

49. VUOSIKERTA

FOCUS LOCALIS

TÄSSÄ JULKAISUSSA

3

**PÄÄKIRJOITUS:
KUNTIEN KESKINÄINEN ERILAISSUUS
KUNTATUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTANA**

Lotta-Maria Sinervo & Anni Jäntti

ARTIKKELIT:

5

**DIGISAAVUTETTAVUUDEN HAASTE
ERI KUNTATYYPEISSÄ**

Ville Kivivirta, Leena Viinamäki, Arto Selkälä,
Olli Voutilainen, Asko Suikkanen & Antti Syväjärvi

25

**KAUPUNKIEN SISÄISTÄ VALVONTAA KOSKEVAT
TILINTARKASTUSKERTOMUSTEN MUKAUTUSMÄÄRÄT LASKUSSA:
KATSAUS VUOSIIN 2009–2017**

Mikko Paananen, Mikko Lilja & Jaakko Rönkkö

41

**ONKO PARAS-HANKKEEN TAVOITTEET SAAVUTETTU
KUNTIEN PERUSOPETUSTOIMESSA? TUTKIMUS KUNTALIITOSTEN
MENO- JA TUOTTAVUUSVAIKUTUKSISTA**

Niko Vartiainen

68

**KATSAUS:
SOTE-UUDISTUS – MITÄ, KUKA, MISSÄ JA MITEN?**

Harri Jalonen



VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

PÄÄKIRJOITUS

Kuntien keskinäinen erilaisuus kuntatutkimuksen lähtökohtana

Lotta-Maria Sinervo & Anni Jäntti

Kuntien erilaisuus on alati ajankohtainen ja kiinnostava keskustelunaihe ja tutkimuskohde. Kuntien erilaisuus on muun muassa väestöllistä, taloudellista, kulttuurista, toiminnallista ja rakenteellista. Erilaisuus on kuntien olemassaolon ja paikallisen itsehallinnon ytimessä. Erilaisuus muuttuu ajassa, jolloin puhutaan erilaistumisesta.

Megatrendeiksi nimetyt globaalit kehityssuunnat, kuten väestön ikääntyminen, ilmastonmuutos ja talousjärjestelmän uudelleensuuntautuminen, vaikuttavat eritoten kuntiin. Kunnat ovat ekologisen, sosiaalisen ja taloudellisen kestävyuden vaatimusten keskellä. Muuttoliike kuljettaa ihmisiä kasvukeskuksiin ja vähitellen väestönkehityksen vaikutukset näkyvät kuntien palvelurakenteessa ja taloudellisissa mahdollisuuksissa sekä paikallisessa elinkeinorakenteessa. Kuntien erilaisuus onkin kuntien olemassaolon ja toiminnan lähtökohta, mutta myös kehityssuuntien seuraus. Kuntajohtamisen näkökulmasta tämä edellyttää joustavuutta ja kykyä mukauttaa ja sopeuttaa johtamista kuntaan sopivaksi.

Kuntia vertaillaan usein yksittäisten tunnuslukujen valossa tai koko kuntakentän osalta. Tällöin kuntien erilaisuus hälvetty helposti keskiarvoihin. Erilaisuus jää pimentoon esimerkiksi kuntien taloudellisessa vertailussa. Kuntia vertaillaan juuri yksittäisillä tunnusluvuilla, vaikka ne antavat kapean kuvan kuntataloudesta. Tällöin taloutta selittävät väestöl-

liset, toiminnalliset ja rakenteelliset erilaisuudet jäävät tarkastelun ulkopuolelle. Kuntien taloudellista erilaisuutta olisikin hyvä tarkastella esimerkiksi kunnan maantieteelliseen sijaintiin ja väestörakenteen suhteen. Kunnan sijainti on yksi keskeinen tekijä kunnan taloudessa. Sijainti vaikuttaa kunnan väestöön, siihen, minkälaisia asukkaita kuntaan tai kunnasta muuttaa ja syntyy, minkälaisia palvelutarpeita heillä on ja minkälaisia veronmaksajia he ovat.

Kuntien erilaisuutta olisi hyvä pitää niin keskustelun kuin tutkimuksenkin lähtökohtana. Suomalaiset kunnat ovat erilaisia ja ne ovat sitä myös tulevaisuudessa, sote-uudistuksen jälkeenkin, jopa aiempaa vahvemmin. Mikäli sote-uudistus toteutuu, kuntien vastuulle jää sellaisia tehtäviä, joita ei niin tiukasti säädellä laissa. Tämä mahdollistaa erilaisten ratkaistujen tekemisen erilaisissa kunnissa, mikä voi entisestään korostaa kuntien erilaistumista.

Kuntatutkimuksen näkökulmasta kuntien keskinäinen erilaisuus ja erilaistuminen tarjoavat tutkijoille monenlaisia mahdollisuuksia. Samalla ne asettavat oman haasteensa sen tulkinnalle, miten kunta ymmärretään ja miten se tutkimuksellisesti nähdään, ja mitä tämä tarkoittaa tutkimustulosten näkökulmasta. Tämä palauttaa tutkijan näennäisesti tutun, mutta usein kenties liian itsestään selvänä pidetyn kuntakäsitteen äärelle nostaa esiin sen ontologiset ja epistemologiset lähtökohdat kunkin tutkimuksen kontekstissa.

Tässä numerossa julkaisemme kolme tutkimusartikkelia.

Ville Kivivirta, Leena Viinamäki, Arto Selkälä, Olli Voutilainen, Asko Suikkanen ja Antti Syväjärvi käsittelevät artikkelissaan digitalisoituvien palvelujen saavutettavuutta erilaisissa kuntatyypeissä. Kirjoittajat tuovat esiin tärkeän huomion siitä, miten moniulotteinen kysymys digipalvelujen järjestäminen on esimerkiksi tasa-arvon, polarisaation ja kuntien keskinäisen erilaisuuden näkökulmasta.

Mikko Paanasen, Jaakko Rönkön ja Mikko Liljan artikkelissa tarkastellaan kaupunkien sisäistä valvontaa tilintarkastuskertomusten valossa. Kirjoittajat tutkivat sisäistä valvontaa ja riskienhallintaan kuntajohtamisen viitekehyydessä, tavoitteenaan arvioida lainsäädännön muutosten vaikutusta tilintarkastuskertomusten sisäistä valvontaa koskevien mukautusten määrään. Mukautusten määrän kehitystrendien voidaan nähdä havainnollistavan sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan laadun kehitystä.

Niko Vartiainen artikkelissa paneudutaan kuntaliitosten talousvaikutuksiin keskittyen

perusopetustoimen kustannuskehitykseen ja tuottavuuteen. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että kuntaliitoksilla ei ole ollut vaikutuksia perusopetuksen kustannusten kehitykseen eikä tuottavuuteen. Tutkimus tuo täten kiinnostavan lisän kuntaliitoskeskusteluun, jossa liitostarvetta ja liitoksen hyötyjä usein perustellaan kuntaliitosten tuottamalla kustannushyödyillä.

Lisäksi julkaisemme Harri Jalosen katsauksen ”Sote-uudistus – mitä, kuka, missä ja miten?”, jossa esitetään, että sote-uudistuksen monimutkaisuuden kanssa voidaan tulla toimeen, kun sote-järjestelmä nähdään arvoa luovana ja arvoja jakavana systeeminä, jossa opitaan yhdessä palvelunkäyttäjien kanssa.

Kiitämme kirjoittajia ja artikkelien vertaisarvioijia arvokkaasta panoksesta ja hyvästä yhteistyöstä tieteen ja edistyksen hyväksi!

Keväisiä lukuhetkiä toivottaen,
Lotta-Maria Sinervo ja Anni Jäntti
Päätoimittajat

Digisaavutettavuuden haaste eri kuntatyypeissä



Ville Kivivirta, Leena Viinamäki, Arto Selkälä,
Olli Voutilainen, Asko Suikkanen & Antti Syväjärvi

Tiivistelmä:

Digisaavutettavuuden haaste eri kuntatyypeissä

Tarkastelemme artikkelissa digitalisoituvien palveluiden saavutettavuutta (ns. digisaavutettavuus). Analysoimme kuntalaisten käsityksiä digisaavutettavuudesta keskittyen julkisiin palveluihin kolmessa maakunnassa eri kuntatyypeissä. Tutkimuksemme on perusteltu, koska digitalisaatiota ja sähköistä hallintoa käsittelevissä tutkimuksissa pienemmät kunnat ja kansalaisnäkökulma ovat yleisesti ottaen aliedustettuina.

Artikkelin empiirinen osuus muodostuu Lapin, Pohjois-Karjalan ja Pohjanmaan maakuntiin kohdentuneesta kansalaiskyselystä. Tutkimustulostemme mukaan kaupungin läheisen maaseudun kuntien asukkaat arvioivat digiasioinnin ominaisuudet ja vaikutukset muiden maaseutukuntien asukkaita myönteisemmin. Sen sijaan erityisesti harvaan asutun ja ydinmaaseudun kunnissa asuvat heikosti koulutetut henkilöt kokevat julkisten palvelutarjoajien e-palveluiden saavutettavuuden selvästi heikommaksi kuin vastaavat kaupungin läheisen maaseudun kunnissa ja kaupunkikunnissa asuvat henkilöt.

Johtopäätöksenä kunnat ovat kaupunki-maaseutu -kuntatyypipohjaisen tarkastelun perusteella keskenään erilaisessa asemassa digisaavutettavuuden näkökulmasta. Palveluiden digitalisaatiosta hyötyäkseen kuntien tulisi vastata digisaavutettavuuden haasteeseen erityisesti kunnan elinvoimajohtamisella eri politiikkatoimia koordinoiden. Keskeiseksi nousevat tulostemme mukaan toisen asteen koulutuksen omistajaohjaus tukemaan kaikkien kuntalaisten ammatillisen koulutuksen hankkimista ja sitä kautta digivalmiuksia. Työllisyyden edistämiseen suunnattujen elinkeinopoliittisten toimien taas tulisi digisaavutettavuuden näkökulmasta tukea kuntalaisten pääsyä edes jossain määrin työmarkkinoiden piiriin.

Avainsanat:

digisaavutettavuus; digitaalisen ajan hallinto; digitaaliset palvelut; kansalaiset; kuntatyypit; paikallishallinto; saavutettavuus

Abstract:

The challenge of digital accessibility in different types of municipalities

Our paper examines digital accessibility in different types of municipalities. We analyze the views of citizens concerning digital accessibility by focusing on public services in different types of municipalities in three Finnish provinces. The novelty of research is that it extends current research by focusing on municipalities that are not large cities and the views of citizens.

Empirical material was produced by conducting a citizen survey in the Finnish provinces of Lapland, North Karelia and Ostrobothnia. The article analyzes the views of citizens regarding the advantages, conditions, features and effects of digital services and digital associability on different types of municipalities. Based on our results residents of urban-adjacent rural municipalities evaluate the characteristics and effects of digital transactions more positively than residents of other types of rural municipalities. Especially respondents with lower education in the sparsely populated and core rural municipalities view that their digital accessibility is weaker compared to equivalent respondents in the urban-adjacent rural municipalities and urban municipalities.

As a conclusion, different types municipalities face different challenges regarding digital accessibility. To better harness the opportunities of digitalization, municipalities should seek to coordinate various policy goals to enhance the vitality of the local area. Especially policies to promote professional education that seems to support digitalization skills and inclusion of citizens in the labor markets should be promoted.

Keywords:

citizens; digital accessibility; digital era governance; digital services; local government; municipality types

1. Johdanto

Tarkastelemme artikkelissa digitalisoituvien palveluiden saavutettavuutta (myöhemmin digisaavutettavuus) tutkimusmaakunnissa ja kaupunki–maaseutu -luokitukseen perustuvissa kuntatyypeissä. Analysoimme kuntalaisten käsityksiä digisaavutettavuudesta empiirisen tutkimusaineistomme perusteella keskittyen julkisrahoitteisiin digipalveluihin eri kuntatyypeissä alue- ja kansalaisnäkökulmista. Digitaalisen ajan hallintoa ja digipalveluita käsittelevissä tutkimuksissa pienemmät kunnat ja kansalaisten näkökulma ovat aliedustettuina (Feeney ym. 2019; vrt. Lazar ym. 2015; Syväjärvi & Kivivirta 2017). Kaupunki–maaseutu -luokitukseen perustuva kuntatyyppien tarkastelu täydentää digisaavutettavuuskeskustelun katvealueita.

Terminologian osalta saatavuus kuvaa pal-

veluiden tuottajan näkökulmasta palveluja, jotka voivat periaatteessa kattaa koko maan. Käytännössä palvelut voivat sijaita palvelun käyttäjästä kaukana, palvelupisteen aukioloaika ei välttämättä kohtaa käyttäjien tarpeita tai henkilökunnan ammattitaito ei ole riittävää. Saavutettavuus kuvaa palveluiden käyttäjän näkökulmasta palveluiden käyttämis- ja hyödyntämismahdollisuuksia eli kuinka vaivattomasti palvelu on käytettävissä ja vastaako se palvelutarpeeseen. (Mahdollisuuksien maaseutu. Maaseutupoliittinen ... 2014, 33–34; ks. myös Rantanen ym. 2012, 13–21.)

Digisaavutettavuudella (digital accessibility) tarkoitetaan digitaalisten palveluiden saavutettavuutta, joka kytkeytyy ICT-palveluihin, viestintään sekä julkisen sektorin tuottamaan tietoon ja palveluihin (Tranos ym. 2013). Digisaavutettavuudesta puhuttaessa korostuu

usein lainsäädännön lisäksi teknologislähtöinen ihmisen ja koneen välinen vuorovaikutus erilaisine haasteineen (Lazar ym. 2015; Randall & Berlina 2019). Myös sosioekonomiseen asemaan ja vähemmistöihin kytkeytyvät digisyrjäytymisen kysymykset ovat digitalisaatiokeskustelun keskiössä (Bunyan & Collins 2013; Bridging the rural ... 2018; Lewthwaite & James 2020).

Suomessa tavoitellaan strategiaohjelmatasolla digiasioinnin rakenteellisten reunaehdojen (*e-saatavuus ja e-toimivuus*) toimivuutta ja väestöryhmittäisten resurssien (*e-saavutettavuus ja e-käytettävyys*) riittävyttä digiasiointimahdollisuuksien toteutumisen varmistamiseksi 24/7/365-toimintaperiaatteella. Julkisen politiikan tasolla tätä on edistetty jokaisessa 2010-luvun hallitusohjelmassa (Pääministeri Jyrki Kataisen ... 2011; Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle ... 2015; Pääministeri Antti Rinteen ... 2019; Pääministeri Sanna Marinin ... 2019). Lainsäädännöllisesti Saavutettavuusdirektiivissä (2016/2102) määritellään digisaavutettavuuden minimitaso kansalaisten yhdenvertaisuuden korostamisen lisäksi. Laki digitaalisten palveluiden tarjoamisesta (2019/306) painottaa kansalaisten mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti digipalveluja sekä panee täytäntöön Saavutettavuusdirektiivin (2016/2102). Saavutettavuuskriteeri ei Suomessa kuitenkaan kaikkialla toteudu asiointiin tarvittavien verkkoasiointiyhteyksien puuttumisen tai niiden hankkimisen kalleuden vuoksi, vaikka digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksillä (DESI-indeksi) arvioituna Suomi kuuluu EU:n kärkimaiden joukkoon. (The Digital Econom ... 2019.) Suomessa digipalveluiden käyttöintensiiteettiä ja digisaavutettavuutta pitäisikin edelleen lisätä kansalaisten keskuudessa.

2. Digitalisoituvat palvelut ja saavutettavuus

Tutkimustulokset ICT:n käytön hyödyistä hallinnossa ovat ristiriitaisia riippuen, mistä näkökulmasta asiaa tarkastellaan (Twizeyimana & Andersson 2019). Feeney & Welch (2012) ja Meijer & Torenvlied (2016) toteavat, että hal-

lannon digitalisaatio auttaa kommunikoimaan kansalaisten kanssa sekä lisää tuloksellisuutta. Toisaalta tutkimuksessa mainitaan digityökalujen puutteellinen käyttöosaaminen (de la Fuente 2014; Zheng ym. 2014) ja julkisten johtajien digitalisaatioon liittyvät asenneongelmat (Zhang & Feeney 2018). Digitalisaation myötä palvelukanavavalikoima on laajentunut perinteisistä käyntiasiointipisteistä julkishallinnon ylläpitämiin yhteispalvelupisteissä ja verkkoasiointiportaaleissa mahdollistuvaan etäasiointiin (Asiakaspalvelu 2014, 20–24). Toisaalta palvelukanavavalikoiman laajentuessa ja etäasioinnin yleistyessä perinteiset käyntiasiointimahdollisuudet ovat vähentyneet. Erityisesti etäasiointi näyttää korostuvan harvaan asutuilla alueilla, siellä mihin ei useinkaan ole taloudellisesti kannattavaa rakentaa nopeaa internet-verkkoa (OECD 2018) sekä sellaisten palveluiden kohdalla, joiden tuottaminen ei ole harvaanasutulla seudulla yksityiselle sektorille taloudellisesti kannattavaa (Nagendra ym. 2012).

Digiasiointimahdollisuuksien laajentuessa on alettu puhua myös digikuilusta, jolla kuvataan yhteiskunnan eri väestöryhmien (*etniset vähemmistöt, huono-osaiset, maahanmuuttajat, vammaiset jne.*) marginalisoitumista digiyhteiskunnasta. Väestöryhmittäisiä digikuiluja muodostuu sosioekonomisen aseman (*digiosaaminen ja digiasioinnin mahdollistavat laitteet*), asuinpaikan (*verkkoasioinnin mahdollistavat yhteydet*) ja ikäryhmän määrittäminä (van Dijk 2009; Roivas 2009; Eurostat Jahrbuch der ... 2018; Randall & Berlina 2019). Digiasiointia kuvaavien tilastojen mukaan digiasioinnin käyttöerot ovat olleet Suomessa 2010-luvulla suhteellisesti pienimmät sukupuolten välillä ja suhteellisesti suurimmat sosioekonomisen aseman ja koulutusasteen mukaan, ja digipalveluiden käyttämättömyys on jatkanut vähenemistään riippumatta sukupuolesta, sosioekonomisesta asemasta, koulutusasteesta ja asuinalueesta (Tilastokeskus b. Väestön tieto- ja ...). Tutkimukset koulutustason, asuinpaikan ja elämäntilanteen vaikutuksista digisaavutettavuuteen länsimaissa korostavat entistä enemmän iän ja sosiaalisen kontekstin merkitystä ja sukupuolen merkityk-

sen vähenemistä (esim. Dewan & Riggins 2005; IKT-Einsatz in Haushalten 2012; Friemel 2014; Davidsson, Palm & Mandre 2018).

Digisaavutettavuuteen vaikuttava digikuilu realisoituu väestöryhmien lisäksi alueittain kaupunki–maaseutu -ulottuvuudella (Tilastokeskus b. Väestön tieto- ja ...; Bridging the rural ... 2018). Digiasiointimahdollisuudet vähentävät käyntiasiointimatkustamistarvetta harvaan asutulla maaseudulla ja pinta-alaltaan laajoissa maakunnissa. Kansainvälisten tutkimusten mukaan asuinpaikka ja koulutus ovat usein yhteydessä ikään siten, että vanhemmilla henkilöillä on alempi koulutus ja he asuvat useammin syrjäseuduilla (Sayago 2019). Varsinaisen, eri väestöryhmiin paikantuvan digikuilun lisäksi ongelmaksi on noussut myös se, etteivät viranomaisten digipalvelut useinkaan tue Suomessa nykymuodossaan vuorovaikutusta ja osallisuutta (Kauppila, Kiiski & Lehtonen 2018; Vehko, Ruotsalainen & Hyppönen 2019).

Nykyaikaisen eurooppalaisen monitasohallinnan onnistunut toteutus digiyhteiskunnassa vaatii eri tasolla toimivien organisaatioiden resursseja sekä eri toimijoiden yhteistyötä ja osallisuutta (Joshi & Wehn 2017). Tärkeitä ovat ylikansalliset toimijat, kuten Euroopan unioni, valtionhallinnon ja yritysten lisäksi aluehallinto, paikallishallinto, järjestöt, kansalaisyhteiskunta sekä kansalaiset. Kansalaisten käyttäjänäkölle ma tulee huomioida kehitettäessä digiasiointipalveluja (Nalbandian ym. 2013; Schou & Hjelholt 2018; Criado & Villodre 2020).

Käyttäjälähtöisestä näkökulmasta digitalisaatiota on tutkittu viranomaisasioinnin käyttökokemusten (Hilbert 2015; Selkälä ym. 2016), digikansalaisuuden toteutumisen ja maaseutudigipalveluiden kehittämisen näkökulmista (Hodge ym. 2016; Antikainen ym. 2017), digiasiointi-intensiteettiä painottaen (Henrich-Matejka 2011; Ragnedda & Kreitem 2018) sekä tarkastelemalla tietoliikenneyhteyksien roolia aluekehittämisessä (Honkaniemi & Luoto 2016; Pyykönen & Lehtonen 2016; Echikson & Zarra 2018) – vain muutamia suomalaisia ja ulkomaisia esimerkkejä mainitaksemme. Digipalveluiden saavutettavuudesta eri kunta-

tyypeissä ei ole Suomesta laajaan tuoreeseen empiriseen aineistoon perustuvaa tutkimusta kansalaisten näkökulmasta.

Hallinnon digitalisaatiota käsittelevässä tutkimuksessa keskiössä ovat usein olleet isot kaupungit muiden kuntatyyppien jäädessä vähemmälle huomiolle (Feeney ym. 2019). Kunnan koon on todettu useissa kansainvälisissä tutkimuksissa olevan merkittävä tekijä ICT-tekniikan hyödyntämisen määrittäjänä (Feeney & Brown 2017; ks. myös Farrington ym. 2015; Guillamón ym. 2016). Digitalisaatiota koskevaa tutkimusta tulisikin tehdä myös pienemmistä kaupungeista ja maaseutukunnista suuriin kaupunkiin keskittyvän tutkimuksen lisäksi (Gil-Garcia & Pardo 2006; Yildiz 2007; Snead & Wright 2014).

Eryteisesti paikallishallinnossa digisaavutettavuushaasteet korostuvat, koska paikallishallinnon palvelut ovat kansalaisia lähimpänä (ks. Cegarra ym. 2012) ja paikallishallinnossa täytyy kiinnittää erityistä huomiota kuntalaisten integroimiseen palveluiden tuottamiseen (Nalbandian ym. 2013; Zavattaro ym. 2015). Poikkeuksellista Suomessa digisaavutettavuuden osalta on moniin muihin Euroopan maihin verrattuna se, että lähes koko maa on asuttu. Suomi on myös EU27-maiden keskiarvoa maaseutumaisempi. (OECD 2008; Eurostat. Statistics Explained ... 2018.) Suomessa digi-infrastruktuuri on ollut valokuitupohjaisen laajakaistaverkon maantieteellisen kattavuuden osalta keskimäärin heikompi harvaan asutulla maaseudulla verrattuna Suomen muihin aluetyyppisiin vähäisen kysynnän ja osin sen kalteuden vuoksi 2010-luvun jälkipuoliskolla, mikä puoltaa artikkelissamme digisaavutettavuuden tarkastelua eri kuntatyypeissä (4G-yhteydet ovat hitaampia ... 2020).

3. Tutkimusaineisto, tutkimusasetelma ja menetelmät

Artikkelin empirinen aineisto muodostuu Lapin, Pohjanmaan ja Pohjois-Karjalan maakunnissa toteutetusta kansalaiskyselystä. Tutkimusmaakunnista Lapissa on suhteel-

lisesti eniten harvaan asuttua maaseutua ja Pohjanmaalla ydinmaaseutua Pohjois-Karjalan ollessa kaupunki–maaseutu -aluetyypeiltään heterogeenisin maakunta väkilukuun ja maapinta-alaan suhteutettuna (Tilastokeskus a. Maaseutuindikaattorit-tietokanta). Demonstroimme artikkelissa kahden alueyksikön (maakunta ja kaupunki–maaseutu -kuntatyyppi) merkitystä saataville tutkimustuloksille analysoimalla digiasioinnin käytettävyyttä, saavutettavuutta ja alueellista tasa-arvoa.

Paikkatietopohjainen kaupunki–maaseutu -luokitus muodostuu väestö-, työvoima-, työmatka- ja rakennustieto- sekä tieverkko- ja maankäyttöaineistoista. Siinä 250 neliömetrin ruutu luokitellaan sisemmäksi kaupunkialueeksi, ulommaksi kaupunkialueeksi, kaupungin kehysalueeksi, maaseudun paikalliskeskukseksi, kaupungin läheiseksi maaseudeksi, ydinmaaseudeksi tai harvaan asutuksi maaseudeksi. *Paikkatietopohjaisesta kaupunki–maaseutu -luokituksessa* kunnat jakaantuvat kaupunkikuntiin, kaupungin läheisen maaseudun kuntiin, ydinmaaseudun kuntiin ja harvaan asutun maaseudun kuntiin. (Helminen ym. 2014.) Tämän artikkelin analyysit perustuvat kyseiseen kuntatason luokitteluun.

Menetelmälliset valinnat ja otanta-asetelman kuvaus

Artikkelissa analysoidaan kansalaiskyselyä *maakuntajaottelulla* (Lapin, Pohjanmaan ja Pohjois-Karjalan maakunnat) ja *kaupunki–maaseutu -kuntaluokituksella* (harvaan asuttu maaseutu, ydinmaaseutu, kaupungin läheinen maaseutu ja kaupunki). Kahteen alueluokituksen perustuva analyysi mahdollistaa alueyksikkötyypin merkityksen kuvaamisen kansalaisten digiasioinnissa. Kansalaiskysely toteutettiin väestötason edustavana postikyselynä lokaussa 2016. Tutkimuksen kokonaisotos (3000)

jaettiin ensin tasan (tasakiintiöinti) kaikkien kolmen tutkimusmaakunnan kesken. Jokaisesta maakunnasta poimittiin 1000 suomenkielistä henkilöä ositetulla otannalla suhteellista kiintiöintiä käyttäen (ks. Thompson 2012, 141).

Tasakiintiöinti on perusteltua maakuntien laadullisen erilaisuuden vuoksi ja koska siten taataan estimoinnin melko sama tarkkuus kaikissa maakunnissa (Laaksonen 2013). Koska lisäksi tasan maakuntiin jaettu kokonaisotos allokoidaan suhteellista kiintiöintiä käyttäen, edustaa lopullinen otos maakuntien keskuskuntien poisjättämisen jälkeen melko samalla tarkkuudella eri maakuntien väestöä jäljelle jääneiden kuntien väestömäärän ja niiden kansalaisten ikäjakauman mukaisessa suhteessa.

Kunta muodosti osituksen ensimmäisen asteen ja ikä toisen. Jokaisessa maakunnassa henkilöt poimittiin kaikista muista kunnista paitsi maakunnan keskuskunnasta. Aineiston edustavuuden takaamiseksi Pohjois-Karjalan ja Lapin osa-aineistot painotettiin ikäryhmien suhteen sekä Pohjanmaan osa-aineisto kuntien ja ikäryhmien suhteen yhdistämällä aluksi ruotsinkieliset kunnat ja suomenkieliset kunnat riittävän ositekohtaisen vastaajamäärän saavuttamiseksi (Heeringa ym. 2010, 104–105; Laaksonen 2013, 126). Kansalaiskyselyn ja siten myös artikkelimme kaikki analyysit perustuvat painotettuun aineistoon.

Lähes puolet tarkastelluista mielipidevääntämien jakaumista oli niin vinoja, että khiin neliötestin käyttöedellytykset eivät täyttyneet. Luotettavien testitulosten saamiseksi taulukossa saa olla alle viiden (5) suuruisia odotettuja frekvenssejä korkeintaan 20 % kaikista odotetuista frekvensseistä. Alle yhden (1) suuruisia odotettuja frekvenssejä ei saa olla lainkaan. Testin käyttöedellytysten turvaamiseksi mielipidevääntämien luokat yhdistettiin seuraavalla tavalla, minkä seurauksena alle viiden suuruisien odotettujen frekvenssien suhteellinen osuus kaikista odotetuista frekvensseistä pienenee:

Täysin eri mieltä & Jonkin verran eri mieltä:	Eri mieltä
Ei samaa eikä eri mieltä:	Ei samaa eikä eri mieltä
Jonkin verran samaa mieltä & Täysin samaa mieltä:	Samaa mieltä

Muuttujien luokkien yhdistämisen seurauksena sellaisien ristiintaulukoiden määrä, joissa alle viiden (5) suuruisia odotettuja frekvenssejä esiintyi yli 20 %:ssa taulukon odotetuista frekvensseistä, tippui yhdeksästä kuuteen. Kokoomataulukoiden jakaumia tarkastelemalla nähdään ilman tilastollisia testejäkin, että mielipideväittämässä ei esiinny eroa maakuntien eikä kaupunki–maaseutu -kuntatyyppien välillä.

Aineiston edustavuus suhteessa perusjoukkoon ja katoanalyysi

Katoanalyysi osoitti Lapin ja Pohjois-Karjalan maakuntien osa-aineistojen alueellisen edustavuuden erinomaiseksi kuntien todellisten väestömäärien suhteellisten osuuksien ja aineiston vastaavien suhteellisten osuuksien (maakunnan väestöstä) erotusten itseisarvojen keskiarvon jäädessä molemmissa maakunnissa yhden prosenttiyksikön alle (Viinamäki ym. 2017, 25, 152–153). Ainoastaan Kemin vastaajat ovat hieman aliedustettuna (-5 %- yksikköä). Iän suhteen esiintyi sen sijaan selvää aliedustusta 18–34 -vuotiaissa vastaajissa. Tästä syystä Pohjois-Karjalan ja Lapin osa-aineistot painotettiin pelkästään ikäryhmien suhteen, alueellisen edustavuuden ollessa erinomainen (ks. Heeringa ym. 2010, 104–105; Laaksonen 2013, 126). Sen sijaan Pohjanmaalla pääosin suomea äidinkielenään puhuvien Isonkyrön ja Laihian kuntien vastaajat ovat aineistossa 10–14 % -yksikköä yliedustettuna, kun taas pääosin ruotsin kieltä äidinkielenään puhuvien Närpiön, Pedersören, Uudenkaarlepyyn ja Vöyrin kuntien asukkaat ovat aineistossa 4–7 % -yksikköä aliedustettuna. Aineiston edustavuuden takaamiseksi Pohjois-Karjalan ja Lapin osa-aineistot painotettiin ikäryhmien suhteen ja Pohjanmaan osa-aineisto kuntien ja ikäryhmien suhteen yhdistämällä aluksi ruotsinkieliset kunnat ja suomenkieliset kunnat riittävän ositekohtaisen vastaajamäärän saavuttamiseksi.

Ositettuun otantaan päädyttiin yksinkertai-

sen satunnaisotannan asemasta, koska ikämuuttuja on yhteydessä verkkoasioinnin intensiteettiin vanhempien henkilöiden asioidessa vähemmän verkossa (Tilastokeskus b. Väestön tieto- ja ...). Ikääntyneet kohtaavat myös nuorempia enemmän vaikeuksia verkkoasioinnissaan. Ikämuuttujassa esiintyy suhteessa tutkimuksen yhteen keskeiseen selitettävään muuttujaan, verkkoasiointiin nähden, enemmän vaihtelua ositteiden välillä kuin niiden sisällä, mikä nähdään yhdeksi ositetun otannan toteuttamisen edellytyksistä (Asher 2012, 95; Thompson 2012, 146). Yleisesti ositetussa otannassa käytettyä sukupuolimuuttujaa emme huomioineet, koska digiasioinnin määrä ei käytännössä vaihtele lainkaan sukupuolten välillä (Tilastokeskus b. Väestön tieto- ja ...). Otoskokoa arvioitaessa huomioitiin lisäksi todennäköisesti esiintyvä yksikkökato sekä yksittäisiin kysymyksiin liittyvä osittaiskato.

4. Kuntalaisten näkemyksiä digitaalisten palveluiden saavutettavuudesta

Käyntipalvelupisteiden harventuminen laajuuden ekonomian yhdistelmäetujen periaatteiden mukaisesti pidentää paikoin asiointimatkoja (Asiakaspalvelu 2014, 20–49; Meklin 2015, 7). Palveluiden saavutettavuus eriytyy käyntiasioinnin osalta käytettävissä olevien asiointivälineiden (oma tai perhepiirin auto, julkinen liikenne jne.) sekä digiasioinnissa tarvittavien verkkoyhteyksien tarjonnan ja toimivuuden mukaan asioinnista aiheutuvien kustannusten lisäksi kunnittain ja kunnan sisälläkin asuinpaikan mukaan (Viinamäki ym. 2017).

Taulukko 1. kuvaa kyselyyn vastanneiden kansalaisten arvioita internetperustaisesta asioinnista tutkimusmaakunnittain ja kuntatason kaupunki–maaseutu -luokituksella. Johdantokysymyksenä oli *Mitä mieltä olette seuraavista internetperustaista asiointia kuvaavista väittämistä?*

Taulukko 1. Kansalaisten arvioita internetperusteisesta asioinnista maakunnittain ja kuntatason kaupunki–maaseutu –luokituksella.

VÄITTÄMÄ	TARKASTELUALUE															
	Maakuntaluokitus						Kuntatason kaupunki–maaseutu -luokitus									
	Lappi	Pohjanmaa	Pohjois-Karjala	Yhteensä	Harvaan- asuttu maaseutu	Ydinmaaseutu	Ydinmaaseutu	Kaupungin läheinen maaseutu	Kaupunki	Yhteensä	n	%				
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%				
<i>Internetliittymän toimintavarmuus ilman teknisiä ongelmia on tärkeää internetperusteisessa asioinnissaⁱ</i>																
Eri mieltä	1	0,3	1	0,4	0	0	0,2	1	0,4	0	0	0,5	0	0	2	0,2
Ei samaa eikä eri mieltä	1	0,3	1	0,4	4	1,3	0,7	1	0,4	1	0,4	1,8	0	0	6	0,7
Samaa mieltä	309	99,4	273	99,3	297	98,7	879	99,1	256	99,2	223	99,6	214	186	879	99,1
Yhteensä	311	100	275	100	301	100	887	100	258	100	224	100	219	186	887	100
<i>Internetperusteisessa asioinnissa on tärkeää sen helppokäyttöisyysⁱⁱ</i>																
Eri mieltä	2	0,6	0	0	3	1,0	0,6	2	0,8	3	1,3	0	0	0	5	0,6
Ei samaa eikä eri mieltä	2	0,6	2	0,7	4	1,3	0,9	1	0,4	3	1,3	3	1,3	2	9	1,0
Samaa mieltä	309	98,7	275	99,3	305	97,8	889	98,6	257	98,8	223	97,4	223	186	889	98,4
Yhteensä	313	100	277	100	312	100	902	100	260	100	229	100	226	188	903	100
<i>Internetperusteisessa asioinnissa on hyvää sen ajasta ja paikasta riippumattomuusⁱⁱⁱ</i>																
Eri mieltä	8	2,6	2	0,7	3	1,0	1,4	6	2,3	2	0,9	4	1,8	2	14	1,6
Ei samaa eikä eri mieltä	10	3,2	6	2,2	14	4,5	3,3	5	1,9	12	5,3	6	2,6	7	30	3,3
Samaa mieltä	294	94,2	271	97,1	294	94,5	859	95,2	248	95,8	214	93,9	217	179	858	95,1
Yhteensä	312	100	279	100	311	100	902	100	259	100	228	100	227	188	902	100

- i Alle viiden suuruisia odotettuja frekvenssejä esiintyi yli 20 % odotetuista frekvensseistä.
- ii Alle viiden suuruisia odotettuja frekvenssejä esiintyi yli 20 % odotetuista frekvensseistä.
- iii Alle viiden suuruisia odotettuja frekvenssejä esiintyi yli 20 % odotetuista frekvensseistä.

