

Kuntien välinen yhteistyö infrastruktuuripalvelujen järjestämisessä Tapaustutkimus Lahden ja Turun seuduilla

Kansantaloustiede

Maisterin tutkinnon tutkielma

Elli Leppisaari

2011



Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu

KUNTIEN VÄLINEN YHTEISTYÖ INFRASTRUKTUURIPALVELUJEN JÄRJESTÄMISESSÄ

Tapaustutkimus Lahden ja Turun seuduilla

Pro gradu -tutkielma
Elli Leppisaari
31.8.2011
Taloustiede

Hyväksytty taloustieteen laitoksella xx.xx.2011 arvosanalla

1. tarkastajan nimi

2.tarkastajan nimi

Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella yhteistyötä, sen roolia ja vaikutuksia kuntien infrastruktuuripalveluiden järjestämisessä. Kuntien infrastruktuuripalvelut ylläpitävät yhteiskunnan fyysisiä perusrakenteita ja luovat pohjan koko yhteiskunnan toiminnalle. Kuntien välisestä yhteistyöstä on muodostunut merkittävä tapa organisoida kunnallis- ja infrastruktuuripalveluja. Se on tarjonnut kunnille mahdollisuuden hyödyntää palvelujen mittakaavaetuja ja koordinoita palvelutuotantoa seudullisesti.

Tutkielmassa selvitetään, millä tavoin yhteistyö voi parantaa palvelutarjonnan tehokkuutta, millainen keino se on infrastruktuuripalvelujen järjestämistapana ja milloin yhteistyö koetaan kannattavana kuntien infrastruktuuripalveluissa.

Tutkimuksen toteutustapa, menetelmät ja aineistot

Tutkimuksessa kuntien välistä yhteistyötä tutkitaan kirjallisuusosion ja empiirisen tapaustutkimuksen avulla.

Kirjallisuusosiossa kunnallispalvelujen tarjontaa tarkastellaan taloustieteen ja poliittisen taloustieteen teorioiden avulla. Yhteistyötä arvioidaan verkostoteorian, transaktiokustannusteorian ja institutionaalisen yhteistoiminnan viitekehyksen kautta. Lisäksi osiossa esitellään tutkimuksia kunnallispalveluista, yhteistyön esiintymisestä ja yhteistyön vaikutuksista.

Tapaustutkimuksessa analysoidaan kuntien yhteistyötä infrastruktuuripalveluissa Lahden ja Turun seuduilla. Tapaustutkimuksen aineisto koostuu seitsemästä haastattelusta, kirjallisuudesta, artikkeleista, kuntien dokumenteista ja muusta materiaalista.

Tutkimuksen tulokset

Kuntien välinen yhteistyö mahdollistaa kustannustehokkaiden ratkaisujen toteuttamisen palvelukohtaisesti. Kunnallispalvelujen tehokkuuden kasvattaminen yhteistyön avulla liittyy kiinteästi sen vaikutuksiin neljällä osa-alueella: palvelutuotannon yksikkökoossa, organisoinnissa, rahoitustavassa sekä kunnan tilivelvollisuudessa.

Monen infrastruktuuripalvelun kohdalla yhteistyö mahdollistaa palvelun järjestämisen lähempänä sen optimikoko. Yhteistyö nähdään kannattavana erityisesti palveluissa, joissa toimintaa määrittelee lainsäädäntö, joissa esiintyy selkeitä mittakaavaetuja, joiden kulut katetaan käyttäjämaksuilla ja joiden tuotannossa kuntarajat haittaavat toimintaa.

Kaupunkiseuduilla yhteistyön merkittävimpana haasteena ovat kuntien väliset kokoerot. Yhteistyön suurimmaksi haittapuoleksi nousee markkinaehtoisten yhteistyömallien yleistymiseen linkittyvä kuntien heikentynyt kyky kontrolloida palvelutuotantoa ja taloutta.

Avainsanat: kunnat, kaupunkiseudut, kunnallispalvelut, infrastruktuuripalvelut, yhteistyö, tehokkuus, markkinaehtoisuus

SISÄLLYS

I	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimusaiheen lähtökohta.....	1
1.2	Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma.....	2
1.3	Menetelmät, aineisto ja peruskäsitteet.....	3
2	KUNNAT JA NIIDEN INFRASTRUKTUURIPALVELUT	5
2.1	Kunnat Suomessa	5
2.1.1	Rooli, tehtävät ja talous	5
2.1.2	Toimintaympäristö ja sen muutokset.....	7
2.1	Kuntien infrastruktuuripalvelut.....	8
2.1.1	Esittely.....	8
2.1.2	Järjestämistavat	10
2.1.3	Infrastruktuuripalvelut hyödykkeinä.....	12
3	KUNNALLISPALVELUT TALOUSTEORIAN NÄKÖKULMASTA	15
3.1	Fiskaalinen federalismi ja kunnat julkispalvelujen tuottajina	15
3.2	Teoriat kunnallispalveluista	17
3.2.1	Julkisen valinnan teoria.....	17
3.2.2	Tieboutin kilpailevat kunnat.....	18
3.2.3	Klubiteoria	19
3.2.4	Kysynnän ja tarjonnan mallintaminen	20
3.2.5	Teorioiden soveltuvuus pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin.....	23
3.3	Palvelujen tehokkuus ja sen mittaaminen	24
4	YHTEISTYÖ KUNNALLIS- JA INFRASTRUKTUURIPALVELUISSA	28
4.1	Yhteistyön esiintyminen.....	28
4.1.1	Infrastruktuuripalveluyhteistyön organisointi Suomessa.....	28
4.1.2	Yhteistyöhön vaikuttavat tekijät	30
4.2	Teoriat yhteistyöstä.....	32
4.2.1	Verkostoteoria.....	32
4.2.2	Transaktiokustannusteoria.....	34
4.2.3	Institutionaalisen yhteistoiminnan viitekehys.....	36
4.3	Yhteistyön arviointi.....	38
4.3.1	Teorioiden näkökulmat.....	38
4.3.2	Pareto-tehokkuuden kasvattaminen infrastruktuuripalveluissa	40
4.3.3	Vaikutukset ja niiden tutkiminen.....	46
4.3.4	Vertailu vaihtoehtoisiin kunnallispalvelujen järjestämistapoihin	48

5	TAPAUSTUTKIMUS YHTEISTYÖSTÄ KUNTIEN INFRASTRUKTUURIPALVELUISSA LAHDEN JA TURUN SEUDUILLA	52
5.1	Metodologia.....	52
5.1.1	Tutkimusmenetelmä.....	52
5.1.2	Aineisto, sen kerääminen ja analysointi.....	53
5.1.3	Luotettavuus ja rajoitukset.....	55
5.2	Aineisto.....	56
5.2.1	Seutujen ja kohdekuntien perustiedot	56
5.2.2	Tekninen sektori kohdekunnissa	59
5.2.3	Yhteistyö kohdekunnissa	63
5.2.4	Yhteistyömallien arviointi.....	68
5.2.5	Yhteistyön vaikutukset.....	71
5.2.6	Milloin yhteistyö nähdään kannattavana infrastruktuuripalveluissa?	75
5.2.7	Yhteistyön kehittäminen seuduilla.....	78
5.3	Keskeiset löydökset suhteessa kirjallisuuteen	80
6	TULOKSET	83
6.1	Yhteenveto kirjallisuusosiosta	83
6.2	Yhteenveto tapaustutkimuksen tuloksista.....	86
7	LOPPUPÄÄTELMÄT	89
8	LÄHTEET	90
9	LIITTEET	107

Kuviot

Kuvio 2.1	Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot ja tulot vuonna 2009.....	6
Kuvio 2.2	Kunnan lakisääteiset ja vapaaehtoiset infrastruktuuripalvelut.....	9
Kuvio 2.3	Infrastruktuuripalvelujen tuotannon organisoinnin muotoja.....	11
Kuvio 2.4	Infrastruktuuripalvelujen sijoittuminen kilpailullisuuden ja poissulkemisen helppouden mukaan.....	14
Kuvio 4.1	Yhteistyömallit kuntien välisessä yhteistyössä.....	29
Kuvio 4.2	Transaktiokustannuslajit.....	35
Kuvio 4.3	Institutionaalisen yhteistoiminnan viitekehys.....	38
Kuvio 4.4	Palvelutuotannon kustannukset ja optimaalisen yhteistyöklubin koko.....	39
Kuvio 4.5	Erilaisia skaalatuottoja.....	41
Kuvio 5.1	Lahden seutukunta eli Päijät-Hämeen maakunta.....	57
Kuvio 5.2	Turun seutukunta.....	58

Taulukot

Taulukko 5.1	Kohde kuntien perustietoja.....	59
Taulukko 5.2	Kohde kuntien teknisen sektorin toimintakulut, investoinnit ja henkilöstömäärät ja niiden suhteelliset osuudet koko kuntaan verrattuna vuonna 2009.....	63
Taulukko 5.3	Lahden seudun palvelutuotannon yhteistyömalleja.....	65
Taulukko 5.4	Turun seudun palvelutuotannon yhteistyömalleja.....	68