VÄITTÄMÄ	TARKASTELUALUE																	
	Maakuntaluokitus						Kuntatason kaupunki-maaseutu -luokitus											
	Lappi	Pohjanmaa	Pohjois-Karjala	Yhteensä	Harvaan-asuttu maaseutu	Ydinmaaseutu	Kaupungin läheinen maaseutu	Kaupunki	Yhteensä	n	%	n	%					
	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n					
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%					
<i>Internetperustainen asiointi on liian kallista</i>																		
	$\chi^2=25.537, p<0.001.$																	
Eri mieltä	139	48,1	174	66,9	147	51,8	460	55,2	108	46,6	115	56,1	128	59,3	108	60,7	459	55,2
Ei samaa eikä eri mieltä	45	15,6	36	13,8	52	18,3	133	16,0	37	15,9	40	19,5	34	15,7	21	11,8	132	15,9
Samaa mieltä	105	36,3	50	19,2	85	29,9	240	28,8	87	37,5	50	24,4	54	25,0	49	27,5	240	28,9
Yhteensä	289	100	260	100	284	100	833	100	232	100	205	100	216	100	178	100	831	100
<i>Internetperustainen asiointi säästää aikaa</i>																		
	$\chi^2=11.101, p<0.05.$																	
Eri mieltä	22	7,2	13	4,7	7	2,3	42	4,7	19	7,5	11	4,9	7	3,1	4	2,1	41	4,6
Ei samaa eikä eri mieltä	11	3,6	17	6,2	21	6,8	49	5,5	13	5,2	14	6,2	18	8,0	5	2,7	50	5,6
Samaa mieltä	274	89,3	245	89,1	279	90,9	798	89,8	220	87,3	200	88,9	201	88,9	178	95,2	799	89,8
Yhteensä	307	100	275	100	307	100	889	100	252	100	225	100	226	100	187	100	890	100
<i>Internetperustainen asiointi säästää rahaa</i>																		
	$\chi^2=6.508, p=n.s.$																	
Eri mieltä	30	10,2	15	5,6	16	5,5	61	7,1	21	8,7	14	6,5	14	6,5	12	6,7	61	7,2
Ei samaa eikä eri mieltä	53	18,0	47	17,6	54	18,4	154	18,0	50	20,7	31	14,4	46	21,3	26	14,4	153	17,9
Samaa mieltä	211	71,8	205	76,8	223	76,1	639	74,8	170	70,5	171	79,2	156	72,2	142	78,9	639	74,9
Yhteensä	294	100	267	100	293	100	854	100	241	100	216	100	216	100	180	100	853	100
<i>Internetperustainen asiointi edellyttää liikaa osaamista</i>																		
	$\chi^2=3.488, p=n.s.$																	
Eri mieltä	126	41,6	137	48,4	132	43,1	395	44,3	94	37,5	99	43,6	111	49,3	91	47,9	395	44,2
Ei samaa eikä eri mieltä	54	17,8	44	15,5	58	19,0	156	17,5	40	15,9	34	15,0	48	21,3	34	17,9	156	17,5
Samaa mieltä	123	40,6	102	36,0	116	37,9	341	38,2	117	46,6	94	41,4	66	29,3	65	34,2	342	38,3
Yhteensä	303	100	283	100	306	100	892	100	251	100	227	100	225	100	190	100	893	100

Sekä tutkimusmaakunta- että kaupunki-maaseutu -ulottuvuuksilla tarkasteltuna lappilaiset ja harvaan asutun maaseudun kunnissa asuvat olivat eniten samaa mieltä (36–38 %) väittämän: *Internetperustainen asiointi on liian kallista* kanssa, kun ydinmaaseudun kunnissa asuvista 24 % ja pohjanmaalaisista 19 % oli samaa mieltä väittämän kanssa. Lappilaiset ja harvaan asutun maaseudun kunnissa asuvat olivat eniten samaa mieltä (41–47 %) väittämän: *Internetperustainen asiointi edellyttää liikaa osaamista* kanssa, kun pohjanmaalaisista 36 % ja kaupungin läheisen maaseudun kunnissa asuvista 29 % oli samaa mieltä väittämän kanssa. Kaupunki-maaseutu -ulottuvuudella tarkasteltuna kaupunkikunnissa asuvista 95 % ja harvaan asutun maaseudun kunnissa asuvista 87 % oli samaa mieltä väittämän: *Internetperustainen asiointi säästää aikaa* kanssa. Ydinmaaseudun kunnissa asuvista 79 % ja harvaan asutun maaseudun kunnissa asuvista 71 % oli samaa mieltä väittämän: *Internetperustainen asiointi säästää rahaa* kanssa.

Tulosten perusteella harvaan asutun maaseudun kunnissa ja Lapissa kansalaisten digiasioinnin osaaminen ja taloudelliset tekijät voivat muihin kuntatyypeihin ja maakuntiin verrattuna rajoittaa suhteellisesti eniten digitalisaation hyödyntämistä palveluiden käytössä. Toisaalta kaupunkikunnissa ja kaupungin läheisen maaseudun kunnissa sekä Pohjanmaalla rajoitteet digiasioinnille vaikuttavat olevan jossain määrin vähäisempiä kuin muualla. Kaupunki-maaseutu -ulottuvuuden näkökulmasta on mielenkiintoista, että kaupunkikuntien asukkaat arvottivat digiasioinnissa kaikkien muiden kuntaluokkien asukkaita tärkeämpänä sen tuoman ajansäästön.

Taulukko 2. kuvaa kyselyyn vastanneiden kansalaisten mielipiteitä internet-perustaisista palveluista tutkimusmaakunnittain ja kuntatason kaupunki-maaseutu -luokituksella. Johdantokysymyksenä oli *Mitä mieltä olette seuraavista internetperustaista asiointia kuvaavista väittämistä?*

Taulukko 2. Kansalaisten näkemyksiä internetperusteisen asioinnin ominaisuuksista ja vaikutuksista maakunnittain ja kuntatason kaupunki-maaseutu -luokituksella.^{iv}

VÄITTÄMÄ	TARKASTELUALUE															
	Maakuntaluokitus				Kuntatason kaupunki-maaseutu -luokitus											
	Lappi	Pohjanmaa	Pohjois-Karjala	Yhteensä	Harvaan-asuttu maaseutu	Ydinmaaseutu	Kaupungin läheinen maaseutu	Kaupunki	Yhteensä	n	%	n	%			
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%		
<i>Internetperustainen asiointimahdollisuus on helpottanut viranomaisasioita kotikunnassani^v</i>																
	$\chi^2=10,324, p<0,05.$															
Eri mieltä	27	9,2	18	7,1	18	7,5	18	7,3	17	7,9	13	6,5	16	9,1	64	7,6
Ei samaa eikä eri mieltä	53	18,0	27	10,6	34	11,8	41	16,7	22	10,2	23	11,4	27	15,4	113	13,5
Samaa mieltä	215	72,9	209	82,3	237	82,0	186	75,9	177	81,9	165	82,1	132	75,4	660	78,9
Yhteensä	295	100	254	100	289	100	245	100	216	100	201	100	175	100	837	100
<i>Julkiset internetperustaiset palvelut (esim. Kela, TE-toimisto, verotoimisto) vastaavat omia tarpeitani</i>																
	$\chi^2=4,311, p=n.s.$															
Eri mieltä	32	11,0	20	8,1	30	10,2	25	10,3	28	13,1	15	7,1	16	9,5	84	10,1
Ei samaa eikä eri mieltä	34	11,7	36	14,5	28	9,5	23	9,5	28	13,1	24	11,4	23	13,7	98	11,8
Samaa mieltä	224	77,2	192	77,4	236	80,3	194	80,2	157	73,7	172	81,5	129	76,8	652	78,2
Yhteensä	290	100	248	100	294	100	242	100	213	100	211	100	168	100	834	100
<i>Yksityiset internetperustaiset palvelut (esim. kauppa-, pankki- ja terveyspalvelut) vastaavat omia tarpeitani</i>																
	$\chi^2=3,930, p=n.s.$															
Eri mieltä	16	5,2	10	3,8	14	4,6	17	6,7	15	6,8	3	1,4	5	2,9	40	4,6
Ei samaa eikä eri mieltä	24	7,8	11	4,2	19	6,3	13	5,1	14	6,4	11	5,0	15	8,7	53	6,1
Samaa mieltä	266	86,9	239	91,9	269	89,1	225	88,2	190	86,8	205	93,6	153	88,4	773	89,3
Yhteensä	306	100	260	100	302	100	255	100	219	100	219	100	173	100	866	100
<i>Järjestöjen (3. sektori) internetperustaiset palvelut (esim. SPPR, vammaisjärjestö, veteraanijärjestö) vastaavat omia tarpeitani</i>																
	$\chi^2=15,840, p<0,01.$															
Eri mieltä	16	7,0	12	6,7	25	10,0	16	8,0	20	12,3	9	5,3	8	6,5	53	8,1
Ei samaa eikä eri mieltä	90	39,3	100	56,2	101	40,4	80	40,0	80	49,1	73	42,9	58	47,2	291	44,4
Samaa mieltä	123	53,7	66	37,1	124	49,6	104	52,0	63	38,7	88	51,8	57	46,3	312	47,6
Yhteensä	229	100	178	100	250	100	200	100	163	100	170	100	123	100	656	100

Internetperustaisten palveluiden käyttöturvallisuus on tärkeä kriteeri valitessani asiointikanavaa (sähköinen palvelu vai henkilökohtainen käynti palvelun toimipisteessä)																		
$\chi^2=1.393, p=n.s.$																		
Eri mieltä	18	6,0	12	4,7	12	3,9	42	4,9	13	5,1	12	5,5	6	2,8	10	5,7	41	4,8
Ei samaa eikä eri mieltä	35	11,6	30	11,6	37	12,2	102	11,8	26	10,3	38	17,4	17	7,9	21	12,1	102	11,8
Samaa mieltä	249	82,5	216	83,7	255	83,9	720	83,3	214	84,6	169	77,2	193	89,4	143	82,2	719	83,4
Yhteensä	302	100	258	100	304	100	864	100	253	100	219	100	216	100	174	100	862	100
Olen enimmäisessä asemassa suhteessa muihin kotikuntani internetperustaisten palveluiden lisäkäyttämisen vuoksi, koska en voi käyttää sähköisiä palveluja																		
$\chi^2=2.983, p=n.s.$																		
Eri mieltä	202	71,4	191	74,9	201	69,1	594	71,7	163	69,7	157	71,0	151	72,6	123	73,7	594	71,6
Ei samaa eikä eri mieltä	41	14,5	35	13,7	43	14,8	119	14,4	37	15,8	35	15,8	26	12,5	21	12,6	119	14,3
Samaa mieltä	40	14,1	29	11,4	47	16,2	116	14,0	34	14,5	29	13,1	31	14,9	23	13,8	117	14,1
Yhteensä	283	100	255	100	291	100	829	100	234	100	221	100	208	100	167	100	890	100
Internetperustaisia asiointimahdollisuuksia tarjottaessa on tärkeää huomioida niiden helppokäyttöisyys myös toimintarajoitteisille kansalaisille (esim. näkövammaiset, liikuntaesteiset)																		
$\chi^2=18.043, p<0.01.$																		
Eri mieltä	8	2,6	3	1,1	14	4,7	25	2,9	8	3,1	11	5,0	4	1,8	3	1,7	26	3,0
Ei samaa eikä eri mieltä	23	7,5	5	1,9	11	3,7	39	4,5	13	5,1	9	4,1	6	2,8	11	6,1	39	4,5
Samaa mieltä	274	89,8	259	97,0	273	91,6	806	92,6	233	91,7	198	90,8	208	95,4	167	92,3	806	92,5
Yhteensä	305	100	267	100	298	100	870	100	254	100	218	100	218	100	181	100	871	100
Internetperustainen asiointimahdollisuus on helpottanut elämäni kotikunnassani																		
$\chi^2=1.595, p=n.s.$																		
Eri mieltä	21	7,0	17	6,6	22	7,5	60	7,0	15	6,1	18	8,3	14	6,6	14	7,8	61	7,2
Ei samaa eikä eri mieltä	58	19,5	42	16,2	48	16,3	148	17,4	42	17,1	41	19,0	30	14,2	34	19,0	147	17,2
Samaa mieltä	219	73,5	200	77,2	225	76,3	644	75,6	189	76,8	157	72,7	168	79,2	131	73,2	645	75,6
Yhteensä	298	100	259	100	295	100	852	100	246	100	216	100	212	100	179	100	853	100
Internetperustainen asiointimahdollisuus vaikuttaa kotipaikkakuntani valintaan.																		
$\chi^2=4.067, p=n.s.$																		
Eri mieltä	166	59,1	149	61,6	152	54,1	467	58,1	130	56,5	125	60,7	127	62,9	84	50,6	466	58,0
Ei samaa eikä eri mieltä	77	27,4	60	24,8	79	28,1	216	26,9	64	27,8	51	24,8	49	24,3	53	31,9	217	27,0
Samaa mieltä	38	13,5	33	13,6	50	17,8	121	15,0	36	15,7	30	14,6	26	12,9	29	17,5	121	15,0
Yhteensä	281	100	242	100	281	100	804	100	230	100	206	100	202	100	166	100	804	100

iv—P-arvot perustuvat kaksisuuntaiseen khiin-neliötestiin. Tilastollisen merkitsevyyden rajana pidettiin $p<0.05$.

v Alle viiden suuruisia odotettuja frekvenssejä esiintyi yli 20 % odotetuista frekvensseistä.

Sekä tutkimusmaakunta- että kaupunki–maaseutu -ulottuvuuksilla tarkasteltuna pohjanmaalaiset ja kaupungin läheisen maaseudun kunnissa asuvat (82 %) olivat eniten samaa mieltä väittämän: *Internetperustainen asiointimahdollisuus on helpottanut viranomaisasiointia kotikunnassani* kanssa, kun kaupunkikunnissa asuvista 75 % ja lappilaisista 73 % oli samaa mieltä väittämän kanssa. Pohjanmaalaiset ja kaupungin läheisen maaseudun kunnissa asuvat (92–94 %) olivat eniten samaa mieltä väittämän: *Yksityiset internetperustaiset palvelut (esim. kauppa-, pankki- ja terveyspalvelut) vastaavat omia tarpeitani* kanssa, kun sekä lappilaisista että ydinmaaseudun kunnissa asuvista 87 % oli samaa mieltä väittämän kanssa. Lappilaiset ja harvaan asutun maaseudun kunnissa asuvat (52–54 %) olivat eniten samaa mieltä väittämän: *Järjestöjen (3. sektori) internetperustaiset palvelut (esim. SPR, vammaisjärjestö, veteraanijärjestö) vastaavat omia tarpeitani* kanssa, kun ydinmaaseudun kunnissa asuvista 39 % ja pohjanmaalaisista 37 % oli samaa mieltä väittämän kanssa. Järjestöjen internetperustaiset palvelut vastaavat selkeästi parhaimmin kansalaisten tarpeita Lapissa ja harvaan asutun maaseudun kunnissa, joissa myös kolmannen sektorin järjestöillä on keskeinen rooli palveluiden tuottajana palveluverkoston harventuessa (Peltosalmi ym. 2018).

Tutkimusmaakunnittain tarkasteltuna pohjoiskarjalaisista 16 % ja pohjanmaalaisista 11 % oli samaa mieltä väittämän: *Olen eriarvoisessa asemassa suhteessa muihin kotikuntani asukkaisiin internetperustaisten palveluiden lisääntymisen vuoksi, koska en voi käyttää sähköisiä palveluja* kanssa. Pohjanmaalaisista 97 % ja lappilaisista 90 % oli samaa mieltä väittämän: *Internetperustaisia asiointimahdollisuuksia tarjottaessa on tärkeää huomioida niiden helppokäyttöisyys myös toimintarajoitteisille kansalaisille (esim. näkövammaiset, liikuntaesteiset)* kanssa.

Kaupunki–maaseutu -ulottuvuudella tarkasteltuna kaupungin läheisen maaseudun kunnissa asuvista 82 % ja ydinmaaseudun kunnissa asuvista 74 % oli samaa mieltä väittämän:

Julkiset internetperustaiset palvelut (esim. Kela, TE-toimisto, verotoimisto) vastaavat omia tarpeitani kanssa. Kaupungin läheisen maaseudun kunnissa asuvista 89 % ja ydinmaaseudun kunnissa asuvista 77 % oli samaa mieltä väittämän: *Internetperustaisten palveluiden käytöturvallisuus on tärkeä kriteeri valitessani asiointikanavaa (sähköinen palvelu vai henkilökohtainen käynti palvelun toimipisteessä)* kanssa. Kaupungin läheisen maaseudun kunnissa asuvista 79 % ja ydinmaaseudun kunnissa asuvista 73 % oli samaa mieltä väittämän: *Internetperustainen asiointimahdollisuus on helpottanut elämäni kotikunnassani* kanssa.

Maakuntatasolla edellä kuvatun analyysin perusteella Pohjanmaalla asuvien näkemykset digiasioinnin ominaisuuksista ja vaikutuksista ovat muiden maakuntien asukkaita myönteisempiä ja Lapissa muita maakuntia kielteisempiä. Kaupunki–maaseutu -ulottuvuudella tarkasteltuna kaupungin läheisen maaseudun kuntien asukkaat arvioivat digiasioinnin ominaisuudet ja vaikutukset muita kuntatyypejä, myös kaupunkikuntia, myönteisemmin.

Taulukoissa 3.–5. kuntatyypeistä on yhdistetty yhdeksi ryhmäksi kaupungit ja kaupunkien läheinen maaseutu sekä toiseksi ryhmäksi harvaan asuttu maaseutu ja ydinmaaseutu. Ryhmät näin yhdistämällä havaintojen ryhmäkohtaiset lukumäärät saatiin riittävän suuriksi Khiin nettiötestin suorittamisen edellytysten varmistamiseksi. Yhdistetyissä ryhmissä kuntatyyppit ovat tutkimuksessa käyttämämme kaupunki–maaseutu -luokituksen keskenään vierekkäisiä kuntatyyppiejä (kaupunkikunta–kaupungin läheisen maaseudun kunta; ydinmaaseudun kunta–harvaan asutun maaseudun kunta).

Taulukko 3. kuvaa eri kansalaisten kokemusta julkisten internetpalveluiden vastaavuudesta omiin tarpeisiin. Johdantokysymyksenä oli *Mitä mieltä olette seuraavista internetperustaista asiointia kuvaavista väittämistä? ja väittämänä julkiset internetperustaiset palvelut (esim. Kela, TE-toimisto, verotoimisto) vastaavat omia tarpeitani.*

Taulukko 3. Saman koulutustason omaavien eri alueilla asuvien kansalaisten kokemus julkisten internetpalveluiden vastaavuudesta omiin tarpeisiin.

Koulutustaso	Mieli-pide	Harvaan asuttu maaseutu ja ydinmaaseutu		Kaupunki ja kaupungin läheinen maaseutu	
		lkm	%	lkm	%
Korkeintaan kansanopistotutkinto ($K_{hi^2}=5,518$, $p=n.s$ (0,063))	Eri mieltä	14	15,2	3	5,5
	Ei samaa eikä eri mieltä	17	18,5	6	10,9
	Samaa mieltä	61	66,3	46	83,6
	Yhteensä	92	100	55	100
Ammattikoulu- tai opistotason tutkinto ($K_{hi^2}=1,164$, $p=n.s$)	Eri mieltä	26	10,4	21	10,2
	Ei samaa eikä eri mieltä	28	11,2	30	14,6
	Samaa mieltä	195	78,3	154	75,1
	Yhteensä	249	100	205	100
Korkeakoulututkinto ($K_{hi^2}=4,023$, $p=n.s$)	Eri mieltä	12	10,8	6	5,2
	Ei samaa eikä eri mieltä	6	5,4	12	10,3
	Samaa mieltä	93	83,8	98	84,5
	Yhteensä	111	100	116	100

Taulukossa 4. tarkastellaan kansalaisten kokemusta pääasiallisesti käytetyn internetyhteyden toimintavarmuudesta ja nopeudesta.

Johdantokysymyksenä oli: *Miten luonnehditte (pääasiallisesti) käyttämäännne internetyhteyttä (toimintavarmuus ja -nopeus)?*

Taulukko 4. Saman ikäisten, saman koulutustason ja työmarkkina-aseman omaavien ja eri alueilla asuvien kansalaisten kokemus pääasiallisesti käytetyn internetyhteyden toimintavarmuudesta ja nopeudesta.

Koulutustaso	Mieli-pide	Harvaan asuttu maaseutu ja ydinmaaseutu		Kaupunki ja kaupungin läheinen maaseutu	
		lkm	%	lkm	%
Samana ikäisten eri alueilla asuvien kansalaisten kokemus pääasiallisesti käytetyn internetyhteyden toimintavarmuudesta ja nopeudesta					
18–34 -vuotiaat ($K_{hi^2}=19,323$, $p<0,001$)	Huonosti	4	4,4	-	-
	Keskinkertaisesti	33	36,3	17	14,8
	Hyvin	54	59,3	98	85,2
	Yhteensä	91	100	115	100
35–64 -vuotiaat ($K_{hi^2}=16,801$, $p<0,001$)	Huonosti	8	2,9	15	6,7
	Keskinkertaisesti	94	33,8	42	18,7
	Hyvin	176	63,3	168	74,7
	Yhteensä	278	100	225	100
65–85 -vuotiaat ($K_{hi^2}=0,669$, $p=n.s$)	Huonosti	5	3,9	3	4,1
	Keskinkertaisesti	40	31,5	19	26,0
	Hyvin	82	64,6	51	69,9
	Yhteensä	127	100	73	100

Koulutustaso	Mieli-pide	Harvaan asuttu maaseutu ja ydinmaaseutu		Kaupunki ja kaupungin läheinen maaseutu	
		lkm	%	lkm	%
Samana koulutustason omaavien eri alueilla asuvien kansalaisten kokemus pääasiallisesti käytetyn internetyhteyden toimintavarmuudesta ja nopeudesta					
Korkeintaan kansanopistotutkinto (K _{hi} ² =5,678, p=n.s (0,058))	Huonosti	6	6,0	2	3,3
	Keskinkertaisesti	39	39,0	14	23,0
	Hyvin	55	55,0	45	73,8
	Yhteensä	100	100	61	100
Ammattikoulu- tai opistotason tutkinto (K _{hi} ² =12,180, p<0,01)	Huonosti	10	3,6	12	5,5
	Keskinkertaisesti	89	32,4	41	18,6
	Hyvin	176	64,0	167	75,9
	Yhteensä	275	100	220	100
Korkeakoulututkinto (K _{hi} ² =7,983, p<0,05)	Huonosti	1	0,8	4	3,2
	Keskinkertaisesti	39	32,8	23	18,3
	Hyvin	79	66,4	99	78,6
	Yhteensä	119	100	126	100
Samana työmarkkina-aseman omaavien eri alueilla asuvien kansalaisten kokemus pääasiallisesti käytetyn internetyhteyden toimintavarmuudesta ja nopeudesta					
Työlliset (K _{hi} ² =16,273, p<0,001)	Huonosti	7	2,7	10	4,1
	Keskinkertaisesti	89	34,5	45	18,6
	Hyvin	162	62,8	187	77,3
	Yhteensä	258	100	242	100
Työttömät (K _{hi} ² =2,069, p=n.s)	Huonosti	1	4,0	1	3,7
	Keskinkertaisesti	9	36,0	5	18,5
	Hyvin	15	60,0	21	77,8
	Yhteensä	25	100	27	100

Yrittäjien pieni määrä aineistossa ei mahdollistanut tarkastelua heidän osaltaan.

Tulostemme mukaan erityisesti harvaan asutulla maaseudulla tai ydinmaaseudulla asuvat nuoret aikuiset (18–34 -vuotiaat) ja heikosti koulutetut henkilöt kokevat internetyhteyden toimivuuden heikommaksi verrattuna heikosti koulutettuihin kaupunkikunnissa tai kaupungin läheisen maaseudun kunnissa asuviin henkilöihin. Harvaan asutun maaseudun tai ydinmaaseudun kunnissa asuvista 18–34 -vuotiaista nuorista aikuisista 69 % koki pääasiallisesti käytetyn internetyhteyden toimintavarmuuden ja nopeuden hyväksi, kun vastaavasti kaupunkikunnissa tai kaupungin läheisen maaseudun kunnissa asuvista nuorista aikuisista 85 % koki samoin (K_{hi}²=19,323, p<0,001). Korkeintaan kansanopistotutkinnon suorittaneista harvaan asutun maaseudun tai ydinmaaseudun kunnissa asuvista henkilöistä

55 % koki pääasiallisesti käytetyn internetyhteyden toimintavarmuuden ja nopeuden hyväksi, kun vastaavasti kaupunkikunnissa tai kaupungin läheisen maaseudun kunnissa asuvista korkeintaan kansanopistotutkinnon suorittaneista henkilöistä 74 % koki samoin. Ero on siis miltei 20 % -yksikköä (K_{hi}²=5,678, p=n.s (0,058)).

Taulukossa 5. tarkastelemme tuloksia analysoiden taustakysymyksiä tietokoneen ja internetyhteyden käytön tiheydestä ja tyypillisimmistä toiminnoista. Johdantokysymyksenä oli: *Kuinka monta kertaa viimeksi kuluneen kuukauden aikana (30 vuorokautta) olette asioinut alla olevien palveluntarjoajien toimipisteissä JA käyttänyt samojen palveluntarjoajien internetpalveluja? Ilmoittakaa asiointikertojenne lukumäärät niille varattuun tilaan.*

Taulukko 5. Saman koulutustason omaavien eri alueilla asuvien kansalaisten julkisten palveluiden toimipisteasiointi- ja internetasiointikerrat viimeksi kuluneen kuukauden (30 vrk) aikana.

	Harvaan asuttu maaseutu ja ydinmaaseutu			Kaupunki ja kaupungin läheinen maaseutu		
	Ka	Md	n	Ka	Md	n
Kelan toimipisteasiointikerrat/kk						
Korkeintaan kansanopistotutkinto	1,6	1,2	17	1,6	1	5
Ammattikoulu- tai opistotason tutkinto	2,3	1	22	1,5	1	30
Korkeakoulututkinto	1,9	1	7	3,4	1	6
Kelan internetasiointikerrat/kk						
Korkeintaan kansanopistotutkinto	1,6	1	20	1,4	1	10
Ammattikoulu- tai opistotason tutkinto	1,9	1	83	3,2	2	59
Korkeakoulututkinto	2,3	1	40	1,7	1	42
TE-toimiston toimipisteasiointikerrat/kk						
Korkeintaan kansanopistotutkinto	-	2	8	-	-	-
Ammattikoulu- tai opistotason tutkinto	-	-	-	1	1	21
Korkeakoulututkinto	-	-	-	-	-	-
TE-toimiston internetasiointikerrat/kk						
Korkeintaan kansanopistotutkinto	1,8	1	14	-	-	-
Ammattikoulu- tai opistotason tutkinto	2,9	2	48	3,1	1	42
Korkeakoulututkinto	1,5	1	35	4,4	3	31
Pankkiasiointikerrat/kk						
Korkeintaan kansanopistotutkinto	4,2	3	36	3,7	2	15
Ammattikoulu- tai opistotason tutkinto	3,2	1	76	3,2	2	74
Korkeakoulututkinto	1,3	1	31	3,5	1	32
Pankki-internetasiointikerrat/kk						
Korkeintaan kansanopistotutkinto	6,5	5	75	8,1	4	53
Ammattikoulu- tai opistotason tutkinto	8,5	5	245	11,4	6	204
Korkeakoulututkinto	13,1	6	111	10,8	8	119
Verotoimiston asiointikerrat/kk						
Korkeintaan kansanopistotutkinto	3,2	2,1	11	-	-	-
Ammattikoulu- tai opistotason tutkinto	1,3	1	9	1,1	1	19
Korkeakoulututkinto	-	-	-	8,3	1	13
Verotoimiston internetasiointikerrat/kk						
Korkeintaan kansanopistotutkinto	1,1	1	11	1,5	1,2	6
Ammattikoulu- tai opistotason tutkinto	1,5	1	61	2,2	1	43
Korkeakoulututkinto	1,9	1	36	2,0	1	35

Tunnusluvut ilmoitettu, mikäli ryhmässä vähintään 5 tapausta. Keskiarvot ilmoitettu lisäksi, mikäli verrattavissa ryhmässä jakaumien vinous esiintyy samansuuntaisena.

Taustakysymysten analyysimme mukaan internetpalveluja käytetään kaupunkikunnissa ja kaupungin läheisen maaseudun kunnissa (yhdistetty ryhmä) hieman enemmän kuin harvaan asutun ja ydinmaaseudun kunnissa (yhdistetty

ryhmä). Suurin haaste internetin käyttöintensiteetin lisäämisessä onkin harvaan asutun ja ydinmaaseudun kunnissa, joissa vähiten koulutetut kyselyyn vastanneet suosivat koulutusteittain tarkasteltuna ainoastaan pankkipal-

veluiden osalta enemmän internetasiointia kuin käyntiasiointia.

5. Johtopäätökset

Suomalaisten asiointikulttuuri elää voimakasta murroskautta asuinalueesta riippumatta asioinnin siirtyessä enenevässä määrin digiasioinniksi. Digiasioinnin arkipäiväistyessä ja digipalveluiden laajentuessa on hyvä tehdä tilanneanalyysi digisaavutettavuudesta eri kuntatyypeissä. Valtiovarainministeriö (2020) on kartoittanut kuntien julkisia digipalveluita palveluiden järjestäjän näkökulmasta todeten, että pienissä kunnissa on enemmän variaatiota digipalvelujen tuotannossa kuin suurissa kunnissa. Myös tämän artikkelitutkimuksen tulostemme mukaan digisaavutettavuus eroaa kuntatyypeittäin. Valtiovarainministeriön (2020) kartoitus ei kuitenkaan omasta tutkimuksestamme poiketen huomioi eri kuntatyyppisiä ja kunnan laajempaa roolia alueellisena toimijana. Sama rajoitus koskee myös suurta osaa nykyisestä digisaavutettavuustutkimuksesta.

Aikaisempi tutkimus nostaa esiin digiasiointivälineiden puutteellisen käyttöosaimisen (de la Fuente 2014; Zheng ym. 2014). Kansalaiskyselyn Likert-asteikollisen väittämäkysymyspatteriston analysointi aluejaon mukaan konkretisoi digisaavutettavuuden merkitystä kunnille ja kansalaisille. Menetelmällisten rajoitteiden vuoksi analyysimme on kuvaileva, eikä suoraan mahdollista vaikutusten analyysiä. Harvaan asutun tai ydinmaaseudun kunnissa asuvat heikosti koulutetut kansalaiset kokevat julkisten palveluntarjoajien digipalveluiden vastaavan omia tarpeita selvästi heikommin kuin vastaavan koulutustason omaavat kaupunkikunnissa tai kaupungin läheisen maaseudun kunnissa asuvat kansalaiset. Tulostemme mukaan Suomessa digisaavutettavuutta määrittää ammatillinen koulutustaso ja jossain määrin kuntatyyppi, muttei ikä ja sukupuoli, joiden merkitys puolestaan korostuu kehittyvissä mais-
(ks. Gupta ym. 2018).

Tuloksemme täydentävät tutkimuksia, joiden mukaan digitaaliset palvelualustat lisäävät

aktiivisten kansalaisten roolia verkostomaisissa yhteistuotantorakenteissa (Chatfield & Reddick 2018) ja painottavat kansalaisten ottamista huomioon (Nalbandian ym. 2013; Schou & Hjelholt 2018; Criado & Villodre 2020). Artikkelitutkimuksemme antaa lisätietoa siitä, miksi erityisesti heikosti koulutettujen harvaan asutun tai ydinmaaseudun kunnissa asuvien kansalaisten kokemus julkisten palveluntarjoajien internetpalveluista on heikko. Tulkintamme mukaan tätä voidaan osittain selittää sillä, että vaikka kokemus internetin toimintavarmuudesta on heikompi harvaan asutun tai ydinmaaseudun kunnissa, on se kuitenkin selvästi kaikkein heikoin nimenomaan heikosti koulutettujen kansalaisten ryhmässä. Korkeammin koulutettujen kansalaisten keskuudessa samanlaista alueellista eroa julkisten internetpalveluiden koetussa vastaavuudessa omiin tarpeisiin ei havaita, kuten ei havaita myöskään saman ikäisten tai samassa työmarkkina-asetmassa olevien eri alueilla asuvien kansalaisten välillä. Tämä asettaa kunnat eri asemaan niiden pyrkiessä hyötymään palveluiden digitalisaatiosta.

Paikallishallinnon tutkimuksen näkökulmasta digisaavutettavuutta arvioitaessa ja kehitettäessä tulisikin huomioida kuntien ominaispiirteet nykyistä paremmin. Digisaavutettavuuden osalta ongelma ei näytä olevan internetyhteyksissä sinänsä, vaikka ne koettiin hieman heikommaksi maaseudulla kautta linjan. Sen sijaan digisaavutettavuus kytkeytyy sekä palveluntarjoajien digipalveluiden ominaisuuksiin että digiasiointivalmiudet omaaviin kuntalaisiin. Jos kunta pyrkii hyötymään digitalisaatiosta, pelkkä kunnan tietohallinnon toimivuus ja digipalveluiden suunnittelu käyttäjälähtöisesti ei riitä. Kuntalaisten tasavertaista osallisuutta voitaisiin lisätä esimerkiksi ottamalla käyttöön Selkokielen neuvottelukunnan esityksen mukaisesti yleiskieltä helpompi selkokieli kuntien digiasiointiportaaleissa, mikä mahdollistaisi kuntalaisten digiasioinnin riippumatta heidän taustoistaan. Selkokeskuksen arvion mukaan Suomessa 650 000–750 000 ihmistä (11–14 % väestöstä) tarvitsee selkokieltä muun muassa kehitysvamman, lukivaikeuden, ikääntymisen,

muistisairauden tai vieraskielisyyden vuoksi. (Poikkeustilanteessa tarvitaan selkokielistä ... 2020; vrt. Nalbandian ym. 2013; Zavattaro ym. 2015.)

Digiasioinnissa on tärkeää sekä asiointiosaaminen että digipalveluiden saavutettavuus alueittain ja väestöryhmittäin. Julkisessa politiikassa painottui aikaisemmin mainitussa Juha Sipilän hallitusohjelmassa kustannustehokkuus palveluiden digitalisoimisessa. Sanna Marinin hallitus asetti tavoitteekseen tuoda julkiset palvelut kansalaisten saataville digitaalisesti vuoteen 2023 mennessä. Tutkimustulostemme perusteella kansalaisten näkemykset erityisesti digiasiointiin liittyvästä osaamisvaatimuksesta sekä taloudellisista resursseista asettavat digipalveluiden käyttöönotolle ja hyödyntämiselle selkeästi suurimmat haasteet harvaan asutun maaseudun kunnissa, missä kansalaisten digiasioinnin osaamisen kehittämistä ja taloudellista mahdollistamista näyttää olevan tarvetta vahvistaa asuinpaikasta riippumattoman digitasarvon toteutumiseksi (Viinamäki ym. 2017).

Tuloksemme ovat samansuuntaisia niiden näkemysten kanssa, jotka korostavat digisaavutettavuuden haastetta harvaanasutuilla alueilla, missä myös perinteiset palvelupisteet ovat harventuneet ja ovat edelleen vaarassa harventua suhteellisesti kaikkein eniten (ks. Nagendra ym. 2012; Farrington ym. 2015). Tulevaisuudessa digisaavutettavuuden varmistamisessa korostuneekin kunnan elinvoimajohtaminen, jonka tulisi luoda puitteet digipalveluiden onnistuneelle toteutukselle. On tärkeää, että kunnan elinvoiman edistämistoimenpiteet tukevat digipalveluiden saavutettavuutta koordinoimalla eri politiikkatoimia. Keskeiseksi nousevat tutkimustulostemme mukaan kuntalaisten saaminen työmarkkinoiden piiriin työvoima- ja elinkeinopoliittisin toimin sekä toisen asteen koulutuksen omistajaohjaus tukemaan kaikkien kuntalaisten ammatillisen koulutuksen hankkimista, sillä työelämässä oleminen kehittää ja ylläpitää kuntalaisten digivalmiuksia.

Elinvoimajohtamisen ongelmana on, että digisaavutettavuuden suhteen osa Suomen väestössä asuu tällä hetkellä julkisen hallinnon

kannalta väärässä paikassa. Tulevien politiikka-toimien tulisi hyödyntää paikkatietopohjaista väestö-, työvoima-, työmatka- ja rakennustieto- sekä tieverkko- ja maankäyttöaineistoon pohjautuvaa, aluetarkkuudeltaan enintään kuntatasolle yleistettyä kaupunki–maaseutuluokitusta, koska se vastaa digiyhteiskunnan julkisen politiikan päätöksentekotarpeisiin paremmin kuin valtakunnallisen tason tai maakuntajakoon perustuva alueluokitus.

Vaikka olemme korostaneet eri kuntatyyppien eroja, on lopuksi todettava, että digitalisoitumisprosessi koskettaa läpileikkaavasti ja monilta osin samansuuntaisesti jokaista kansalaista joko välillisesti tai välittömästi ajasta ja paikasta riippumatta. Tämä edellyttäne kunnissa siirtymää kohti hajautetumpaa ja kumppanuusperusteisempaa digihallintoa sekä sitä tukevaa kuntien elinvoimajohtamista, jossa korostuvat verkostomaisten usein hajautetusti organisoitujen toimijoiden yhdenvertaisuus ja sitoutuneisuus, osallistava yhteisvastuu kehittämisestä sekä lopulta jaetut odotukset ja toiveet digitaalisuudesta. Digieriarvoisuuden merkitys tutkimusaineistomme keruusta nykytilanteeseen on valitettavasti korostunut. Tutkimustulostemme perusteella olisikin hyvä tehdä digiasioinnista ja sen intensiteetistä tutkimus, joka kattaa mahdollisimman laajalti eri väestöryhmät maan eri alueilta ja kuntatyypeistä ennen koronapandemiaa ja sen aikana. Tutkimusasetelmaltaan kehittyneempää regressiomallinnusta hyödyntävässä tutkimuksessa voitaisiin yksityiskohtaisemmin analysoida digitalisaation kansalaisryhmittäisiä ja alueittaisia vaikutuksia sekä huomioida kuntien elinvoimapolitiikan eri ulottuvuuksia.