Liitteet

Liite 1	Tiedot haastateltavista ja haastattelupäivämäärät.....	107
Liite 2	Haastattelurunko teknisille johtajille ja teknisten palveluiden johtaville virkamiehille.....	107
Liite 3	Lahden teknisen ja ympäristötoimialan organisaatio.....	108
Liite 4	Nastolan teknisten palvelujen organisaatio.....	109
Liite 5	Asikkalan tekninen ja ympäristötoimi.....	109
Liite 6	Turun ympäristötoimen organisaatio.....	110
Liite 7	Kaarinan ympäristöpalvelujen organisaatio.....	110
Liite 8	Raision teknisen keskuksen organisaatio.....	111

I JOHDANTO

I.1 Tutkimusaiheen lähtökohta

Suomalaiset kunnat huolehtivat raskaista palveluvelvoitteista tarjotessaan kunnallispalveluita. Yli kolmisensataa kuntaa tarjoaa asukkailleen hyvinvointipalveluja ja pitää huolta yhteiskunnan infrastruktuurista. Laajojen tehtävien ja korkean kuntien määrän vuoksi kunnissa on pohdittu sitä, millä tavoin eri palvelut pystytään järjestämään. Kunta voi vastata palvelutuotannosta itse, yhdessä muiden kuntien kanssa tai ostaa sen yksityiseltä sektorilta. Erityisesti pienet kunnat ovat suurta yksikkökokoaa edellyttäneissä palveluissa tehneet yhteistyötä muiden kuntien kanssa tai ostaneet palvelut yksityisiltä yrityksiltä. Palvelutuotannon organisointiin vaikuttavat kuntakohtaiset tekijät, palvelujen ominaispiirteet ja niiden skaalaedut. Toimintaympäristön muutosten ja taloudellisten paineiden myötä kunnat ovat yhä useammin päätyneet muihin kuin perinteisiin palveluratkaisuihin. Palvelujen järjestämiseen liittyvillä valinnoilla kunta pystyy tehostamaan tuotantoaan ja palveluiden kulutusta, tarjoamaan laadukkaita palveluita asukkailleen ja sitä kautta lisäämään yhteiskunnan kokonaishyvinvointia.

Kunnallispalveluiden järjestämistä voidaan tarkastella kolmesta eri näkökulmasta: talousteorian, valtion sekä kuntien kannalta. Talousteoria pyrkii löytämään optimaalisen julkisen sektorin tason, organisointitavan ja skaalan järjestää palvelut. Pareto-tehokkuus on talousteorian teoreettinen tavoite, johon liittyy merkittävä määrä erilaisia tekijöitä. Valtio pyrkii tarkastelemaan kysymystä kunnallispalveluiden järjestämisestä ylikunnallisesti: sen näkökulma on pääosin joko valtakunnallinen tai alueellinen. Käytävissä olevilla työkaluillaan valtio ohjaa kuntia kokonaisuuden kannalta parhaaksi katsomaansa suuntaan. Kolmatta näkökulmaa edustavat itse kunnat, jotka vastaavat palvelutuotannon järjestämisestä ja ovat autonomisia, mutta alisteisia keskusvaltaan nähden. Mikäli kunnat saavat valita vapaasti, ne valitsevat järjestämistavan, joka tuntuu niille mielekkäimmältä ja josta ne hyötyvät eniten.

Kuntien välisestä yhteistyöstä on ajan mittaan muodostunut merkittävä toimintamalli palvelutuotannon organisoinnissa Suomessa. Yhteistyön on nähty jopa korvanneen monessa muussa maassa käytössä olevat aluehallinnot. Kuntien välinen yhteistyö on edennyt pitkälle erityisesti kuntien infrastruktuuripalveluissa. Infrastruktuuripalvelut ylläpitävät yhteiskunnan fyysisiä perusrakenteita ja ne luovat pohjan yksityisen sektorin ja koko yhteiskunnan toiminnalle. Infrastruktuuripalveluissa yhteistyö on ollut ratkaisu sekä niukkeneviin resursseihin, palvelujen toiminnallisiin tarpeisiin mutta myös vahvempaan alueelliseen organisoitumiseen ja kehittämiseen. Erityisesti kaupunkiseuduilla kuntarajat on nähty esteenä tehokkaalle ja sujuvalle palvelutuotannolle ja sen kehittämiselle. Yhteistyön leviäminen on johtanut erilaisten yhteistyömallien syntymiseen, joiden avulla palveluita pystytään tarjoamaan joustavasti.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan kuntien välistä yhteistyötä infrastruktuuripalveluiden järjestämistapana. Ensin aihetta lähestytään teoreettisesti kunnallispalvelujen tarjonnan ja yhteistyön teorioiden ja tutkimusten avulla. Sen jälkeen empiirisessä osuudessa arvioidaan yhteistyöratkaisuja infrastruktuuripalveluissa Lahden ja Turun seuduilla. Tutkielma toteutettiin osana Kupera-hanketta (*Kuntien perusrakenteiden ja perusrakennepalvelujen rahoituksen, omistajuuden ja tuotannon innovaatiot*). Kupera-hanke on osa KEHTO-foorumia, jonka tavoitteena on kartoittaa ja kehittää suurten ja keskisuurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen infrastruktuuripalvelujen järjestämistapoja. KEHTO-foorumin ja Kupera-hankkeen yhteistyötahoja ovat 18 suurinta suomalaista kaupunkia, Aalto-yliopiston BIT-tutkimuskeskus ja Tampereen yliopisto.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma

Tutkimuksen tavoitteena on tutkia yhteistyötä, sen roolia ja vaikutuksia kuntien infrastruktuuripalveluiden järjestämisessä sekä teoreettisesti että empiirisesti. Tutkimuksessa pyritään saamaan kattava teoreettinen tausta aihealueesta, minkä jälkeen tarkastellaan yhteistyön ilmenemistä todellisuudessa. Tutkielma on luonteeltaan kartoittava. Kartoittavalle tutkimukselle on ominaista etsiä uusia näkökulmia, selittää erilaisia ilmiöitä ja havainnoida niiden vaikutuksia (Hirsjärvi *et al.* 1997, 134).

Kirjallisuudessa tutkitaan kunnallispalvelujen tarjonnan määräytymistä ja yhteistyötä palveluiden järjestämistapana. Tutkielman teoriaosuudessa monia aihealueita lähestytään tarkastelemalla kunnallispalveluja aluksi yleisesti, minkä jälkeen aihetta arvioidaan infrastruktuuripalvelujen kannalta. Teoriaosuudessa vastataan erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- mitä ovat kuntien infrastruktuuripalvelut ja millaisia hyödykkeitä ne ovat?
- miten kunnallispalvelujen tarjonta määräytyy ja mitä on tehokas tarjonta?
- millä tavoin yhteistyö voi parantaa palvelujen pareto-tehokkuutta?
- millainen infrastruktuuripalvelujen järjestämistapa yhteistyö on?

Tutkielmassa ei pyritä käsittelemään kunnallis- tai infrastruktuuripalveluihin liittyvää kokonaisoptimaalisuutta, johon liittyy muun muassa julkisen sektorin ja kuntakentän rakenne. Tutkimus ottaa vallitsevan kuntarakenteen annettuna. Tutkimusfokus kohdistuu siihen, mitkä ratkaisut ovat mahdollisia olemassa olevien kuntarajojen puitteissa.

Tapaustutkimuksessa pyritään syventämään ymmärrystä kuntien yhteistyöstä infrastruktuuripalveluissa, sen vaikutuksista ja siihen liittyvistä tekijöistä. Kupera-hankkeen tarkoituksena on kehittää erityisesti suurten ja keskisuurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen palvelujen järjestämistapoja, minkä vuoksi

tapaustutkimuksessa keskitytään Lahden ja Turun seuduilla esiintyvään infrastruktuuripalveluyhteistyöhön. Tapaustutkimuksen tuloksia analysoidaan lopuksi suhteessa teoriaosuuteen. Tapaustutkimus selvittää seuraavia kysymyksiä:

- millaista yhteistyötä kuntien infrastruktuuripalveluissa tehdään?
- mitä vaikutuksia yhteistyöllä on ollut?
- milloin yhteistyö on kannattavaa?
- miten tapaustutkimuksen tulokset näyttäytyvät suhteessa kirjallisuuteen?

I.3 Menetelmät, aineisto ja peruskäsitteet

Tutkimusaihetta tarkastellaan kirjallisuuskatsauksen ja sitä täydentävän tapaustutkimuksen avulla. Kirjallisuuskatsauksessa hyödynnetään merkittävimpiä taloustieteen ja poliittisen taloustieteen teorioita ja malleja, jotka käsittelevät kunnallispalveluita. Kirjallisuudessa esiteltävien tutkimustulosten kautta aihetta käydään läpi sekä kansainvälisessä että suomalaisessa kontekstissa. Infrastruktuuripalveluita koskeva taloustieteellinen tutkimus on sirpaloitunutta ja se on keskittynyt yksittäisiin palvelualoihin. Tutkielmassa yhteistyötä tarkastellaan verkostoteorian, transaktiokustannusteorian ja institutionaalisen yhteistoiminnan viitekehyksen kautta. Kuntien välisen yhteistyön teoretisointi on kohdannut suhteellisen vähäistä kiinnostusta taloustieteen piirissä.