Lähteet

- 4G-yhteydet ovat hitaampia kuin muutama vuosi sitten ja paikalliset erot ovat valtavia – Katso, kuinka nopea nettiyhteys on kotikunnassasi (27.1.2020).* Verkkojulkaisu.
- Antikainen, J., Honkaniemi, T., Jolkkonen, A., Kahila, P., Kotilainen, A., Kurvinen, A., Lemponen, V., Lundström, N., Luoto, I., Niemi, T., Pyykkönen,

- S.-K., Rehunen, A., Saukkonen, P., Viinamäki, O.-P. & Viinikka, A. (2017). *Smart Countryside. Maaseudun palveluiden kehittäminen ja monipuolistaminen digitalisaatiota ja kokeiluja hyödyntämällä*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 9/2017.
- Asher, H. (2012). *Polling and the public. What every citizen should know*. Eight edition. CQ Press. Washington, DC.
- Asiakaspalvelu 2014 – Yhdessä palvelut lähelle. Julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalvelun jatkovalmistelutyöryhmän loppuraportti 2014. Valtiovarainministeriö, Julkaisuja 20/2014.
- Bridging the rural digital divide (2018). *OECD digital economy papers. February 2018 No. 265*. Verkkojulkaisu.
- Bunyan, S. & Collins, A. (2013). Digital exclusion despite digital accessibility: Empirical evidence from an English city. *Journal of Economic and Social Geography*, Vol. 104, No. 5, s. 588–603.
- Cegarra, N. J. G., Córdoba, P. J. R. & Moreno, C. J. L. (2012). E-government and citizen's engagement with local affairs through e-websites: The case of Spanish municipalities. *International Journal of Information Management*, Vol. 32, s. 469–478.
- Chatfield, A. T. & Reddick, C. (2018). All hands on deck to tweet #sandy: Networked governance of citizen coproduction in turbulent times. *Government Information Quarterly*, Vol. 35, s. 259–272.
- Criado, J.I. & Villodre, J. (2020). Delivering public services through social media in European local governments. An interpretative framework using semantic algorithms, *Local Government Studies*. Verkkojulkaisu.
- Davidsson, P., Palm, M. & Mandre, Å. (2018). *Internetstiftelsen: Svenskarna och internet 2018*. Internetstiftelsen. Verkkojulkaisu.
- Dewan, S. & Riggins, F. (2005). The Digital Divide: Current and Future Research Directions. *Journal of the Association for Information Systems* Vol. 6, No. 12, s. 298–337.
- van Dijk, J. (2009). On Europe, digitally divided. Teoksessa Chadwick, A. & Howard, P.N. *The Handbook of Internet Politics* Lontoo: Routledge, s. 288–304.
- Echikson, W. & Zarra, A. (2018). *Meeting Europe's Connectivity Challenge The Role for Community Networks*. ceps.eu & nternetsociety.org. Verkkojulkaisu.
- Eurostat. (2018). *Statistics Explained. Archive: Urban-rural typology*. (Verkkojulkaisu)
- Eurostat Jahrbuch der Regionen (2018). *Digitale Wirtschaft und Gesellschaft*. Verkkojulkaisu.
- Farrington, J., Philip, L, Cottrill, C., Abbott, P., Blank, G. & Dutton, W. (2015). *Two-Speed Britain: Rural and Urban Internet*. University of Aberdeen. Verkkojulkaisu.
- Feeney, M. K., & Brown, A. (2017). Are small cities online? Content, ranking, and variation of U.S. municipal websites. *Government Information Quarterly*, Vol. 34, No. 1, s. 62–74.
- Feeney, M., Fusi, F., Camarena, L. & Zhang, F. (2019). Towards more digital cities? Change in technology use and perceptions across small and medium-sized US cities. *Local Government Studies*. Verkkojulkaisu.
- Feeney, M. K. & Welch, E.W. (2012). Electronic participation technologies and perceived outcomes for local government managers. *Public Management Review*, Vol. 14 (6), s. 815–833.
- Friemel, T. (2014). The digital divide has grown old: Determinants of a digital divide among seniors. *New Media & Society*. Vol. 18, No. 2, s. 313–331.
- de la Fuente, J. M. R. (2014). E-government strategies in Spanish local governments. *Local Government Studies*, Vol. 40, No. 4, s. 600–620.
- Gil-Garcia, J. R., & T. A. Pardo (2006). Multi-method approaches to understanding the complexity of e-government. *International Journal of Computers, Systems and Signals*, Vol. 7, No. 2, s. 3–17.
- Guillamón, M-D., Ríos, A-M., Gesuele, B. & Metallo, C. (2016). Factors influencing social media use in local governments: The case of Italy and Spain. *Government Information Quarterly*. Vol. 33, No. 3, s. 460–471.
- Gupta, K. P., Singh, S. & Bhaskar, P. (2016). Citizen adoption of e-government: a literature review and conceptual framework. *Electronic Government, an International Journal*, Vol. 12, No. 2, s. 160–185.
- Heeringa, S., West, B.T. & Berglund, P.A. (2010). *Applied Survey Data Analysis*. Boca Raton: Taylor & Francis.
- Helminen, V., Nurmio, K., Rehunen, A., Ristimäki, M., Oinonen, K., Tiitu, M., Kotavaara, O., Antikainen, H. & Rusanen, J. (2014). *Kaupunki-maaseutu-alueluokitus. Paikkatietoihin perustuvan alueluokituksen muodostamisperiaatteet*. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 25|2014. Verkkojulkaisu.
- Henrich-Matejka, J. (2011). *Guideline on e-services for rural areas*. Work package: 6. Verkkojulkaisu.
- Hilbert, M. (2015). *Digital Divide(s)*. In book: *The International Encyclopedia of Digital Communication and Society*. Wiley Online Library.
- Hodge, H., Carson, D., Carson, D., Newman, L. & Garrett, J. (2016). Using Internet technologies in rural communities to access services: The views of older people and service providers. *Journal of Rural Studies*, Vol. 54, s. 469–478.
- Honkaniemi, T. & Luoto, I. (2016). *Paikallisuus ja digitalisaatio. Valokuituverkkojen merkitys maa-*

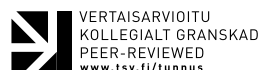
- seutualueiden kehittämisessä. Vaasan yliopisto, Selvityksiä ja raportteja 210. Verkkojulkaisu.
- IKT-Einsatz in Haushalten (2012). *Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien in Haushalten 2012*. Herausgegeben von STATISTIK AUSTRIA, 2012. Verkkojulkaisu.
- Joshi, S. & Wehn, U. (2017). From Assumptions to artifacts: Unfolding e-participation within multi-level governance. *Electronic Journal of e-Governance*, Vol. 15, s. 116–129.
- Kauppila, T., Kiiski, K. & Lehtonen, M. (2018). *Sähköhelmenkalastus Sosiaalihuollon sähköisten palvelujen nykytila ja kehittämistarpeet*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 14/2018. Verkkojulkaisu.
- Laaksonen, S. (2013). *Surveyymetodiikka. Aineiston kokoamisesta puhdistamisen kautta analyysiin*. Ventus Publishing.
- Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (2019/306).
- Lazar, J., Goldstein, D. F. & Taylor, A. (2015). *Ensuring Digital Accessibility through Process and Policy*. Lontoo: Elsevier.
- Lewthwaite, S. & James, A. (2020). Accessible at last? What do new European digital accessibility laws mean for disabled people in the UK? *Disability & Society*. Verkkojulkaisu.
- Mahdollisuuksien maaseutu. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2014–2020* (2014). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 9/2014. Verkkojulkaisu.
- Meijer, A. J. & Torenvlied, R. (2014). Social media and the new organization of government communications: An empirical analysis of twitter usage by the Dutch Police. *American review of public administration*, Vol. 46, No. 2, s. 143–161.
- Meklin, P. (2015). *Sote-uudistus – mistä uudistuksen hyödyt syntyvät?* ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja 3/2015.
- Nagendra R.V., Beecroft, M., Nelson, J.D., Corsar, D. & Edwards, P. (2012). Transport poverty meets the digital divide: Accessibility and connectivity in rural communities. *Journal of Transport Geography*, Vol. 21, s. 102–112.
- Nalbandian, J., O’Neil, R., Wilkes, J. & Kaufman, A. (2013). Contemporary challenges in local government: Evolving roles and responsibilities, structures and processes. *Public Administration Review*, Vol. 73, No. 4, s. 567–574.
- OECD (2008). *Rural Policy Reviews: Finland*. OECD Publishing, Pariisi.
- OECD (2018). Bridging the rural digital divide, *OECD Digital Economy Papers*, No. 265, OECD Publishing: Pariisi.
- Peltosalmi, J., Eronen, A., Litmanen, T., Londén, P., Näätänen, A.-M., Ruuskanen, P. & Selander, K. (2018). *Järjestöbarometri 2018*. SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry. Verkkojulkaisu.
- Poikkeustilanteessa tarvitaan selkokielistä viestintää 8.5.2020*. Verkkojulkaisu.
- Pyykönen, M. & Lehtonen, O. (2016). *Tietoliikenneyhteyksien merkitys maatilojen ja kuntien kehityksessä*. Luonnonvarakeskus, Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 56/2016.
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma*. Hallitusohjelma, Valtioneuvoston kanslia, Hallituksen julkaisusarja 1/2011. Verkkojulkaisu.
- Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019*. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. Verkkojulkaisu.
- Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019*. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Verkkojulkaisu.
- Ragnedda, M. & Kreitem, H. (2018). *The Three Levels of Digital Divide in East EU Countries*. DOI: 10.30547/worldofmedia.4.2018.1. Verkkojulkaisu.
- Randall, L. & Berlina, A. (2019). *Governing the digital transition in nordic regions: The human element*. NORDREGIO REPORT 2019:4. Verkkojulkaisu.
- Rantanen, M., Lehtola, I., Hyyryläinen, T. & Hiltunen, M. J. (2012). *Palvelujen saavutettavuuden käsite ja ulottuvuudet*. Teoksessa Rehunen, A., Rantanen, M., Lehtola, I. & Hiltunen M. J. (toim.) *Palvelujen saavutettavuus muutoksessa – maaseudun vakituisten ja vapaa-ajan asukkaiden palveluympäristön kehityssuunnat ja uudet mahdollisuudet*. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Raportteja 88, s. 13–21.
- Roivas, S. (2009). *Tietoyhteiskunnan lupaus. Tieto- ja kommunikaatioteknologioiden sosiaalisesta soveltamisesta*. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 830. Verkkojulkaisu.
- Saavutettavuusdirektiivi (2016/2102).
- Sayago, S. (2019) *Perspectives on Human-Computer Interaction Research with Older People*. Cham: Springer.
- Schou, J. & Hjelholt, M. (2018). *Digitalization and Public Sector Transformations*. Palgrave Macmillan.
- Selkälä, A., Viinamäki, L., Suikkanen, A. & Vasari, P. (2016). e-Kansalaisuus syrjäseudulla. Internetin käyttökokemuksia Lapista. *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 81, No. 3, s. 332–342.
- Snead, J.T. & Wright, E. (2014). E-government research in the United States. *Government Information Quarterly*, Vol. 31, No. 1, s. 129–136.
- Syvjäjärvi, A. & Kivivirta, V. (2017). *Tulevaisuuden kunta ja digitalisaatio – kohti digikuntaa ja digikuntalaista*. Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen,

- K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) *Tulevaisuuden kunta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, s. 265–277.
- The Digital Economy and Society Index (DESI) (2019). Verkkojulkaisu.
- Thompson, S.K. (2012). *Sampling*. Hoboken: Wiley & Sons.
- Tilastokeskus a. *Maaseutuindikaattorit-tietokanta*. <http://tilastokeskus.fi/tup/msind/index.html> (luettu 24.10.2020)
- Tilastokeskus b. *Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö*. Liitetaulukot. Verkkojulkaisu. <http://www.stat.fi/til/sutivi/tau.html> (luettu 24.10.2020)
- Tranos, E., Reggiani, A. & Nijkampa, P. (2013). Accessibility of cities in the digital economy. *Cities*, Vol. 30, s. 59–67.
- Twizyimana, J.D. & Andersson, A. (2019). The public value of E-Government – A literature review. *Government Information Quarterly*, Vol. 36, No. 1, 167–178.
- Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 29.5.2015 nimitetyn pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmasta*. Verkkojulkaisu.
- Valtiovarainministeriö (2020). *Kartoitus kuntien digitaalisista palveluista*. Digitalisaation edistämisen ohjelman loppuraportti 24.4.2020. Verkkojulkaisu.
- Vehko, T., Ruotsalainen, S., & Hyppönen, H. (2019). *E-health and e-welfare of Finland: Check point 2018*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 7/2019.
- Viinämäki, L., Kivivirta, V., Selkälä, A., Voutilainen, O., Syväjärvi, A. & Suikkanen, A. (2017). ... *ajasta ja paikasta riippumatta ... Digikansalaisuus ja palveluiden saavutettavuus maaseudulla –hankkeen loppuraportti*. LAPIN AMKIN JULKAISUJA. Sarja A. Referee-tutkimukset 1/2017. Verkkojulkaisu.
- Yildiz, M. (2007). E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government Information Quarterly*, Vol. 24, No. 3, s. 646–665.
- Zavattaro, S. M., French, P. E., & Mohanty, S. D. (2015). A sentiment analysis of U.S. local government tweets: The connection between tone and citizen involvement. *Government Information Quarterly*, Vol. 32, No. 3, s. 333–341.
- Zhang, F. & Feeney, M. K. (2018). Managerial ambivalence and electronic civic engagement: The role of public manager beliefs and perceived needs. *Public Administration Review*, Vol. 78, No. 1, s. 58–70.
- Zheng, Y., Schachter, H. L. & Holzer, M. (2014). The impact of government form on e-participation: A study of New Jersey municipalities. *Government Information Quarterly*, Vol. 31, No. 4, s. 653–659.

Kiitokset

Tutkijaryhmä kiittää Digikansalaisuus ja palveluiden saavutettavuus maaseudulla -tutkimushankkeen rahoittamisesta maa- ja metsätalousministeriötä.

Kaupunkien sisäistä valvontaa koskevat tilintarkastuskertomusten mukautusmäärät laskussa: katsaus vuosiin 2009–2017



Mikko Paananen, Mikko Lilja & Jaakko Rönkkö

Tiivistelmä

Vuonna 2012 annetussa hallituksen esityksessä kuntalain muuttamiseksi (HE 24/2012 vp) esitettiin, että kuntien sisäisen valvonnan tila on heikko. Kyseisessä hallituksen esityksessä nostettiin esiin useita ongelmakohtia kuntien sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa. Näin ollen nähtiin tarpeelliseksi tiukentaa sisäisen valvonnan sääntelyä kuntalaissa ja siten velvoittaa kunnat kehittämään omaa toimintaansa. Tämä kuntalain uudistus astui voimaan 1.1.2014

Uudistetun kuntalain vaikutuksista sisäisen valvonnan nykytilaan tiedetään kuitenkin tois-
taiseksi hyvin vähän. Tämä tutkimus käsittelee teemaa perehtymällä tilintarkastuskertomusten sisäistä valvontaa koskeviin mukautuksiin suomalaisissa kaupungeissa vuodesta 2009 vuoteen 2017. Tutkimuksen aikajakso on hedelmällinen, koska se mahdollistaa mukautusten tutkimisen sekä ennen että jälkeen lainsäädännön muutosta. Tutkimuksessa havaitaan laskeva trendi sisäiseen valvontaan liittyvissä mukautuksissa, erityisesti lainmuutoksen jälkeen. Kun sisäistä valvontaa koskevia mukautuksia oli vuosina 2009–2013 keskimäärin 22,5 prosenttia, niin vuosina 2014–2017 niitä oli enää 13,7 prosenttia.

Avainsanat:

sisäinen valvonta, kuntien tilintarkastus, tilintarkastuskertomusten mukautukset

Abstract

In 2012, the Government proposal of Local Government Act (HE 24/2012 vp) indicated that the status of municipalities' internal control activities is weak. The proposal pointed out several faults related to the internal control and risk management of municipalities. As a result, it was considered necessary to tighten the internal control related statutes of Local Government Act to command municipalities to implement better internal control activities. New internal control related statutes of the act came into force on January 1st 2014.

So far, little is known about the effects of tightened internal control regulation on status of internal control activities in municipalities. This descriptive paper takes a look into the theme exploring internal control related audit report modifications in Finnish cities in period from 2009 to 2017. It is a fruitful period of research since it enables to research modifications before and

after the tightened regulation. It concludes that there is a decreasing trend of internal control related modifications, especially after the amendment. While 22.5 percent of the audit reports had internal control related modifications related to financial years 2009–2013 on average, 13.7 percent of the audit reports had such modifications related to financial years 2014–2017.

Keywords:

internal control, municipal audit, audit report modifications

1. Johdanto

Sisäinen valvonta on keskeinen osa kunnan johtamisjärjestelmää. Sen tärkeydestä huolimatta viime vuosina on kuitenkin esitetty, että kuntien johtamisjärjestelmässä on näiltä osin merkittäviä puutteita. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 24/2012 vp, 5) todetaan, että sisäisen valvontaan¹ ja riskienhallintaan liittyy useita epäkohtia (ks. myös HE 24/2012 vp, nykytilaa koskevat yksityiskohdat, luku 3). Siinä kuvataan muun muassa kunnanhallitusten sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevia selontekoja vuoden 2010 tilinpäätösten perusteella seuraavasti: ”i) Suurten kaupunkien lisäksi vain harvan kunnan sisäisen valvonnan selonteko perustui järjestelmälliseen toimintatavan kuvaukseen sekä arviointikehikkoon ja sisäisen valvonnan arviointikriteerejä ei pääsääntöisesti ollut esitetty; ii) Riskienhallinnan järjestämistä ei ollut kuvattu eivätkä riskien kartoitukset pääsääntöisesti olleet kattavia ja ajan tasalla; iii) Selonteoissa oli vain harvoin

viitattu edellisen vuoden selontekoon sekä siinä esitettyihin kehittämistoimenpiteisiin ja sisäisen valvonnan kokonaisarvioita ei pääsääntöisesti ollut esitetty” (HE 24/2012 vp², 5). Jatkona hallituksen esityksessä annettuun kritiikkiin Kiviaho, Oulasvirta ja Paananen (2014) toteisivat tutkimuksessaan kuntien riskienhallinnan keskimääräisen kypsyyden olevan varsin heikko. He esittivät lisäksi, että riskienhallinnan kehittäminen kuntasektorilla on heidän havaintojensa perusteella välttämätöntä. Erityisen kiinnostavina havaintoina voidaan nostaa esiin, että riskienhallinnan toimintamalli ja raportointikäytännöt eivät ole kunnissa ja kuntayhtymissä riittävällä tasolla. Samassa yhteydessä nostettiin esiin myös sisäisen tarkastuksen hyödyntämisen vähyys.

Hallituksen esityksen perusteella voidaan siis yleisesti päätellä, että kuntien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan nykytila ennen kuntalain (410/2015) uudistusta oli heikko. Tämän ohella on tehty useita hallituksen esitystä tukevia havaintoja kuntien riskienhallinnan heikkoon

¹ Tässä tutkimuksessa sisäisellä valvonnalla ”...tarkoitetaan sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joilla pyritään varmistamaan toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus. Se on osa kunnan johtamisjärjestelmää sekä kunnan johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskien hallintaa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia” (HE 24/2012 vp, s. 4)

² Hallintovaliokunnan mietintö HaVM. 9/2012 vp.: ”Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.”

nykytilaan liittyen ennen kuntalain uudistusta (Kiviahho, Oulasvirta, Paananen ja Sandström, 2014; Kiviahho, Oulasvirta ja Paananen, 2015; Oulasvirta & Anttiroiko, 2017). Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehitystarpeitten takia hallitus esitti kuntalakiin useita kuntien sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa tiukentavia säännöksiä, joiden tavoitteena oli velvoittaa kunnat toimeenpanemaan aikaisempaa kokonaisvaltaisempaa, systemaattisempaa ja tehokkaampaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Käytännössä tällä viitataan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisten viitekehysten (esim. the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission -järjestön julkaisemat COSO Internal Control ja COSO Enterprise Risk Management sekä ISO 31000 Riskienhallinta) mukaisiin organisoitintapoihin.

Hallituksen esityksen (HE 24/2012 vp) mukaiset tiukennukset astuivat voimaan 1.1.2014. Tältä osin uudistetun kuntalain vaikutuksista sisäisen valvonnan nykytilaan tiedetään kuitenkin toistaiseksi hyvin vähän. On epäselvää, millaisia vaikutuksia lainsäädännön muutoksilla on ollut. Tätä voidaan pitää merkittävänä tutkimusaukkona, koska uusilla säännöksillä on ollut merkittäviä vaikutuksia kuntien ja kuntayhtymien johtamisjärjestelmiin. Tämän vuoksi on tärkeää arvioida, millä tavoin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tiukennetut kuntalain säännökset ovat vaikuttaneet niiden yleiseen tilaan kunnissa.

Tässä tutkimuksessa johtamisen viitekehyyseen kuuluvaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan teemaa tutkitaan tarkastelemalla Suomen kaupunkien tilintarkastuskertomusten sisäistä valvontaa koskevia kannanottoja. Riippumattomien ja objektiivista tarkastustyötä tekevien tilintarkastajien julkisia raportteja tarkastelemalla on mahdollista luoda varsin kattava kokonaiskuva suomalaisten kaupunkien sisäisen valvonnan tilasta. Aikaisemmat tutkimukset ovat selkeästi osoittaneet, että suomalaisten kuntien sisäisen valvonnan heikko nykytila on ilmennyt myös kuntien tilintarkastuskertomusten sisäistä valvontaa koskevien mukautusten suurena määränä. Paananen ja Rönkkö (2015) osoitti-

vat, että vuosina 2009–2013 peräti 22,7 prosenttia kuntien tilintarkastuskertomuksista piti sisällään sisäistä valvontaa koskevia mukautuksia. Määrää voidaan pitää varsin suurena. Tässä tutkimuksessa tutkitaan, kuinka kaupunkien sisäistä valvontaa koskevien mukautusten määrä on kehittynyt vuosina 2009–2017. Tarkasteluajanjakso on hedelmällinen, sillä aikaisemmin esitetty sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen liittyvä kuntalain uudistus ajoittuu sen puoliväliin.

Tutkimuksen perusteella pyritään siis arvioimaan, onko kuntien sisäistä valvontaa koskevilla kuntalain säädöksillä ollut vaikutusta kaupunkien tilintarkastuskertomusten sisäistä valvontaa koskevien mukautusten määrään. Tutkimustulos tuo siten osaltaan tärkeää tietoa siitä, onko kuntien sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan tasoa saatu kehitettyä viime vuosina.

Tutkimusartikkeli on organisoitu siten, että johdannon jälkeen luvussa 2 esitetään tutkimuksen menetelmät sekä tutkimusaineisto, luvussa 3 määritellään sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä luvussa 4 käsitellään tiivistetysti Hallituksen esityksessä (HE 2012 vp) esiin nostetut kuntien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan heikkoa nykytilaan ilmentävät epäkohdat. Luvussa 5 käsitellään tiiviisti kuntien sisäistä valvontaa koskevat viimeaikaiset uudistukset ja nykylainsäädäntö. Luvussa 6 esitetään tutkimuksen tulokset. Luvussa 7 tehdään tutkimuksen johtopäätökset.

2. Menetelmät ja aineisto

Tutkimus perustuu kaikkiin Manner-Suomen kaupunkeihin. Tutkimus on laadullinen tutkimus ja siinä keskitytään tarkastelemaan kerättyä aineistoa eli kaupunkien tilintarkastuskertomuksia tiettyjä aihepiirejä koskevien mukautusten näkökulmasta. Tutkimuksessa tarkastellaan mukautuksia koskevia historiallisia trendejä, kiinnittäen erityisesti huomiota niiden muutoksiin tämän tutkimuksen kannalta tärkeän kuntalain uudistuksen molemmin puolin.

Tutkimuksessa toteutettiin empiirinen katso, joka siis perustui kaikilta suomalaisilta

kaupungeilta (pois lukien Maarianhamina) kerättyihin tilintarkastuskertomuksiin ajanjaksolta 2009–2017. Tutkimusaineisto edustaa 99,8 prosenttia kyseisen ajanjakson kaikista tilintarkastuskertomuksista (953 kaupunkikohtaista havaintoa). Tutkimusmenetelmänä on käytetty sisällön erittelyä, sillä kaupunkien tilintarkastuskertomusinformaatiota kuvataan prosenttijakamien avulla ja aineistosta pyritään laskemaan yhteneväisyyksiä, tässä tapauksessa sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan mukautettuja kannanottoja (Tuomi & Sarajärvi 2018, 119-135). Empiirisen katsauksen pohjalta on muodostettu tilintarkastuskertomusten sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan kannanottoja koskevia prosentuaalisia jakaumia, joita analysoimalla pyritään muodostamaan päätelmiä kaupunkien sisäisen valvonnan tilasta.

Tilastollista analysointia varten muodostettiin kuntalain mukainen tilintarkastuskertomusten sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan kannanottoja koskeva binaarinen eli kaksiarvoinen muuttuja. Niitä koskevat kannanotot muunnettiin numeeriseen muotoon siten, että jos kannanotto ei ollut vakiomuotoinen (= ”Kaupungin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta on järjestetty asianmukaisesti”), sille annettiin lukuarvo 1, muutoin 0. Perusmuuttujan lisäksi muodostettiin toinen binaarinen muuttuja, joka kuvaa sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja konsernivalvontaa koskevia kuntalain mukaisia ”muistutuksia”. Kuntalain mukaan tilintarkastajan tulee tehdä tilivelvolliseen kohdistuva muistutus, jos hän havaitsee, ”että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen” (Kuntalaki 410/2015).

3. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan määrittelyä

Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa määriteltäessä viitataan usein sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisiin viitekehyksiin. Näitä ovat esimerkiksi COSO Internal Control, COSO

Enterprise Risk Management, ISO 31000 Riskienhallinta. Alkuperäiset ja perustaltaan varsin samanlaisina pysyneet viitekehykset ovat vastaavassa järjestyksessä vuosilta 1992, 2004 ja 2009, joten yleisesti hyväksytyt ja myös kuntien toimintaympäristöön soveltuva malli sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiselle on ollut olemassa jo varsin pitkään. Nämä edellä mainitut viitekehykset määrittelevät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan keskenään varsin samankaltaisesti (Jokipii 2009). Määritelmien yhteisenä ja samalla keskeisenä piirteenä on esittää sisäinen valvonta ja riskienhallinta tavoitteiden saavuttamista varmentavana systeeminä tai prosessina. Organisaation tavoitteet ja niiden saavuttaminen luovatkin luontevan ja ymmärrettävän lähtökohdan arvioida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta. Viitekehyyksissä tämän systeemin tai prosessin tavoitteet jaetaan tyypillisesti muutamaannoin rinnakkain esitettyyn aihealueeseen. Usein käytetään tavoitteiden jakoa toiminnan tuloksellisuuteen liittyviin, vaatimustenmukaisuuteen liittyviin ja tiedon asianmukaisuuteen liittyviin tavoitteisiin. (IFAC 2006). Tyypillistä on myös jakaa itse ilmiö eli sisäinen valvonta ja riskienhallinta asian hahmottamista tukeviin osa-alueisiin. Nämä osa-alueet sisältävät esimerkiksi seuraavat kokonaisuudet: valvontaympäristö, riskienhallinta (tai riskienarviointi), valvontatoimenpiteet, kommunikaatio ja informaatio sekä seuranta (COSO 2013).

Vaikka näitä tunnettuja sisäisen valvonnan määritelmiä on siis useita, sisältävät ne määritelmän samankaltaisuuden lisäksi myös monilta osin yhtenäistä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ajattelua. Toisaalta on tarpeen ymmärtää, että viitekehykset antavat varsin geneeristä ohjeistusta, joten jokaisen kunnan ja kuntayhtymän on tarpeen muodostaa käsitys tarkoituksenmukaisesta sisäisestä valvonnasta juuri heidän omassa organisaatiossaan (ks. esim. Länsiluoto, Jokipii & Eklund, 2016). Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan määritelmä voidaan nähdä näiden viitekehysten pohjalta laajana ja ongelmallisena rajana (Pfister 2009), mikä osaltaan voi vaikeuttaa johtamisen tä-

män osa-alueen asianmukaista järjestämistä ja toimeenpanoa. Lisäksi voidaan arvioida, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan painoarvon suhteellisen nopean kasvun edellyttämää osaamista ei välttämättä kaikista kunnista löydy valmiiksi, jolloin tämän monimuotoisen aihealueen osaamisen kerryttäminen ja sen hyödyntäminen johtamisjärjestelmän kehittämisessä on aikaa vievä prosessi.

Kuten edellä todettiin, sisäisen valvonnan määrittäminen on jossain määrin ongelmallista. Näin ollen on tarpeen nostaa esiin kysymys myös sisäisen valvonnan hyödyistä ja haittoista. Lähtökohtaisesti voitaneen ajatella, että kaikenlainen johtamiseen liittyvä toiminta voi aiheuttaa sekä hyötyjä että haittoja. Esimerkiksi Chalmers, Hay ja Khlif (2018) ovat kuitenkin todenneet, että sisäisestä valvonnasta on tieteellisen tutkimuksen keinoin kyetty tunnistamaan merkittäviä hyötyjä. Heidän mukaansa asianmukainen sisäinen valvonta voi muun muassa kehittää hallintoa ja samalla parantaa päätöksenteon laatua. Myös Peterson (2018) esittää tutkimuksessaan, että hyvin suunniteltu ja tehokas sisäinen valvonta on tärkeässä osassa kuntien hallinnon ongelmien vähentämisessä.

Kuntalain tarkoittamat sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat yleisen määritelmän kanssa yhtäpitävästi osa kunnan johtamista ja hallintaa. Niiden avulla arvioidaan erityisesti asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä kunnan prosesseja ja toimintaa uhkaavia riskejä. Vuodesta 2014 alkaen kuntalain mukaan valtuuston on täytynyt päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista, jotka ohjaavat sitovasti kunnanhallitusta sen huolehtiessa kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä (Harjula & Prättälä 2019).

Nykyinen kuntalaki 14 §: Valtuuston tehtävät

Kunnassa on valtuusto, joka vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa. Valtuusto päättää:

7) sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista;

Sisäisen valvonnan merkitystä on entisestään korostanut myös kuntalaissa jo vuonna 2014 esitetty vaatimus kertoa kunnan toteuttamasta valvonnasta ja siitä tehdyistä johtopäätöksistä.

Nykyinen kuntalaki 115 §: Toimintakertomus

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on yleisohjeessaan kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta antanut tarkempaa ohjausta tästä kuntalain velvoitteesta. Viimeisin päivitetty ohje on vuodelta 2019, josta voidaan todeta, että asian esittämiseen liittyvä ohjeistus kehittyi edelleen.

Hahmotettaessa kuntien sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa on tarpeen tunnistaa, että tehtäväkenttä ulottuu varsin laajalle. Vaikka sisäinen valvonta onkin jokaisen yhteisön toimivan johdon tehtävä, on kunnan johdon varmistettava eri tavoin (sopimuksilla, konserniohjeilla sekä omistajaohjauksen muilla keinoilla), että sisäistä valvontaa toteutetaan myös kunnan ulkopuolisissa organisaatioissa. Kunnan sisäisen valvonnan merkityksen voidaan arvioida korostuvan toiminnan muuttuessa entistä monimuotoisemmaksi (Harjula & Prättälä 2019).

Kuntien sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta keskusteltaessa onkin siis tarpeen huomioida myös konserniulottuvuus. Konsernihallinta osana laajaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kokonaisuutta onkin tärkeä osa kuntakonsernin johtamis-

ta. Konsernivalvonnasta vastaa kuntalain (410/2015) mukaan konsernijohto.

Nykyinen kuntalaki 48 §: Konsernijohto
Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Hallintosäännössä määrätään konsernijohdon tehtävistä ja toimivallan jaosta. Konsernijohto vastaa kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle kuntalaiksi (HE 268/2014 vp, 177) avataan konsernivalvonnan toteuttamista. Kyseisen hallituksen esityksen mukaan konsernivalvonnan kohdealueita ovat erityisesti konserniyhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointi ja raportointi. Kyseisessä esityksessä ohjataan varsin käytännönläheisesti konsernivalvonnan toteuttamista. Kunnassa voitaisiin muun ohessa määritellä tunnusluvut ja mittarit, joilla konsernin muiden yhteisöjen ja säätiöiden kannattavuutta, vaikuttavuutta ja talouden tilaa arvioidaan. Lisäksi varsin keskeistä olisi, että konsernivalvonnassa seurattaisiin valtuuston tytäryhteisöille ja säätiöille asettamien tavoitteiden toteutumista, konserniohjeen noudattamista sekä riskienhallintajärjestelmien toimivuutta. Näistä erityisesti riskienhallintajärjestelmien toimivuuden arviointi yhteisön ulkopuolelta lienee ainakin ajoittain ongelmallista. Koska edellä esitetty tehtävälistaus käsittää pelkästään konsernivalvonnan alle luontevasti määriteltävissä olevia perustehtäviä, voidaan tulkita, että sen ei ole ollut tarkoitus muuttaa vallinnutta asiaan perehtyneen toimijan käsitystä, vaan ennemminkin yhtenäistää eri tasoisten toimijoiden ymmärrystä asiasta.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan muutosten yhteydessä on luontevaa jäsentää uudestaan myös tilintarkastajan työtehtävää kunnissa ja kuntayhtymissä, koska kuntien tilintarkastus on jo aikaisemmin irrotettu erilliseksi osakseen tilintarkastuslain (18.9.2015/1141) ulkopuolelle.

Kuntalain (10.4.2015/410) mukaan kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastaja toimii tilintarkastuslaista poiketen tehtävässään virkavastuulla. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan säännösten muutoksen ohella siis myös tilintarkastajan tehtäväkentän kuvausta on vuosikymmenen aikana tarkennettu. Ennen vuoden 2012 kuntalain muutosta tilintarkastajan oli kuntalain mukaan tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta ja konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Voidaan siis todeta, että tilintarkastajan työtehtävissä sisäinen valvonta näkyi jo vuonna 2012, mutta säännös jätti jossain määrin epäselväksi riskienhallinnan merkityksen. Riskienhallinta asiana on kuitenkin yksi sisäisen valvonnan ilmentymistä, jonka arviointia voidaan parhaimmillaan tehdä selkeiden dokumenttien perusteella. Vuoden 2012 muutoksessa siis riskienhallinta nostettiin sisäisen valvonnan rinnalle, jolloin riskien ja niiden hallinnan painottaminen näkyi selkeämmin. Muutoksen jälkeen sanamuoto kuuluikin, että tilintarkastajien on tarkastettava, onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Sisällöllisesti muutos ei välttämättä ollut kovin merkittävä, mutta toi silti selkeytystä ja tavoiteltua painoarvoa riskienhallintaprosessin ohella myös konserninäkökulmalle. Muutos oli samalla varsin luonteva, koska kuntien organisoituminen konsernimuotoon oli jatkunut jo vuosia. Nykyisin voimassa olevan kuntalain (10.4.2015/410) mukaan tilintarkastajien on tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Sisällöllinen muutos edellisestä säännösmuodosta lienee suhteellisen vähäinen. Uudistettu esitysmuoto keskittyy edelleen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen, jolloin toimeenpanon tarkastaminen voisi tilintarkastajan näkökulmasta jäädä sanavalinnan takia jossain määrin epäselväksi. Hallituksen esitys (HE 268/2014) kuitenkin hyvin selvittää lain tarkoitusta, koska sen mukaan ”tilintarkastajan tulisi kuitenkin raportoida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan järjestämisen asianmukaisuuden lisäksi myös

toimeenpanossa esiin tulleista olennaisista puutteista”. Hallituksen esityksen kautta esitetty selvennys on tarpeen, jotta tarpeeton tulkinnanvaraisuus vähenee. Toisaalta voidaan arvioida, että tilintarkastajat eivät liene lähtökohtaisesti aikaisemminkaan tulkinneet termiä ”järjestäminen” sanatarkasti ja jättäneet toimeenpanoa huomiotta, koska odotetun toiminnan puuttuminen ja siten aiheutuneet ongelmat ovat käytännön tasolla havaittavissa tosiasiallisina tapahtumina. Tilintarkastajan tehtävän kuvaus kuntalaissa on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan osalta viime vuosina siis muuttunut useaan kertaan. Toisaalta muutoksista voidaan tulkita, että niissä on pyritty kirjoittamaan pääsisällöltään sama asia selkeämpään ja informatiivisempaan muotoon. Muutosten aiheuttama sisällöllinen kehitys on kuitenkin ollut suhteellisen vähäistä, joten tilintarkastajien laatimaa raportointia tilintarkastuskertomuksen muodossa voidaan luontevasti hyödyntää koko tutkimuksen aineiston aikaväliltä 2009–2017 kuvaamaan omalta osaltaan kuntien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan kehitystä.

Tässä tutkimuksessa sisäisellä valvonnalla (kuntalain mukaisesti) ”...tarkoitetaan sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joilla pyritään varmistamaan toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus. Se on osa kunnan johtamisjärjestelmää sekä kunnan johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskien hallintaa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia” (HE 24/2012 vp, s. 4)

4. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila ennen vuonna 2014 voimaantullutta kuntalain uudistusta

Kuntien hyvään hallintotapaan on määritelmällisesti kuulunut jo pitkään yleisesti hyväksytyinä osa-alueina sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen sekä lakien ja määräyksien

noudattaminen (esim. OECD 2004 ja Laesterä 2010). Laesterä (2010, 112) näkee, että riskienhallinta on kuntakentässään kehittynyt toki lähtökohtaisesti siksi, että sitä tarvitaan, mutta myös siitä syystä, että tietotekniikan kehitys on mahdollistanut erilaisten matemaattisten mallien hyödyntämisen riskien arviointiin. Hänen tutkimuksensa mukaan riskienhallinta on kehittyessään samalla otettu osaksi kuntien hyvää hallintoa.

Myllymäki (2007) on pohtinut tämän tutkimuksen kannalta tärkeää sisäisen valvonnan ja tilintarkastuksen suhdetta. Hän tulkitsee sisäisen valvonnan toimivuuden tarkastamisen yhdeksi tilintarkastuksen tärkeimmistä tehtävistä, koska sisäisen valvonnan tavoitteena on sekä laillisuuden että tarkoituksenmukaisuuden toteuttaminen. Hänen mukaansa asianmukainenkaan sisäinen valvonta ei voi korvata tilintarkastusta, mutta tilintarkastajan ei tule myöskään ryhtyä paikkaamaan huonosti toimivaa sisäistä valvontaa, koska tämä taas saattaa heikentää kokonaisvalvontaa. Näin ollen sisäinen valvonta ja tilintarkastus kytkeytyvät kuntakentässä tiiviisti ja monin tavoin toisiinsa.

Suomessa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuut kuntien ja kuntakonsernien johtamisessa ovat edellisen vuosikymmenen vaihteessa perustuneet muun muassa hyviksi todettuihin johtamiskäytäntöihin ja suosituksiin hyvästä johtamis- ja hallintotavasta. Esimerkiksi Kuntaliiton (2009) laatima julkaisu ”Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa” painotti, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta tulee saada olennaiseksi osaksi toiminnan johtamista, suunnittelua ja päätöksentekoa. Lisäksi suositus korosti, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on osa johtamista ja näkökulmana asiaan on johdon näkökulma. Näin ollen esimerkiksi Kuntaliitto on jo aikaisemmin pyrkinyt nostamaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitystä kuntien ja kuntayhtymien johtamisjärjestelmissä. Näissä pyrkimyksissä ei kuitenkaan ole hallituksen esityksessä kuntalain muuttamisesta (HE 24/2012 vp) esitetyn arvion mukaan riittävässä määrin onnistuttu.

Kuntalaissa sisäinen valvonta ja riskienhallinta johdon tehtävänä on alkanut korostua kuitenkin vasta kuluvan vuosikymmenen alkupuolella. Ennen kuntalain osittaisuudistusta vuonna 2012 säännöksiä sisäisestä valvonnasta ei ollut kyseisessä laissa muualla kuin tilintarkastajan tehtävissä. Tätä voidaan pitää ainakin jossain määrin hämmentävänä asiantilana, koska jos tilintarkastajan tulee tarkastaa jotain asiaa, niin lähtökohtaisena ajatuksena lienee, että jollain taholla on velvollisuus toteuttaa kyseinen asia. Toisaalta tästä kuntalain muotoilusta toki voitiin päätellä, että kuntalaki velvoitti järjestämään osana johtamista asianmukaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan. Muutostarve kuntalaissa voitiin kuitenkin tunnistaa. Käytännössä tällainen epäsuora velvoite on voinut jäädä osalle kunnan tai kuntayhtymän vastuullisista toimijoista ainakin jossain määrin epäselväksi. Toteutettu vuoden 2012 osittaisuudistus kuitenkin selvensi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käsitteitä, minkä voidaan tulkita olleen omiaan parantamaan vastuullisten toimijoiden ymmärrystä asiasta ja siihen liittyvistä velvollisuuksista. (HE 268/2014 vp). Samalla voidaan tulkita, että kuntien oman talouden hoitamiselvelvoitteita lainsäädännön avulla tiukennettiin juuri sisäistä valvontaa ja riskien hallintaa koskevalla sääntelyllä (Harjula & Prättälä 2019). Voidaan myös arvioida, että tämän jossain määrin vaikeasti määriteltävän ilmiön kehittyminen luontevaksi osaksi kuntien laajan esimiesjoukon tehtäväkenttää ottaa oman aikansa.

Viimeisin kuntien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan nykytilaa koskeva laajamittainen analyysi on tehty kuntalain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 24/2012 vp), jonka perusteella kuntalakiin tehtiin merkittäviä teemaa koskevia tiukennuksia. Alla on esitetty referoituna ennen uudistusta havaitut sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa koskevat keskeiset kehitystarpeet (HE 24/2012 vp, 4):

- Johtosäännön tasolla sisäinen valvonta on säännelty lähinnä suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa sekä osassa sairaanhoitopiirejä ja koulutuskuntayhtymiä. Käytännössä

tämä tarkoittaa lähinnä sisäisen valvonnan vastuiden määrittelyä.

- Riskienhallinta on usein kuntien hallintosäännöissä todettu hallituksen vastuuksi. Sisällöllisesti arvioiden sääntely on hyvin suppeaa eikä se välttämättä aikaansaa riittävän selkeää ja kattavaa tilivelvollisuutta kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tulokellisuudesta.
- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeita on laadittu vastaavalla tavalla lähinnä suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa sekä osassa sairaanhoitopiireissä ja koulutuskuntayhtymiä.
- Etenkin suurten kaupunkien ohjeistukset vastaavat melko pitkälti kansainvälisiä sisäisen valvonnan standardeja. Muissa kunnallisissa yhteisöissä sisäisen valvonnan ohjeistukset ovat usein vanhentuneita ja keskittyvät suppeasti lähinnä hallinnon ja taloudenhoidon kysymyksiin ja ovat usein osa hallinto- tai taloussääntöjä.
- Riskienhallinnan periaatteita ei useinkaan ole laadittuna eikä niitä ole valtuusto hyväksynyt. Riskienhallinnan järjestelmä ja prosessi eivät siten varmenna riskien kokonaisvaltaista tunnistamista, analysointia ja priorisointia sekä ennaltaehkäisyä ja hallintaa.
- Riskienhallinta ei ole kytkeytynyt osaksi toiminnan suunnittelua ja päätöksentekoa sekä seurantaa ja arviointia.
- Ylimmän viranhaltijajohdon tietoisuus kokonaisvaltaisesta sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on usein riittämätöntä. Myöskään valtuuston ja hallituksen sitoutuminen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen ei ole ollut joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta riittävää.
- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käsitteiden määrittely, tilivelvollisten toimijoiden ja henkilöstön kouluttaminen, systemaattinen toimeenpano sekä seuranta ja arviointi toteutuvat kunnissa harvoin.
- Hallituksella, johtavilla viranhaltijoilla, esimiehillä ja henkilöstöllä ei siten usein

ole riittäviä edellytyksiä viedä sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa käytäntöön vastuualueillaan.

- Sisäinen valvonta ymmärretään vielä liian usein osaksi tarkastusta eikä johtamista ja luottamushenkilöiden taholta viranhaltijoiden tehtäväksi.

On ilmeistä, että hallituksen esityksen perusteella kuntien sisäisen valvonnan tilaa ennen kuntalain uudistamista voidaan pitää heikkona. Vastaavaa johtopäätöstä indikoivat myös havainnot kuntien tilintarkastuskertomusten sisäistä valvontaa koskevien mukautusten määristä. Paananen ja Rönkkö (2015) havaitsivat, että aikavälillä 2009–2013 keskimäärin peräti 22,7 prosentissa kuntien tilintarkastuskertomuksia oli sisäistä valvontaa koskevia mukautuksia. Tätä voidaan pitää suurena, koska tilintarkastajan tulee luonnollisesti harkita tarkasti, milloin mukauttaa julkiseen tietoon tulevaa tilintarkastuskertomusta. Tässä yhteydessä on tarpeen huomioida sekin, että tilintarkastaja ei voi kevyin perustein mukauttaa tilintarkastuskertomusta senkään takia, ettei mukautus aiheuta tarpeetonta haittaa vastuuvälillisille. Esimerkiksi nykyisen kuntalain (10.4.2015/410) 125 §:ssä ohjataan edellistä kuntalakia vastaavasti tilintarkastajaa seuraavasti: ”Jos tilintarkastaja havaitsee, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus.” Kuntalaki velvoittaa siten nostamaan esiin vain ne puutteet tai virheet, jotka eivät ole vähäisiä. Voidaan siten päätellä, että useissa muissakin kunnissa on löydettävissä puutteita tai vähintään kehitystarpeita, mutta ne eivät näy tilintarkastuskertomuksessa, koska ne eivät ole ylittäneet kuntalain asettamaa ”kynnystä”. Myös Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa -suositus on jo pitkään osaltaan ohjannut tilintarkastuskertomusten laadintaa (Suomen Tilintarkastajat ry 2017). Tämän suosituksen mukaan tilintarkastajan tulee muistutuksen ohella antaa tilintarkastuskertomuksessa tarpeelliset lisätiedot, mikäli tarkastuksessa on tullut esiin

merkityksellisiä seikkoja. Tätä taustaa vasten lainlaatijan aikaisemmin kuvatussa kuntalain muutokseen liittyvässä hallituksen esityksessä esiin tuoma arvio kuntien ja kuntayhtymien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistarpeesta näyttää perustellulta.

5. Kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat uudistukset

Sisäistä valvontaa koskevia uudistuksia kunnissa ja kuntayhtymissä on käsitelty suhteellisen kattavasti eri foorumeilla (Kiviaho 2012a; Kiviaho 2012b; Kiviaho, Oulasvirta & Paananen 2014). Nykyisen kuntalain (410/2015) ja aikaisemman uudistetun kuntalain (365/1995) mukaan sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa kunnanhallitukselle säädettyä hallinnon ja taloudenhoidon vastuutehtävää sekä kunnanjohtajalle säädettyä hallinnon, taloudenhoidon ja kunnan muun toiminnan johtotehtävää. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta operatiivisena toimintana kuuluvat puolestaan kunnanhallitukselle, kunnanjohtajalle tai pormestarille sekä kunnan muulle johdolle. Kuntalain uudistettujen säännösten mukaan valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista (mm. tehtävät ja vastuut, lähestymistapa, raportointivelvoitteet ja soveltamisala). Kunnan hallintosäännössä tulee esittää määräykset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunnanhallituksella on velvollisuus ohjeistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ja toimeenpano, lauta- ja johtokunnilla on velvollisuus valvoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanoa sekä johtavilla viranhaltijoilla on velvollisuus toimeenpanna sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa omilla vastuualueillaan.

Viime vuosina on korostettu eri aihealueiden asiantuntijoiden merkitystä osana sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä. Esimerkiksi lainsäädännön ja muiden normien noudattamisessa ja sen valvonnassa nähdään oikeustieteellisen koulutuksen saaneiden hen-

kilöiden merkitys varsin tärkeänä. Lisäksi sisäisen tarkastuksen hyödyntäminen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden arvioinnissa ja siten myös kehittämisessä on nostettu aikaisempaa selkeämmin esiin (Anderson & Eubanks 2015). Osassa kunnista onkin järjestetty sisäinen tarkastus arvioimaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa. Tällainen aktiivinen sisäisen valvonnan arviointitoiminta on perusteltua muun muassa siitä syystä, että tavoitteita uhkaavat riskit muuttuvat ajan myötä ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulisi tuki kehittyä riskien muuttumisen mukana, jotta valvonta olisi oikein kohdistettu. (Coetzee 2016; Coetzee & Lubbe 2013). Sisäisillä tarkastajilla on todettu olevan riittävästi osaamista ja objektiivinen lähtökohta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan systeemin arvioimiseen, jolloin he kykenevät nostamaan esiin kokonaisuuteen liittyvät heikkoudet (Roussy & Brivot 2016). Toisaalta asiantuntijoiden ja sisäisen tarkastuksen hyödyntäminen ei vähennä johdon vastuuta tämän prosessin tai systeemin järjestäjänä, mutta ensin mainitut toimijat voivat hyvinkin parantaa sen laatua.

Hallituksen esityksestä (HE 24/2012 vp, 5) ilmenee, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen tulee perustua systemaattiseen ja dokumentoituun toimintatapaan, joka varmentaa osana johtamista, toiminnan ja talouden suunnittelua, päätöksentekoa sekä taloudenhoitoa riskien hallintaa ja tavoitteiden saavuttamista. Riskienhallinnan tulee olla luonteeltaan kokonaisvaltaista, jolloin se kuntakonsernin tasolla kattaa strategiset, toiminnalliset, taloudelliset sekä lakien ja hyvän hallintotavan noudattamiseen liittyvät riskit. Sen tulee sisältää riskien tunnistaminen, arviointi, hallinnan toimenpiteiden määrittely ja valvonta, sekä tuloksellisuuden arviointi. Riskienhallintaa tulee toimeenpanna dokumentoidusti, ja sen tuloksellisuudesta tulee raportoida hallitukselle säännönmukaisesti. Dokumentoinnin merkitystä voidaan arvioida painotetun aikaisempaa enemmän. Tämä osaltaan mahdollistaa aikaisempaa paremmin sekä johdon itsearvioinnin että kuntalain (10.4.2015/410) mukaan kunnissa

ja kuntayhtymissä pakollisten tarkastus- ja arviointitoimijoiden eli tilintarkastajan ja tarkastuslautakunnan tekemän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioinnin. Tämä oletus toki perustuu ajatukseen, että kunnat ja kuntayhtymät ovat parantaneet sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan dokumentoinnin tasoaan.

Kunnanhallitus on puolestaan velvollinen raportoimaan kuntalain perusteella toimintakertomuksessaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan järjestämisestä. Raportoinnin tulee läpinäkyvästi osoittaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelmällinen toimintatapa kunnassa ja kuntakonsernissa. Sen tulee perustua todennettavissa olevaan seuranta- ja arviointitietoon sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämisestä sekä tuloksellisuudesta, mikä lienee mahdollista vain silloin kun dokumentointi on riittävällä tasolla. Johtopäätöksenä tulee esittää perusteltu arvio järjestelmän tuloksellisuudesta suhteessa riskeihin ja tavoitteisiin. Järjestelmän toimivuuden arvioinnin perusteella tulee esittää tarvittavat korjaavat toimenpiteet. (HE 24/2012 vp). Tällainen avoimuus on toki tarpeellista ja suotavaa, mutta esimerkiksi sairaanhoitopiirien kuntayhtymien osalta on voitu otokseen perustuen todeta, että korjaavien toimenpiteiden esittäminen jää monin paikoin varsin suppeaksi (Lilja 2016, 94–98).

Tilintarkastajien on tarkastettava uudistetun kuntalain perusteella, onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tilintarkastajan tulee kuntakonsernin tasolla tarkastaa: ovatko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut määriteltä asianmukaisesti hallintosäännössä; onko valtuusto päättänyt sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet; onko sisäinen valvonta ja kokonaisvaltaisen riskienhallinta asianmukaisesti järjestetty ja tuloksellista sekä antaako raportointi toimintakertomuksessa oikean ja riittävän kuvan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuudesta. (HE 24/2012 vp). Kuten aikaisemmin esitettiin, tarkastaminen kohdistuu myös siihen, että sisäi-

nen valvonta ja riskienhallinta on järjestämisen lisäksi asianmukaisesti toimeenpantu.

Harjula ja Prättälä (2019) painottavatkin, että tilintarkastajan tehtäviin kuuluu sisäisen valvonnan tai konsernivalvonnan järjestämisen arviointi, mutta ei tokikaan näiden tehtävien toteuttaminen. He tulkitsevat osaltaan, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaiseen järjestämiseen voisivat kuulua ainakin seuraavat kokonaisuudet:

- Onko valtuusto päättänyt sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista?
- Onko hallintosäännössä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta riittävät määräykset?
- Ovatko kunnanhallitus ja mahdolliset muut kunnan toimielimet ohjeistaneet sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen ja seurannan?

6. Tulokset

Tutkimuksen kuvailevat analyysit perustuvat kaikilta suomalaisilta kaupungeilta (pois lukien Maarianhamina) kerättyihin tilintarkastuskertomuksiin ajanjaksolta 2009–2017.

Tutkimusaineisto edusti 99,8 prosenttia kyseisen ajanjakson kaikista tilintarkastuskertomuksista (953 kaupunkikohtaista havaintoa). Tilastollista analysointia varten muodostettiin kuntalain mukainen tilintarkastuskertomusten sisäistä valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan kannanottoja koskeva binaarinen muuttuja. Lisäksi tarkasteltiin sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja konsernivalvontaa koskevia kuntalain mukaisia *muistutuksia*. Kuten edellä on esitetty, kuntalain mukaan tilintarkastajan tulee tehdä tilivelvolliseen kohdistuva muistutus, jos hän havaitsee, ”että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen” (Kuntalaki 410/2015). Taulukossa 1 on kuvattu sisäistä valvontaa koskevat mukautukset Suomen kaupungeissa vuosina 2009–2017. Taulukko osoittaa yleisesti, että sisäistä valvontaa koskevien mukautusten trendi on laskeva. Kun tilikautta 1-12/2009 koskevia mukautuksia oli 26,7 prosentissa kaupungeista, tilikautta 1-12/2017 koskevia mukautuksia oli 8,5 prosentissa kaupungeista. Tämän tutkimuksen kannalta on kuitenkin kiinnostavaa tarkastella mukautusten kehitystä uudistetun kuntalain voimaan tulon jälkeen 1.1.2014. Toisaalta

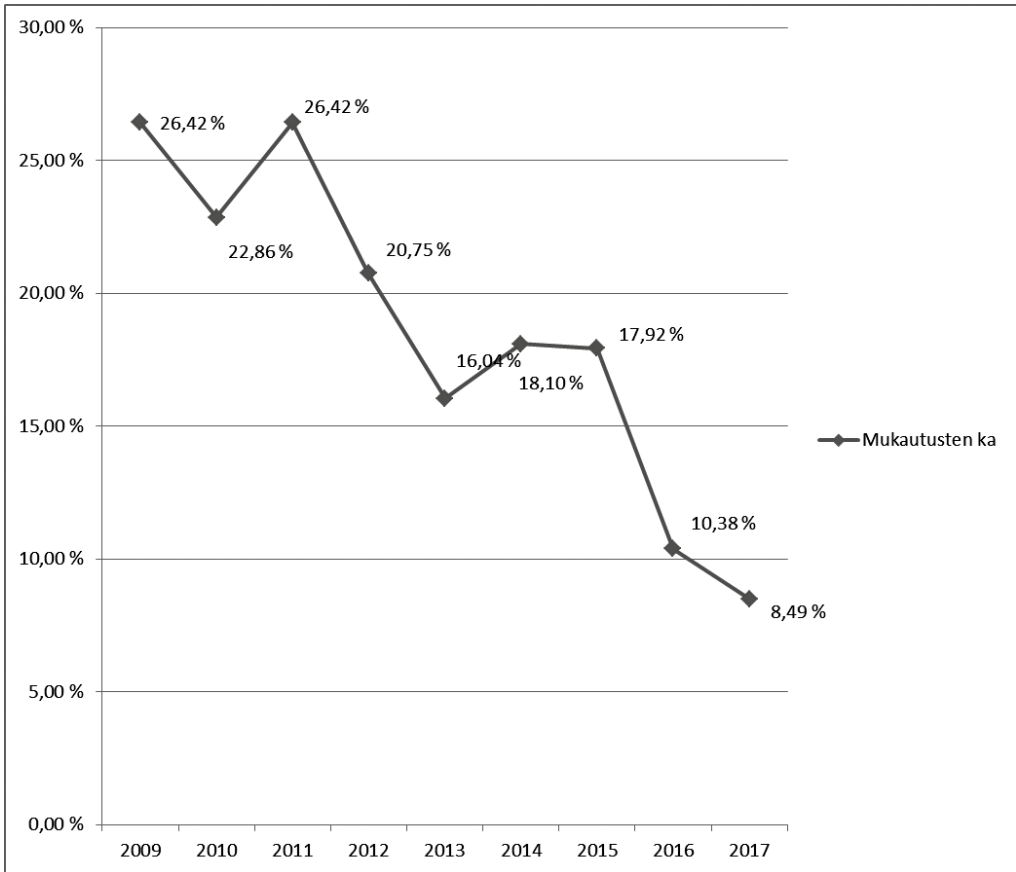
Taulukko 1. Sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja konsernivalvontaa koskevat tilintarkastuskertomusten mukautukset Suomen kaupungeissa 2009–2017

Vuosi	Kaupunkien lkm	Mukautusten lkm	Mukautusten ka
2009	106	28	26,42 %
2010	105	24	22,86 %
2011	106	28	26,42 %
2012	106	22	20,75 %
2013	106	17	16,04 %
2014	105	19	18,10 %
2015	106	19	17,92 %
2016	106	11	10,38 %
2017	106	9	8,49 %
2009–2013	529	119	22,50 %
2014–2017	423	58	13,71 %
2009–2017	952	177	18,59 %

Hallituksen esitys annettiin 29.3.2012 (HE 24 /2012 vp), jolloin sisäistä valvontaa koskevat uudet säännökset tulivat kuntien tietoon jo ennen uudistetun lain voimaantuloa. Täten voidaan olettaa, että lakiuudistuksen ensimmäisiä vaikutuksia näkyy mahdollisesti jo tilikausia 1–12/2012 ja 1–12/2013 koskevissa tilintarkastuskertomuksissa. Taulukko 1 osoittaakin, että tilikautta 1–12/2012 koskevissa tilintarkastuskertomuksissa oli merkittävästi vähemmän mukautuksia (keskimäärin 20,7 prosentissa), kuin sisäistä valvontaa koskevien mukautusten huippuvuosina 2009 ja 2011, jolloin mukautuksia oli 26,4 prosentissa kaupunkien tilintarkastuskertomuksista. Sisäisen valvonnan mukautusten määrä laski edelleen kuntalain uudistuksen

jälkeen koskien tilikautta 1–12/2014, jolloin mukautuksia oli keskimäärin 18,1 prosentissa kaupungeista. Siitä saakka sisäistä valvontaa koskevien mukautusten määrä on ollut selvästi laskeva. Tilikaudella 1–12/2015 mukautuksia oli 17,9 prosentissa, tilikaudella 1–12/2016 10,3 prosentissa ja tilikaudella 1–12/2017 enää 8,4 prosentissa kaupunkien tilintarkastuskertomuksia. Taulukko 1 osoittaa, että sisäisen valvonnan mukautukset ovat vähentyneet merkittävästi Hallituksen esityksen (HE 24 /2012 vp) antamisen, mutta erityisesti uudistetun kuntalain 1.1.2014 voimaan astumisen jälkeen. Ennen kuntalain uudistusta tilikausilla 1–12/2009 – 1–12/2013 sisäistä valvontaa koskevia mukautuksia oli keskimäärin 22,5 prosentissa kaupun-

Kuvio 1. Sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja konsernivalvontaa koskevat tilintarkastuskertomusten mukautukset Suomen kaupungeissa 2009–2017



kien tilintarkastuskertomuksia (tässä tulee huomioida mahdollinen Hallituksen esityksen pienentävä vaikutus koskien tilikautia 1–12/2012 ja 1–12/2014). Kuntalain uudistuksen jälkeen tilikautilla 1–12/2014 – 1–12/2017 sisäistä valvontaa koskevia mukautuksia oli puolestaan keskimäärin 13,7 prosentissa kaupunkien tilintarkastuskertomuksia. Kuvio 1 kuvaa sisäistä valvontaa koskevien mukautusten keskiarvoja tilikautilla 1–12/2009 – 1–12/2017. Kuvio osoittaa, että mukautuksia koskeva suunta on ollut tarkastelujaksolla selvästi laskeva.

Taulukko 2 kuvaa sisäistä valvontaa koskevia kuntalain mukaisten muistutusten määriä. Taulukko osoittaa, että sisäistä valvontaa koskevat muistutukset ovat harvinaisia. Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajat tekevät niitä vuosittain ainoastaan joitakin kappaletta. Taulukosta ilmenee, että muistutusten osalta ei ole osoitettavissa tarkasteluajanjaksoilla selkeää trendiä. Koko tarkasteluajanjaksoilla sisäistä valvontaa koskevia muistutuksia oli keskimäärin 2,2 prosentissa kaupunkien tilintarkastuskertomuksia. Määrää voidaan pitää vähäisenä.

Tutkimustulokset osoittavat, että sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvät tilintarkastuskertomusten mukautukset ovat tarkasteluajanjaksoilla 2009–2017 vähentyneet. Tämän perusteella voitaneen siis olettaa, että myös

kuntien sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvät olennaiset puutteet ovat vähentyneet. Tämä kehityssuunta oli edellä todetusti lainsäätäjällä tavoitteena kuntalain vuoden 2014 alussa voimaantulleella lakiuudistuksella. Samalla on tarpeen todeta, että tutkimus ei kykene, eikä pyrikään osoittamaan, että juuri kyseinen lakiuudistus olisi tuottanut tämän toivotun kehityksen. Tutkimuksen tulosten perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että kuntien sisäistä valvontaa koskevalla kuntalain säädöksillä on voinut ollut vaikutusta kaupunkien tilintarkastuskertomusten sisäistä valvontaa koskevien mukautusten määrään niitä vähentävästi.

7. Johtopäätökset

Kuntien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa on aikaisemmin pidetty yleisesti ottaen heikkona (ks. HE 24/2012 vp, s. 5). Tämän vuoksi sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevia kuntalain säännöksiä tiukennettiin merkittävästi 1.1.2014 alkaen. Aikaisemminhan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suoranaista vastuuttamista johdon tehtäväksi ei kuntalaista sellaisenaan löytenyt. Toki kuntalaisissa esitetyn tilintarkastajan tehtäväkuvauksen kautta vastuu voitiin tunnistaa. Vuonna 2014 voimaantulleeseen kuntalain muutokseen liittyvässä hallituksen esityksessä esitettiin varsin selkeästi, että

Taulukko 2. Sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja konsernivalvontaa koskevat tilintarkastuskertomusten muistutukset Suomen kaupungeissa 2009–2017

Vuosi	Kaupunkien lkm	Muistutusten lkm	Muistutusten ka
2009	106	0	0,00 %
2010	105	1	0,95 %
2011	106	4	3,77 %
2012	106	3	2,83 %
2013	106	4	3,77 %
2014	105	0	0,00 %
2015	106	4	3,77 %
2016	106	2	1,89 %
2017	106	3	2,83 %
Yht.	952	21	2,21 %

lain sanamuodot eivät kuitenkaan olleet ainaakaan käytännön toiminnan tasolta arvioituna riittävän selkeät. Tarve laadukkaalle sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle on kuitenkin mm. viime vuosien kuntien konsermirakenteiden kehitys ja palveluiden järjestämistapojen monimuotoistuminen huomioden ollut ilmeinen. Kunnista on kehittynyt organisaatorakenteeltaan monimuotoisia konserneja, joka tuottavat, hankkivat ja rahoittavat kuntalaisilleen palveluita monin eri tavoin. Valvonnan ja riskienhallinnan tulee ulottua emokunnan lisäksi paitsi konserniyhteisöjen tasolle, niin myös erilaisiin kuntakonsernin ulkopuolisten palveluntuottajien kanssa tehtyihin järjestelyihin.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli osaltaan selvittää, onko kuntalain uudistuksella ollut vaikutusta kuntien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaan. Teemaa tutkittiin selvittämällä sisäistä valvontaa koskevien tilintarkastuskertomusten mukautusten määrää kaupungeissa vuonna 2014 voimaantulleen lakiuudistuksen molemmiin puolin. Tutkimuksessa selvitettiin mukautuksia kaiken kaikkiaan yhdeksän vuoden ajanjaksolla; vuosina 2009–2017. Tutkimustulosten perusteella voidaan yleisesti päätellä, että sisäistä valvontaa koskevien mukautusten määrä oli tarkasteluajanjaksolla selvästi laskeva. Näyttää siltä, että tilintarkastajat havaitsivat tarkasteluajanjakson loppupuolella merkittävästi vähemmän olennaisia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuuteen liittyviä epäkohtia. Mukautusten merkittävä väheneminen kohdistuu erityisesti tarkastelujakson kahteen viimeiseen vuoteen. Tässä tutkimuksessa päätellään, että kehitys saattaa johtua osin kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien säädösten tiukenuksista, jotka astuivat siis voimaan 1.1.2014. On kuitenkin mahdollista, että mukautuksiin liittyy myös yleisesti laskeva trendi tilintarkastustoimialalla. Koska tilintarkastuskertomusten mukautusmääriä koskeva tutkimus on Suomessa hyvin vähäistä, myöskään tätä yleisen trendinomaisen laskun mahdollisuutta ei voitu tämän tutkimuksen perusteella sulkea pois. Tämän tutkimuksen tulosten valossa näyttäisi

kokonaisuutena arvioiden siltä, että lainsäätäjän hallituksen esityksessäkkin esittämiin huoliin on suomalaisissa kaupungeissa kyetty vastaamaan, koska riippumattomat tilintarkastajat ovat vähenevissä määrin joutuneet moittimaan kaupunkien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyistä (ks. HE 24/2012 vp, s. 5). Tämän tutkimuksen analyysimenetelmillä ei kuitenkaan ole pyrittykään selvittämään tarkempia syy-seuraussuhteita.

Lisäksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tason myönteiseen kehitykseen on voinut osaltaan vaikuttaa viime vuosina uudistettujen yleisesti hyväksytyjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan mallien (COSO Internal Control uudistui vuonna 2013 ja COSO Enterprise Risk Management vuonna 2017) ympärillä käyty vilkas keskustelu. Kansainvälisesti tunnustettujen viitekehysten käyttäminen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen tukena on voinut omalta osaltaan vakuuttaa riippumattomat tilintarkastajat sisäisen valvonnan riittävästä tasosta suomalaisissa kaupungeissa. Viitekehysten hyödyntämisen myötä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistuksista on saatu suomalaisissa kaupungeissa rakenteellisesti yhdenmukaisempia ja ulkopuolisten riippumattomien tilintarkastajien arviointityöstä on siten tullut selkeämpää. Hallituksen esityksessäkkin (HE 24/2012 vp) todettiin, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen tulee perustua systemaattiseen ja dokumentoituun toimintatapaan, joten edellä mainittujen kansainvälisten yleisesti hyväksytyjen viitekehysten yleistymisen suomalaisten kaupunkien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyiden tukena lienee myös lainsäätäjän näkökulmasta positiivinen kehityssuunta.

Toisaalta tämän tutkimuksen tarkasteluajanjakson alkuvuosien mukautetut tilintarkastuskertomukset ovat saattaneet saada aikaan kiihtyvää kehitystyötä tarkastuksen kohdeorganisaatioissa, jolloin mukautetuilla tilintarkastuskertomuksilla olisi ollut kuntien hallinnon kehittämiseen suotuisa vaikutus. Mukautetun tilintarkastuskertomuksen saaneiden kaupunkien viranhaltijajohto luottamushenkilöjohton

kannustamana ovat saattaneet tarttua sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehitystyöhön tarmokkaasti, jolloin tarkastelujakson myöhemmät kertomukset olisivat vakiomuotoisia. Tähän kehitystyöhön on saattanut osaltaan vaikuttaa positiivisesti myös lainsäädännön selkeytyminen vastuukysymysten osalta. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella tällaista johtopäätöstä ei kuitenkaan ole varauksetta mahdollista tehdä. Tutkimuksen myötä nousee eittämättä esiin tutkimusaukkoja, joiden täyttäminen nykyisin voimakkaassa muutostilassa olevien paikallisdemokratiaorganisaatioiden näkökulmasta voidaan arvioida olevan tiedeyhteisölle tärkeää. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen ja toimeenpanon muutokseen vaikuttavien tekijöiden tarkempi selvittäminen on eittämättä tärkeä ja samalla kiinnostava jatkotutkimusaihe.

Lähteet

- Anderson, D.J. & Eubanks, G. (2015). *Leveraging COSO Across the Three Lines of Defense*. The Institute of Internal Auditors, Miami.
- Chalmers, K., Hay, D. & Khelif, H. (2019). *Internal control in accounting research: A review*. Journal of Accounting Literature 42 (2019) 80–103.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) ja The Institute of Internal Auditors.
- Coetzee, P. (2016). Contribution of internal auditing to risk management: Perceptions of public sector senior management. *International Journal of Public Sector Management* Vol. 29 No. 4, 2016 pp. 348-364
- Coetzee, P. ja Lubbe, D. (2013b), *The use of risk management principles in planning an internal audit engagement*, Southern African Business Review, Vol. 2, pp. 113-139
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (2013). *Internal Control – Integrated Framework: Executive Summary*. http://www.coso.org/documents/990025P_Executive_Summary_final_may20_e.pdf.
- Hallintovaliokunnan mietintö HaVM. 9/2012 vp.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2019). Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Alma Talent Oy, Helsinki.
- HE 24/2012 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta)
- HE 268/2014 vp (Hallituksen esityksessä eduskunnalle kuntalaiksi)
- International Federation of Accountants (IFAC) (2006). *Internal Controls – A Review of Current Developments*. Information Paper, August 2006.
- Jokipii, A. (2009). *Determinants and consequences of internal control in firms: a contingency theory based analysis*. Published online: 8 March 2009 Springer Science+Business Media, LLC.
- Kiviaho, M. (2012a). *Sisäinen valvonta ja riskienhallinta uudessa kunnalaissa*. Syyneissä 1/2012, 7–8.
- Kiviaho, M. (2012b). *Kuntalakiin velvoitteet sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä*. Kuntalehti 10/2012, 83–84.
- Kiviaho, M., Oulasvirta, L. & Paananen, M. (2014). *Riskienhallinta murroksessa. Havaintoja kuntien riskienhallinnan nykytilasta 2012*. Suomen Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki. Luettu 27.10.2018. http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/riskienhallinta_ebook.pdf
- Kuntalaki (410/2015).
- Kuntaliitto (2009). *Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa*. Suomen Kuntaliiton verkkojulkaisu.
- Laesterä, E. (2010). *Finanssiriskit Suomen kunnissa*. Tampere University Press.
- Lilja, M. (2016). *Hyötyä vai haittaa? Kolme näkökulmaa suomalaisten sairaanhoitopiirien sisäiseen valvontaan*. Tampere University Press.
- Länsiluoto, A., Jokipii, A. & Eklund, T. (2016). *Internal control effectiveness – a clustering approach*. *Managerial Auditing Journal*. Vol. 31 No. 1, 2016. pp. 5–34.
- Myllymäki, A. (2007). *Finanssivalvonta-oikeus - Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta*. Alma Talent Oy.
- OECD (2004): *OECD Principles of Corporate Governance*.
- Oulasvirta, L. & Anttiroiko, A.-V. (2017). *Adoption of comprehensive risk management in local government*. *Local Government Studies* 43 (3), 451–474.
- Oulasvirta, L., Kiviaho, M., Paananen, M. & Sandström, J. (2014). *Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käsite ja nykytila kunnissa ja kuntayhtymissä*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 42 (3), 253–264.
- Paananen, M. & Rönkkö, J. (2015). *Kuntien ja kuntayhtymien tilintarkastuskertomusten mukauttamisen: empiirinen katsaus tilintarkastuskertomuksiin vuosilta 2009-2015*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 43 (3), 246–254.
- Peterson, A. N. (2018). *Differences in internal control*

- weaknesses among varying municipal election policies.* Journal of Accounting and Public Policy 37 (2018) 191–206.
- Pfister, J. A. (2009). *Managing Organizational Culture for Effective Internal Control.* Physica-Verlag Berlin, Heidelberg.
- Paananen, M. ja Rönkkö, J. (2015). *Kuntien ja kuntayhtymien tilintarkastuskertomusten mukauttaminen: empirinen katsaus tilintarkastuskertomuksiin vuosilta 2009–2013.* Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2015
- Roussy, M. & Brivot, M. (2016). *Internal audit quality: a polysemous notion?* Accounting, Auditing & Accountability Journal. Vol. 29 No. 5, 2016. pp. 714-738
- Suomen Tilintarkastajat ry (2017). *Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa –suositus.* Tilintarkastuslaki (18.9.2015/1141).
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi.* Uudistettu laitos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Onko PARAS-hankkeen tavoitteet saavutettu kuntien perusopetustoimessa? Tutkimus kuntaliitosten meno- ja tuottavuusvaikutuksista



Niko Vartiainen

Tiivistelmä

Tässä tutkimuksessa tutkitaan PARAS-hankkeen aikana toteutettujen kuntaliitosten vaikutuksia kuntien perusopetustoimen kustannuskehitykseen ja tuottavuuteen. Tuottavuusvaikutuksia tarkastellaan oppilas- ja opetustuntikohtaisten kustannusten näkökulmasta. Analyysi toteutetaan Difference-in-Differences -menetelmällä, jossa liitoskuntia verrataan valikoituun kontrolliryhmään. Tulosten mukaan kuntaliitoksilla ei ole ollut niin kustannusten kehitykseen kuin tuottavuuteenkaan liittyviä vaikutuksia. Yksi mahdollinen selitys tulokselle on se, että kuntien yhdistymiset eivät ole antaneet sysäystä tehdä muutoksia kouluverkossa.

Avainsanat:

kuntaliitokset, perusopetus, tuottavuus

Abstract

This article examines the effects of municipal mergers, which took place during the PARAS-reform, on costs and productivity in comprehensive schooling. The productivity effects are analyzed based on costs per student and costs per classroom hours. The analysis is carried out by the Difference-in-Differences method in which merged municipalities are compared to a selected control group. According to the results, the mergers have no effects on costs and productivity in comprehensive schooling. One possible explanation to this is that the mergers have not encouraged to make changes to school network.

Keywords:

comprehensive schooling, municipal mergers, productivity

1. Johdanto

Suomessa toteutettiin 2010-luvun vaihteen molemmin puolin suuri määrä kuntaliitoksia. Kuntaliitosten määrään vaikutti erityisesti vuonna 2007 voimaan tullut kunta- ja palvelurakennemuutos eli niin kutsuttu PARAS-hanke. Uudistuksen tarkoituksena oli muun muassa kannustaa kuntia toteuttamaan kuntaliitoksia yhdistymisavustuksin ja henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojalla. PARAS-hanketta koskevan hallituksen esityksen mukaan hankkeen tavoitteena oli muun muassa parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua kunta- ja palvelurakenteita vahvistamalla. (HE 155/2006 vp) Voidaan toisin sanoen todeta, että PARAS-hankkeessa kuntaliitoksilla tavoiteltiin taloudellisia hyötyvaikutuksia kuntakokoa suurentamalla.¹

Suomessa toteutettujen kuntaliitosten taloudellisia vaikutuksia on aiemmin tutkittu Moision ja Uusitalon (2013), Vartiainen (2015) sekä Harjusen ym. (2019) toimesta. Esimerkiksi Moision ja Uusitalon (2013) tutkimuksessa analysoitiin kuntien muiden toimialojen ohella liitosten vaikutuksia myös opetustoimen menoihin. Suomessa toteutettujen kuntaliitosten vaikutuksia ei ole kuitenkaan aikaisemmin tutkittu keskittyen nimenomaan *perusopetukseen*. Kuntaliitostutkimuksissa on myös perinteisesti keskitytty tutkimaan taloudellisia vaikutuksia asukaskohtaisten menojen osalta. Asukaskohtaisten menojen lisäksi liitosten vaikutuksia on tarpeellista tutkia myös palvelusuoritekohtaisten kustannusten² näkökulmasta, joita voivat olla esimerkiksi opetustuntikohtaiset kustannukset. Näin siksi, että korkeat menot voivat selittyä korkealla palvelutuotannolla.

Tässä artikkelissa tutkitaan PARAS-hankkeelle asetettujen tavoitteiden toteutumista kunnan opetustoimen suurimmalla toimialalla,

eli perusopetustoimessa. Toisin sanoen tutkimuksessa analysoidaan PARAS-hankkeen aikana toteutettujen kuntaliitosten vaikutuksia kuntien perusopetuksen kustannuskehitykseen ja tuottavuuteen. Kuntien yhdistymisten vaikutusten tutkimista nimenomaan perusopetustoimen kohdalla korostaa se, että sosiaali- ja terveystoimen mahdollinen siirtyminen tulevaisuudessa perustettavien maakuntien vastuulle, tekee opetustoimesta jatkossa kuntien suurimman toimialan. Tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

- 1) Onko kuntaliitoksilla menoja hillitsevä vaikutus kuntien perusopetuksessa?
- 2) Parantavatko kuntaliitokset perusopetustoimen tuottavuutta?