Tutkielman empiirinen osio on luonteeltaan kvalitatiivinen tapaustutkimus. Tapaustutkimuksen tutkimuskohteena on Turun ja Lahden seuduilla tapahtuva yhteistyö kuntien infrastruktuuripalveluissa. Kvalitatiiviset tapaustutkimukset pyrkivät kuvaamaan ja ymmärtämään tiettyä toimintaa tai ilmiötä sen sijaan, että ne tuottaisivat tilastollisesti yleistettävää tietoa. Tapaustutkimuksen aineisto koostuu seitsemästä haastattelusta, artikkeleista, ja kuntien materiaaleista. Tapaustutkimuksen menetelmiä käsitellään tarkemmin luvussa 5.1.

Kunnallispalveluiden tarjonta, järjestäminen, kunnat sekä kuntien välinen yhteistyö ovat tutkimuksen avainkäsitteitä, jotka on hyvä määritellä aluksi. Kunnallispalveluiden ”tarjonnalla” viitataan siihen, kuinka paljon ja millaisia palveluita tuotetaan. Kunnallispalvelujen ”järjestäminen” luokitellaan tässä tutkimuksessa kunnallispalveluihin liittyvien toimintojen ja niistä päättämisen yläkäsitteeksi. Järjestäminen pitää sisällään kunnanvaltuustossa ja lautakunnassa tehtävät palvelulinjaukset sekä palvelujen tilaamis- ja tuotantotoiminnan. Kunta on palveluiden järjestäjä, vaikka palvelu tilattaisiin naapurikuntien kanssa yhteistyössä ja koko tuotannosta huolehtisi yksityinen yritys. Kirjallisuudessa käytetään erilaisia nimityksiä paikallishallinnoista. Yleisiä käsitteitä ovat anglosaksisessa kirjallisuudessa esiintyvä *local government* (paikallishallinto) ja eurooppalaisittain käytetty *municipality* (kunta, kunnanhallitus). Selkeyden vuoksi

paikallishallintoyksiköihin viitataan tässä tutkielmassa ”kunta”-termiä käyttäen. Kuntien väliseksi yhteistyöksi tässä tutkimuksessa puolestaan luetaan kahden tai useamman kunnan yhteistoiminta palvelujen järjestämisessä. Yhteistyö voi tapahtua joko vapaaehtoisesti tai ylemmän tahon määräämänä.

Lisämäärittelyä kaipaavat myös kunnan teknisen sektorin ja infrastruktuuripalvelujen käsitteet. Kuntien tekninen sektori, joka Suomessa huolehtii kunnan infrastruktuuripalveluista, ei ole terminä täysin vakiintunut (Siitonen ja Martikainen 2000, 29–30). Teknisen sektorin palvelukokonaisuus käsittää 10–20 eri palvelualueita kunnasta riippuen. Kuntien välillä on hajontaa siinä, mitkä palvelut luetaan teknisen sektorin alaisiksi. Kuntakentällä näistä tehtävistä käytetään usein termiä ”tekniset palvelut”. Teknisten palvelujen käsite ei kuitenkaan parhaalla mahdollisella tavalla havainnollista kyseistä laajaa palvelukokonaisuutta kunnallisen kontekstin ulkopuolella. Tässä tutkimuksessa tutkielmassa teknisen sektorin palveluista on päädytty käyttämään termiä infrastruktuuripalvelut, jonka yhteys yhteiskunnan infrastruktuurin ylläpitoon lienee ilmeisempi.

Tutkielma etenee seuraavalla tavalla. Luvussa 2 esitellään suomalaisten kuntien roolia ja kuntien infrastruktuuripalveluita sekä pohditaan, millaisia hyödykkeitä infrastruktuuripalvelut ovat. Luvussa kolme käydään aluksi läpi kuntiin liittyvää taloustieteellistä normipohjaa, kunnallispalvelujen tarjontaa kuvaavia teorioita sekä kunnallispalvelujen tehokkuutta. Neljännessä luvussa tarkastellaan kuntien välistä yhteistyötä kunnallis- ja infrastruktuuripalveluissa. Luvun alussa käydään läpi yhteistyöhön vaikuttavia tekijöitä ja Suomessa esiintyviä yhteistyömalleja, minkä jälkeen käsitellään yhteistyötä kuvaavia teorioita. Neljännen luvun lopussa arvioidaan yhteistyötä ja sen vaikutuksia, analysoidaan kuinka yhteistyö voi lisätä palvelujen pareto-tehokkuutta ja vertaillaan sitä muihin palvelujen järjestämistapoihin. Luku viisi koostuu tapaustutkimuksesta, joka tarkastelee infrastruktuuripalveluyhteistyötä Lahden ja Turun seuduilla. Viimeisessä luvussa esitetään tutkimuksen yhteenveto ja päätelmät sekä teoriaosuuden että tapaustutkimuksen osalta.

2 KUNNAT JA NIIDEN INFRASTRUKTUURIPALVELUT

2.1 Kunnat Suomessa

2.1.1 Rooli, tehtävät ja talous

Suomalaisen julkisen sektorin tarjoamista palveluista vastaa vain kaksi tasoa. Suomalaiset kunnat ovat ”monipalveluorganisaatioita”, joiden rooli yhteiskunnassa on merkittävä. Kunnat tarjoavat asukkailleen hyvinvointipalveluita, jotka koostuvat sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluista sekä ylläpitävät yhteiskunnan infrastruktuuria. Ne vastaavat noin kahdesta kolmasosasta julkispalveluista, ja valtio huolehtii yhdestä kolmanneksesta (Kuntaliitto 2011a). Valtio puolestaan vastaa muun muassa oikeuslaitoksesta, maanpuolustuksesta ja korkeakoulutuksesta. Kunnat ovat paikallistasolla toimivia julkisoikeudellisia yksiköitä, joiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa (Suomen perustuslaki 731/1999). Kuntien määrä vaihtelee kansainvälisesti merkittävästi. Esimerkiksi Uudessa-Seelannissa on vain 74 kuntaa, ja Yhdysvalloissa kuntien määrä on puolestaan 36 000 (Shah 2010). Kuntia oli Suomessa vuoden 2011 alussa 336 kappaletta (Kuntaliitto 2011b).

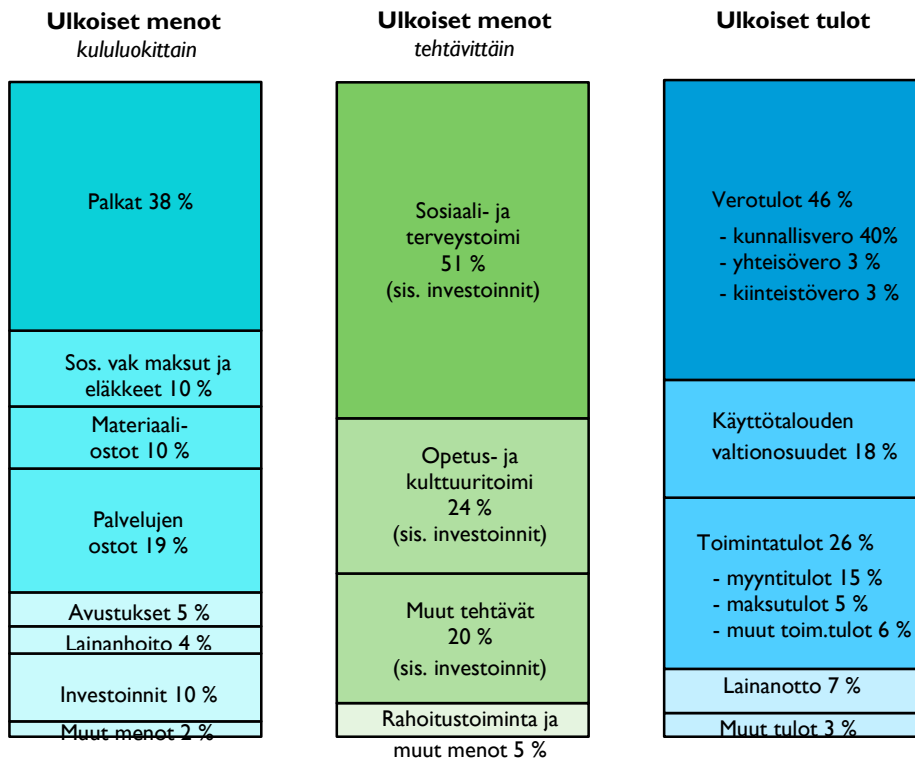
Kansainvälisesti vertailuna pienimmät kunnat löytyvät Islannista, jossa kuntien keskip koko on 1160 asukasta, ja suurin keskip koko puolestaan Isosta-Britanniasta 160 000 asukkaalla (Shah 2010). Suomen kuntien keskimääräinen koko on 15 000 asukasta (Kuntaliitto 2010). Jopa yli puolessa niistä asuu vain alle 6000 asukasta (Kuntaliitto 2011b). Suuria yli 100 000 asukkaan kaupunkeja on kahdeksan. Niiden osuus pinta-alasta on vain prosentti, mutta niissä asuu yli 30 prosenttia väestöstä ja sijaitsee jopa yli 40 prosenttia työpaikoista (Kuntaliitto 2011c). Kuntaliitoskehityksestä huolimatta Suomi on edelleen melko pienkuntavaltainen maa (Lehtonen *et al.* 2008, 1), jossa on hajanainen kuntarakenne.