Tutkimuskysymyksiin vastataan Difference-in-Differences (DiD) menetelmällä, jossa PARAS-hankkeen liitoskuntia (koeryhmä) verrataan valikoituun ryhmään kuntia, jotka eivät ole toteuttaneet liitosta (kontrolliryhmä). Koe- ja kontrolliryhmän välisiä eroja ja sitä kautta kuntaliitosten vaikutuksia analysoidaan kolmen eri mittarin perusteella: kustannusten vuosikohtainen kasvuvauhti, oppilaskohtaiset kustannukset ja opetustuntikohtaiset kustannukset. Näistä vuosikohtainen kasvuvauhti vastaa ensimmäiseen tutkimuskysymykseen menojen kasvun hillinnästä. Oppilas- ja opetustuntikohtaiset kustannukset taas vastaavat toiseen tutkimuskysymykseen tuottavuusvaikutuksista, menojen ollessa suhteutettu palvelutuotannon määriin. Lisäksi analyysin kohteena on kuntien kouluverkossa tapahtuneet muutokset, joita mitataan koulujen lukumäärän vähenemisellä. Mikäli menosäästöjä tai tuottavuusvaikutuksia on saavutettu, voivat toimipaikkojen koossa tapahtuneet muutokset selittää kehitystä.

Artikkeli rakentuu seuraavasti. Seuraavassa luvussa käydään läpi artikkelin teoreettiset lähtö-

¹ Esimerkiksi sivistysvaliokunnan kunta- ja palvelurakennemuutuksesta koskevassa lausunnossa todettiin suuremman kuntakoon antavan paremmat edellytykset myös tulevaisuudessa palvelujen järjestämiseen. Koulutus- ja kulttuuripalveluiden saatavuus turvataisiin uudistamalla rakenteita ja tavoitteena tuli olla palvelujen laadun, kustannustehokkuuden ja tuottavuuden parantaminen. (SiVL 20/2006 vp, s. 3)

² Tässä artikkelissa käsitteistä ”meno” ja ”kustannus” puhutaan toistensa synonyymeinä.

kohdat ja aiheeseen liittyvä keskeisin aikaisempi tutkimustieto. Kolmannessa luvussa esitetään tämän tutkimuksen menetelmät. Neljännessä luvussa raportoidaan tulokset ja viidennessä tulokset vedetään yhteen johtopäätökset tehden.

2. Aikaisempi kirjallisuus

2.1. Teoreettinen tausta

Määritellään aluksi tutkimuksen kannalta keskeisimpiä käsitteitä. *Tuottavuudella* tarkoitetaan tietyn palvelun tai hyödykkeen tuotannon määrän ja sen tuottamiseen käytettyjen panosten välistä suhdetta. Tuottavuus voidaan laskea esimerkiksi tuotoksen määränä panosyksikköä kohden. Tuottavuutta voidaan mitata koko kansantalouden tai tietyn julkisen tai yksityisen organisaation tuotannon kohdalla. Koko kansantaloutta käsittävä tuottavuuden mittari voi olla esimerkiksi työn tuottavuuden kehitys, jossa tuotoksena käytetään kansantalouden arvonalisäystä ja panoksena työtunteja. Tämän tutkimuksen näkökulmasta kiinnostuksen kohteena on kuntien tuottamien perusopetuksen palvelujen tuottavuus. Tässä tapauksessa tuotoksena voi olla esimerkiksi opetustunnit ja panoksena niiden tuottamiseen käytettävät kustannukset. Mikäli sama määrä opetustunteja voidaan tuottaa pienemmällä rahamäärällä, tuottavuus kasvaa.

Tuottavuus ei kuitenkaan tarkoita samaa asiaa kuin tehokkuus (Ks. tuottavuuden ja tehokkuuden määritelmistä Hjerpe & Luoma 2003, 71–73; Kangasharju 2007, 11; Ollikainen 2007, 3 ja Ray 2004, 275). *Tehokkuus* liittyy parhaimpaan mahdolliseen tuottavuuteen, jolloin tehokas kunta tuottaa palveluja suurimmalla mahdollisella tuottavuudella. Tuottavuuden muutos voi johtua joko tehokkuuden tai vaihtoehtoisesti teknologian muutoksesta. Näin ollen tuottavuuden parantuminen voi johtua paitsi tehokkaammasta panosten käytöstä suhteessa tuotoksiin, myös muun muassa tuotannon jär-

jestämistapojen kehittymisestä. Tietyn organisaation, kuten kunnan, tuottavuuden kasvu ei automaattisesti tarkoitaakaan tehokkuuden kasvua, sillä muiden kuntien tuottavuus on voinut kasvaa suhteessa enemmän.

On huomioitava, että tuottavuutta voidaan mitata erilaisilla mittareilla. Opetustoimen kohdalla tuottavuutta voitaisiin mitata esimerkiksi oppilaskohtaisilla kustannuksilla. Tämä ei kuitenkaan vielä kerro koko totuutta palvelutuotannon tuottavuudesta. Vaikka kuntaliitosten jälkeen oppilaskohtaiset kustannukset olisivat korkealla tasolla, on mahdollista, että toisella mittarilla mitattuna kuntien tuottavuus kasvaa verrattuna tilanteeseen, jossa kuntaliitoksia ei olisi koskaan toteutettu. Tehokkaassakin kunnassa voi nimittäin olla korkeat kustannukset, mikäli palvelutuotannon määrä on korkea (Loikkanen & Susiluoto 2009, 10–11).³ Onkin mahdollista, että oppilaskohtaisten kustannusten kasvu selittyy lisääntyneillä opetustunneilla, jolloin tietylle oppilasmäärälle tuotetaan enemmän palveluja. Toisaalta palvelutuotannon määriin perustuvat tuottavuusvaikutuksetkaan eivät vielä välttämättä paljasta, miten kunnan palvelutuotannon laadulle on tapahtunut. Onhan mahdollista, että menoja on karsittu palvelujen laadun kustannuksella (Reingewertz 2012, 246).

Tuotoksen mittareita määritettäessä onkin syytä ottaa huomioon ero tuotannon määriä ja tietystä palvelusta kuluttajille koituvia hyötyjä (palvelun laatu) kuvaavien mittareiden välillä. Esimerkiksi terveystuotteiden osalta tuotannon määriä voidaan mitata muun muassa hoitopäivien, käyntikertojen tai suoritettujen leikkausten lukumäärien avulla. Sen sijaan kuluttajille koituvia hyötyjä kuvaivat esimerkiksi toipuminen sairaudesta, eliniän piteneminen ja parantunut toimintakyky. (Hjerpe ja Luoma 2003, 74) Opetustoimen kohdalla tuotannonmääriä kuvaavat opetustunnit. Toisaalta kuluttajille koituvia hyötyjä voitaisiin mitata muun muassa standardoidulla testillä mitatulla oppimisel-

³ Loikkasen ja Susiluodon (2009) Suomen kuntien peruspalvelujen menoja koskeneen tutkimuksen tulosten mukaan korkea kustannustehokkuus johti pienempiin peruspalvelumenoihin.

la, suoritetuilla tutkinnoilla tai opintopisteillä. Mikäli tuotoksena käytettäisiin esimerkiksi testituloksia, tulisi opiskelijoiden aikaisempi osaaminen ottaa huomioon. Tässä tapauksessa panoksina voitaisiin käyttää opiskelijoiden henkilökohtaisia ominaisuuksia, sosioekonomista taustaa, kaveripiiriä ja koulujen resurssipanostuksia.⁴ (Aaltonen ym. 2007, 5)

Tämän tutkimuksen osalta tuottavuuden muutosta tarkasteltaessa täytyy ottaa huomioon muutoksen yhteys kuntaliitokseen. Talousteoreettisesta näkökulmasta tuottavuuden paraneminen kuntaliitoksin tarkoittaisi sitä, että uusi yhdistynyt kunta pystyy saavuttamaan palvelutuotannossaan mittakaavaetuja verrattuna tilanteeseen, jossa kunnat eivät olisi tehneet liitosta. Toisin sanoen kuntien yhdistyminen johtaisi alhaisempiin kustannuksiin ja palvelutuotannon tehostumiseen. Tässä tapauksessa tuotos yhdistetystä panosyhdistelmästä olisi suurempi kuin yhteistuotos erillisistä panosyhdistelmistä. (Boyne 1992, 335; Ray 2004, 187) Toisin sanoen kustannukset esimerkiksi opetustuntia kohden laskisivat kuntien yhdistyessä verrattuna tilanteeseen, jossa kunnat tuottaisivat opetustunteja erillisinä yksikköinä.

Mittakaavaetujen ja -haittojen esiintymisen kohdalla täytyy ottaa huomioon kuntien yhdistymisten myötä tapahtuvan kuntakoon kasvun lisäksi myös toimipaikkojen sekä palveluverkoston koko. Mikäli perusopetustoimen kohdalla kunnan kaikki toimipaikat (koulut) ovat optimikokoisia, toimii kunta tehokkaasti. Kuntakoon kasvattaminen esimerkiksi kuntaliitoksin ei kuitenkaan tarkoita automaattisesti sitä, että myös

toimipaikkojen koko kasvaa. (Loikkanen & Susiluoto 2009, 9; Blom-Hansen ym. 2016, 828) Harjunen ym. (2017, 27) toteavatkin, että kenties ainoa keino saavuttaa mittakaavaetuja on kasvattaa toimipaikkojen kokoa. Edellä mainitun perusteella voidaan siis todeta, että mikäli kuntaliitoksilla saavutetaan vaikutuksia menojen kasvun hillinnässä tai tuottavuuden paranemisessa, on uusissa liitoskunnissa todennäköisesti tapahtunut toimenpiteitä, joissa vanhoja toimipaikkarakenteita on lähdetty uudistamaan.⁵

2.2. Empiirinen kirjallisuus

Kuntien menoja on tutkittu esimerkiksi Loikkasen ja Susiluodon (2009) tutkimuksessa peruspalvelumenojen (terveys-, sosiaali-, koulutus- ja sivistystoimi) osalta. Kuntaliitostutkimuksen näkökulmasta mielenkiintoisimmat tulokset koskevat asukaslukua. Tulosten mukaan alle 30 000 asukkaan kunnissa menotaso oli 3–10 prosenttia matalampi suurempiin kuntiin verrattuna. Vartiaisen (2019) tutkimuksessa taas havaittiin kuntien kokonaiskäyttötalouden, sosiaali- ja terveystoimen sekä yleishallinnon menojen noudattavan asukasluvun suhteen U:n muotoista käyrää. Toisin sanoen asukaskohtaiset kustannukset ovat, muita tekijöitä vakioiden, pienimmillään keskikokoisissa kunnissa, jonka jälkeen kustannukset jälleen kasvavat. Sen sijaan opetus- ja kulttuuritoimen kohdalla tulokset erosivat muista toimialoista siten, että yli 4 000 asukkaan kuntia vertailtaessa kuntakoolla ei ollut tilastollisesti merkitsevää yhteyttä kustannuksiin. Loikkasen ja Susiluodon (2005)

⁴ Palvelujen tuottavuudella, tehokkuudella ja laadulla on yhteys myös niiden vaikuttavuuteen. Kuntapalvelujen kohdalla vaikuttavuudella tarkoitetaan palvelujen aiheuttamaa muutosta tietyssä asiantilassa, esimerkiksi sote-palvelujen kohdalla muutosta ihmisten terveydessä. Lisäksi voidaan puhua kustannusvaikuttavuudesta, jolloin vaikuttavuus suhteutetaan kustannuksiin. (Pitkänen ym. 2020, 17–18). Perusopetuksen kohdalla vaikuttavuutta voitaisiin siis tarkastella esimerkiksi muutoksena oppimistuloksissa.

⁵ Kysymystä optimaalisesta koulun koosta voitaisiin toki lähestyä kustannuspainotteisen tarkastelun sijaan myös opintomenestyksen näkökulmasta, johon koulun koolla on aikaisempien empiiristen tutkimusten mukaan vaikutusta. Suurempi koulu voisi esimerkiksi tarjota laajemmat opintomahdollisuudet, kun taas pienempi koulu tarjoaa paremmat mahdollisuudet yksilöllisempään opetukseen. (Giambona ja Borcu 2018, 66–67) Toinen huomioitava seikka on koulujen lakkauttamisten myötä aiheutuvat matka-aikojen pitenemiset, jotka oletettavasti vaikuttavat oppilaiden hyvinvointiin. Matka-aikojen pidentymisellä on yhteys myös kustannuksiin. Aaltonen ym. (2006) havaintojen mukaan kuljetettavien oppilaiden osuuden kasvu oli yhteydessä perusopetuksen kustannusten kasvuun.

toisessa tutkimuksessa analyysin kohteena oli kustannusten sijaan peruspalvelujen tehokkuusvaikutukset. Tulosten mukaan suuria kaupunkoja vaivaa tehokkuushaitta, joka on suoraan verrannollinen väkilukuun.

Opetustoimen osalta kustannus, tuottavuus- ja tehokkuusvaikutuksia on tutkittu lukiodien, peruskoulujen ja ammatillisen koulutuksen osalta. Lukiodien osalta Kirjavaisen ja Loikkasen (1998) tulosten mukaan koulun koko ei vaikuttanut tehokkuuteen. Sen sijaan Kirjavaisen (2007) mukaan järjestäjän koulujen keskikoon kasvattaminen 100 opiskelijasta 200 opiskelijaan sekä opetushenkilökunnan ja opiskelijoiden välisen suhteen nostaminen kymmenestä kahteenkymmeneen laskivat kustannuksia. Opetuksen järjestäjän koolla ei ollut kuitenkaan vaikutusta kustannuksiin. Ylioppilaskirjoitusten tuloksilla mitattuun opintomenestykseen lukion koolla oli negatiivinen yhteys, eli tulokset olivat jonkin verran parempia pienissä kouluissa. Kerroin estimoidussa mallissa oli kuitenkin hyvin lähellä nollaa. Peruskoulujen kohdalla ”optimaalinen kuntakoko” oli kustannusten näkökulmasta noin 24 000–37 000 asukkaan kohdalla ja vastaavasti optimaalinen koulukoko 690 oppilasta (Aaltonen ym. 2006). Ammatillisen peruskoulutuksen kustannustehokkuutta analysoitiin Ollikaisen (2007) tutkimuksessa. Tulosten mukaan tehokkuus kasvoi hieman opiskelijamäärän kasvaessa ja kääntyi laskevaksi vasta, mikäli koulutuksen järjestäjällä oli koulutusosalallaan yli 1300 opiskelijaa.

Edellä mainitut tutkimukset käsittelivät kuntien meno- ja tuottavuusvaikutuksia, mutta eivät varsinaisesti liittyneet kuntaliitosten vaikutuksiin. Lisäksi edellä mainittujen tutkimusten perusteella voidaan tehdä kausaalivaikutuspäätelmien sijaan arvioita kuntakoon ja toimipaikkokojen välisestä yhteydestä kuntien menoihin ja tuottavuuteen. Sen sijaan kuntaliitostutkimusten avulla päästään paremmin kiinni kausaalivaikutuksiin, sillä liitoskuntien vertaaminen tiettyyn vertailuryhmään mahdollistaa kvasikokeellisen tutkimusasetelman.

Kuntaliitoksia on aikaisemmin tutkittu muun muassa kuntaliitospäätöksiin vaikutta-

vien tekijöiden (Hyytinen ym. 2014; Saarimaa & Tukiainen 2014), äänestäjien käyttäytymisen (Lapointe ym. 2018; Saarimaa & Tukiainen 2016), elinkeinovaikutusten (Vartiainen 2018) sekä muihin liitoskumppaneihin kohdistuvan ”vapaamatkustuksen” (Saarimaa & Tukiainen 2015) näkökulmista. Varsinaisia liitosten toteutusten jälkeisiä menovaikutuksia on tutkittu kotimaassa Moision ja Uusitalon (2013), Vartiaisen (2015) sekä Harjusen ym. (2019) toimesta. Tulosten perusteella voidaan todeta, että kuntaliitoksilla on ollut menoja hillitsevä vaikutus vain yleishallinnon osalta. Havainnot saavat tukea myös ulkomaisista tutkimuksista Hollannista (Allers & Geertsema 2016), Tanskasta (Blom-Hansen ym. 2014; Blom-Hansen ym. 2016) ja Saksasta (Blesse & Baskaran 2016). Toisaalta Reingewertz (2012) havaitsi, että Israelin vuoden 2003 kuntauudistuksessa kuntaliitosten avulla oli saavutettu mittakaavaetuja. Mittakaavaetuja saavutettiin Hanesin (2015) mukaan myös Ruotsin vuoden 1952 kuntauudistuksessa pienten kuntien liitosten kohdalla. Toisin sanoen kuntaliitoksilla oli negatiivinen yhteys menoihin, mikäli liitoskuntien asukasluku ei mene ”tietyn rajan yli”. Tässä yhteydessä voidaan mainita myös Blumen ja Blumen (2007) tutkimus, jonka mukaan liitokset tuottivat Saksassa suurempia taloudellisia hyötyjä pelkkään toiminnalliseen yhteistyöhön verrattuna.

Opetustoimen osalta Moision ja Uusitalon (2013) tulosten mukaan asukaskohtaiset menot nousivat liitoskunnissa vertailuryhmään verrattuna pian kuntien yhdistymisten jälkeen. Myös kymmenen vuotta liitosten toteuttamisten jälkeen menot olivat liitoskunnissa korkeammat. Harjusen ym. (2019) tutkimuksessa analysoitiin muun muassa työpaikkojen liikehdintää uuden yhdistyneen kunnan alueella. Tutkimuksessa ei havaittu pysyvää muutosta uuden kunnan sisällä opetustoimen (schooling) työpaikkojen osalta. Harjusen ym. (2019) tulos voi kertoa esimerkiksi siitä, ettei opetustoimen palveluja ole keskitetty aktiivisesti suurimpiin liitoskuntiin.

Kuntaliitosten tehokkuusvaikutuksista on tutkimustietoa Australian Queenslandin osaval-

tien liitoksista. McQuestinin ym. (2017) tulosten mukaan Data Envelopment analyysillä (DEA) lasketuissa tehokkuusluvuissa ei ollut eroja liitos- ja muiden kuntien välillä vuosi ennen liitosten toteutusta. Sen sijaan kaksi vuotta liitosten toteutusten jälkeen tehokkuusluvuissa havaittiin eroja liitoskuntien ”tappioksi”. McQuestinin ym. (2017) mukaan tulos voi selittyä lisäantyneillä henkilöstökuluilla, jonka lisäksi myös liitoskuntien suuremmat käyttömenot alensivat tehokkuutta.

3. Menetelmät

3.1. Kuntaliitosten vaikutusten mittaamisesta

Tässä tutkimuksessa kuntaliitosten vaikutuksia tutkitaan PARAS-hankkeen aikana toteutettujen kuntaliitosten perusteella. PARAS-hankkeen liitoksiksi voidaan laskea vuosina 2007–2013 toteutetut kuntien yhdistymiset. Kohdejoukon rajaus PARAS-hankkeen liitoksiin perustuu myös Vartiaisen (2018, 13–14) tutkimuksessa käytettyihin näkökulmiin. PARAS-hankkeen aikana toteutettiin lyhyessä ajassa paljon kuntaliitoksia, eivätkä kuntien toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset pääse vaikuttamaan tuloksiin (ks. Moisio ja Uusitalo 2003). Rajaus vuoden 2013 yhdistymisiin takaa myös kuuden vuoden seurantajakson vuonna 2013 toteutetuille liitoksille⁶. Lisäksi tutkimusasetelma mahdollistaa merkittävän lainsäädäntöhankkeen arviointitutkimuksen, jonka jälkikäteisenä vaikutusarviointina tutkimusta voidaan pitää⁷.

Sekä kotimaisissa että ulkomaisissa kuntien yhdistymisten vaikutuksia analyysoivissa tutkimuksissa on muodostunut varsin vakiintuneeksi tutkimusmenetelmäksi käyttää koe-/kontrolliryhmä -asetelmaa, jossa kuntaliitoksen toteuttaneiden kuntien katsotaan altistuvan tietyllä käsittelyllä (treatment = kuntaliitos) ja liitoskuntien kehitystä verrataan tiettyyn vertailuryhmään, joka ei ole altistunut käsittelylle (ks. Allers ja Geertsema 2016; Blesse ja Baskaran 2016; Blom-Hansen ym. 2014; Blom-Hansen ym. 2016; Harjunen ym. 2019; Kauder 2016; McQuestin ym. 2017; Moisio ja Uusitalo 2013; Reingewertz 2012; Vartiainen 2018) Vertailuasetelman tarkoituksena on kontrolloida niitä tekijöitä, jotka kuntaliitoksen lisäksi vaikuttavat analyysin kohteena olevien muuttujien kehitykseen. Tarkemmin ilmaistuna koeryhmän (liitoskunnat) kuntien kehityksen tietyllä ajanjaksolla ajatellaan pitävän sisällään sekä liitoksen että yleisen muutoksen vaikutuksen, kun taas kontrolliryhmän kehitys vastavaltalta ajanjaksolta sisältää ainoastaan yleisen muutoksen vaikutuksen. Vertailemalla ryhmiä keskenään, voidaan arvioida nimenomaan kuntaliitoksen vaikutusta.⁸

Myös tässä tutkimuksessa käytetään koe-/kontrolliryhmä -asetelmaa. Toisin sanoen liitoskunnille muodostetaan kontrolliryhmä ja ryhmien välisiä eroja analysoidaan Difference-in-Differences (DiD) -menetelmän avulla (ks. DiD -menetelmästä esim. Angrist ja Pischke 2009, 227–243). Tämän kaltaisissa tutkimuksissa erityisen tärkeäksi muodostuu vertailukuntien valikoiminen kontrolliryhmään, jotta ryhmien

⁶ Tutkimuksen tekoheikellä aineistoa oli saatavilla vuoteen 2018 saakka.

⁷ Jälkikäteisen arvioinnin avulla voidaan analysoida lakien tavoitteiden toteutumista ja arviointitietoa voidaan käyttää tulevien lainsäädäntöhankkeiden tukena (VM 2015, 26). Lainsäädäntöhankkeiden jälkikäteisen arvioinnin tärkeyttä on korostettu niin tutkijoiden (ks. esim. Ervasti 2015 ja Keinänen ym. 2019) kuin virallistahojenkin, kuten lainsäädännön arviointineuvoston (VNK 2019), toimesta. Ongelmana on kuitenkin ollut muun muassa se, etteivät tehdyt jälkiarviointit useinkaan ole täyttäneet tieteellisen tutkimuksen kriteerejä (Hyytinen & Toivanen 2010, 433).

⁸ Koe-/kontrolliryhmä -asetelmasta kuntaliitos -kontekstissa on kerrottu esim. Moisio ja Uusitalon (2003 ja 2013), Blom-Hansenin ym. (2016) sekä Vartiaisen (2018) tutkimuksissa.

välinen ero voidaan kohdistaa nimenomaan kuntaliitoksen vaikutukseen. Mikäli koe- ja kontrolliryhmän välillä on ennen liitosten toteutusta systemaattisia eroja, tuottaa vertailu ryhmien välillä harhaisia tuloksia. Tällaisessa tapauksessa voidaan käyttää kaltaistettujen pariin menetelmää, jossa koeryhmän kunnille etsitään mahdollisimman samankaltainen kontrolliryhmä (ks. kaltaistamisesta esim. Moisio ja Uusitalo 2003). Systemaattisia eroja tulee tarkastella yhtenäisten trendien (ns. common trends assumption) näkökulmasta, jolloin koe- ja kontrolliryhmän välisiä eroja tarkastellaan ajanjaksolta ennen kuntaliitosten toteutusta. Mikäli ryhmien trendit kehittyvät erisuuntaisesti tällä ajanjaksolla, ei voida tehdä oletusta, jonka mukaan trendit olisivat kehittyneet yhtenevästi liitosten jälkeisellä ajanjaksolla, mikäli liitoksia ei olisi koskaan toteutettu. (ks. Angrist ja Pischke 2009, 230–233) Kaltaistamisen tarkoituksena on siis poistaa systemaattiset erot ryhmien välisissä trendieroissa.

Tarkastellaan aluksi liitoskuntien ja muiden kuntien välisiä eroja poikkileikkausaineiston avulla. Taulukon 1 sarakkeessa ”liitoskunnat” on esitetty tutkimuksen kohteena olevien 40 liitoskunnan keskiarvot perusopetuksen kustannuksiin ja tuottavuuteen vaikuttavien tekijöiden osalta. Viereisessä sarakkeessa ”muut kunnat” on esitetty 194 Manner-Suomen kunnan tiedot, jotka eivät ole toteuttaneet kuntaliitoksia tällä vuosituohannella. Taulukon 1 tiedot on kerätty juuri ennen ensimmäisiä PARAS-hankkeen liitosten toteuttamisia vuodelta 2006. Muuttujien valinnassa on hyödynnetty luvussa 2 esitettyä aikaisempaa tutkimuskirjallisuutta perusopetuksen menoihin ja tuottavuuteen vaikuttavista teki-

jöistä.⁹ Esimerkiksi Aaltosen ym. (2006) havaintojen mukaan kunnan asukasluku (joka korreloi voimakkaasti kunnan oppilasmäärän kanssa), keskimääräinen koulukoko sekä erityisopetusta saavien ja ei-suomenkielisten oppilaiden osuus olivat yhteydessä perusopetuksen tuottavuuden muutoksiin. Lisäksi Vartiaisen (2019) tutkimuksessa havaittiin kunnan pinta-alan, etäisyyden maakuntakeskukseen, asukasluvun muutoksen, työttömyyden ja korkeasti koulutettujen osuuden osalta tilastollisesti merkitsevä yhteys opetus- ja kulttuuritoimen menoihin.

Verrattaessa edellä mainituissa sarakkeissa esiintyviä keskiarvotietoja toisiinsa, voidaan havaita, että liitoskunnat ja muut Manner-Suomen kunnat erosivat toisistaan ennen kuntaliitosten toteutusta. Ensinnäkin liitoskunnat olivat sekä pinta-alalla että oppilasmäärillä mitattuna muita kuntia suurempia. Kuntaliitoksen myötä uuden kunnan asukasluku ja pinta-ala kasvaa, joka luonnollisestikin vaikuttaa edellä mainittuun tulokseen. Liitoskunnat myös sijaitsivat keskimäärin hieman lähempänä maakuntakeskuksia. Lisäksi liitoskunnissa oli vähemmän työttömyyttä ja enemmän korkeasti koulutettuja väestöön suhteutettuna. Liitoskuntien kustannustaso oli myös alhaisempi sekä oppilas- että opetustuntikohtaisilla kustannuksilla mitattuna. Lisäksi keskimääräinen koulukoko näyttäisi olleen liitoskunnissa hieman suurempi. Liitoskunnat eivät sen sijaan eronneet tilastollisesti merkitsevästi muista kunnista asukasluvun muutoksen, ja erityisoppilaiden määrän osalta. Monikielisen opetuksen järjestäminen oli liitoskunnissa keskimäärin hieman yleisempää, mutta ero ei ole merkitsevä edes 10 prosentin tasolla. Lisäksi taulukosta 1 havaitaan, että lähes kaikissa kunnissa

⁹ Taulukon 1 tiedot on kerätty Tilastokeskukselta joko suoraan ”StatFin” sekä ”Kuntien ja kuntayhtymien raportoimat taloustiedot” -tietokannoista tai Tilastokeskukselta erikseen pyytämällä. Aineistoa on kerätty myös Opetushallituksen Vipunen -palvelusta ja Maanmittauslaitokselta. Lisäksi kiitos FM Simo Rautiaiselle kuntakeskusten välisten etäisyyksien laskemisesta ESRI:n ArcGIS -ohjelmalla. Liitoskuntien osalta tiedot on laskettu siten, että kunnat on ”yhdistetty”, vaikka kuntaliitoksia ei oltukaan vielä vuonna 2006 toteutettu. Esimerkiksi Pälkäne ja Luopioinen yhdistyivät vuonna 2007, mutta niiden tietoja ei taulukossa tarkastella erikseen, vaan niitä käsitellään yhtenä kokonaisuutena.

Taulukko 1. Liitos- ja muiden kuntien vertailutietoa vuodelta 2006.

	Ennen PSM			Jälkeen PSM		PSM parannus
	Liitos-kunnat	Muut kunnat	Erotus	Muut kunnat	Erotus	
N	40	194		40		
Pinta-ala (km ²)	951 (511)	683 (815)	267***	826 (388)	125	142
Etäisyys lähimpään maakuntakeskukseen (km)	50,9 (24,1)	60,3 (30,8)	-9,3**	59,2 (33,1)	-8,3	1
Asukasluvun muutos 2005–2006 (%)	-0,00 (1,06)	-0,30 (1,52)	0,30	0,24 (1,93)	-0,24	0,06
Työttömyys (%)	9,1 (3,3)	10,5 (4,3)	-1,4**	10,1 (2,9)	-1,0	0,4
Korkeasti koulutettujen osuus (%)	4,0 (1,8)	3,4 (1,9)	0,6*	4,2 (2,6)	-0,2	0,4
Oppilasmäärä	1974 (1249)	964 (1084)	1011***	1873 (1625)	101	910
Keskimääräinen koulukoko (oppilasta)	138 (49)	119 (61)	19*	144 (54)	-6	13
Kustannukset/oppilas (€)	6341 (657)	6727 (915)	-385***	6287 (672)	54	331
Kustannukset/opetustunti (€)	89,8 (5,8)	92,2 (8,1)	-2,4**	92,0 (6,7)	-2,3	0,1
Erytisopetuksen oppilaiden osuus (%)	7,6 (1,8)	7,1 (2,6)	0,5	7,1 (2,0)	0,5	0
Monikielinen opetus (%)	17,5	10,3	7,2	20,0	-2,5	4,7
Oma yläaste (%)	100	94,3	5,7	100	0	5,7

Keskihajonta suluissa keskiarvon alapuolella. Ryhmien välisten erojen testauksessa on käytetty t-testiä (monikielisen opetuksen ja yläasteen kohdalla z-testiä).

* Tilastollisesti merkitsevä 10 prosentin tasolla.

** Tilastollisesti merkitsevä 5 prosentin tasolla.

*** Tilastollisesti merkitsevä 1 prosentin tasolla.

oli vuonna 2006 oma yläaste. Liitoskunnissa yläaste löytyi jokaisesta kunnasta ja muidenkin kuntien osalta 94,3 prosentissa kunnista.

Koska liitos- ja muiden kuntien välillä esiintyi selkeästi eroja, ei kontrolliryhmänä voida käyttää kaikkia sarakkeen ”muut kunnat” 194 kuntaa. Näin ollen tutkimuksen seuraavassa vaiheessa tulee löytää tutkimusasetelmaan soveltuva kaltaistamismenetelmä. Ankaralin ym. (2009, 1877) mukaan useimmin käytetyt kaltais-

tamismenetelmät perustuvat ”Propensity Score Matching” (PSM) -menetelmään (Rosenbaum ja Rubin 1983). PSM:n etu on siinä, että menetelmän avulla voidaan ratkaista, mitä muutujia ja millä painoilla mikäkin muuttuja tulisi kaltaistamisessa huomioida. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että logit- tai probit -mallilla lasketaan taulukossa 1 esitettyihin muuttujiin perustuen liitostodennäköisyydet (propensity score), joihin kaltaistaminen perustuu. Logit- tai

probit -estimoinnilla voidaan siis määrittää ne tekijät, jotka vaikuttavat kuntaliitospäätöksiin ja aiheuttavat siten systemaattisia eroja koe- ja kontrolliryhmän välille. Malli myös painottaa niitä muuttujia, joilla on suurin merkitys liitostodennäköisyyteen. (Abadie ja Imbens 2016, 781–782; Angrist ja Pischke 2009, 81; Moisio ja Uusitalo 2003, 34–35; Moisio ja Uusitalo 2013, 153; Rosenbaum ja Rubin 1983, 43; Stuart 2010, 7)

Tässä tutkimuksessa logit -estimointi toteutettiin vuoden 2006 poikkileikkausaineistolla. Aineisto logit -estimointia varten kerättiin monilta osin tavalla, joka esiintyi ensimmäisenä Moision ja Uusitalon (2003) tutkimuksessa¹⁰. Aluksi kartoitettiin kaikki PARAS-hankkeen aikana toteutetut kuntaliitokset. Näistä liitoksista havainnot kerättiin kuntapareina siten, että monikuntaliitosten kohdalla kaltaistamisessa huomioitiin vain kaksi asukasluvultaan suurinta kuntaa. Toisin sanoen, monikuntaliitokselle etsittiin vastinpariksi kuntapari, joka oli mahdollisimman samankaltainen monikuntaliitoksen kahden asukasluvultaan suurimman kunnan kanssa.¹¹ Tämän jälkeen etsittiin kaikki ne Manner-Suomen kuntaparit, jotka eivät ole toteuttaneet kuntaliitosta tällä vuosihannella ja omaavat yhteisen kantarajan joko maanteitse tai meriteitse¹². Näiden kuntaparien täytyi myös sijaita samassa maakunnassa. Poikkeuksena Moision ja Uusitalon (2003) sekä Vartiainen (2018) tutkimukseen on se, että tässä tutkimuksessa aineistosta poistettiin kaikki Lapin

ja pääkaupunkiseudun kunnat sekä maakuntakeskukset. Maakuntakeskuksiin kohdistuneet liitokset jätettiin aineiston ulkopuolelle sopivien verrokkien puuttuessa. Lähes kaikki maakuntakeskukset ovat olleet tällä vuosihannella osallisina kuntaliitoksissa, eikä maakuntakeskuksia katsottu järkeväksi verrata kuntiin, jotka eivät ole maakuntakeskuksia ja siten olosuhdetekijöiltään erilaisia. Tulosten yleistettävyyden osalta onkin otettava huomioon, että otos ei pidä sisällään maakuntakeskuksissa toteutettuja kuntien yhdistymisiä. Lapissa ja pääkaupunkiseudulla ei toteutettu yhtään kuntien yhdistymistä PARAS-hankkeen aikana. Myös Lapin ja pääkaupunkiseudun kuntien voidaan katsoa eroavan olosuhdetekijöiltään muista Manner-Suomen kunnista, eikä niitä käytetty lopullisissa logit -estimoinneissa¹³.

Taulukossa 2 on esitetty logit -estimoinnin tulokset. Edellä mainitut rajaukset huomioiden, mallissa on yhteensä 40 liitoskuntaparia ja 242 kuntaparia, jotka eivät ole toteuttaneet kuntaliitosta¹⁴. Mallissa liitoksen todennäköisyyttä on selitetty kuntaparien molempien kuntien tiedoilla. Taulukossa 2 ”(s)” viittaa asukasluvultaan suurempaan ja ”(p)” pienempään kuntaan. Taulukon 2 perusteella voidaan havaita, että kaltaistaminen perustuu kuntien oppilasmääriin, keskimääräiseen koulukokoon, pinta-alaan, työttömyyteen, asukasluvun muutokseen sekä siihen, tarjotaanko kunnassa monikielistä opetusta.¹⁵

¹⁰ Ks. samankaltaisesta aineistonkeruusta myös Vartiainen (2018).

¹¹ Vrt. Harjunen ym. (2019), jossa myös monikuntaliitosten vastinpareiksi etsittiin vastaava määrä kuntia. Toisaalta olisi ollut luontevaa verrata esimerkiksi neljän kunnan liitosta yhtä monen kunnan kombinaatioon. Toisaalta samankaltaisten vastinparien etsintä voi vaikeutua sitä mukaan, mitä enemmän kuntia liitoksessa on mukana.

¹² Kiitos VTM Kaisa Sinkkilälle kuntaparien etsimisestä.

¹³ Alustavissa logit -estimoinneissa useat pääkaupunkiseudun ja Lapin kuntaparit saivat liitostodennäköisyydeksi lukeman, joka oli hyvin lähellä nollaa. Myös tämä havainto puoltaa näiden kuntien jättämistä analyysien ulkopuolelle.

¹⁴ Liitoskuntien osalta on otettava huomioon myös se, että osa kunnista ”ketjutti” yhdistymiset eri vuosille. Tällaista liitoskuntaa ei ole huomioitu aineistossa kahteen kertaan, vaan liitosta on käsitelty yhtenä monikuntaliitoksena (ks. Vartiainen 2018, 19).

¹⁵ Taulukon 2 tuloksia tulkittaessa on huomioitava aineistossa käytetty skaalaus, joka pienentää kertoimia sitä mukaan, mitä suuremmasta skaalauksesta on kyse. Esim. oppilasmäärien kertoimet näyttävät varsin alhaisilta, sillä aineiston skaalauksena on käytetty oppilasmäärää sellaisenaan sen sijaa, että oppilasmäärät olisivat aineistossa esim. tuhansina oppilaina.

Taulukko 2. Logit -mallin tulokset. Selitettävä muuttuja: Kuntaliitos (1 tai 0).

Selittävä muuttuja	Kerroin
Oppilasmäärä (s)	0,0002 (0,0003)
Oppilasmäärä (p)	-0,0019*** (0,0005)
Keskimääräinen koulukoko (s)	0,0126*** (0,0046)
Keskimääräinen koulukoko (p)	0,0121** (0,0049)
Maapinta-ala (s)	-0,0018** (0,0009)
Maapinta-ala (p)	-0,0014 (0,0011)
Asukasluvun muutos (s)	-0,3491* (0,1803)
Asukasluvun muutos (p)	-0,4481*** (0,1663)
Työttömyys (s)	-0,2241** (0,1032)
Työttömyys (p)	0,1734* (0,0931)
Monikielinen opetus (p)	1,5968** (0,7867)
C	-2,5713** (1,0289)
Pseudo R ²	0,2405
N	282

Keskivirheet suluissa keskiarvon alapuolella.

* Tilastollisesti merkitsevä 10 prosentin tasolla.

** Tilastollisesti merkitsevä 5 prosentin tasolla.

*** Tilastollisesti merkitsevä 1 prosentin tasolla.

Logit -estimoinnin jälkeen ajankohtaiseksi tulee sopivan kaltaistamisen menetelmän valinta PSM -menetelmän sisällä¹⁶. Tässä tutkimuksessa käytetään ”yhden lähimmän naapurin” (one nearest neighbour matching) menetelmää, jossa jokaista liitoskuntaa verrataan liitostodennäköisyydeltään vain lähimpään vastinpariin. Lisäksi vastinparien valitseminen tehtiin palauttaen, eli sama kuntapari sai olla useamman liitoskunnan vastinparina (ks. palauttamisesta esim. Caliendo ja Kopeinig 2008, 41–42). Näihin ratkaisuihin

päädettiin, sillä liitostodennäköisyysjakaumien perusteella oli havaittavissa, että monille kunnille ei ollut löydettävissä useampaa sopivaa verrokkeja. Muutamassa tapauksessa sama vastin-
kuntapari esiintyikin aineistossa kaksi tai kolme kertaa. Liitoskunnat olivat kokonaisuudessaan melko lähellä vastinparejaan, sillä keskimäärin liitoskunta erosi verrokistaan 0,611 prosenttiyksikköä. Erot vaihtelivat 0,01 ja 4,28 prosenttiyksikön välillä. Koska suurin ero liitostodennäköisyyksissä oli 4,28 prosenttiyksikköä,

¹⁶ Eri menetelmiä ovat esitelleet esim. Kauder (2016, 551–552) ja Stuart (2010, 7–10).

niin sanotun päällekkäisysoletuksen (overlap assumption) katsottiin olevan voimassa, eikä aineistosta poistettu havaintoja¹⁷.

Palataan seuraavaksi taulukkoon 1 ja tarkastellaan, kuinka hyvin kaltaistaminen poisti ryhmien välisiä eroja. Sarakkeessa ”Jälkeen PSM” on esitetty vertailu liitoskuntien ja kaltaistetun kontrolliryhmän välillä. Sarake ”PSM parannus” kertoo, kuinka paljon ryhmien väliset erot pienentyivät kaltaistamisen ansiosta. Taulukosta 1 havaitaan, että kaltaistaminen on poistanut ryhmien välisiä eroja vuoden 2006 tilanteen perusteella. Yhdenkään muuttujan osalta ryhmien väliset erot eivät ole kasvaneet. Päinvastoin, kaltaistamisen jälkeen erot ovat pienentyneet lukuun ottamatta erityisopetuksen oppilaiden osuutta, jossa ero on pysynyt samana. Erot ryhmien välillä eivät ole enää tilastollisesti merkitseviä minkään muuttujan kohdalla.

3.2. Tuottavuuden mittaamisesta

Kuten edellisessä kappaleessa tuotiin esille, tuottavuus ja tehokkuus ovat käsitteellisesti eri asioita. Mikäli kiinnostuksen kohteena olisi nimenomaan kuntien tehokkuusvaikutukset, olisi otettava huomioon, että yksittäisen kunnan tuottavuusluku ei vielä kerro sitä, kuinka hyvin kunta toimii suhteutettuna muihin kuntiin. Tuottavuuslukuista olisi kuitenkin mahdollista muodostaa tehokkuusmittareita, joissa tuottavuusluvut esitetään toisiinsa suhteutettuina. Vertailukohtana voitaisiin esimerkiksi käyttää korkeimman tuottavuusluvun kuntaa, johon muita kuntia verrataan. Hyvin usein julkisen sektorin tuottavuuden muutosta ja tehokkuuslukujen kehitystä mitataan Data Envelopment Analyysillä (DEA). Tällaisessa tapauksessa parhaimman tuottavuuden kunta saisi panos-tuotos-suhteena lasketuksi tehokkuusluvukseen yk-

kösen (tehokkuusrintama) ja muut kunnat lukuja ykkösen alapuolelta, riippuen siitä, mikä niiden tuottavuus on suhteessa tehokkaaseen kuntaan. Tuottavuuden muutosta yli ajan voitaisiin mitata esimerkiksi Malmquist -indeksillä, jossa tuottavuuden muutos jaetaan tehokkuuden ja teknologian muutokseen. (Aaltonen ym. 2005, 10; Rätty ym. 2002, 6–7; Rätty ja Kivistö 2006, 44)

DEA -menetelmää on hyödynnetty kuntaliitos -kontekstissa McQuestitin ym. (2017) tutkimuksessa, jossa laskettiin DEA -tehokkuusluvut kaikille seurantajakson vuosille ja vertailtiin tämän jälkeen liitoksen tehneitä kuntia niihin kuntiin, jotka eivät olleet tehneet liitosta. Toisaalta liitoksen vaikutus voidaan laskea myös ilman DEA -menetelmää vertaamalla liitoskuntien tuottavuuslukuja vertailuryhmän vastaaviin lukuihin. Tässä tapauksessa ei olla kiinnostuneita esimerkiksi siitä, mitkä tietyt kunnat toimivat tehokkaimmin liitos- ja vertailukuntien joukossa, mutta voidaan toisaalta havaita, kehittykö tuottavuus eri tavalla liitos- ja vertailuryhmässä. Tämän tutkimuksen kohdalla olennaista on selvittää, onko kuntaliitoksella kausaalivaikutusta tuottavuuden kehitykseen. Näin ollen DEA -menetelmän käyttö referenssinä ei ole olennaista, vaan riittää että tuottavuuslukujen kehitystä verrataan koe- ja kontrolliryhmän välillä.

Tässä tutkimuksessa keskitytään koulutuspalvelujen laadun sijaan kuvaamaan perusopetuksen tuottavuutta tuotannon määriin perustuen. Laatutekijöiden (esim. oppimistulokset) tarkastelu olisi vaatinut laajaa aineistoa oppilaiden henkilökohtaisista ominaisuuksista. Näin ollen tämän tutkimuksen osalta katsottiin järkeväksi keskittyä tuotannon määriin. Panosmittarina käytetään perusopetuksen järjestäjäkohtaisia nettokäyttökustannuksia¹⁸. Tuotoksena käytetään sekä oppilaiden että opetustuntien jär-

¹⁷ Päällekkäisysoletuksella (overlap assumption) tarkoitetaan sitä, että liitoskunnille tulee löytyä vastinparit, joiden liitostodennäköisyydet ovat riittävän lähellä toisiaan (ks. Harder ym. 2010, 8–9; McDonald ym. 2013, 642; Strawinski 2013, 5; Stuart 2010, 8, 10)

¹⁸ Nettokäyttökustannukset saadaan vähentämällä käyttötuotot käyttökustannuksista. Tarkempi laskukaava on muotoa (toimintakulut + poistot ja arvonalentumiset + vyörytyskulut + myyntituotot kunnilta) – (asiakaspalvelujen ostot + avustukset + toimintatuotot + vyörytystuotot + valmistevarastojen muutos + valmistus omaan käyttöön).

jestäjäkohtaisia lukumääriä.¹⁹ Toisin sanoen tuottavuutta mitataan sekä oppilas- että opetustuntikohtaisilla kustannuksilla. Opetustuntien käyttäminen tuotosmittarina pelkkien oppilaskohtaisten kustannusten ohella on tärkeää, sillä tietty kunta voi toimia suurilla oppilaskohtaisilla kustannuksilla, mutta tuottaa suhteessa enemmän palveluja (opetustunteja) pienemmillä kustannuksilla toimivaan kuntaan verrattuna (ks. Loikkanen ja Susiluoto 2009, 10–11). Aineisto kustannusten ja opetustuntien osalta on kerätty Tilastokeskuksen ”Kuntien ja kuntayhtymien Tilastokeskukselle raportoimat taloustiedot”

$$ATT = \frac{1}{n} \sum_{i,j=1}^n \left(\left(\frac{Y_{r1i}}{Y_{r0i}} \right)^{\frac{1}{t1-t0}} - 1 \right) - \left(\left(\frac{Y_{r1j}}{Y_{r0j}} \right)^{\frac{1}{t1-t0}} - 1 \right) \quad (4.1)$$

jossa ”ATT” on keskimääräinen kuntaliitoksen vaikutus (Average Treatment Effect of the Treated) ja Y on perusopetuksen nettokustannukset vuoden 2018 euroissa. ”t1” kuvaa jälkimmäistä ja ”t0” aikaisempaa ajanhetkeä sekä ”i” koeryhmän ja ”j” kontrolliryhmän kuntia. ”n” tarkoittaa havaintojen lukumäärää. Keskimääräinen liitoksen vaikutus saadaan siis laskemalla jokaiselle liitoksunnalle kustannusten vuosikohtainen kasvuvauhti, vähentämällä näistä vertailukuntien vastaavat arvot ja laske- malla näiden erotusten keskiarvo.²¹

Tulokset on havainnollistettu taulukossa 3. Taulukossa on esitetty koe- ja kontrolliryhmän väliset erot ajanjaksoilta ennen ja jälkeen liitosten toteuttamisen. Ennen liitosten toteuttamista havaintoja on viideltä vuodelta, joka tarkoittaa muutoksen laskemista neljän vuoden ajanjakso-

-tietokannasta. Oppilasmäärätietojen osalta on hyödynnetty Tilastokeskuksen lisäksi myös Opetushallituksen Vipunen -palvelua.²⁰

4. Tulokset

4.1. Menojen kasvun hillintä

Tarkastellaan aluksi koe- ja kontrolliryhmän välisiä eroja menokehityksen näkökulmasta. Kaavassa 4.1 on esitetty perusopetuksen kustannusten vuosikohtaisen kasvuvauhtiin perustuva DiD -estimaattori.

la. Mikäli liitos on esimerkiksi toteutettu vuonna 2008, tarkastellaan vuosikohtaista kasvuvauhtia aikavälillä 2003–2007. Kuntaliitoksen jälkeisen ajan osalta tarkastelun kohteena olevien vuosien määrä riippuu liitoksen toteutusvuodesta, sillä kustannuskehitystä tarkastellaan vuodesta ennen liitoksen toteutusta vuoteen 2018 saakka. Pisin tarkastelujakso on vuoden 2007 liitoksilla (12 vuotta) ja lyhyin vuoden 2013 liitoksilla (6 vuotta).

Vuosikohtaista kasvuvauhtia on analysoitu yhteensä neljän eri kuntaryhmän perusteella. Ryhmä ”kaikki kunnat” pitää sisällään kaikki 40 havaintoa. Tämän lisäksi tarkastelu on rajattu ainoastaan kahden kunnan liitoksiin, jolloin monikuntaliitokset on poistettu aineistosta. Koska kaltaistaminen on toteutettu siten, että myös monikuntaliitoksia verrataan kahden kunnan

¹⁹ On huomioitava, että tilastointikäytänteistä johtuen analyysi on toteutettu sijaintikunnan sijaan järjestäjäkunnan perusteella. Toisin sanoen kunnat, jotka eivät järjestäneet omaa perusopetusta, jätettiin tutkimuksen ulkopuolelle. Vastaavasti tietty kunta on voinut olla järjestämässä naapurikunnan perusopetusta. Selkeästi suurin osa kunnista kuitenkin järjesti oman perusopetuksensa.

²⁰ Kiitos hallintotieteiden ylioppilas Leona Pälvimäelle aineistonkeruuseen liittyvästä avusta.

²¹ Huomioi, että vuosikohtainen kasvuvauhti on laskettu määrittelemällä aika diskreetiksi. Ajan olisi myös voinut määrittää jatkuvaksi, jolloin olisi itse asiassa päädytty lähes identtisiin tuloksiin.

Taulukko 3. Perusopetuksen kustannusten vuosikohtainen kasvuvauhti (%).

	Koeryhmä		Kontrolliryhmä		ATT	
	Ennen	Jälkeen	Ennen	Jälkeen	Ennen	Jälkeen
Kaikki kunnat (N=40)	2,45 (2,34)	0,80 (1,21)	2,24 (2,86)	1,03 (1,75)	0,20 (3,13)	-0,23 (2,22)
Kahden kunnan liitokset (N=22)	2,13 (2,37)	0,47 (1,11)	2,05 (2,41)	1,09 (1,45)	0,08 (2,83)	-0,62 (1,92)
Vuosien 2007–2009 liitokset (N=32)	2,80 (2,39)	0,79 (1,31)	2,52 (3,02)	0,93 (1,68)	0,28 (3,43)	-0,14 (2,25)
Vuosien 2007–2009 kahden kunnan liitokset (N=15)	2,66 (2,51)	0,34 (1,24)	2,46 (2,53)	1,22 (1,54)	0,20 (3,31)	-0,87 (1,98)

Keskihajonta suluissa keskiarvon alapuolella.
ATT -arvot eivät olleet tilastollisesti merkitseviä.

kuntapariin, mahdollistaa monikuntaliitosten poistaminen analyysistä vertailuasetelman, jossa jokaista liitoskuntaa verrataan vastinpariin, joka sisältää saman verran kuntia liitoskuntaan nähden. Monikuntaliitosten poistaminen aineistosta jättää analyysin ulkopuolelle myös ”ketjukuntaliitokset”, joissa yhdistymiset on ketjutettu eri vuosille. Näitä liitoksia aineistossa oli yhteensä seitsemän kappaletta. Tässä tutkimuksessa ensimmäiseksi liitoksen jälkeiseksi vuodeksi katsottiin ketjukuntaliitosten osalta vuosi, jolloin ensimmäinen liitos toteutettiin. Näin ollen kaikki kunnat sisältävässä analyysissä ketjukuntaliitokset eivät ole saaneet ”täyttä käsittelyä” vielä sillä ajanhetkellä, kuin käsittelyn katsotaan tässä analyysissä alkaneen. (Ks. Vartiainen 2018, 25–26) Edellä mainittujen kuntaryhmien lisäksi tarkastelu rajattiin myös vuosien 2007–2009 liitoksiin. Tällä tavoin analyysistä poistettiin lyhyemmän tarkastelujakson liitokset ja analyysissä voitiin arvioida selkeäm-

min, näkyvätkö liitosten mahdolliset vaikutukset vasta pidemmällä aikavälillä.

Sarake ”ATT ennen” havainnollistaa, mikä on ollut koe- ja kontrolliryhmän välinen erotus ennen liitosten toteutusta. Mikäli kaltaistaminen on onnistunut, tulisi ”ATT ennen” lukujen olla lähellä nollaa. Taulukon 3 perusteella kustannusten kasvuvauhti on ollut molemmissa ryhmissä keskimäärin reilua kahta prosenttia vuodessa. Liitoskunnissa kasvuvauhti on ollut hieman suurempaa, esimerkiksi kaikkien kuntien analyysissä 0,20 prosenttiyksikköä vertailukuntia suurempaa. Erot ovat kuitenkin pieniä, eivätkä lähelläkään tilastollista merkitsevyyttä. Parittaisen t-testin mukaan tilastollisesti ”merkitsevin” tulos oli vertailtaessa koe- ja kontrolliryhmää vuosina 2007–2009 toteutettujen liitosten osalta (n=32), jossa siinäkin p-arvo oli 0,64. Liitosten jälkeen kustannuskehitys näyttää kuitenkin kääntyneen toisin päin. Toisin sanoen liitoskunnissa kasvu vaikuttaisi olleen

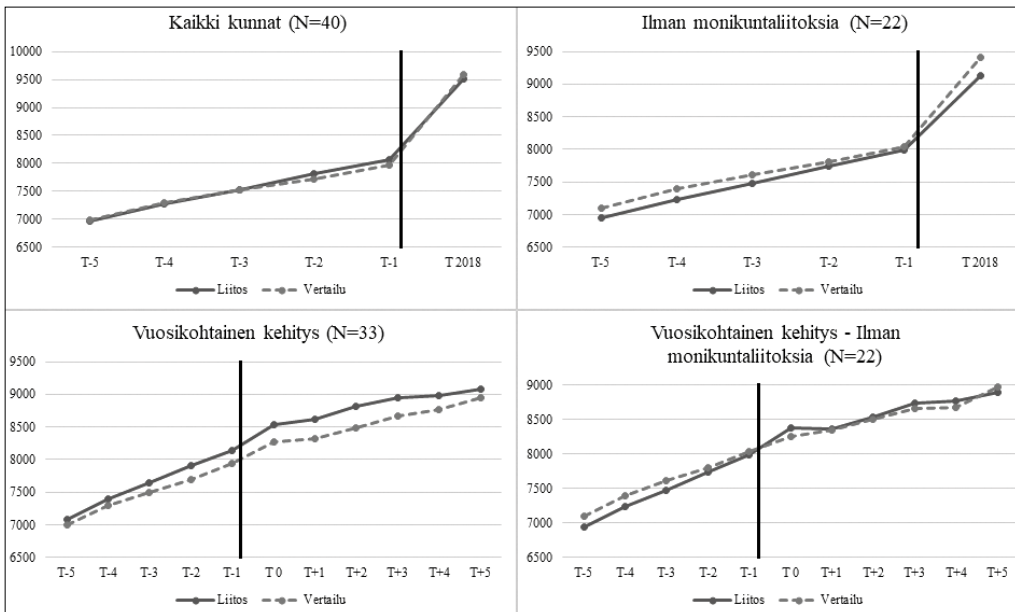
hieman maltillisempaa. Erot eivät kuitenkaan olleet tilastollisesti merkitseviä edes kymmenen prosentin merkitsevyystasolla ja siinä mielessä näyttöä kuntaliitosten kustannusten kasvua hiltitevästä vaikutuksesta ei esiintynyt.

Taulukossa 3 esitetyn analyysin kohdalla on huomioitava, että kustannuskehitys voi johtua tuottavuustekijöiden lisäksi myös väestönkehityksestä. Vaikka kuntien palvelutuotanto tehostuisi, voivat kustannukset nousta esimerkiksi väestönkasvusta johtuen. Päinvastoin, heikonkin tuottavuuden kunnissa perusopetuksen kustannukset voivat laskea, mikäli kunnasta muuttaa pois lapsiperheitä. Tarkastellaan seuraavaksi kuntaliitoksen vaikutusta suhteuttamalla kustannukset oppilas- ja opetustuntien määriin. Tällä tavoin analyysi muuttuu yksikkökustannusmuotoon, jolloin saadaan tarkempia tuloksia siitä, mikä osa kustannuskehityksen eroista johtuu tuottavuuden muutoksista.

4.2. Tuottavuuden paraneminen

4.2.1. Oppilaskohtaiset kustannukset

Kuviossa 1 on esitetty oppilaskohtaisten kustannusten kehitys koe- ja kontrolliryhmän välillä. Kuviossa vaaka-akseli tarkoittaa aikaa ja pystyakseli oppilaskohtaisia kustannuksia. Esimerkiksi ajanhetki ”T-5” tarkoittaa viittä vuotta ennen liittoksen toteutusta ja ”T+5” viittä vuotta liittoksen toteutusvuoden jälkeen. Pystyviiva kuvaa kuntaliitosten toteutushetkeä. Viiva on piirretty jokaisessa kuviossa heti kohdan T-1 oikealle puolelle. Kuntien yhdistymisten astuessa voimaan vuoden ensimmäisenä päivänä, on vuosi T-1 viimeisin ajanhetki ennen liittoksia. Sen sijaan liitosvuotta kuvaava T0 tarkoittaa itse asiassa ensimmäistä liittosten jälkeistä vuotta, liittosten ollessa toteutettu vuoden T0 ensimmäisenä päivänä.



Kuvio 1. Oppilaskohtaisten kustannusten kehitys.

Kuntaliitoksen vaikutuksen tilastollinen testaus toteutettiin kahdella eri tavalla. Ensinnäkin liitos- ja vertailukuntien keskiarvojen poikkeavuutta testattiin jokaiselta vuodelta erikseen parittaisella t-testillä. Toiseksi havaintojen perus-

teella muodostettiin DiD -paneeliregressio, joka ottaa paremmin huomioon kuntien lähtötason ennen liitosten toteuttamista. Paneeliregressio muodostettiin seuraavasti:

$$Y_i = \alpha + \beta_1 \text{Vuosi}_i + \beta_2 \text{Liitos}_i + \beta_3 \text{Vuosi}_i * \text{Liitos}_i + \varepsilon_i, \quad (4.2)$$

jossa ”Y” on kunnan ”i” oppilaskohtaiset kustannukset (myöhemmin opetustuntikohtaiset kustannukset) ja ”Liitos” dummy -muuttuja liitoskunnille (1 = liitoskunta, 0 = vertailukunta). ”Vuosi” pitää sisällään vuosidummyt alkaen ajanhetkestä T–5, eli viisi vuotta ennen liitosta. ”Vuosi*Liitos” on varsinainen DiD -estimaattori, joka on liitos- ja vuosidummyjen interaktiotermin, alkaen niin ikään ajanhetkestä T–5. (Ks. aiheesta esim. Blom-Hansen ym. 2016, 818–819) DiD -regression kohdalla ongelmaksi voi muodostua tilanne, jossa lähtötasovuonna koe- ja kontrolliryhmien välillä tapahtuu normaalista poikkeavaa vaihtelua. Mikäli esimerkiksi juuri ennen liitosten toteutusta liitoskuntien kustannustaso nousee ”normaalia” korkeammalle, voi tämän vuoden käyttäminen referenssivuotena regressiomallissa johtaa harhaisiin tuloksiin. Tässä tutkimuksessa regressiotestaukset toteutettiin siten, että malli pitää sisällään liitosten jälkeisten vuosien lisäksi myös kaikki liitoksia edeltävät vuodet T–5 ja T–1 välillä. Regressiotestauksissa ei tukeuduttu referenssitasona vain yhteen ajanhetkeen, vaan testaukset toteutettiin käyttämällä referenssinä T–1 lisäksi myös ajanhetkeä T–5.

Kuvion 1 vasemmassa yläkulmassa on kuvattuna kustannuskehitys kaikkien havaintojen osalta. Tältä osin analyysin kohteena on liitosten toteutusten jälkeiseltä ajanjaksolta ollut ainoastaan vuosi 2018 (T2018). Tämä johtuu ketjukuntaliitoksista, joiden takia ei olisi ollut mielekästä tarkastella koko aineistoa vuosikohtaisesti.²² Kuvion perusteella liitos- ja vertailukuntien välillä ei ole ollut kovinkaan suuria

eroja. Näin ollen kuntaliitoksella ei näyttäisi olleen vaikutusta oppilaskohtaisten kustannusten kehitykseen. Parittaisen t-testin mukaan liitos- ja vertailukuntien välillä ei ollut tilastollisesti merkitseviä eroja minkään tarkasteluvuoden osalta. Myöskään regressiotestausten perusteella tilastollisesti merkitseviä eroja ei ollut havaittavissa. Tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että koe- ja kontrolliryhmän välillä ei ollut merkitseviä trendieroja ennen liitosten toteutusta, joka kertoo kaltaistamisen onnistumisesta. Toiseksi, eroja ei ollut myöskään liitoksen jälkeen (T2018), joten tilastollista näyttöä liitosten hyödyistä ei ollut havaittavissa.

Tarkastellaan seuraavaksi vastaavaa tilannetta ilman monikuntaliitoksia (kuvion 1 oikea yläkulma). Kuvion 1 perusteella liitoskuntien kustannustaso on ollut hieman vertailukuntia alhaisemmalla tasolla ennen liitosten toteuttamista ja myös yhdistymisten jälkeen vuonna 2018. Erot eivät olleet tilastollisesti merkitseviä niin vuosikohtaisen kuin DiD -estimaattori-pohjaisten tarkastelujen perusteella.

Kuvion 1 alemmissa graafeissa koe- ja kontrolliryhmän välistä kehitystä on analysoitu vuosikohtaisesti ajanhetkeen T+5 saakka. Vasemmassa kuviossa havaintoja on 33, eli analyysissä on mukana kaikki kunnat lukuun ottamatta ketjukuntaliitoksia. Oikean puoleisessa kuviossa aineistosta on poistettu myös muut monikuntaliitokset. Vasemman puoleisen kuvion mukaan liitoskuntien kustannustaso on ollut sekä ennen että jälkeen liitosten vertailukuntia korkeammalla tasolla. Kun monikuntaliitokset poistetaan aineistosta, tilanne muuttuu siten, että

²² Esimerkiksi Viljakkala liittyi Ylöjärveen vuonna 2007. Vuonna 2009 Ylöjärveen liittyi myös Kuru. Näin ollen voidaan kysyä, olisiko esimerkiksi ajanhetken T+1 tullut indikoida vuotta 2008 vai 2010?

ennen liitoksia liitoskuntien kustannustaso on hieman vertailukuntia alhaisempi, mutta nousee liitosten toteuttamisten aikoihin vertailukuntien tasolle. Itse asiassa kaikissa kuviossa 1 esitetyissä testauksissa liitoskuntien kustannukset vaikuttavat hieman nousseen vertailukuntiin

nähdessä aikavälillä T–5 ja T–1. Tilastollisesti merkitseviä eroja ryhmien välillä ei kuitenkaan ollut havaittavissa. Kuvioon 1 perustuvat regressioanalyysin tulokset on esitetty kootusti taulukossa 4²³.

Taulukko 4. DiD -regressioanalyysin (OLS) tulokset.

DiD - estimaattori	Kaikki kunnat	Ilman monikuntaliitoksia	Vuosikohtainen kehitys	Vuosikohtainen kehitys – ilman monikuntaliitoksia
DiD T–5	-110,9 (94,6)	-103,0 (131,2)	-121,2 (101,5)	-103,0 (131,3)
DiD T–4	-120,9 (80,1)	-114,6 (112,0)	-106,2 (84,5)	-114,6 (112,1)
DiD T–3	-93,9 (76,5)	-81,2 (105,5)	-48,1 (81,7)	-81,2 (105,6)
DiD T–2	-5,4 (60,7)	-10,5 (87,7)	6,4 (67,4)	-10,5 (87,8)
DiD T0	...	...	72,7 (170,2)	171,4 (247,9)
DiD T+1	...	...	87,2 (110,2)	73,7 (140,2)
DiD T+2	...	...	126,0 (110,8)	82,1 (141,1)
DiD T+3	...	...	78,5 (132,3)	119,8 (171,9)
DiD T+4	...	...	14,5 (187,8)	136,4 (239,2)
DiD T+5	...	...	-58,2 (179,0)	-33,5 (225,7)
DiD T2018	-184,4 (243,5)	-241,7 (289,9)	...	...
R ²	0,40	0,38	0,29	0,26
N	480	264	726	484

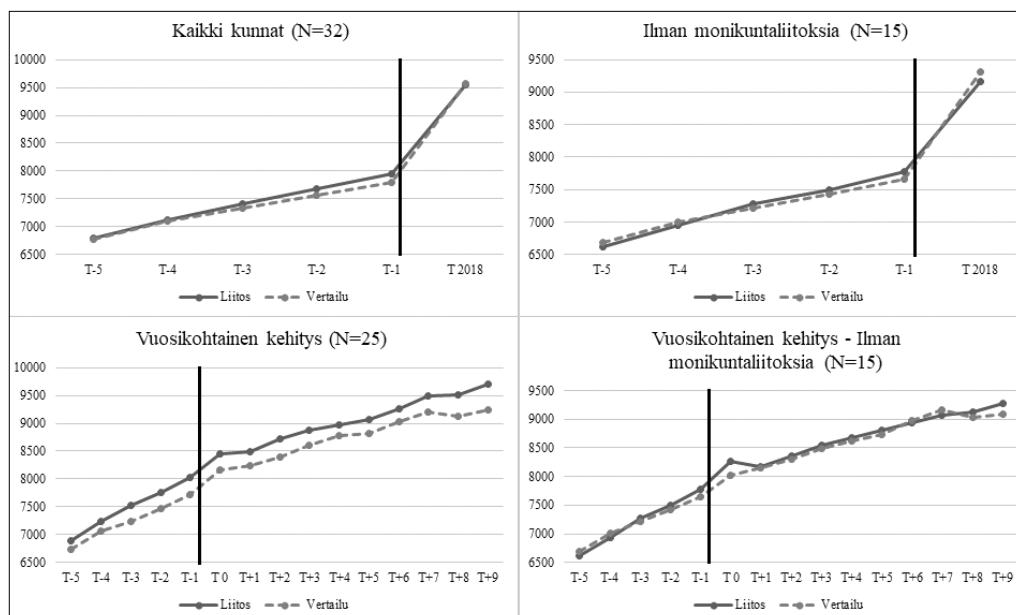
Selitettävä muuttuja kustannukset/oppilas. Keskivirheet klusteroitu kunnittain ja esitetty suluissa keskiarvon alapuolella. Vakio sekä liitos- ja vuosidummyt jätetty taulukon ulkopuolelle tilan säästämiseksi.

DiD -muuttujat eivät olleet tilastollisesti merkitseviä.

²³ Regressiotaulukoissa esitetyissä tuloksissa referenssitasona on käytetty ajanhetkeä T–1. Ajanhetkeen T–5 pohjautuvien regressioiden sekä parittaisen t-testiin perustuvien vuosikohtaisten analyysien tuloksia ei ole esitetty artikkelissa tilan säästämiseksi. Näiltä osin tulokset on saatavilla kirjoittajalta pyydettyäessä.

Kuviossa 2 on esitetty kuviota 1 vastaavat analyytit, mutta sisältäen ainoastaan vuosina 2007–2009 toteutetut liitokset. Näiden liitosten kohdalla vuosikohtainen tarkastelu oli mahdollista ulottaa aina ajanhetkeen T+9 asti, joka tarkoittaa kymmentä kuntien yhdistymisten toteutusten jälkeistä vuotta. Tulkinnat eivät juurikaan muutu edellisiin analyyseihin nähden. Toisin sanoen kuntaliitosten vaikutuksesta oppilaskohtaisiin kustannuksiin ei ollut havaittavissa näyttöä pidemmälläkään aikavälillä. Parittaisella t-testillä mitattuna tilastollisesti merkitseviä eroja ei ollut havaittavissa minkään vuoden kohdalla.

Regressiotestien perusteella kaikkien kuntien analyysissä (N=32) liitoskuntien kehitys erosi vertailukuntien vastaavasta aikavälillä T–4 ja T–1. Vastaavasti ilman ketjukuntaliitoksia tehdyissä testauksissa (N=25) eroja oli aikavälillä T–5 ja T–3. Aikavälillä T–4 ja T–1 tapahtunut muutos voi kertoa osaltaan siitä, että liitoskunnat ovat hieman kasvattaneet kustannuksiaan ennen liitosten toteutusta. Toisaalta erot olivat tilastollisesti merkitseviä ainoastaan 10 prosentin tasolla ja muutoin tilastollisesti merkitseviä eroja ei löytynyt. Taulukko 5 havainnollistaa regressioanalyysien tulokset.



Kuvio 2. Oppilaskohtaisten kustannusten kehitys vuosina 2007–2009 liitoksen toteuttaneiden kuntien osalta.

Taulukko 5. DiD -regressioanalyysin (OLS) tulokset vuosina 2007–2009 liitoksen toteuttaneiden kuntien osalta.

DiD - estimaattori	Kaikki kunnat	Ilman monikuntaliitoksia	Vuosikohtainen kehitys	Vuosikohtainen kehitys – Ilman monikuntaliitoksia
DiD T–5	-136,3 (102,9)	-201,1 (155,7)	-157,0 (112,9)	-201,1 (155,9)
DiD T–4	-140,6* (83,8)	-184,2 (117,8)	-126,6 (87,9)	-184,2 (118,0)
DiD T–3	-77,3 (80,1)	-59,4 (107,5)	-12,2 (84,2)	-59,4 (107,7)
DiD T–2	-19,9 (71,9)	-62,4 (119,2)	-8,3 (83,6)	-62,4 (119,4)
DiD T0	...	...	-9,3 (209,4)	118,8 (348,3)
DiD T+1	...	...	-41,2 (117,2)	-109,8 (161,9)
DiD T+2	...	...	28,1 (115,0)	-69,6 (156,1)
DiD T+3	...	...	-41,9 (118,2)	-70,9 (144,1)
DiD T+4	...	...	-123,8 (163,6)	-69,4 (191,0)
DiD T+5	...	...	-49,3 (209,1)	-42,3 (281,0)
DiD T+6	...	...	-61,2 (238,5)	-170,6 (334,0)
DiD T+7	...	...	-10,5 (276,1)	-211,5 (342,2)
DiD T+8	...	...	97,1 (287,9)	-36,1 (332,2)
DiD T+9	...	...	153,9 (297,0)	54,7 (327,9)
DiD T2018	-158,7 (267,8)	-277,6 (352,5)	...	...
R ²	0,45	0,51	0,36	0,37
N	384	180	750	450

Selitettävä muuttuja kustannukset/oppilas. Keskiarvot klusteroitu kunnittain ja esitetty suluissa keskiarvon alapuolella. Vakio sekä liitos- ja vuosidummyt jätetty taulukon ulkopuolelle tilan säästämiseksi.

* Tilastollisesti merkitsevä 10 prosentin tasolla.

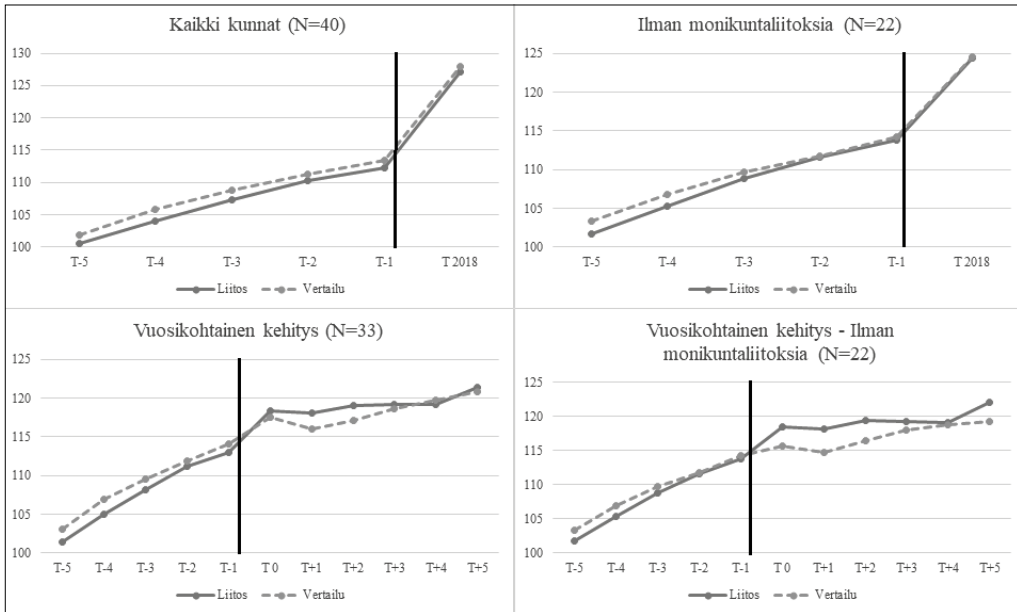
** Tilastollisesti merkitsevä 5 prosentin tasolla.

*** Tilastollisesti merkitsevä 1 prosentin tasolla.

4.2.2. Opetustuntikohtaiset kustannukset

Kuvioon 3 on havainnollistettu vastaavat tulokset opetustuntikohtaisten kustannusten osalta. Kaikkia kuntia koskevan analyysin (N=40) perusteella havaitaan, että liitoskuntien kustannukset pysyvät hieman vertailukuntia alemmalla tasolla läpi aineiston, eikä liitosten jälkeistä trendinmuutosta ole havaittavissa. Erot ryhmien välillä eivät olleet tilastollisesti merkitseviä. Tilanne on melko samankaltainen myös pelkillä kahden kunnan liitoksilla tarkasteltuna (N=22).

Vuosikohtaisten tarkastelujen (N=33 ja N=22) perusteella vaikuttaisi siltä, että liitoskuntien opetustuntikohtaiset kustannukset nousevat heti yhdistymisten jälkeen ainakin hetkellisesti vertailukuntia korkeammalle tasolle. Tulos saa hieman tukea regressioanalyysistä, joiden mukaan ”DiD T+1” -muuttuja oli tilastollisesti merkitsevä kymmenen prosentin tasolla sekä monikuntaliitokset sisältävässä analyysissä, että ilman monikuntaliitoksia. Taulukko 6 havainnollistaa regressioanalyysin tulokset.



Kuvio 3. Opetustuntikohtaisten kustannusten kehitys.

Taulukko 6. DiD -regressioanalyysin (OLS) tulokset.

DiD - estimaattori	Kaikki kunnat	Ilman monikuntaliitoksia	Vuosikohtainen kehitys	Vuosikohtainen kehitys – Ilman monikuntaliitoksia
DiD T-5	-0,2 (1,5)	-1,2 (2,1)	-0,5 (1,7)	-1,2 (2,1)
DiD T-4	-0,7 (1,5)	-1,1 (2,3)	-0,9 (1,7)	-1,1 (2,3)
DiD T-3	-0,4 (1,3)	-0,5 (1,9)	-0,4 (1,5)	-0,5 (1,9)
DiD T-2	0,1 (1,0)	0,4 (1,3)	0,3 (1,2)	0,4 (1,4)
DiD T0	...	...	1,8 (2,3)	3,2 (3,2)
DiD T+1	...	...	3,0* (1,7)	3,8* (2,3)
DiD T+2	...	...	2,9 (1,8)	3,3 (2,2)
DiD T+3	...	...	1,5 (2,1)	1,6 (2,2)
DiD T+4	...	...	0,4 (2,2)	0,8 (2,4)
DiD T+5	...	...	1,6 (2,5)	3,3 (2,7)
DiD T2018	0,2 (2,9)	0,3 (3,7)	...	...
R ²	0,49	0,38	0,29	0,27
N	480	264	726	484

Selitettävä muuttuja kustannukset/opetustunti. Keskiarvot klusteroitu kunnittain ja esitetty suluissa keskiarvon alapuolella. Vakio sekä liitos- ja vuosidummyt jätetty taulukon ulkopuolelle tilan säästämiseksi.