Kuntien taloudellinen merkitys suomalaiselle kansantaloudelle on suuri. Niiden menot vastaavat viidesosaa bruttokansantuotteestamme ja työllistävät samansuuruisen osan suomalaisesta työvoimasta (Moisio 2002). Kuntien menokehitys on ollut viime vuosina kasvavaa ja kuntatalous on pääasiassa ollut alijäämäinen aikavälillä 1997–2005 (Kuntaliitto 2011d). Kuntien pitkän aikavälin bruttovelka on kuitenkin pysytellyt 3–5 prosentissa Suomen bruttokansantuotteesta vuosina 1975–2009 (Loikkanen ja Nivalainen 2010).

Kunnan tehtävänä on edistää asukkaiden hyvinvointia ja alueen kestävä kehitystä (kuntalaki 1 §). Kuntien toiminta koostuu sosiaali- ja terveyspalveluista, opetus- ja kulttuuritoimista, infrastruktuuripalveluista sekä yleishallinnon tehtävistä. Kunnan tehtäviä ovat lakisääteisesti määritetyt tehtävät sekä kokonaisuudet, jotka kunta on itsehallinnon nojalla ottanut hoidettavakseen (kuntalaki 2 §). Lakisääteiset

tehtävät voidaan jakaa viranomaistehtäviin, jotka kunnan tulee itse tai muiden kuntien kanssa hoitaa, sekä palvelutehtäviin, joita myös ulkopuoliset voivat tehdä (Kuntaliitto 2001, 8-10). Lisäksi kunnilla on myös lukuisia vapaaehtoisia palveluja, jotka voidaan antaa ulkopuolisen hoidettaviksi tai joista kunnat voisivat luopua kokonaan.

Suomessa kuntien tärkein tehtävä on kautta aikojen ollut huolehtia hyvinvointipalveluista, jotka vievät jopa noin 70–80 prosenttia kuntien menoista (Loikkanen ja Nivalainen 2010). Kuvio 2.1 havainnollistaa kuntien ja kuntayhtymien ulkoisia menoja ja tuloja vuonna 2009. Ulkoiset tulot olivat tällöin noin 38,6 miljardia euroa ja ulkoiset menot noin 38,4 miljardia euroa. Ulkoisiin menoihin ja tuloihin ei sisälly kunnallisia osakeyhtiöitä, joita erityisesti infrastruktuuripalveluissa esiintyy. Suomessa kunnat rahoittavat menonsa veroilla, valtionosuuksilla sekä maksuilla ja myyntituloilla (Loikkanen ja Nivalainen 2010). Rahoituspohja eroaa suuresti esimerkiksi yhdysvaltalaisesta mallista, jossa päätulonlähde on kiinteistövero. Vuonna 2009 lähes puolet kuntien rahoituksesta perustui verotuloihin, josta merkittävimmän osuuden muodostaa kunnallisvero. Suurin osa käyttäjämaksuista kerätään kuntainfrastruktuurin ylläpidosta. Sosiaali- ja terveydenhuollon menoista vain vajaa kymmenesosa katetaan maksuilla (Kuntaliitto 2011e). Valtionosuudet, joiden tarkoitus on lisätä kuntien välistä taloudellista tasa-arvoa, muodostavat viidenneksen kuntien rahoitustuloista.



Kuvio 2.1 Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot ja tulot vuonna 2009 (Kuntaliitto 2011f)

Kunnassa ylintä päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema kunnan- tai kaupunginvaltuusto, joka päättää kunnan asioista ja vastaa sen taloudesta ja toiminnasta (Kuntalaki 13 §). Kuntalaki (27 §) määrää asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista. Sen mukaan kunnanvaltuuston tehtävänä on huolehtia, että kunnan asukkailla on mahdollisuus vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston nimittämä kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnon ja taloudenhoidon käytännön sujumisesta ja valmistelee valtuuston päätökset (Kuntaliitto 2011g). Lisäksi kunnanhallituksen alaisuudessa toimii erikoistuneita lautakuntia, joissa istuu asukkaita luottamushenkilöinä. Valtuustoon kuuluvien päättäjien näkemykset ja preferenssit ratkaisevat sen, mitä palveluratkaisuja kunnassa tehdään. Ratkaisevassa asemassa ei välttämättä ole taloudellinen kannattavuus, vaan palvelutuotantopäätöksiin vaikuttavat myös ideologiset syyt (Tuorila ja Kytö 2003).

2.1.2 Toimintaympäristö ja sen muutokset

Kuntien taloustilanne ja niiden toimintakyky on ollut näkyvä huolenaihe viime vuosikymmeninä. Niin isot kuin pienetkin kunnat ovat joutuneet tehostamaan tuotantoa ja karsimaan kuluja. Nopeasti ikääntyvä suomalainen väestö ja työikäisten muutto suuriin kaupunkeihin on lisännyt palvelutarpeita ja heikentänyt kuntien tulopohjaa (Moisio *et al.* 2010). Erityisesti terveys- ja sosiaalitoimen kustannukset ovat nousseet, mikä on aiheuttanut painetta menojen kasvun hillitsemiseksi.

Valtio on käynnistänyt erilaisia ohjelmia ja uudistuksia nostaakseen kuntapalvelut ahdingosta. 1980-luvulta alkanut hallintoreformien aalto on näkynyt muutoksina kunnallishallinnossa ja lainsäädännössä (Nyholm 2008, 45). Tehokkuushyötyjä on pyritty saavuttamaan kuntarakenteen keskittämisen kautta. Vuonna 2005 käynnistetyn PARAS-hankkeen tavoitteena oli parantaa kuntien palvelukapasiteettia kannustamalla kuntia yhdistymään tai tekemään enemmän yhteistyötä keskenään (Valtiovarainministeriö 2009). Kuntien määrää on vähennetty Suomessa erityisesti 2000-luvulla. Vuonna 2011 kuntien määrä on vähentynyt neljänneksellä vuoteen 2002 verrattuna (Kuntaliitto 2011c). Valtiovetosiin kuntareformeihin on kohdistunut kritiikkiä niiden todellisista vaikutuksista. Osa uudistuksista on ollut kiireessä suurpiirteisesti valmisteltuja ja niiden tarkoitusperät ovat jääneet hämäräksi (Anttiroiko 2010). Reformien riskinä on nähty olevan se, että lopulta päädytään vain luomaan uusia hallintorakenteita. Hyvinvointipalvelujen taloudellisen painoarvon vuoksi uudistuksia tehdään pitkälti niiden tarpeiden ehdoilla (Loikkanen ja Nivalainen 2010).

Julkisten palvelujen tehottomuusongelmiin on vastattu lisäämällä kilpailua ja markkinaehtoisuutta. Yksityisen palvelutuotannon osuus on kasvanut ja virastoja muutettu liikelaitoksiksi ja yhtiöiksi (Kähkönen 2007). Kokonaisten palvelualojen yksityistämistä on toteutettu tähän mennessä kuitenkin vain vähän

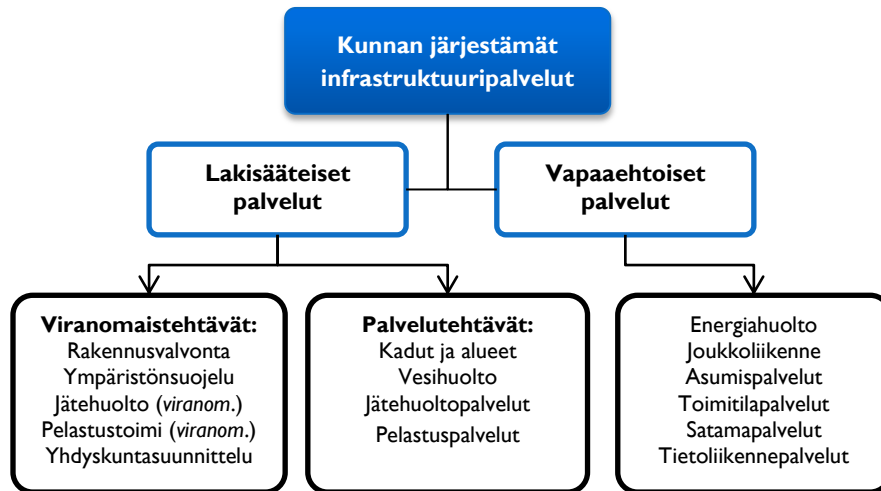
(Anttiroiko 2010). Myös teknologinen kehitys ja julkisen sektorin uudistukset ovat muuttaneet kilpailuasemia ja siten lisänneet kilpailua. Seutuistuminen eli asukkaiden ja yritysten toimintaympäristön jäsentyminen kuntaa laajemmalle alueelle on myös vahvistunut viime vuosikymmeninä (Nyholm 2008, 70–71). Valtio on pyrkinyt vastaamaan haasteeseen muodostamalla erilaisia kannusteita kunnille seudullisen koordinaation ja palvelutuotannon organisoinnin lisäämiseksi. Julkisten palveluiden tuotannon ja päätöksenteon seutuistumiskehitys on kuitenkin pääosin edennyt ihmisten ja yritysten työssäkäyntiä ja vapaa-ajan toimintaa hitaammin (HE 248/2001).