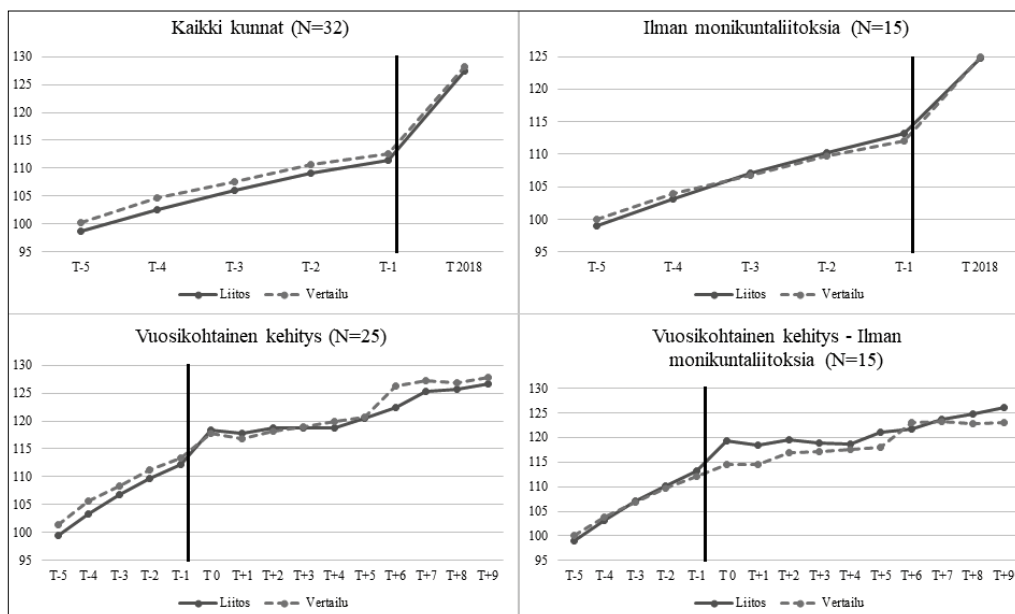
* Tilastollisesti merkitsevä 10 prosentin tasolla.

** Tilastollisesti merkitsevä 5 prosentin tasolla.

*** Tilastollisesti merkitsevä 1 prosentin tasolla.

Vuosina 2007–2009 toteutettujen liitosten osalta tarkasteluajaväliä voidaan kasvattaa ajanhetkeen T+9 saakka. Monikuntaliitokset sisältyvässä tarkastelussa (N=25) liitoskuntien opetustuntikohtaiset kustannukset näyttävät kuvion 4 perusteella laskevan hetkellisesti vertailukuntia alhaisemmalle tasolle ajanhetkillä T+6 ja T+7. Kohdassa T+6 ero ryhmien välillä on noin 3,8 euroa opetustuntia kohden. Ero ei ollut kuitenkaan parittaisen t-testin mukaan tilastollisesti

merkitsevä, eikä vain kahden kunnan liitoksia tarkasteltaessa vastaavaa ilmiötä ollut havaittavissa. Myöskään lähtötasot huomioivan regressioanalyysin (taulukko 7) mukaan erot ryhmien kustannuskehitysten välillä eivät olleet merkitseviä. Toisin sanoen kuntaliitosten kustannusten kasvua hillitsevästä ja tuottavuutta parantavasta vaikutuksesta ei esiintynyt näyttöä myöskään opetustuntikohtaisten kustannusten osalta.



Kuvio 4. Opetustuntikohtaisten kustannusten kehitys vuosina 2007–2009 liitoksen toteuttaneiden kuntien osalta.

Taulukko 7. DiD -regressioanalyysin (OLS) tulokset vuosina 2007–2009 liitoksen toteuttaneiden kuntien osalta.

DiD -estimaattori	Kaikki kunnat	Ilman monikuntaliitoksia	Vuosikohtainen kehitys	Vuosikohtainen kehitys - Ilman monikuntaliitoksia
DiD T-5	-0,4 (1,7)	-2,1 (2,6)	-0,9 (2,0)	-2,1 (2,6)
DiD T-4	-0,9 (1,7)	-1,9 (2,9)	-1,3 (2,0)	-1,9 (2,9)
DiD T-3	-0,4 (1,4)	-0,7 (2,3)	-0,4 (1,6)	-0,7 (2,3)
DiD T-2	-0,5 (1,2)	-0,6 (1,8)	-0,4 (1,4)	-0,6 (1,8)
DiD T0	...	...	1,8 (3,0)	3,8 (4,6)
DiD T+1	...	...	2,1 (2,1)	2,7 (3,0)
DiD T+2	...	...	1,7 (2,0)	1,5 (2,6)
DiD T+3	...	...	0,9 (2,6)	0,5 (2,8)
DiD T+4	...	...	-0,0 (2,7)	-0,0 (3,1)

DiD - estimaattori	Kaikki kunnat	Ilman monikuntaliitoksia	Vuosikohtainen kehitys	Vuosikohtainen kehitys – Ilman monikuntaliitoksia
DiD T+5	...	...	0,9 (3,2)	1,9 (3,8)
DiD T+6	...	...	-2,7 (3,1)	-2,4 (4,1)
DiD T+7	...	...	-0,9 (3,7)	-0,6 (4,5)
DiD T+8	...	...	-0,0 (3,1)	0,7 (3,8)
DiD T+9	...	...	0,1 (3,4)	1,8 (4,3)
DiD T2018	0,3 (3,2)	-1,2 (4,8)	...	...
R ²	0,56	0,48	0,40	0,38
N	384	180	750	450

Selitettävä muuttuja kustannukset/opetustunti. Keskivirheet klusteroitu kunnittain ja esitetty suluissa keskiarvon alapuolella. Vakio sekä liitos- ja vuosidummyt jätetty taulukon ulkopuolelle tilan säästämiseksi.

DiD -muuttujat eivät olleet tilastollisesti merkitseviä.

4.3. Kouluverkossa tapahtuneet muutokset

Edellä esitettyjen tulosten perusteella ei siis ollut havaittavissa tilastollista näyttöä kuntaliitosten vaikutuksesta perusopetus -toimialan kustannusten kasvun hillintään ja tuottavuuden paranemiseen. Havaintojen perusteella herääkin kysymys, mistä tulokset johtuvat? Kuten aiemmin todettiin, Harjusen ym. (2017, 27) mukaan kenties ainoa keino mittakaavaetujen saavuttamiseen on kasvattaa toimipaikkojen kokoa.

Aaltosen ym. (2005) havaintojen mukaan koulu- koon kasvulla olikin selkeä positiivinen vaikutus tuottavuuteen²⁴. Kouluverkossa tapahtuneita muutoksia ja koulu- koon kasvua voidaan havainnollistaa esimerkiksi tarkastelemalla koulujen lukumäärässä tapahtuneita muutoksia²⁵. Mikäli kunnat ovat vähentäneet koulujen lukumäärää, tarkoittaisi se samalla myös sitä, että kunnan keskimääräinen koulukoko kasvaa. Analyysi on toteutettu seuraavalla tavalla:

$$ATT = \frac{1}{n} \sum_{i,j=1}^n \left(\frac{Y_{t1i} - Y_{t0i}}{Y_{t0i}} - \frac{Y_{t1j} - Y_{t0j}}{Y_{t0j}} \right), \quad (4.3)$$

²⁴ On syytä huomioda, että Aaltosen ym. (2005) tutkimuksessa tuottavuutta mitattiin käyttämällä tuotoksina kuluttajan kokemia hyötyjä kuvaavia mittareita (vuosiluokan suorittaneet ja jatko-opintopaikan saaneiden lukumäärät sekä peruskoulun päättötodistuksen keskiarvo), kun taas tässä tutkimuksessa tuotoksina käytetään tuotannon määriä (opetustunnit).

²⁵ Koulujen lukumäärätiedot on kerätty Opetushallituksen Vipunen -palvelusta kunnan omistamista oppilaitoksista järjestäjäkohtaisten tietojen perusteella.

jossa Y on tässä tapauksessa peruskoulujen lukumäärä. Tulokset on havainnollistettu taulukkoon 8. Sarake ”ATT ennen” kuvaa ryhmien välistä keskimääräistä eroa koulujen lukumäärän suhteellisessa vähenemissä neljän vuoden aikavälillä ennen kuntien yhdistymisiä ja ”ATT

jälkeen” ryhmien välisiä eroja liitosten jälkeiseltä ajalta. Liitosten jälkeinen aika on laskettu jokaisen havainnon kohdalla alkaen hetkestä juuri ennen liitosten toteutusta ja päättyen vuoteen 2018.

Taulukko 8. Koulujen lukumäärän muutos (%).

	Koeryhmä		Kontrolliryhmä		ATT	
	<i>Ennen</i>	<i>Jälkeen</i>	<i>Ennen</i>	<i>Jälkeen</i>	<i>Ennen</i>	<i>Jälkeen</i>
Kaikki kunnat (N=40)	-11,5 (10,7)	-23,6 (17,3)	-13,0 (16,2)	-30,3 (16,0)	1,5 (20,0)	6,7* (23,2)
Kahden kunnan liitokset (N=22)	-14,1 (10,6)	-23,3 (19,7)	-11,2 (14,7)	-29,0 (15,0)	-2,9 (19,3)	5,8 (26,2)
Vuosien 2007–2009 liitokset (N=32)	-11,4 (11,1)	-25,6 (17,7)	-13,0 (17,3)	-31,8 (14,9)	1,7 (21,3)	6,2 (22,9)
Vuosien 2007–2009 kahden kunnan liitokset (N=15)	-15,5 (10,9)	-26,3 (21,5)	-11,8 (16,8)	-30,1 (12,7)	-3,7 (21,6)	3,8 (26,3)

Keskihajonta suluissa keskiarvon alapuolella.

* Tilastollisesti merkitsevä 10 prosentin tasolla.

** Tilastollisesti merkitsevä 5 prosentin tasolla.

*** Tilastollisesti merkitsevä 1 prosentin tasolla.

Taulukossa 8 voidaan kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, että kaikki liitos- ja vertailukuntien arvot ovat negatiivisia sekä ennen että jälkeen kuntien yhdistymisten. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnat ovat läpi aineiston keskimäärin vähentäneet koulujen lukumäärää ja sitä kautta kasvattaneet koulukokoja. Itse asiassa yksikään havaintokunta ei tarkasteluajanjaksolla lisännyt koulujen lukumäärää. Kaikki havainnot (n=40) sisältäneen analyysin perusteella liitoskunnat ovat lakkauttaneet kouluja keskimäärin hieman maltillisemmin vertailukuntiin nähden. Kuntien

yhdistymisten jälkeen liitoskuntien koulujen lukumäärät ovat vähentyneet keskimäärin noin 24 prosentilla, kun taas vertailukunnissa vastaava luku on noin 30 prosenttia. Ero ryhmien välillä oli parittaisen t-testin mukaan tilastollisesti merkitsevä 10 prosentin tasolla. Tulkinnot eivät juurikaan muutu muillakaan testaustavoilla, tosin erot eivät olleet näiltä osin merkitseviä edes kymmenen prosentin tasolla.

Analyysin perusteella ei ilmennyt seikkoja, joiden mukaan juuri kuntaliitokset lisäisivät kuntien halukkuutta lakkauttaa kouluja, vaan

kouluja on lakkautettu niin liitos- kuin muissakin kunnissa²⁶. Tulos selittänee osaltaan sitä, ettei liitoskuntien kustannuskehitys eronnut muiden kuntien vastaavasta. On myös mielenkiintoista havaita, että liitoskuntien koulujen lukumäärän vähennys oli vertailukuntia hieman maltillisempaa myös monikuntaliitokset sisältävässä analyysissä. Voisi ajatella, että monikuntaliitos tarjoaa kunnille erilaisen potentiaalın kouluverkon kehittämisen suhteen.

Mahdollisia eroja kouluverkon kehittämispotentiaalissa tarkasteltiin vertailemalla liitos- ja vertailukuntien koulujen lukumääräjakautumia juuri ennen kuntien yhdistymisiä. Mikäli esimerkiksi liitoskunnissa olisi lukumäärällisesti vähemmän kouluja vertailukuntiin verrattuna, voisi kouluverkon kehittäminenkin näyttäytyä eri tavalla. Vertailu tehtiin sekä asukasluvultaan suurempien, että pienempien kuntien välillä siten, että liitoskuntien suurempia kuntia verrattiin vertailukuntien suurempiin kuntiin ja vastaavasti pienempiä kuntia verrattiin keskenään. Vertailun perusteella voidaan todeta, että ryhmät olivat hyvin samankaltaisia vaihteluvälillä, keskiarvolla ja keskihajonnalla mitattuna. Sekä liitos- että vertailukuntien suuremmissa kunnissa koulujen lukumäärä oli keskimäärin kahdeksan koulua. Pienemmissä kunnissa kouluja oli molemmissa ryhmissä keskimäärin kolme kappaletta. Suurempien kuntien osalta ryhmät erosivat hieman toisistaan jaettaessa kunnat koulujen lukumäärän perusteella eri luokkiin. Liitoskunnissa oli yhteensä 12 kuntaa, joissa koulujen lukumäärä oli 1–5 kappaletta, kun taas vertailukunnissa vastaavia tapauksia oli 17. Sen sijaan liitoskunnissa 6–15 koulun kuntia oli 26 ja vertailukunnissa 17 kappaletta. Yli 15 oppilaan kouluja oli liitoskunnissa 2 kappaletta ja vertailukunnissa 6 kappaletta. Asukasluvultaan pienempien kuntien osalta ei ollut havaittavissa mainittavia eroja.

5. Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa tutkittiin PARAS-hankkeen aikana toteutettujen kuntaliitosten vaikutuksia kuntien perusopetustoimen kustannuskehitykseen ja tuottavuuteen. Vaikutuksia mitattiin kustannusten vuosikohtaisella kasvuvauhdilla sekä oppilas- ja opetustuntikohtaisilla kustannuksilla. Tulosten mukaan kuntaliitoksilla ei ollut havaittavissa vaikutuksia niin kustannuskehitykseen kuin tuottavuuteenkaan. Näin ollen lainsäätäjän PARAS-hankkeelle asettamat tavoitteet eivät ainakaan näiltä osin näytä toteutuneen perusopetuksen kohdalla. Tulokset ovat myös yhteisiä aikaisemman kotimaisen tutkimustiedon kanssa, joissa liitosten vaikutuksia on käsitelty eri toimialojen näkökulmista.

Keskeinen kysymys onkin, mistä tulokset johtuvat? Yksi selitys voi olla se, ettei liitoskunnissa ole hyödynnetty liitosten tuomia mahdollisuuksia. Mikäli kuntaliitoksia tehdään, tulisi liitoskunnissa tapahtua säästötavoitteiden näkökulmasta uutta kuntaa aktiivisesti kehittäviä toimenpiteitä ja pyrkiä eroon ajattelusta, jossa mitään ei muuteta. Kuntien yhdistymiset eivät ole esimerkiksi antaneet ylimääräistä sysäystä tiivistää kouluverkkoa ja kasvattaa koulukokoa, jotka voisivat olla keinoja saavuttaa myös kustannussäästöjä. On kuitenkin huomioitava, että myös liitoskunnissa kouluverkkoa supistettiin, sitä vain ei tehty vertailukuntia enempää. Näin ollen on myös olennaista kysyä, kuinka paljon kuntaliitokset ylipäänsä sisältävät lisäpotentiaalia kustannustenkasvun hillintään? Perusopetuksen kohdalla yksi sopeuttamistoimien liikkumatilaa rajoittava tekijä voi olla esimerkiksi perusopetuksen asema kunnan lakisääteinen tehtävänä. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että kunnan on vastattava perusopetuksen järjestämisestä perusopetuslain (1288/1999) mukaisesti.

²⁶ Tulokset saavat tukea Harjusen ym. (2019) tuloksista, joiden mukaan kuntaliitokset eivät johtaneet opetustoimen työpaikkojen siirtymiseen liitoskunnan sisällä.

Viime vuosikymmeninä kuntia on eri lainsäädäntötoimenpiteillä kannustettu kasvattamaan kuntakokoja. Myös viime aikoina kuntaliitokset ovat nousseet esille muun muassa kuntaministeri Sirpa Paateron suunnitelmassa kuntaliitosten vauhdittamiseksi²⁷. PARAS-hankkeen kohdalla yhtenä keskeisimmistä kuntaliitoksille asetetuista tavoitteista oli saavuttaa kustannussäästöjä, mutta niihin kuntaliitokset eivät ole keskimäärin selkeästikään johtaneet. Lainsäätäjän tulee tiedostaa se, ettei kuntakoon kasvattaminen kuntaliitoksin johda ainakaan automaattisesti kustannusten kasvun hillintään ja tuottavuusvaikutuksiin. Voi olla mahdollista, että yksittäisissä tapauksissa säästöjä voidaan saavuttaa, mutta koko Suomen mittakaavassa näin ei ole tapahtunut.

Tässä kohtaa on kuitenkin syytä muistuttaa myös siitä, että kuntien yhdistymiset voivat tuoda säästöjen sijaan myös toisenlaista lisäarvoa. Paljon on puhuttu muun muassa ”leveämmistä hartioista”, jolloin suuremmat kunnat pystyvät sopeutumaan paremmin yllättäviin menolisäyksiin. Kuntaliitos voi myös olla taloudellisissa vaikeuksissa olevalle kunnalle mahdollisuus selviytyä, vaikkei liitoksella kokonaisuuden näkökulmasta säästöjä saavutettaisikaan. Lisäksi on huomioitava, ettei tässä tutkimuksessa liitosten vaikutuksia tutkittu palvelujen laadun näkökulmasta, joka säilyy edelleenkin varsin ”koskemattomana” tutkimuskohteena. Näin ollen tämänkään tutkimuksen perusteella ei voida ottaa kantaa tuottavuusvaikutuksiin, joissa tuottavuusmittarina olisi käytetty palvelun (opetuksen) laatua. Tulosten perusteella voidaan kuitenkin todeta, etteivät kuntaliitokset vaikuta mahdollisiin koulujen lakkauttamisiin liittyviin opetuksen laadun muutoksiin.

Tutkimuksen tulokset korostavat lainsäädäntötoimenpiteiden jälkikäteisen arvioinnin merkitystä. Jälkikäteisen arvioinnin avulla hankittua tietoa voidaan käyttää muun muassa tulevien kuntarakennemuutosten suunnittelun

tukena, joka edesauttaa tutkittuun tietoon perustuvaa päätöksentekoa. Näin ollen nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa esiintyviä mainintoja Lainsäädännön arviointineuvoston roolin vahvistamisesta ja valtioneuvostotasoisien jälkiarviointijärjestelmän laatimisesta voidaan pitää erittäin tervetulleina (Valtioneuvosto 2019, 86).

Lähteet

- Aaltonen, Juho & Kirjavainen, Tanja & Moisio, Antti (2005). *Kuntien perusopetuksen tehokkuuserot ja tuottavuus 1998–2003*. VATT-keskustelualoitteita, No. 374. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Aaltonen, Juho & Kirjavainen, Tanja & Moisio, Antti (2006). *Efficiency and Productivity in Finnish Comprehensive Schooling 1998–2004*. VATT-tutkimuksia, No. 127. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Aaltonen, Juho & Kirjavainen, Tanja & Moisio, Antti & Ollikainen, Virve (2007). *Perusopetuksen, lukioiden ja ammatillisen peruskoulutuksen tuottavuus ja tehokkuus – Loppuraportti*. VATT-tutkimuksia, No. 135. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Abadie, Alberto & Imbens, Guido W. (2016). Matching on the Estimated Propensity Score. *Econometrica*, Vol. 84, No. 2, s. 781–807.
- Allers, Maarten. A. & Geertsema, J. Bieuwe. (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*, Vol. 56, No. 4, s. 659–682.
- Angrist, Joshua D. & Pischke, Jörn-Steffen (2009). *Mostly Harmless Econometrics. An Empiricists Companion*. Princeton University Press.
- Ankarali, Handan C. & Sumbuloglu, Vildan & Yazici, Ayse Canan & Yalug, Irem & Selekler, Macit (2009). Comparison of Different Matching Methods in Observational Studies and Sensitivity Analysis: The Relation Between Depression and STAI-2 Scores. *Expert Systems with Applications*, Vol. 36, No. 2, s. 1876–1884.
- Blesse, Sebastian & Baskaran, Thushyanthan. (2016). Do Municipal Mergers Reduce Costs? Evidence

²⁷ Ks. esim. Yle uutiset: Kuntaliitosmäärät romahtaneet liki nollaan – ministeri haluaa vauhdittaa yhdistymisiä: ”Yksi liitos per vuosi on todella vähän”. <https://yle.fi/uutiset/3-10985165>. (Vierailtu 27.2.2020).

- from a German Federal State. *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 59, s. 54–74.
- Blom-Hansen, Jens & Houlberg, Kurt & Serritzlew, Søren (2014). Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System. *American Journal of Political Science*, Vol. 58, No. 4, s. 790–803.
- Blom-Hansen, Jens & Houlberg, Kurt & Serritzlew, Søren & Treisman, Daniel (2016). Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. *American Political Science Review*, Vol. 110, No. 4, s. 812–831.
- Blume, Lorenz & Blume, Tillmann. (2007). The Economic Effects of Local Authority Mergers: Empirical Evidence for German City Regions. *The Annals of Regional Science*, Vol. 41, No. 3, s. 689–713.
- Boyne, George A. (1992). Local Government Structure and Performance: Lessons from America. *Public Administration*, Vol. 70, No. 3, s. 333–357.
- Caliendo, Marco & Kopeinig, Sabine (2008). Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching. *Journal of Economic Surveys*, Vol. 22, No. 1, s. 31–72.
- Ervasti, Kaijus (2015). Ympäristöministeriön lainsäädäntöhankkeiden vaikutusten jälkikäteen seuranta ja arviointi. Teoksessa: Määttä, Tapio & Kumpula, Anne & Kokko, Kai & Sairinen, Rauno & Similä, Jukka (toim.). *Ympäristöpolitiikan ja oikeuden vuosikirja VIII 2015*. Grano Oy.
- Giambona, Francesca & Porcu, Mariano (2018). School Size and Students' Achievement. Empirical Evidence from PISA Survey Data. *Socio-Economic Planning Sciences*, Vol. 64, s. 66–77.
- Hanes, Niklas (2015). Amalgamation Impacts on Local Public Expenditures in Sweden. *Local Government Studies*, Vol. 41, No. 1, s. 63–77.
- Harder, Valerie S. & Stuart, Elizabeth A. & Anthony, James C. (2010). Propensity Score Techniques and the Assessment of the Measured Covariate Balance to Test Causal Associations in Psychological Research. *Psychological Methods*, Vol. 15, No. 3, s. 234–249.
- Harjunen, Oskari & Saarimaa, Tuukka & Tukiainen, Janne (2017). *Political Representation and Effects of Municipal Mergers*. VATT Working Papers, No. 98. VATT Institute for Economic Research.
- Harjunen, Oskari & Saarimaa, Tuukka & Tukiainen, Janne (2019). Political Representation and Effects of Municipal Mergers. *Political Science Research and Methods* (pian julkaistava). Julkaistu verkossa: <https://www.cambridge.org/core/journals/political-science-research-and-methods/article/political-representation-and-effects-of-municipal-mergers/1DC538037E1E3DC260EA276CD845318D> (Cambridge University Press).
- HE 155/2006 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta*.
- Hjerpe, Reino & Luoma, Kalevi (2003). Teoksessa: Hjerpe, Reino & Kangasharju, Aki & Vuorento, Reijo (toim.): *Kunnalliset palvelut – Terveysten ja vanhustenhuollon tuottavuus*. VATT-julkaisuja, No. 37. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, s. 71–83.
- Hyytinen, Ari & Saarimaa, Tuukka & Tukiainen, Janne (2014). Electoral Vulnerability and Size of Local Governments: Evidence from Voting on Municipal Mergers. *Journal of Public Economics*, Vol. 120, s. 193–204.
- Hyytinen, Ari & Toivanen, Otto (2010). Tutkimuksen hyödyntäminen poliittisessa päätöksenteossa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, Vol. 106, No. 4, s. 426–436.
- Kangasharju, Aki (2007). Teoksessa: Kangasharju, Aki (toim.): *Hyvinvointipalvelujen tuottavuus: Tuloksia opintien varrelta*. VATT-julkaisuja, No. 46. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kauder, Björn (2016). Incorporation of Municipalities and Population Growth: A Propensity Score Matching Approach. *Papers in Regional Science*, Vol. 95, No. 3, s. 539–554.
- Keinänen, Anssi & Heikkinen, Kati & Rinne, Laura (2019). Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteen seuranta osana hyvää lainvalmistelua: Entä Suomessa? *Edilex* 15/2019.
- Kirjavainen, Tanja (2007). *Nuorten lukiokoulutuksen tehokkuus 2000–2004*. VATT-tutkimuksia, No. 131. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kirjavainen, Tanja & Loikkanen, Heikki A. (1998). Efficiency Differences of Finnish Senior Secondary Schools: An Application of DEA and Tobit Analysis. *Economics of Education Review*, Vol. 17, No. 4, s. 377–394.
- Lapointe, Simon & Saarimaa, Tuukka & Tukiainen, Janne (2018). Effects of Municipal Mergers on Voter Turnout. *Local Government Studies*, Vol. 44, No. 4, s. 512–530.
- Loikkanen, Heikki A. & Susiluoto, Ilkka (2005). *Paljonko verorahoilla saa? Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä se-littävät tekijät vuosina 1994–2002*. Kunnallissalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut, No. 50.
- Loikkanen, Heikki A. & Susiluoto, Ilkka (2009). *Kuntien menotasoon vaikuttavista tekijöistä. Tutkimus peruspalvelusektoriin menojen eroista vuosina 1994–2006*. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia, No. 5.

- McDonald, Robert J. & McDonald, Jennifer S. & Kallmes, David F. & Carter, Rickey E. (2013). Behind the Numbers: Propensity Score Analysis – A Primer for the Diagnostic Radiologist. *Radiology*, Vol. 269, No. 3, s. 640–645.
- McQuestin, Dana & Drew, Joseph & Dollery, Brian (2017). Do Municipal Mergers Improve Technical Efficiency? An Empirical Analysis of the 2008 Queensland Municipal Merger Program. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 77, No. 3, s. 442–455.
- Moisio, Antti & Uusitalo, Roope (2003). *Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin*. Sisäasiainministeriö. Kuntaosaston julkaisu, No. 4.
- Moisio, Antti & Uusitalo, Roope (2013). The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland. *Public Finance and Management*, Vol. 13, No. 3, s. 148–166.
- Ollikainen, Virve (2007): *Ammatillisen peruskoulutuksen kustannustehokkuus 2001–2003*. VATT-tutkimuksia, No. 132. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Pitkänen, Laura & Torkki, Paulus & Tolkki, Helena & Valtakari, Mikko & Leskelä, Riikka-Leena (2020). Reittiopas vaikuttavuuteen. Vaikuttavuusperustainen ohjaus sote- ja työllisyyspalveluissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:1. Valtioneuvoston kanslia.
- Ray, Subhash C. (2004). *Data Envelopment Analysis. Theory and Techniques for Economics and Operations Research*. Cambridge University Press.
- Reingewertz, Yaniv (2012). Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, Vol. 72, s. 240–251.
- Rosenbaum, Paul R. & Rubin, Donald B. (1983). The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. *Biometrika*, Vol. 70, No. 1, s. 41–55.
- Räty, Tarmo & Kivistö, Jussi (2006). *Mitattavissa oleva tuottavuus Suomen yliopistoissa*. VATT-tutkimuksia, No. 124. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Räty, Tarmo & Luoma, Kalevi & Koskinen, Ville & Järviö, Maija-Liisa (2002). *Terveyskeskusten tuottavuus vuosina 1997 ja 1998 sekä tuottavuuseroja selittävät tekijät*. VATT-tutkimuksia, No. 88. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Saarimaa, Tuukka & Tukiainen, Janne (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*, Vol. 2, No. 1, s. 97–117.
- Saarimaa, Tuukka & Tukiainen, Janne (2015): Common Pool Problems in Voluntary Municipal Mergers. *European Journal of Political Economy*, Vol. 38, s. 140–152.
- Saarimaa, Tuukka & Tukiainen, Janne (2016). Local Representation and Strategic Voting: Evidence from Electoral Boundary Reforms. *European Journal of Political Economy*, Vol. 41, s. 31–45.
- SiVL 20/2006 vp: *Sivistysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 155/2006 vp) laiksi kuntajajalvelurakennuudistuksesta sekä laeiksi kuntajalokalin muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta*.
- Strawinski, Pawel (2013). *Controlling for Overlap in Matching*. Working Papers, No. 10. University of Warsaw. Faculty of Economic Sciences.
- Stuart, Elizabeth, A. (2010). Matching Methods for Causal Inference: A Review and a Look Forward. *Statistical Science*, Vol. 25, No. 1, s. 1–21.
- Valtioneuvosto (2019). *Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.
- Valtioneuvoston kanslia (2019). *Aloite valtioneuvoston kanslialle lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän luomiseksi: tarkentavia näkökohtia*. Taustamuistio lainsäädännön arviointineuvoston aloitteeseen 27.3.2019.
- Valtiovarainministeriö (2015). *Taloudellisten vaikutusten arviointi kuntatalouden näkökulmasta*. Valtiovarainministeriön julkaisu 9/2015.
- Vartiainen, Niko (2015). Kuntaliitosten taloudelliset vaikutukset – Tutkimus vuosina 2003–2007 toteutettujen kuntaliitosten vaikutuksista liitoskuntien nettokustannuksiin. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, Vol. 43, No. 1, s. 37–59.
- Vartiainen, Niko (2018): Kuntaliitosten elinkeinovaikutukset – Seurantatutkimus PARAS-hankkeen kuntaliitoksista. *Focus Localis*, Vol. 46, No. 4, s. 8–30.
- Vartiainen, Niko (2019): Tarkoittaako suurempi asukasluku pienempiä kustannuksia? Paneeliregressio Suomen kunnista vuosilta 2015–2017. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, Vol. 115, No. 3, s. 520–541.

Katsaus: Sote-uudistus – Mitä, kuka, missä ja miten?



Harri Jalonen

Johdanto

Sote-uudistusta on luonnehdittu mediassa ja tutkijoiden keskuudessa monimutkaiseksi ja yhdeksi itsenäisen Suomen suurimmista hallinnollisista uudistuksista, jonka maaliin saattamista yhden vaalikauden aikana on pidetty lähes mahdottomana tehtävänä. Uudistus on ollut muodossa tai toisessa 2000-luvulla useiden hallitusten asialistalla. Matti Vanhasen, Jyrki Kataisen, Alexander Stubbin ja Juha Sipilän hallitukset ovat kukin vuorollaan yrittäneet, mutta epäonnistuneet järjestelmän uudistamisessa (ks. Niskanen ym. 2020:36–38). Myös pääministeri Sanna Marinin hallituksen asialistalla sote-uudistus on korkealla.

Myös antiikin Kreikan filosofit painivat aikanaan omien reformiensa kanssa. Esimerkiksi Aristoteles piti uudistamisen johtotähtenä pyrkimystä onnellisuuteen ja hyvään elämään. Hyveisiin keskittyvää *Nikhomakhoksen etiikkaa* pidetään yhtenä Aristoteleen pääteoksista. Siinä Aristoteles esittää, että tekojen eettisyyttä ja hyvyyttä tulee arvioida aina asiayhteydessään. Toiminnan arvioinnin tueksi filosofi rakensi kuuden kysymyksen patteriston: mitä, miksi, kuka, milloin, missä ja miten (Sloan 2010). Käsillä olevassa katsausartikkelissa uskotaan, että samankaltaisen kysymyksenasettelun avulla voidaan rakentaa myös sote-uudistukselle hyödyllinen tiekartta. Tilan puutteen vuoksi tässä artikkelissa ei käsitellä miksi- ja milloin-kysymyksiä. Sote-uudistuksen tavoitteet eli alueellisten hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, laadukkaiden ja helposti saavutettavien palvelujen turvaaminen, tuottavuuden kehittäminen

ja kustannusten hillintä, ammattimaisen henkilöstön saatavuuden varmistaminen sekä väestön ikääntymisen ja syntyvyyden laskun aiheuttamiin haasteisiin vastaaminen nähdään tekijöinä, jotka pakottavat sote-uudistuksen tekemiseen mieluummin aiemmin kuin myöhemmin.

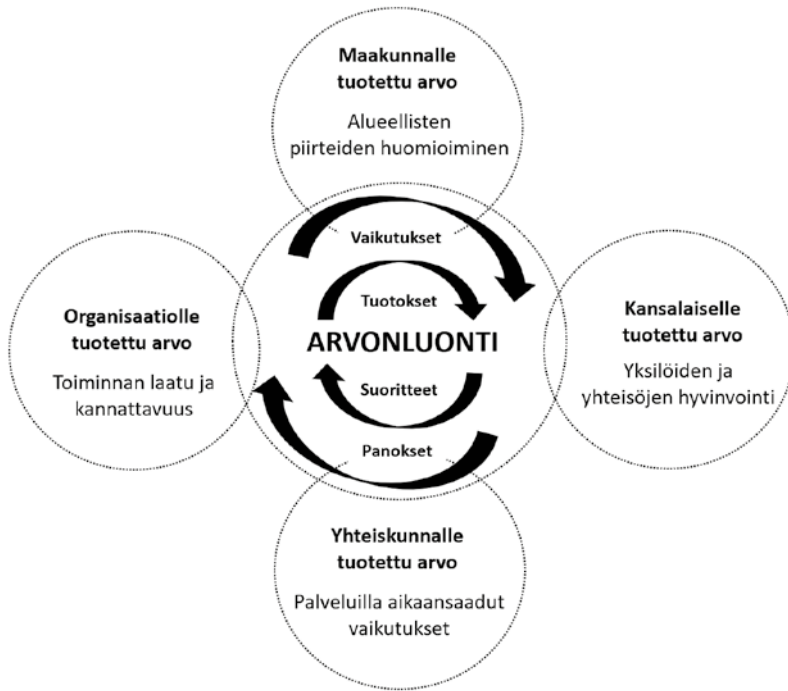
Tässä narratiivisena kirjallisuuskatsauksena toteutetussa artikkelissa vastataan seuraavaan kysymykseen: *Voidaanko ”mitä, kuka, missä ja miten” -kysymyspatteristolla jäsentää sote-uudistuksen tavoitteita uudistusta hyödyttävällä tavalla?* Artikkelissa maalataan sote-järjestelmän uudistamista kehystävä ”tapahtumien maisema” (Freeman 1984). Vaikka narratiivista kirjallisuuskatsausta pidetään metodisesti kevyenä, sen etuna on se, että sen avulla voidaan saada aikaiseksi ajantasaista tutkimustietoa ja järjestää epäyhtenäistä tietoa jatkuvaksi tapahtumaksi (Salminen 2011:7). Lisäksi sen avulla voidaan rakentaa kokonaisuuskuvaa asiakokonaisuudesta ja siinä ilmenevistä ongelmista (Efron & Ravid 2018:21). Narratiiviseen metodiin liittyy aina riski tulkinnan subjektiivisuudesta ja vinoutumisesta, minkä vuoksi sen hyötyä esimerkiksi poliittishallinnollisen päätöksenteon tukena on pidetty kyseenalaisena (Salminen 2011:7). Käsillä olevassa artikkelissa tätä riskiä minimoidaan sitomalla tulkinta kansainväliseen julkishallinnon ja julkisten palvelujen uudistamistarpeita tarkastelemaan tutkimuskirjallisuuteen.

Mitä – Palvelujen tuottamisesta arvonluontiin

Palveluperusteisen arvonluonnin (*service-dominant logic*) viitekehyksessä arvon nähdään

syntyvän palvelun käytön yhteydessä ja arvon määrittäjänä pidetään asiakasta (esim. Lusch & Vargo 2004, Osborne 2018, Virtanen & Stenvall 2018). Sote-järjestelmä on olemassa kansalaisten tarpeita varten, mutta koska sote-järjestelmän kustannukset katetaan etupäässä kansalaisilta kerättävillä veroilla, sote-järjestelmän asiakkuus ulottuu laajemmalle kuin ainoastaan palvelujen käyttäjiin. Siksi myös sote-järjestelmän arvonluontia on tarkasteltava useammasta

eri näkökulmasta (ks. kuvio 1). Arvoa tuotetaan aina tietyssä kontekstissa (*value-in-context*) (Vargo & Lusch 2017). Kansalaiselle sote-palvelun arvo merkitsee hyvinvointia, maakunnalle alueellisten erityispiirteiden huomioimista, tuottaja- ja järjestäjäorganisaatiolle toiminnan laatua ja kannattavuutta sekä yhteiskunnalle palveluilla aikaansaadua vaikuttavuutta. Kun panokset muutetaan suoritteiksi ja tuotoksiksi, parhaimmillaan seurauksena on vaikutuksia.



Kuvio 1. Arvonluonti sote-alalla (mukaillen Tevameri 2018:54).