2.1 Kuntien infrastruktuuripalvelut

2.1.1 Esittely

Kuntien infrastruktuuripalvelut turvaavat ja ylläpitävät yhdyskunnan perusrakennetta. Ne luovat perustan elinkeinoelämälle, asumiselle, liikenteelle ja hyvinvointipalvelujen kulutukselle. Yhteiskunnan ja kansantalouden kannalta kriittisessä roolissa on erityisesti maankäytön suunnittelu, sillä kaavoitus vaikuttaa julkisen ja yksityisen sektorin tuottavuuteen, palvelutuotantoon ja tuotantokustannuksiin (Moisio *et al.* 2010). Kuntaliiton mukaan (2011h) suomalaiset kunnat jakavat kaukolämpöä 2,5 miljoonalle ihmiselle ja käsittelevät vuotuisesti 2,5 miljoonaa tonnia yhdyskuntajätettä. Lisäksi ne huolehtivat koko väestön vesihuollosta. Kunnat ylläpitävät kolmannelta tieliikenteen käyttämistä kaduista ja teistä: 28 000 kilometriä katuja, 12 000 kilometriä yksityisteitä ja 13 000 kilometriä erillisiä kevyenliikenteen väyliä. Kunnat omistavat ja ylläpitävät yli 115 miljoonaa kuutiometriä julkisia rakennuksia, 300 000 vuokra-asuntoa ja 700 000 koululaisen koulutiloja. Ne myöntävät vuosittain noin 60 000–75 000 rakennuslupaa ja käsittelevät noin 1000–1500 ympäristölupaa. Lisäksi kuntien yhteiset pelastuslaitokset hoitavat noin 100 000 pelastustoimen ja 300 000 sairaankuljetuksen tehtävää vuodessa.

Kuntien infrastruktuuripalveluita voi jaotella sen mukaan, ovatko ne lakisääteisiä vai vapaaehtoisia (kuvio 2.2). Lakisääteiset palvelut jaetaan viranomaistehtäviin ja palvelutehtäviin. Viranomaistehtävät ovat sellaisia, jotka kunnan tulee hoitaa itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Viranomaistehtäviin kuuluvat rakennusvalvonta, ympäristönsuojelu sekä jätehuollon ja pelastustoimen viranomaistehtävät. Palvelutehtävien järjestämisestä kunnan tulee huolehtia itse, mutta palvelutuotannosta voi vastata myös ulkopuolinen taho. Palvelutehtäviä ovat katujen ja alueiden kunnossapito, vesihuolto, jätehuoltopalvelut ja pelastuspalvelut. Vapaaehtoisia palveluita voivat tuottaa joko ulkopuoliset tahot tai niistä voidaan luopua kokonaan. Niihin kuuluvat muun muassa energihuolto, joukkoliikenne, asumispalvelut, toimitilapalvelut, satamapalvelut ja tietoliikennepalvelut. (Kuntaliitto 2001, 10)



Kuvio 2.2 Kunnan lakisääteiset ja vapaaehtoiset infrastruktuuripalvelut (Kuntaliitto 2001, 10)

Tekninen sektori on laaja ja hajanainen palvelualue. Suomalainen teknistä sektoria kartoittava tutkimus rajoittuu pitkälti Siitosen ja Martikaisen (2000, 2002, 2005) tekemiin tutkimuksiin. Siitonen ja Martikainen (2005, 28) jaottelevat teknisen sektorin palvelut neljään pääryhmään niiden ominaisuuksien mukaan: yhdyskuntapalveluihin, teknisiin infrastruktuuripalveluihin, ympäristön valvonta- ja turvallisuuspalveluihin sekä erityisiin palveluihin. Yhdyskuntapalveluihin luetaan yhdyskuntasuunnittelu, pitäen sisällään kaavoituksen ja tonttien hallinnan, liikenneväylät, puistot ja yleiset alueet. Monesti puhutaan myös kunnallistekniikasta, joka käsittää liikenneväylien, puistojen ja yleisten alueiden sekä vesihuollon rakentamisen ja ylläpidon. Tekniset infrastruktuuripalvelut pitävät puolestaan sisällään jätehuollon ja vesihuollon. Ympäristön valvonta- ja turvallisuuspalvelut käsittävät ympäristöhuollon ja -suojelun, rakennusvalvonnan sekä palo- ja pelastustoimen. Erityisiä palveluita ovat energiahuolto ja toimitilapalvelut, ja tapauskohtaisesti myös joukkoliikenne-, satama- ja tietoliikennepalvelut.

Teknisen sektorin menot muodostavat keskimäärin noin 10 prosenttia kuntien kokonaiskustannuksista (Siitonen ja Martikainen 2000, 8), mikä on merkittävästi vähäisempi sosiaali- ja terveystalouden tai opetustoimen osuus kustannuksista. Infrastruktuuripalvelujen järjestäminen ja ylläpito edellyttävät kuitenkin merkittäviä investointeja. Niiden osuus on jopa 40 prosenttia kuntien kokonaisinvestoinneista (Siitonen ja Martikainen 2000, 8). Luvut eivät kuitenkaan ole yksiselitteisiä sen vuoksi, että teknisen sektorin määritelmä vaihtelee kunnittain. Sen lisäksi osa infrastruktuuripalveluista tuotetaan omavaraisissa yhtiöissä, eikä erillisten yhtiöiden menoja lueta mukaan kuntien menoihin. Infrastruktuuripalveluiden menot rahoitetaan kunnan tuloista ja käyttäjämaksuista. Käyttäjämaksurahoitteiset palvelut, kuten vesi- ja jätehuolto pystyvät usein toimimaan muita palvelualueita omavaraisemmin. Kunnilla on nähty olevan

enemmän liikkumatilaa teknisen sektorin palvelutuotannossa kuin hyvinvointipalvelujen tuotannossa (Kilpailuvirasto 2001).

Teknisen sektorin päätöksentekoa ohjaa kunnallisdemokratia. Yleisin infrastruktuuripalvelujen ohjauksesta huolehtiva toimielin on tekninen lautakunta, jonka vastuulla on keskimäärin yli 60 prosenttia sektorin palvelutoimialueista (Siitonen ja Martikainen 2000, 19). Lautakuntia voi myös olla useampia ja ne voivat hoitaa vain tiettyjä toimialueita. Yhdyskuntasuunnittelun osalta päätäntävalta voi olla ohjattu kaupunginhallitukselle tai sen alaiselle johtokunnalle (Siitonen ja Martikainen 2000, 58). Merkittävimmät teknistä palvelutuotantoa koskevat uudistukset ja päätökset, kuten talousarviot ja palvelureformit, päätetään kuitenkin valtuustossa.

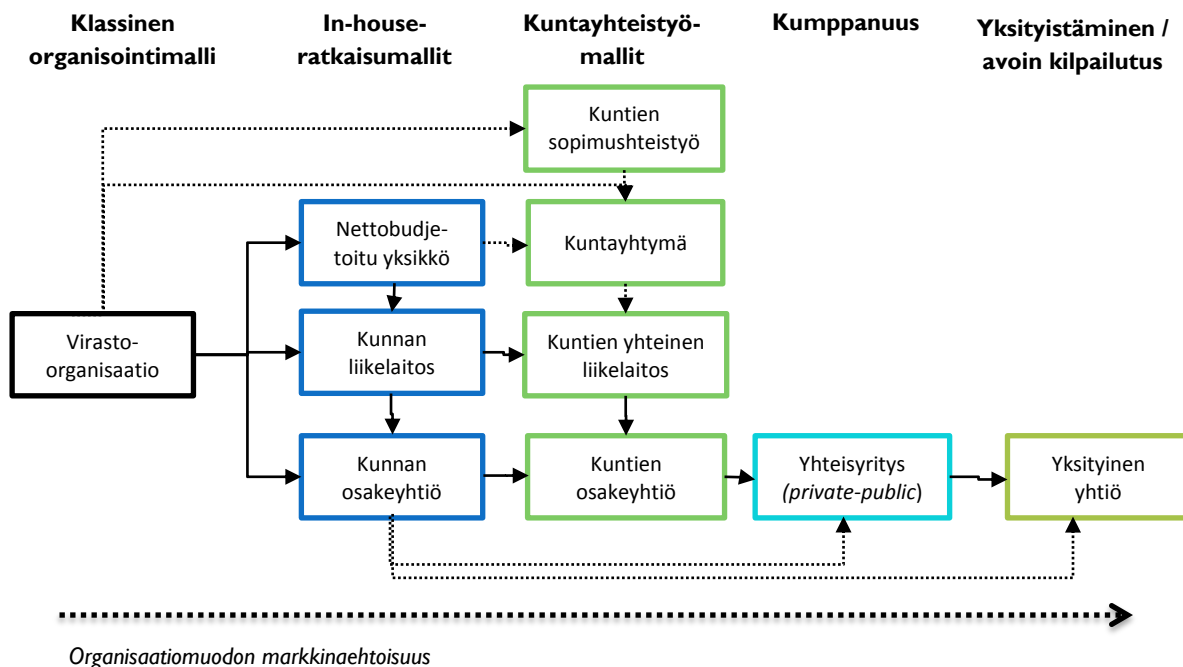
Teknisen sektorin toiminnan keskeisenä haasteena on niukkenevien taloudellisten raamien lisäksi henkilöstöresurssin riittävyys. Työntekijöiden eläkkeelle jääminen ja henkilöstökilpailu yksityisten yritysten kanssa ohentavat organisaatioita (Turto 2009). Lisäksi kuntien infrastruktuuriverkot vanhenevat ja erityisesti maaseudulla niiden käyttöaste alenee. Infrastruktuuripalveluissa on kuitenkin oltu kunnan mittakaavassa edelläkävijöitä uusien palveluratkaisujen etsinnässä ja yksityisten markkinoiden hyödyntämisessä (Kilpailuvirasto 2001).

2.1.2 Järjestämistavat

Nykyinen organisointimallien kirjo kuntien infrastruktuuripalveluissa on useamman sadan vuoden kehityksen tulos. Palvelujen järjestämiseen ovat vaikuttaneet kuntien koko- ja olosuhde-erojen (Mäki-Lohiluoma ja Oulasvirta 2000, 48) lisäksi kuntarakenteen muutokset, kunnissa harjoitettu politiikka ja lainsäädäntö. Vuonna 2004 pelastustoimi muutettiin lainsäädännön avulla alueellisesti järjestettäväksi. Pelastuspalveluista huolehtii nykyään 22 alueellista kuntien pelastuslaitosta (Siitonen ja Martikainen 2005, 130). Jätehuollossa tiukentunut lainsäädäntö on vauhdittanut kuntarajat ylittävää organisointia (Siitonen ja Martikainen 2005, 219). Yleinen ympäristönäkökohtien vahvistuminen on näkynyt infrastruktuuripalveluissa 1980-luvulta lähtien. Niin maankäytössä, rakentamisessa, vesihuollossa kuin energiahuollossa ympäristölainsäädäntö on kehittynyt 1990- ja 2000-luvuilla (Siitonen ja Martikainen 2005, 55).

Kunnat voivat joko tuottaa palvelut itse, yhteistyössä muiden kuntien tai yksityisten yritysten kanssa tai ostaa ne ulkoa. Mikäli palveluprosessi koostuu monesta vaiheesta, sen eri vaiheista voivat huolehtia eri organisaatiot. Vuonna 2000 teknisen sektorin palveluista 30–50 prosenttia järjestettiin kuntien oman organisaation voimin (Siitonen ja Martikainen 2000, 20). Muilla palvelualueilla palvelutuotannosta huolehdittiin yhteistyössä muiden kuntien tai yksityisten yritysten kanssa. Viime vuosikymmeninä

erityisesti markkinaehtoisten tuotantotapojen osuus infrastruktuuripalveluissa on kasvanut. Perinteisen virasto-organisoinnin ohella infrastruktuuripalveluiden tuotanto on myös yhä useammin järjestetty nettobudjetoitujen tulosityksikköjen, liikelaitosten tai kunnallisten osakeyhtiöiden kautta. Mikäli kunta toimii yhteistyössä jonkun muun kunnan kanssa, mahdollisia yhteistyömalleja ovat muun muassa ostopalvelusopimus, kuntayhtymä, yhteinen liikelaitos tai osakeyhtiö. Markkinaehtoisimpia vaihtoehtoja edustavat julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöyritykset, kunnallisten organisaatioiden yksityistäminen ja avoin markkinakilpailutus. Myös kokonaisten palvelukokonaisuuksien ulkoistaminen on nykyään mahdollista (Anttiroiko 2010). Kuvio 2.3 havainnollistaa kuntien infrastruktuuripalvelujen organisointia ja markkinaehtoisuuden astetta eri organisaatiomuodoissa.



Kuvio 2.3 Infrastruktuuripalvelujen tuotannon organisoinnin muotoja (mukaillen Anttiroiko 2010)

Infrastruktuuripalvelujen viranomaispalveluista huolehditaan pääosin oman kunnan virasto-organisaatiolla tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa joko ostopalvelujen tai yhteisen viranhaltijan myötä. Jätehuollossa toimii usein kuntien omistamia jätehuoltoyrityksiä, jotka ostavat osan jätteenkäsittelyn palveluista yksityisiltä yrityksiltä (Hakanen 2006, 123). Pelastustoimen alueellinen organisointi tapahtuu kuntien valinnan mukaan joko kuntayhtymän, yhden kunnan tai yhteisen liikelaitoksen huolehtimana, (HE 155/2006, 27). Vesihuollon alueella suurin osa viemärlaitoksista on kunnallisessa omistuksessa, mutta vesihuollon eri vaiheissa toimii myös ei-kunnallisia osakeyhtiöitä ja osuuskuntia (Hakanen 2006, 122).

Lisäksi suuri osa vesihuollon rakentamisesta, suunnittelusta ja kunnossapidosta ostetaan ulkoa. Katujen ja yleisten alueiden kohdalla on yhä enemmän siirrytty käyttämään yksityisiä urakoitsijoita (Siitonen ja Martikainen 2002, 203–204). Energiamarkkinoiden vapauduttua yksityisten yritysten määrä on kasvanut energiahuollossa. Samalla kunnallinen energiahuolto on kaupallistunut ja kuntien liikelaitoksia on yksityistetty. Joukkoliikennepalveluista huolehditaan suurissa kunnissa itsenäisesti, ostopalvelujen kautta tai subventoimalla matkalippuja (Hakanen 2006, 124–125).

2.1.3 Infrastruktuuripalvelut hyödykkeinä

Infrastruktuuripalveluita voidaan arvioida niiden hyödykeominaisuuksien mukaan. Julkishyödykkeiden (*public goods*) olemassaolo liittyy kiinteästi kunnallis- ja infrastruktuuripalvelujen tarjontaan. Julkishyödykkeet ovat hyödykkeitä tai palveluita, joita yksityinen sektori ei tuota tarpeeksi mutta joiden tarjonta on olennaista toimivalle yhteiskunnalle. Julkishyödykkeet ovat luonteeltaan ei-kilpailullisia ja poissulkemattomia (Musgrave 1969). Ei-kilpailullisuus merkitsee sitä, että yhden henkilön kulutus ei vähennä toisen mahdollisuutta kuluttaa hyödykettä. Poissulkemattomuus viittaa siihen, että käyttäjiä on työlästä, kallista tai jopa mahdotonta estää kuluttamasta julkishyödykettä.

Suurin osa infrastruktuuripalveluista on luokiteltavissa paikallisiksi julkishyödykkeiksi tai yksityishyödykkeiksi. Paikalliset julkishyödykkeet (*local public goods*) ovat julkishyödykkeitä, joiden hyödyt on rajattu tietylle maantieteelliselle alueelle eikä niitä voida kuluttaa alueen ulkopuolella (Tiebout 1956). Kun paikallinen julkishyödyke on tuotettu kerran, se hyödyttää kaikkia kuntalaisia (Loikkanen ja Susiluoto 2009). Niiden tuotannon kustannuksia on vaikea kohdistaa suoraan palvelun käyttäjille.

Paikalliset julkishyödykkeet voivat olla luonteeltaan ei-kilpailullisia tai osittain kilpailullisia (Hindriks ja Myles 2006, 145). Osassa infrastruktuuripalveluista yhden käyttäjän aiheuttama lisäkustannus on marginaalinen, eikä se heikennä muiden käyttäjien asemaa. Käyttäjien määrän lisääntyminen voi kuitenkin joissakin palveluissa johtaa hyödykkeen ruuhkautumiseen, jolloin käyttäjien saama hyöty kärsii (Hindriks ja Myles 2006, 102). Kun julkishyödykkeen kulutus tapahtuu paikkasidonnaisesti, etäisyys toimii poissulkemisen välineenä (Mueller 1989, 154). Esimerkiksi aukiolle sijoitetun katulampun arvo vähenee sen jälkeen, kun sen ohi kävelee. Paikalliset julkishyödykkeet ovat mitä todennäköisimmin tehokkaimmin tuotettuja paikallishallinnon tasolla, koska suurin osa niiden hyödyistä kerääntyy kunnan asukkaille (Stevens 1995, 332).

Tiet, puistot ja yleiset alueet voidaan lukea paikallisiksi julkishyödykkeiksi. Hyvin hoidettuina ne johtavat korkeampaan kotitalouksien hyvinvointiin ja alhaisempiin yritysten yksikkökustannuksiin (Laakso ja Loikkanen 2004, 392). Kunnat huolehtivat kadunpidosta eli katujen rakentamisesta, suunnittelusta ja

kunnossapidosta (MRL 132/1999 84 §) sekä viher- ja virkistysalueiden hoitamisesta. Poissulkeminen niiden kohdalla on haasteellista. Myös muut kuin kunnan asukkaat pystyvät hyödyntämään palveluita. Esimerkiksi kunnassa työssäkäyvät ja siellä matkailevat ihmiset käyttävät kunnan teitä ja puistoja. Tiet ja yleiset alueet voidaan luokitella osittain kilpailullisiksi, sillä yksi lisäkäyttäjä paikallisella liikenneväylällä tai puistoalueella ei vaikuta vielä merkittävästi muiden käyttäjien kuluttamiseen mutta niiden kapasiteettia koetellaan kuitenkin ruuhka-aikoina. Kunnat ovat vastuussa myös yhdyskuntasuunnittelusta, jonka tavoitteena on luoda edellytykset hyvälle ja kestäväälle elinympäristölle (MRL 1 §). Yhdyskuntasuunnittelussa merkittävässä roolissa ovat kaavoitus ja maapolitiikka. Yhdyskuntarakenne muotoutuu kaavoituksen perusteella, ja maapolitiikka puolestaan määrittelee maan hankintaa, omistusta ja luovutusta (Siitonen ja Martikainen 2005, 84, 113). Kaikki kunnan asukkaat pääsevät osalliseksi yhdyskuntasuunnittelusta, eikä sen kuluttamisesta voida sulkea asukkaita pois, minkä vuoksi yhdyskuntasuunnittelu voidaan myös luokitella paikalliseksi julkishyödykkeeksi.