Sote-järjestelmässä arvonluonti on monimutkaista ja konfliktialtista (esim. Rossi & Tuurnas 2019). Tämä juontuu ennen kaikkea siitä, että sote-järjestelmän eri toimijat arvioivat ja arvottavat palveluja eri perustein. Boltanskia ja Thévenotia (2006) hyödyntäen voidaan puhua arvonluonnista erilaisissa arvostusmaailmoissa (*worlds of worth*). Boltanski ja Thévenot (emt.) kuvaavat arvostusmaailman käsitteellä niitä arvokkaaksi kelpuuttamisen tapoja, joilla toimijat

oikeuttavat toimintaansa. Arvostusmaailmat paljastavat toimijoihin kohdistuvia odotuksia yhteisen hyvän osalta ja niiden avulla voidaan tunnistaa toimijoille avautuvia keinoja (Kork & Sorsa 2020). Boltanski ja Thévenot (2006) erottavat seitsemän arvostusmaailmaa, jotka ovat luovuutta korostava inspiraation maailma, maineeseen pohjautuva mielipiteen maailma, oikeudenmukaisuutta painottava kansalaisuuden maailma, perinteeseen ja luottamukseen

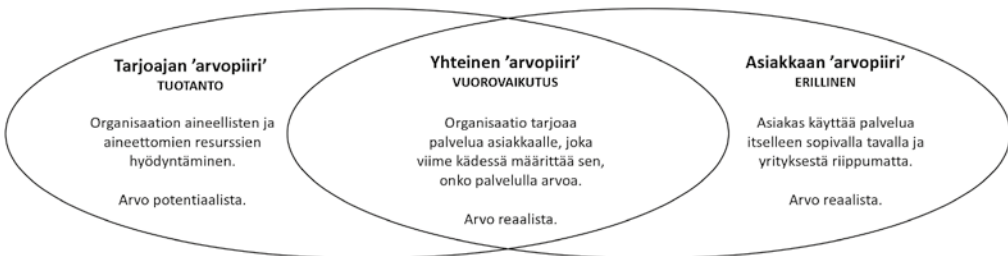
nojaava kodin maailma, kaupankäynnille rakentava markkinoiden maailma, tehokkuuteen ja tuottavuuteen perustuva teollisuuden maailma sekä selviytymistä ja mukautumista korostava ekologian maailma.

Sote-järjestelmän neljän eri arvonluonnin ”yksikön” (kansalainen, organisaatio, maakunta, yhteiskunta, kuvio 1) taustalta voidaan tunnistaa niille kullekin ominainen toiminnan oikeuttamisen tapa. *Kansalaiset* kiinnittyvät arvoluontiin ensisijaisesti kodin ja kansalaisuuden maailmoille ominaisten konventioiden kautta. Sote-järjestelmän tuottamia palveluja arvostetaan, koska kansalaiset kokevat olevansa yhdenvertaisia ja samoista oikeuksista nauttivia. Palvelujen saatavuudessa on alueellisia eroja, mutta järjestelmässä ei kokonaisuutena kyseenalaisteta ihmisten oikeutta palveluihin. Palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa on sitouduttu kansalaisten oikeuksien kunnioittamiseen, sääntöjen noudattamiseen ja yhteisiin menettelytapoihin. Järjestelmässä rakennetaan luottamusta esimerkiksi huolehtimalla ihmisten yksityisyydensuojasta. *Palveluja järjestävät ja tuottavat organisaatiot* oikeuttavat ja perustelevat toimintaansa erityisesti teollisuuden ja markkinoiden maailmoille tyypillisillä tavoilla. Arvokkaana pidetään toimintaa, joka tyydyttää käyttäjien tarpeet taloudellisesti kannattavalla tavalla. Arvon nähdään tällöin syntyvän toiminnan hallittavuudesta, hierarkioista ja työnjaosta. Toimijoissa arvostetaan luotettavuutta, ammattimaisuutta ja toiminnallisuutta. *Maakunnan* näkökulmasta sote-järjestelmän arvo kiinnittyy

ensisijaisesti ekologian arvostusmaailmassa tärkeänä pidettyyn mukautumiseen ja selviytymiseen. Ekologian maailmassa ajatellaan, että yksikään toimija ei voi selvitä yksin, vaan ainoastaan vuorovaikutuksessa muiden toimijoiden kanssa. Alueiden elinvoima syntyy alueilla vaikuttavien toimijoiden yhteispeleistä. *Yhteiskunnan* näkökulmasta sote-järjestelmää kytkeytyy ensisijaisesti teollisuuden ja toissijaisesti kansalaisuuden arvostusmaailmaan. Järjestelmän arvo ilmenee vaikuttavuutena, joka todennetaan määrällisten ja laadullisten mittareiden sekä tilastojen ja seurantajaksojen avulla.

Kuka – Yhdessä käyttäjien kanssa

Julkisten palvelujen yhteydessä on tapana erottaa toisistaan palvelun järjestäjä, tuottaja ja käyttäjä. Tämä on juridisesti ja toiminnallisesti ymmärrettävää ja välttämätöntä, mutta samalla toimijoiden erottaminen sisältää ajatuksen siitä, että palvelu on jotakin, joka voidaan *toimittaa* jollekin. Palveluperusteisessa arvonluonnissa ajatusta arvon toimittamisesta pidetään harhaanjohtavana. Näin tehdään, koska arvoa ei ymmärretä joksikin, jota voidaan vaihtaa (*value-in-exchange*), vaan jonakin, joka realisoituu palvelua käytettäessä (*value-in-use*) (Vargo & Lusch 2004). Grönroosia ja Voimaa (2013) hyödyntäen voidaan erottaa palvelun tarjoajan, yhteinen ja asiakkaan arvopiirit (ks. myös Grönroos 2019). Tarjoajan palvelun arvo on potentiaalista, sillä päätös siitä, onko palvelulla arvoa, on asiakkaan käsissä (kuvio 2).



Kuvio 2. Arvonluonnin arvopiirit ja roolit (mukaillen Grönroos & Voima 2013).

Valtaosa sote-palveluista on luonteeltaan sellaisia, että niiden tuottaminen ja kuluttaminen tapahtuvat samanaikaisesti. Kolesterolimittausta, lonkkaleikkauksen jälkeistä kuntoutusta ja päiväkodin leikkituokiota ei voida tuottaa varastoon. Palveluja voidaan suunnitella ja myös jossain määrin tuottaa, mutta viime kädessä niiden totuudenhetki koittaa asiakasrajapinnassa. Tuottamisen ja kuluttamisen erottamattomuutta pidetään yhtenä ilmeisimmistä palvelun erityispiirteistä (Lovelock & Gummesson 2004).

Palveluperusteisella arvonluonnilla ja käyttäjien keskeisellä roolilla on käytännöllisiä implikaatioita, sillä palvelun käyttöarvoa korostava tulkinta ohjaa tarkastelemaan erilaisia arvonalajeja eli niitä arvostamisen tapoja, jotka ohjaavat käyttäjien valintoja. Tutkimuskirjallisuudessa arvostamisen tapoina on pidetty ainakin toiminnallista, sosiaalista, emotionaalista, episteemistä ja ehdollista arvostamista (Sheth ym. 1991). *Toiminnallisen* arvostamisen lähtökohtana on käyttäjän tekemä arvio, joka kohdistuu palvelun ominaisuuksiin, kuten laatuun, kestävytyteen ja hintaan. Toiminnallista arvoa etsivä valitsee vaihtoehdon, jonka kokee hyödyllisimmäksi siksi, että se edistää hänen suoriutumistaan kulloinkin käsillä olevasta tehtävästä. Monet valitsevat yksityisen lääkäriaseman terveystalouden siksi, että he arvostavat nopeaa vastaanottoa pääsyä. *Sosiaalinen* arvostaminen perustuu samastumiseen johonkin ryhmään. Palvelun avulla osoitetaan tiettyyn ryhmään tai aatteeseen kuulamista. Lapsensa tiedepainotteiseen varhaiskasvatukseen sijoittavat vanhemmat tekevät niin, koska haluavat tukea tietynlaisen maailmankuvan kehittymistä. Samalla he viestivät arvoistaan lähiympäristöönsä. *Emotionaalisen* arvostamisen lähtökohtana on palvelun koettu tai palveluun assosioitu kyky tuottaa positiivisia tunteita. Palveluseteljä arvostava kansalainen luultavasti pitää niiden kautta avautuvasta valinnanvapaudesta. *Episteeminen* arvostaminen perustuu palveluiden havaittuihin kykyihin herättää kiinnostusta ja uteliaisuutta sekä antaa jonkinlaista uutuuden kokemusta tai tyydyttää tiedonjanoa. Esimerkiksi hyvinvointia analysoivat sovellukset ja digitaaliset palvelut pu-

huttelevat tietotekniikkaan viehättyneitä kansalaisia. *Ehdollinen* arvostaminen on viidestä arvostamistavasta epämääräisin. Se perustuu ajatukseen tilannekohtaisesta arvostamisesta, jossa arvostamisen perustat ja arvottamistavat nousevat tilanteen olosuhteista. Palvelu koetaan arvokkaaksi, koska se sopii tilanteeseen paremmin kuin muut vaihtoehdot. (Sheth ym. 1991:160–163.)

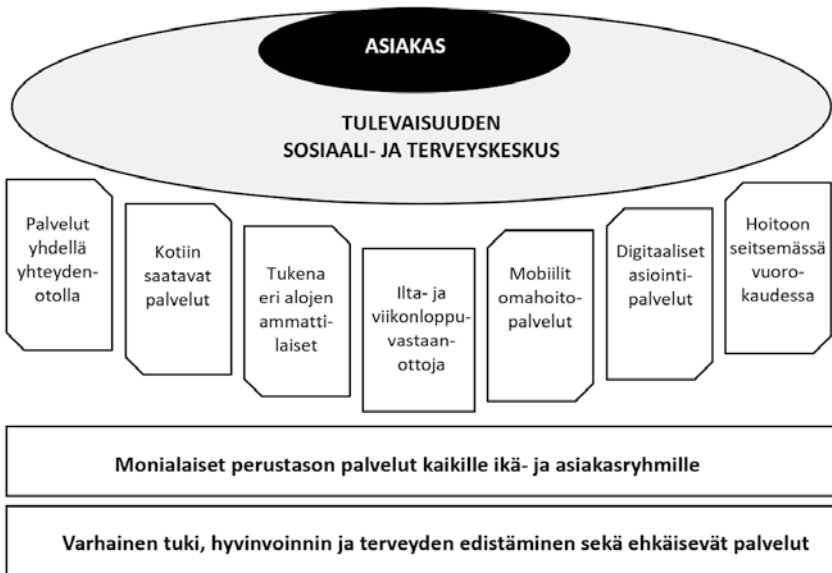
Palvelujärjestelmässä tehtäviä valintoja ohjaavien arvostamisen tapojen tarkastelun merkittävin hyöty on siinä, että se auttaa ymmärtämään sekä sitä, miten yhtä ja samaa palvelua voidaan arvostaa eri perustein että sitä, miten eri palveluja voidaan arvostaa samoin perustein. Samalla se auttaa jäsentämään niitä subjektiivisia merkityksenantoja, joiden vuoksi yhdelle arvonaluontina näkyvä toiminta voi merkitä toiselle jopa arvon tuhoutumista (Cluley & Radnor 2020). Palvelun käyttöarvoa ja käyttäjän keskeistä roolia korostava näkökulma on linjassa kansalaisten osallisuutta (McCull-Kennedy ym. 2017) ja arvon yhteisluontia (*co-creation*) painottavien näkemysten kanssa (Osborne 2018, Brandsen ym. 2018, Jalonen 2019). Palveluiden käyttäjät nähdään yhä useammin kohteen sijaan aktiivisina ja osallistuvina yhteistoimijoina. Empiirinen näyttö palveluiden yhteiskehittämisen onnistumisesta ei kuitenkaan ole vakuuttavaa (esim. Voorberg ym. 2015). Osallistaminen ei ole helppoa, sillä siihen liittyvät lupaukset demokraattisuuden toteutumisesta, palvelujen paranemisesta ja kuulluksi tulemisesta voivat osoittautua katteettomiksi. Näin käy esimerkiksi silloin, kun osallistaminen koetaan hallinnan välineeksi ja sillä oikeutetaan julkisen vastuunkannon vetäytymistä (Matthies 2017:149) tai kun osallistaminen jää keinoiseksi puuhasteluksi (Jalonen ym. 2020b:17). Paradoksaalisesti hyvän tavoittelu voi johtaa onnettomaan lopputulokseen. Kysymys ei ole yksittäisten toimijoiden pahoista aikeista vaan systeemin dynamiikasta ja palautesilmukoista, joiden yhteisvaikutuksesta yksilöiden omista lähtökohdista rationaalinen toiminta tuottaa kokonaisuuden kannalta haitallista emergenssiä (Bella 2006). Pahan ilmaantumisen välttäminen

ja yhteistoimijuuden edistäminen onnistuvat todennäköisesti sitä paremmin, mitä luontevammin kehittämisessä kyetään yhteen sovittamaan erilaisia arvostamisen tapoja (vrt. Strokosch & Osbornea 2020).

Missä – Monikanavaista palvelua tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskuksessa

Peruspalvelujen ja ehkäisevien toimintatapojen kehittämistä vauhditetaan vuosien 2020–2022 aikana Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus

-ohjelman avulla. Ohjelman avulla maakuntia tuetaan valmistelevaan ja ottamaan käyttöön uudenlainen, laaja-alainen sosiaali- ja terveyskeskus. Sen odotetaan lisäävän palvelujen yhdenvertaisuutta ja saatavuutta, kannustavan ehkäisevään ja ennakoivaan työhön, parantavan palveluiden laatua ja vaikuttavuutta, varmistavan palveluiden monialaisuuden ja yhteentöimivuuden sekä hillitsevän kustannusten nousua (STM 2020). Erityistä painoarvoa annetaan sille, että tulevaisuuden sote-keskus kykenee tuottamaan ihmisille palveluja ns. ”yhden luukun”-periaatteella. (Ks. kuvio 3.)



Kuvio 3. Visio laaja-alaisesta sosiaali- ja terveyskeskuksesta (STM 2020:14).

Terveys- ja sosiaalipalvelujen integrointi on kannatettava ja kansaisille arvoa luova tavoite. Sote-palveluille on tyypillistä, että asiakkaiden tarpeet ovat usein luonteeltaan sellaisia, että ne sopivat huonosti palveluntarjoajien rakentamiin malleihin (esim. Martin 2002). Monimutkaisten palveluketjujen yksinkertaistaminen tulee tarpeeseen erityisesti palvelujen suurkuluttajille (Pitkänen ym. 2020:38). Järjestelmän kokonaisuuden kannalta tulevaisuuden sote-keskuksiin

kohdistuu paljon odotuksia, sillä tiedossa on, että pieni osa väestöstä käyttää valtaosan kaikista sote-palveluista (Aronkytö & Mäki 2019:110).

Sosiaali- ja terveyspalvelujen integraation ohella monikanavaisuuden toteuttaminen edellyttää myös fyysisten ja digitaalisten palvelujen yhteensovittamista. Tätä korostetaan myös Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelmassa, sillä rahoitusta hakevilta hankkeilta edellytetään kuvauksia siitä, miten sähköisiä

palveluita ja digitaalisia välineitä on suunniteltu hyödynnettäväksi osana sosiaali- ja terveystieteiden kehittämistä (STM 2020:16). Digitalisaation toivotaan tuovan uusia avauksia ainakin asiakasrajapintaan, itsepalveluihin, operatiivisen päätöksentekoon ja järjestelmän ohjaukseen. Yksi mahdollinen tapa digitaalisten palvelujen kehittämiseen on tarkastella yhtäältä digitalisaation edistämää arvon yhteisluonnin muotoja sekä toisaalta arvon yhteisluontia tukevia teknologioita (Lember ym. 2019). Muotojen osalta Lember ym. (2019:1668–1669) näkevät digitalisaation tukevan arvon yhteisluontia ainakin mahdollistamalla suoran vuorovaikutuksen toimijoiden välillä (esim. sosiaalinen media), motivoimalla toimijoita madaltamalla osallistumiskynnystä (esim. hyvinvointia mittaavat mobiilisovellukset), tuomalla lisäresursseja (esim. avoimet datalähteet) sekä lisäämällä päätöksenteon avoimuutta (esim. digitaaliset kansalaisraadit). Teknologioiden osalta Lember ym. (2019:1669–1671) nostavat esiin sensorteknologian (esim. päälle puettava teknologia), kommunikaatioteknologian (esim. lohkoketjuteknologian hyödyntäminen sopimusten laatimisessa), prosessointiteknologian (esim. koneoppivat algoritmit) ja toimintateknologian (esim. hoivarobotit). Lember ym. (2019:1676) tekevät muotojen ja teknologioiden välillä mielenkiintoisen ristiintaulukoinnin, jonka avulla he osoittavat, että yhtä ja samaa digitaalista palvelua voidaan käyttää sekä hyvään että pahaan. Esimerkiksi sensorteknologioiden avulla saadaan palveluiden käyttäjistä yksityiskohtaista tietoa, joka mahdollistaa räätälöidyt ja juuri yksilöiden tarpeisiin sopivat palvelut. Samalla aukeaa mahdollisuus yksilöiden monitorointiin tavalla, joka nostaa perustellun huolen yksityisyydensuojasta. Pahan ilmaantuminen (vrt. Bella 2006) on todellinen riski, sillä kerran menetettyä yksityisyydensuojaa on vaikea saada takaisin.

Miten – Tiedolla johtamista ja kokeiluista oppimista

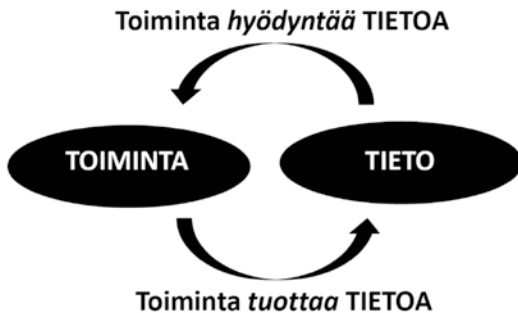
Palvelujärjestelmän perimmäinen toiminnan oikeutus riippuu siitä, millaisia vaikutuksia se

saa aikaiseksi. Sote-järjestelmän vaikuttavuus konkretisoituu kansalaisten psykofyysissoosiaalisen hyvinvointina. Vaikuttavuus syntyy monivaiheisessa palveluketjussa, jossa suoritteiden ja vaikutusten välinen suhde on kaikkea muuta kuin suoraviivainen (Pitkänen ym. 2020:19). Esimerkiksi terveysasemalla tuotetun palvelun vaikuttavuus jää kyseenalaiseksi, jos asiakas itse laiminlyö omasta terveydestään huolehtimisen. Ihmisten elintavoilla ja sosiaalisella ympäristöllä on ratkaiseva merkitys heidän hyvinvoinnilleen. Syy-seuraussuhteiden osoittamisen vaikeuden lisäksi haasteena on sote-järjestelmän ohjaamisessa tarvittavan tietoperustan epäyhtenäisyys. Vaikuttavuusperusteisen ohjaamisen edellytyksiä tarkastelevissa raporteissa keskeisenä ongelmana onkin pidetty ennen kaikkia palveluiden laatua kuvaavien mittareiden puuttumista (Ikonen ym. 2019, Pitkänen ym. 2020). Arvoa luovan sote-järjestelmän kehittäminen on vaikeaa ilman ajanmukaista tietoa palveluiden laadusta ja vaikuttavuudesta. Ongelma on tiedostettu ja monissa ohjauskäytäntöjä tarkastelevissa raporteissa peräänkuulutetaan *tiedolla johtamisen* käytäntöjen kehittämistä. Parantamista on löydetty muun muassa tiedolla johtamisen käytäntöjen sitomisessa osaksi ohjausjärjestelmää ja arjen johtamiskäytäntöjä, tiedon kysynnän ja sen tarjonnan erilaisten aikahorisonttien yhteensovittamisessa, dialogimaisessa vuorovaikutuksessa, päätöksentekoa tukevan tiedon integroinnissa poliittisen päätöksenteon oikeisiin vaiheisiin, erilaisten tietolähteiden ja monimuotoisten tietoperustojen hyödyntämisessä, relevantin tiedon seulomissa datamassasta, datan yhdistämisessä eri lähteistä sekä datan muuttamisessa päätöksenteossa hyödylliseksi informaatioksi (esim. VM 2014, Raivio 2014, Holkeri ym. 2016, Laihonon ym. 2017, Tuomisto ym. 2017, Leskelä ym. 2018, Raisio ym. 2018).

Tiedolla johtamisen arvo syntyy siitä, miten hyvin toiminnasta syntyvä tieto palautuu toiminnan ohjaamiseen (ks. kuvio 4). Tiedolla johtamisessa on kyse toiminnasta itsestään syntyvän tiedon (esim. palvelun tuotantokustannukset) ja toimintaan vaikuttavan ulkoisen tiedon (esim.

palvelukysyntä) yhdistämisestä toimintatilanteessa (esim. päätöksenteko resurssien kohdentamisesta) tavalla, jolla on toivottuja vaikutuk-

sia (esim. myönteinen tilamuutos maakunnan sairastavuustilastoissa) (Jalonen 2015).



Kuvio 4. Tiedolla johtamisella luodaan arvoa.

Tiedolla johtamisen avulla voidaan tukea sote-järjestelmän ohjaamista. Ohjausvoiman lisäksi sote-järjestelmältä edellytetään mukautumista muuttuviin tilanteisiin. Sabelin ja Zeitlin (2012) mukaan *kokeilevassa hallinnossa* luotetaan palvelurajapinnassa työskentelevien kykyyn kohdata todellisuuden monitulkintaisuutta. Toimintaa tuetaan monitoroinnilla, joka auttaa ymmärtämään ilmiöiden systeemistä luonnetta. Lisäksi tilivelvollisuus ymmärretään kokeilevassa hallinnossa dynaamiseksi tavalla, joka rohkaisee itseorganisoituvaa toimintaan ja tilannekohtaiseen improvisointiin, vaikka se tarkoittaisikin ”sääntöjen” rikkomista. Olennaista kokeilevassa hallinnossa on se, että politiikkatavoitteen toteuttamisessa jätetään autonomia paikallisille toimijoille. Toteuttamisen arvioinnin perusteella tehdään korjaavia toimenpiteitä ja varmistetaan politiikkatavoitteen suunnassa eteneminen. (Sabel & Zeitl 2012:178–181.)

Ideaalitilanteessa relevantteihin ilmiöihin kohdistuvat kokeilut tuottavat tietoa siitä, mikä toimii ja mikä ei. Esimerkiksi Termeerin ja Dewulfin (2018) mukaan monimutkaisia ongelmia kannattaa lähestyä pienten voittojen taktiikalla. Kyse on lähestymistavasta, joka parhaimmillaan sekä ehkäisee monimutkaisuuden liiallista yksinkertaistamista että rohkaisee ja sitouttaa toimijoita uudistusten toteuttamiseen.

Kokeileminen liittyy riskejä, mutta onnistuessaan kokeilut juurruttavat hallintoon kulttuuria, joka kannustaa uteliaisuuteen, lisää epävarmuuden sietokykyä ja tukee epäonnistumisista oppimista (Huitema ym. 2018). Kokeilut ovat myös keino vähentää moitteen välttämisen ohjaamaa päätöksentekoa, jossa toimintaa ei motivoi niinkään asiointilojen parantaminen vaan syntipukiksi joutumisen välttäminen (Hood 2007).

Pohdinta

Artikkelissa on tarkasteltu neljän yksinkertaisen kysymyksen (mitä, kuka, missä ja miten) inspiroimana tekijöitä, joita voidaan pitää tärkeinä sote-uudistuksen toteuttamisessa riippumatta siitä, millaisiin hallinnollisiin ja rakenteellisiin ratkaisuihin uudistuksessa aikanaan päädytään. Artikkelissa nähdään optimistisesti, että sote-uudistuksen monimutkaisuuden kanssa voidaan tulla toimeen, kun sote-järjestelmä nähdään *arvoa luovana ja arvoja jakavana* systeeminä, jossa opitaan yhdessä käyttäjien kanssa. Tämä edellyttää painopisteen siirtämistä palvelujen tuottamista arvonnulomiseen sekä erilaisten arvostamisen tapojen tunnistamista (ks. lisää arvostamisen tavoista Jalonen ym. 2020a). Arvonluonnin ja arvostamisen käsitteisiin ei kuitenkaan kannata suhtautua hopealu-

teina, jotka tarjoaisivat yleispätevän ratkaisun sote-järjestelmän haasteisiin. Enemminkin kyse on täydentävästä lähestymistavasta, jonka hyödyllisyys on erityisesti siinä, että se auttaa jäsentämään uudella tavalla sote-palveluihin kohdistuvia odotuksia ja vaatimuksia sekä niiden välisiä yhtäläisyyksiä ja eroja. Samalla avautuu uusia näköaloja vaikuttavuusperusteiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Olennaista on, että sote-palvelujen tarkastelu arvonluonnin ja erilaisten arvostamisen tapojen kautta auttaa siirtämään toiminnan painopistettä suoritteista vaikutuksiin.

Lähteet

- Bella, David, A. (2006). Emergence and evil. *Emergence: Complexity and Organization*, 8(2), 102–115.
- Boltanski, Luc & Thévenot, Laurent (2006). *On Justification: Economies of Worth*. Princeton: Princeton University Press.
- Brandsen, Taco & Honingh, Marlies (2018). Definitions of co-production and co-creation. Teoksessa Brandsen, Taco., Steen, Trui & Verschuere, Bram (toim.) *Co-production and Co-creation. Engaging Citizens in Public Services*, 9–17. London: Routledge.
- Cluley, Victoria & Radnor, Zoe (2020). Rethinking co-creation: the fluid and relational process of value co-creation in public service organizations. *Public Money & Management*, 40, 1–11. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1719672>
- Efron, Sara & Ruth, David (2018). *Writing the Literature Review: A Practical Guide*. New York: The Guilford Press.
- Freeman, Mark (1984). History, narrative, and life-span developmental knowledge. *Human Development*, 27, 1–19.
- Grönroos, Christian (2019) Reforming public services: does service logic have anything to offer? *Public Management Review*, 21(5), 775–788.
- Grönroos, Christian & Voima, Päivi (2013). Critical service logic: making sense of value creation and co-creation. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 41(2), 133–150.
- Hirose, Iwao & Olson, Jonas (2015). *The Oxford Handbook of Value Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Holkeri, Katju, Holopainen, Ari, Nurmi, Johanna & Siltanen, Markus (2016). *Yhdessä vaikuttavampaa -johtamisjärjestelmähankkeen raportti*. Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2016. Helsinki.
- Hood, Christopher (2007). What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review*, 9(2), 191 – 210.
- Huitema, Dave, Jordan, Andrew, Muranetto, Stefania & Hildén, Mikael (2018). Policy experimentation: core concepts, political dynamics, governance and impacts. *Policy Sciences*, 51, 143–159.
- Ikonen, Tuija ja asiantuntijaryhmä (2019). *Asiakasryhmäkohtainen tieto laadusta ja vaikuttavuudesta sosiaali- ja terveydenhuollon tiedolla johtamisessa ja ohjaamisessa. Laaturekisterien asema palvelujärjestelmässä*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:70, Helsinki.
- Jalonen, Harri (2015). Tiedolla johtamisen näyttämö ja kullissit. Teoksessa Virtanen, Petri, Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki. (toim.) *Tiedolla johtaminen – Teoriaa ja käytäntöjä*, 40–68. Tampere: Tampere University Press.
- Jalonen, Harri (2019). Julkisten palvelujen yhteiskehittäminen – kaunistu puhetta vai suomalaisen julkishallinnon arkea? *Hallinnon Tutkimus*, 38(4), 305–311.
- Jalonen, Harri, Helander, Nina & Mäkelä, Leena (toim.) (2020a). *Arvostustalous – Kuinka arvostus rakentuu ja rakennetaan digiyhteiskunnassa*. Helsinki: Vastapaino.
- Jalonen, Harri, Puustinen, Alisa & Raisio, Harri (2020b). The hidden side of co-creation in complex multi-stakeholder environment: when self-organization fails and emergence overtakes. Teoksessa Lehtimäki, Hanna, Uusikylä, Petri & Smedlund, Anssi (toim.) *Society as an Interaction Space: A Systemic Approach*, 3–22. Springer.
- Kork, Anna-Aurora & Sorsa, Ville-Pekka (2020). Arvostamisen konventiot. Teoksessa Jalonen, Harri, Helander, Nina & Mäkelä, Leena (toim.) *Arvostustalous – Kuinka arvostus rakennetaan ja rakentuu digiyhteiskunnassa*, 57–74. Helsinki: Vastapaino.
- Laihonen, Harri, Rajala, Tomi, Haapala, Petra & Vakkuri, Jarmo (2017). *Dialogia tuloksista. Kohti tuloksetta julkisjohtamista*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Lember, Veiko, Brandsen, Taco & Tönurist, Piret (2019). The potential impacts of digital technologies on co-production and co-creation. *Public Management Review*, 21(11), 1665–1686.
- Leskelä, Riikka-Leena, Rissanen, Antti, Tolkki, Helena, Valtakari, Mikko, Uusikylä, Petri & Ranta, Tommi (2018). *Maakunnan ohjausmallit – MOHJU*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 33/2018. Helsinki.
- Lovelock, Christopher & Gummesson, Evert (2004). Whither services marketing? In search of a new paradigm and fresh perspectives. *Journal of Service Research*, 7(1), 20–41.

- Martin, Steve (2002). Implementing 'best value': Local public services in transition. *Public Administration*, 78(1), 209–227.
- Matthies, Aila-Leena (2017). Osallistumisen lupaus ja petos hyvinvointipalveluissa. *Sosiologia*, 54(2), 149–165.
- McCull-Kennedy, Janer, R., Snyder, Hannah, Elg, Mattias, Witell, Lars, Heikkula, Anu, Hogan, Suellen, J. & Anderson, Laurel (2017). The changing role of the health care customer: review, synthesis and research agenda. *Journal of Service Management*, 28(1), 2–33.
- Niskanen, Olli-Pekka, Jokivuori, Pertti & Ruuskanen, Petri (2020). Soten ”neljäs tuotantokausi” – dialogi ja luottamus politiikan ja virkamiestoiminnan rajapinnalla. *Hallinnon Tutkimus*, 39(1), 36–51.
- Osborne, Stephen, P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225–231.
- Pitkänen, Laura, Paulus, Torkki, Tolkki, Helena, Valtakari, Mikko & Leskelä, Riikka-Leena (2020). *Reittiopas vaikuttavuuteen. Vaikuttavuusperustainen ohjaus sote- ja työllisyyspalveluissa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:1, Helsinki.
- Raisio, Harri, Jalonen, Harri & Uusikylä, Petri (2018). *Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma? Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa*. Sitran selvityksiä 139, Helsinki.
- Raivio, Kari (2014). *Näyttöön perustuva päätöksenteko - suomalainen neuvonantojärjestelmä*. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 2/2014. Helsinki.
- Rossi, Paula & Tuurnas, Sanna (2019). Conflicts fostering understanding of value co-creation and service systems transformation in complex public service systems. *Public Management Review*. doi.org/10.1080/14719037.2019.1679231
- Sabel, Charles, E. & Zeitlin, Jonathan (2012). Experimentalist governance. Teoksessa Levi-Faur, David (toim.) *The Oxford Handbook of Governance*, 169–186. Oxford: Oxford University Press.
- Salminen, Ari (2011). *Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppisiin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin*. Opetusjulkaisuja 62. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Sheth, Jagdish, Newman, Bruce & Gross, Barbara (1991). Why we buy what we buy: A theory of consumption values. *Journal of Business Research*, 22(2), 159–170
- Sloan, Michael, C. (2010). Aristotle's Nicomachean Ethics as the original locus for the septem circumstantiae. *Classical Philology*, 105(3), 236–251
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). *Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus 2020–2022. Ohjelma ja hankeopas*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2020:3. Helsinki.
- Strokosch, Kirsty & Osborne, Stephen, P. (2020). Debate: If citizen participation is so important, why has it not been achieved? *Public Money & Management*, 40(1), 8–10.
- Termeer, Catrien, J.A.M. & Dewulf, Art (2018). A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems. *Policy and Society*, 38(2), 298–314.
- Tevameri, Terhi (2018). *Sosiaali- ja terveyspalvelualan yritykset – epävarmoista tulevaisuuden näkymistä hyvinvoinnin kasvuun?* Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2018:38.
- Tuomisto, Jouni, Muurinen, Raimo, Paavola, Juho-Matti, Asikainen, Arja, Ropponen, Teemu & Nissilä, Jussi (2017). *Tiedon sitominen päätöksentekoon*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 39/2017. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2014). *OHRA – Päätöksistä muutoksiin. Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen –hankkeen raportti ja toimenpidesuosituks*. Helsinki.
- Vargo, Stephen L. & Lusch, Robert, F. (2004). Evolving to a new dominant logic for marketing. *Journal of Marketing*, 68(1), 1–17.
- Vargo, Stephen L. & Lusch, Robert, F. (2017). Service-dominant logic 2025. *International Journal of Research in Marketing*, 34(1), 46–67.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari (2018). *Intelligent Health Policy. Theory, Concept and Practice*. Springer.
- Voorberg, William, H., Bekkers, Victor & Tummers, Lars, G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357.

Focus Localiksessa julkaistaan kuntien toimintaa käsitteleviä tieteellisiä artikkeleita, tutkimustiedotteita ja mielipiteitä, kirjallisuusarvosteluja sekä ajankohtaisia tiedotuksia. Tieteelliset artikkelit voivat olla luonteeltaan teoreettisia, metodologisia, käsitteellisiä ja empiirisiä. Kaikki tieteelliset artikkelit käyvät läpi refereer-arvioinnin. Artikkelin ohjeellinen pituus on noin 6000–8.000 sanaa ja muiden kirjoitusten noin 4.000 sanaa.

Käsikirjoituksen tulee olla lopullisessa muodossa, mieluiten rtf-muotoon tallennettuna. Taulukot ja kuvat tallennetaan myös erillisinä tiedostoina. Lähdeviitaukset sijoitetaan tekstin sisään sulkeisiin esim. (Brynes 1991, 23), ei alaviitteiksi. Laajat viitteet merkitään numeroin ja sijoitetaan artikkelin loppuun loppuviitteiksi.

Artikkelin loppuun liitetään lähdeluettelo (otsikolla Lähteet), johon sisällytetään artikkelissa käytetyt lähteet tekijöiden sukunimien mukaisessa aakkosjärjestyksessä. Lähdeluettelossa esiintyvän teoksen täytyy sisältää seuraavat tiedot: tekijän sukunimi, etunimi TAI etunimen ensimmäinen kirjain, jonka jälkeen piste, julkaisuvuosi (suluissa), teoksen nimi (kursiivilla), painopaikka ja kustantaja. Esimerkiksi:

Lindblom, Charles E. & Cohen, David K. (1979). *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.

tai

Lindblom, C. E. & Cohen, D.K. (1979). *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.

Lähdeluettelossa esiintyvän tieteellisen artikkelin täytyy sisältää seuraavat tiedot: tekijän sukunimi, etunimi TAI etunimen ensimmäinen kirjain, julkaisuvuosi (suluissa), artikkelin nimi, tieteellisen aikakauskirjan nimi (kursiivilla), vuosikerran numero, julkaisun numero ja artikkelin sivunumerot. Esimerkiksi:

Boyne, George A. & Chen, Alex A. (2007). Performance Targets and Public Service Improvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, No. 3, s. 455–477.

tai

Boyne, G. A. & Chen, A. A. (2007). Performance Targets and Public Service Improvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, No. 3, s. 455–477.

Artikkeleiden alkuun liitetään lyhyt englanninkielinen yhteenveto (otsikolla Abstract). Tekstit varustetaan kirjoittajan yhteystiedoilla (nimi, oppiarvo, virka-asema, toimipaikka ja sähköpostiosoite). Focus Localis ei julkaise muualla jo julkaistuja artikkeleita. Käsikirjoitukset lähetetään toimitussihteerille sähköpostin liitetiedostona (toimitussihteer@kunnallistiede.fi). Toimitukselle toimitettuja kirjoituksia ei palauteta.

Focus Localiksen jokainen numero ilmestyy myöhemmin elektronisena verkkolehtenä. Kirjoitusten copywright jää Kunnallistieteen yhdistykselle.

Instruktioner till författarna

Focus Localis publiceras vetenskapliga artiklar som behandlar kommunernas verksamhet, forskningsrapporter och synpunkter, litteraturrecensioner samt aktuella tillkännagivanden. De vetenskapliga artiklarna kan till sin karaktär vara teoretiska, metodologiska, begreppsliga och empiriska. Samtliga vetenskapliga artiklar underkastas refereebedömning. Normativ längd för en artikel är ca 6000-8.000 ord och för andra texter ca 4.000 ord.

Manuskripten bör presenteras i slutgiltig form, helst sparade i rtf-format. Tabeller och figurer sparas även som separata dokument. Källhänvisningar i texten placeras inom parentes t.ex. (Brynes 1991, 23), inte som fotnoter. Omfattande hänvisningar numreras och placeras i slutet av artikeln som slutreferenser.

I slutet av artikeln bifogas källförteckning (under rubriken Källor), i vilken upptas de källor som använts i artikeln i alfabetisk ordningsföljd enligt författarnas efternamn. De arbeten som upptas i källförteckningen bör innehålla följande uppgifter: författarens efternamn, förnamn (eller initialer), utgivningsår (inom parentes), arbetets namn (kursiverat), tryckningsort och förläggare. Till exempel:

Lindblom, Charles E. & Cohen, David K. (1979). *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.

eller

Lindblom, C.E. & Cohen, D.K. (1979). *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.

Vetenskaplig artikel som ingår i källförteckningen måste innehålla följande uppgifter: författarens efternamn, förnamn, utgivningsår (inom parentes), artikelns namn, namnet på den vetenskapliga årsboken (kursiverat), årgångsnummer, publikationens nummer och artikelns sidnummer. Till exempel:

Boyne, George A. & Chen, Alex A. (2007). Performance Targets and Public Service Improvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, No. 3, s. 455–477.

eller

Boyne, G.A. & Chen, A.A. (2007). Performance Targets and Public Service Improvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, No. 3, s. 455–477.

Till början av artiklarna fogas en kort sammanfattning på engelska (under rubriken Abstract). Texterna förses med författarens kontaktuppgifter (namn, akademisk grad, tjänsteställning, verksamhetsort och e-postadress). Focus Localis publicerar inte artiklar som tidigare publicerats annorstädes. Manuskripten skickas på redaktionssekreterarens e-post (toimittussihteeri@kunnallistiede.fi) som bilagd fil. Texter som skickats till redaktionen returneras inte.

Varje nummer av Focus Localis utges senare som elektronisk webbtidning. Kommunalvetenskapliga föreningen behåller copyrighten.