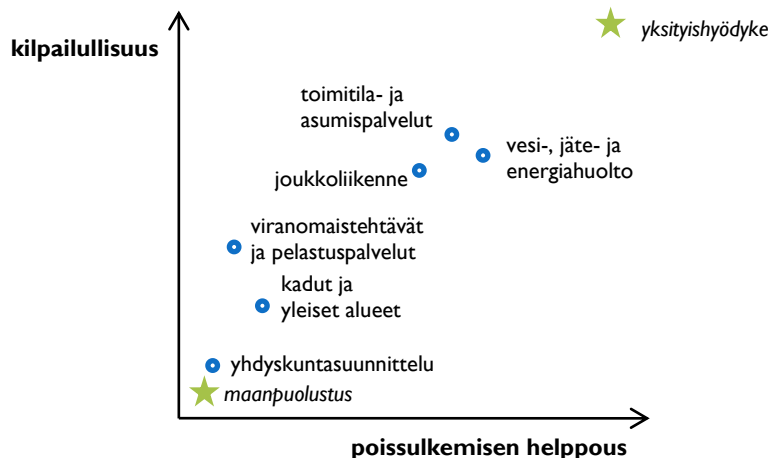
Teknisen sektorin viranomaistehtävissä kunnan tehtävänä on valvoa lainsäädännön noudattamista ja ennaltaehkäistä riskejä. Rakennusvalvonnassa myönnetään rakennuslupia ja varmistetaan, että rakentaminen noudattaa sitä koskevia lakeja ja asetuksia (MRL 132/1999 124–125 §). Ympäristönsuojelussa ja -huollossa kunnalla on lupa- ja valvontatehtäviä, joissa kunta edistää ympäristönsuojelua turvaamalla asukkailleen kestävän ja turvallisen elinympäristön (Laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta 64/1986 3 §, JäteL (1072/1993), vesilaki (264/1961) ja YSL (86/2000)). Pelastustoimessa huolehditaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä tehtävistä, kuten tulipalojen ja onnettomuuksien torjunnasta, pelastustoiminnasta ja väestönsuojelutehtävistä (Pelastuslaki 468/2003 3 §). Niissä hetkittäisellä kapasiteetin käyttöasteella on suuri merkitys. Viranomaistehtäviä ja pelastuspalveluja tarjotaan kaikille kunnan asukkaille, ja ne edistävät yhteiskuntarakenteen toimintaa ja rajoittavat negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Samalla ne kuitenkin voivat ruuhkautua ja kuntalaisilta voidaan periä niistä lupa- tai palvelumaksuja. Niissä voidaan nähdä sekä paikallisen julkishyödykkeen että yksityishyödykkeen piirteitä.

Vesihuolto, energiahuolto ja jätehuolto voidaan luokitella yksityishyödykkeiksi. Niiden käyttäjät ovat tunnistettavissa ja niiden käytöstä on mahdollista veloittaa. Vesihuolto jakaantuu käyttövesihuoltoon eli raakaveden hankintaan, käsittelyyn ja jakeluun sekä jätevesihuoltoon, jossa käytetyt vedet johdetaan pois ja käsitellään (Siitonen ja Martikainen 2005, 213–215). Jätehuollossa huolehditaan yhdyskuntajätteen kuljetuksesta, hyödyntämisestä, käsittelystä ja käsittelypaikan jälkihoidosta (JäteL 1072/1993 3 § 8 mom.). Energiahuolto turvaa puolestaan yhteiskunnan tarvitseman energiansaannin sähkö- ja lämpöhuollon tuotannon ja jakelun kautta (Siitonen ja Martikainen 2002, 56). Sekä vesi- jäte- että energiahuollossa yhden lisäkäyttäjän kuormitus järjestelmälle on pääasiassa vähäinen, ellei lisäkäyttäjän olemassaolo edellytä

perusinfrastruktuurin lisärakentamista. Palvelut ovat maksurahoitteisia monista muista teknisistä palveluista poiketen ja niiden tuotanto ja jakelu on mahdollista toteuttaa valikoivasti.

Suurin osa vapaaehtoisista palveluista voidaan luokitella yksityishyödykkeiksi. Joukkoliikenne, joka voi laajimmillaan koostua henkilöjuna-, bussi-, raitio- sekä metroliikenteestä, toimii paljolti yksityishyödykkeen tavoin. Sen toimintaa rahoitetaan käyttäjämaksuilla, minkä lisäksi sitä subventoidaan kuntien toimesta. Toimitilapalvelujen tehtävänä puolestaan on tarjota kunnan tarvitsemat tilat eli huolehtia niiden hankinnasta, omistamisesta, ylläpidosta ja käytöstä (Siitonen ja Martikainen 2005, 144). Asumispalvelujen kohdalla kunta rakentaa ja ylläpitää asuntokantaa sekä välittää asuntoja kuntalaisille. Tällöin on usein kyse sosiaalisesta asuntotuotannosta, jolla pyritään vaikuttamaan hyvinvoinnin jakautumiseen kunnan sisällä. Asumispalvelut ovat yksityishyödykkeitä, joilla on meriittihyödykeominaisuuksia samaan tapaan kuin hyvinvointipalveluilla.

Kuvio 2.4 kuvaa eri infrastruktuuripalveluiden sijoittumista kaavioon kilpailullisuuden ja poissulkemisen helppouden mukaan. Kuvion vasemmassa alakulmassa sijaitsevat puhtaat julkishyödykkeet, kuten maanpuolustus, ja oikeassa yläkulmassa puhtaat yksityishyödykkeet, kuten appelsiini.



Kuvio 2.4 Infrastruktuuripalvelujen sijoittuminen kilpailullisuuden ja poissulkemisen helppouden mukaan

3 KUNNALLISPALVELUT TALOUSTEORIAN NÄKÖKULMASTA

3.1 Fiskaalinen federalismi ja kunnat julkispalvelujen tuottajina

Fiskaalisen federalismin periaatteet havainnollistavat valtavirtanäkemyksiä kunnallisessa taloustieteessä. Fiskaalinen federalismi käsittelee useampaan kuin yhteen hallintotasoon jakautuneen julkisen sektorin hoitamista. Se tutkii julkisen sektorin yksiköiden lukumäärää, eri hallinnon tasoille kohdennettuja tehtäviä ja sitä, kuinka yksiköiden tulisi rahoittaa toimintansa (Olson 1969). Sen keskeinen tavoite on löytää tehokas työnjako eri hallintotasojen välille (Parviainen 1996). Fiskaalisen federalismin avulla voidaan tarkastella, onko yhteisistä asioista optimaalisempaa päättää esimerkiksi valtion, osavaltion, maakunnan, kaupunkiseudun vai kunnan tasolla.

Oatesin (1972) desentralisaatio- eli hajauttamisteoreeman mukaan hyödykkeet tulisi tuottaa mahdollisimman lähellä niiden kuluttajia, mikäli alueiden välillä on eroja preferensseissä ja tuotantokustannuksissa. Valtiollisen palvelutuotannon riski on keskimääräisen politiikan harjoittaminen, jolloin paikallisia tarpeita ei pystytä ottamaan huomioon (Laakso ja Loikkanen 2004, 392). Liika keskittäminen aiheuttaa tehottomuutta ja hyvinvointitappioita, sillä keskushallinnolla ei todennäköisesti ole tietoa palvelun kysyntään tai yksikkökustannuksiin liittyvistä paikallisista tekijöistä. Valtakunnantason päätöksenteossa poliittinen paine voi myös estää keskenään erilaisten tuotantoratkaisujen tekemisen eri alueilla, vaikka niiden tarpeet eroaisivatkin toisistaan (Hindriks ja Myles 2006, 544).

Muita fiskaalisen federalismin perusnäkömymiä ovat muun muassa hyötyjä maksaa -periaate ja alueellisten ulkoisvaikutusten korjaaminen (Laakso ja Loikkanen 2004, 396–397). Hyötyjän ja maksajan vastaavuus eli fiskaalinen ekvivalenssi merkitsee sitä, että palvelun kuluttajien tulisi myös rahoittaa sen tuotanto. Fiskaalisen ekvivalenssin puute horjuttaa kunnan etua ja kannustaa yksilöitä parantamaan omaa tilannettaan muiden kustannuksella (Olson 1969). Kunnan asukkailla on taipumus väärin kysyntänsä, mikäli ne eivät suoraan vastaa rahallisesti palvelun käytöstä. Alueellisten ulkoisvaikutusten korjaamisessa puututaan ylikunnallisiin hyötyjen tai kustannusten vuotoihin (*spill-overs*), jotka johtaisivat muuten palveluiden yli- tai alimitoitukseen.

Fiskaalinen federalismi pohjautuu musgravelaiseen ajatteluun. Musgraven (1959) esittämän luokittelun mukaan julkisen sektorin kolme päätehtävää ovat vakauttaminen (*stabilization*), voimavarojen kohdentaminen (*allocation*) ja tulonjaosta huolehtiminen (*redistribution*). Musgraven mukaan keskusvallan tulisi huolehtia vakauttamisesta ja tulonjaosta, kun taas palvelujen allokaatiosta vastaa se taho, joka pystyy tekemään sen tehokkaimmin. Anglosaksisen taloustieteen ihannemallissa valtion ja paikallishallinnon roolit

ovat selkeät, ja kuntien tehtäväkenttä on kapea. Niiden vastuulla on pelkästään välttämättömien julkishyödykkeiden tuotanto.

Tuottaessaan palveluita kunnat hoitavat fiskaalisen federalismin allokaatiotehtävää eli voimavarojen kohdentamista. Sen tavoitteena on korjata markkinoiden epäonnistumista. Laakso ja Loikkanen (2004, 391–394) tunnistavat markkinoiden epäonnistumisen syiksi kilpailun puutteen, julkishyödykkeet ja ulkoisvaikutukset. Ensimmäinen tekijä eli kilpailun puute johtaa alhaisempiin tuotanto- ja kulutusmääriin korkeammilla hinnoilla. Äärimmillään markkinoille voi muodostua luonnollinen tai teknologinen monopoli, joka liittyy luonnonresurssin hyödyntämiseen tai merkittäviin mittakaavaetuihin (Laakso ja Loikkanen 2004, 391). Markkinamonopolin muodostuminen estetään järjestämällä palvelu kunnallisesti. Kunnallispalveluista esimerkiksi vesi-, jäte- ja energiahuollossa on luonnollisen monopolin piirteitä, koska niiden verkostojen rakentaminen edellyttää huomattavia investointeja.

Toinen markkinoiden epäonnistumista aiheuttava tekijä liittyy julkishyödykkeisiin. Mikäli monet kunnallispalveluista annettaisiin markkinoiden tuotettaviksi, yhteiskunnan infrastruktuurin tai terveyspalvelujen tarjonta ei todennäköisesti olisi riittävää. Julkishyödykkeet ja julkispalvelut eivät kuitenkaan merkitse samoja asioita. Julkishyödykkeen tuottajana ei aina välttämättä ole julkinen sektori, vaan kyse on hyödykkeen sisältämistä ominaisuuksista (Laakso ja Loikkanen 2004, 392). Julkispalvelut (*public services*) puolestaan ovat palveluita, jotka järjestetään julkisen sektorin toimesta. Monesti ne sisältävät elementtejä julkishyödykkeistä, mutta osa niistä täyttää myös suuren osan yksityishyödykkeiden kriteerejä.

Kolmas tekijä eli ulkoisvaikutukset liittyvät myös kiinteästi julkishyödykkeisiin (Laakso ja Loikkanen 2004, 394). Niitä syntyy, kun toiminnan hyödyt tai haitat koituvat tahattomasti jollekin kolmannelle osapuolelle. Maksujen kerääminen ulkoisvaikutuksen hyötyjiltä voi olla fyysisesti mahdotonta tai kohtuuttoman kallista, eikä hyötyjen tunnistaminenkaan välttämättä ole helppoa (Stevens 1995, 63). Julkisen vallan tehtävänä on korjata ulkoisvaikutusten aiheuttamia vääristymiä markkinoiden allokaatiossa. Kunnalla voi olla rooli joko negatiivisten ulkoisvaikutusten rajoittamisessa tai positiivisten ulkoisvaikutusten tuottamisessa. Vääristymiä korjataan erilaisilla taloudellisilla kannustimilla, kuten subventioilla, veroilla ja valtionosuuksilla (Laakso ja Loikkanen 2004, 394). Liikenteen ympäristövaikutuksia kontrolloidaan maankäyttö- ja liikennepolitiikan avulla. Meriittihyödykkeisiin (*merit goods*), joihin myös suuri osa hyvinvointipalveluista kuuluu, liittyy runsaasti ulkoisvaikutuksia (Musgrave 1959). Sen vuoksi niiden kautta pystytään vaikuttamaan hyvinvoinnin jakautumiseen itse palvelun tarjoamisen kautta (Laakso ja Loikkanen 2004, 395).

3.2 Teoriat kunnallispalveluista

3.2.1 Julkisen valinnan teoria

Julkinen valinnan teorian (*public choice*) avulla voidaan kuvata kunnallispalvelujen tarjonnan poliittista prosessia ja siihen liittyvää vapaamatkustajan ongelmaa. Julkinen valinta kuvaa julkisen sektorin päätöksentekoa taloustieteen näkökulmasta. Demokraattisessa yhteiskunnassa käytetään erilaisia äänestysmenettelyjä, joiden avulla päätetään julkisten varojen käytöstä. Päätöksenteko tapahtuu yleensä joko suoran demokratian tai edustuksellisen demokratian kautta. Mediaaniäänestäjän (*median voter*) teoreema on yksi tunnetuimmista suoran demokratian päätöksenteon mallinnuksista (Black 1948). Teoreemaa voidaan soveltaa esimerkiksi kansanäänestysten yhteydessä. Äänestäjät äänestävät preferenssiensä mukaisesti ja äänet asetetaan järjestykseen preferenssien mukaisesti. Äänestystulos on lopulta ”keskimmäisen” äänestäjän preferenssien mukainen. Mediaaniäänestäjän malli olettaa, että äänestäjien preferenssit ovat yksihuippuisia eli vain yksi äänestysvaihtoehdoista on paras mahdollinen, eivätkä äänestäjät taktikoi tai muodosta sopimuksia toisten äänestäjien kanssa (Moisio 2002). Mediaaniäänestäjän mallia ei voida soveltaa silloin, kun kunnalla on monia tehtäviä hoidettavanaan, mutta se on mahdollista silloin, mikäli jokaista palvelua tarkastellaan erikseen.

Suurimmassa osassa maita paikallistason päätöksenteko tapahtuu edustuksellisen demokratian kautta. Edustuksellisessa demokratiassa äänestäjien preferenssit välittyvät tuotantopäätöksiksi kaksivaiheisen poliittisen prosessin kautta (Möttönen 2005). Ensimmäinen vaihe on se, jossa äänestäjät valitsevat edustajat eli tulevat poliitikot. Toisessa vaiheessa poliittiset päättäjät allokoivat verovarot julkisiin palveluihin ja tulonsiirtoihin. Tällöin päätöksiä tehdään valtuustojen välityksellä enemmistösäännön (*majority rule*) mukaisesti. Haasteena poliittisessa päätöksenteossa on usein sellaisen lopputuloksen saavuttaminen, jonka voidaan todeta olevan niin sanotusti kansan tahto. Enemmistöpäätökset voivat olla epävakaita muun muassa äänestysjärjestyksen, päätösten liittyvien useampien ulottuvuuksien tai itse päätökseen liittymättömien seikkojen vuoksi (Stevens 1995, 170).

Monet julkisen vallan toimista kohdistuvat korjaamaan markkinoiden epäonnistumisia, mutta myös julkinen sektori voi epäonnistua (Laakso ja Loikkanen 2004, 397). Julkisessa palvelutuotannossa törmätään vapaamatkustajan ongelmaan, joka tekee palvelujen tarjonnasta tehotonta (Samuelson 1954). Sen mukaan kotitalouksilla on kannustin paljastaa päättäjille muut kuin todelliset preferenssinsä. Mikäli kotitaloudet ovat rationaalisia, ne välttelevät verojen maksamista, mutta pyrkivät edelleen kuluttamaan julkisesti tuotettuja palveluita. Oman edun tavoittelu johtaa ylimääräisiin kustannuksiin ja tehokkuusongelmiin. Julkinen sektori ei myöskään aina aja kansalaisten etua. Virkamiehillä on informaatioetu poliitikoihin

verrattuna, minkä ansiosta he pystyvät taustoittamaan poliitikot päättämään haluamallaan tavalla (Niskanen 1994). Niskanen (1971, 36–37) näki virkamiehet virastojensa budjetin maksimoijina ja poliitikot passiivisina ja liian löyhää valvontaa toteuttavina.

3.2.2 Tieboutin kilpailevat kunnat

Tieboutin mukaan kunnallispalvelujen tehokas tarjonta saavutetaan kilpailevien kuntien avulla. Tieboutin (1956) artikkeli *A pure theory of local expenditures* oli vastaus Samuelsonin (1955; 1954) ja Musgraven (1939; 1955) töille, joissa pohdittiin, voiko julkinen palvelutuotanto olla koskaan optimaalista preferenssien välittymiseen liittyvien ongelmien vuoksi. Mikäli optimaalisuutta ei voitaisi saavuttaa, suuri osuus julkisista varoista käytettäisiin epäoptimaalisesti. Samuelsonin ja Musgraven mukaan ongelmaa ei ole, mikäli kansalaiset paljastavat todelliset preferenssinsä äänestäessään. Tiebout näki poliittisen mekanismin epätydyttävänä tapana kunnallispalveluiden allokaation määrittämiseksi. Tyydyttävän teorian edellytyksenä on Tieboutin mukaan kolme seikkaa: ensinnäkin äänestäjät tulee saada tavalla tai toisella paljastamaan preferenssinsä. Toiseksi, preferensseihin tulee pystyä vastaamaan samalla tavoin kuin yksityiset markkinat vastaavat kuluttajien mieltymyksiin. Kolmanneksi, ihmisiä tulee verottaa paljastettujen preferenssien mukaisesti.

Tieboutin esittämä hypoteesi esittää ratkaisua tilanteeseen, jossa kunta tarjoaa yhtä paikallista julkishyödykettä. Mallin mukaan kunnat kilpailevat keskenään asukkaista. Mikäli asukkaat eivät ole tyytyväisiä, ne paljastavat preferenssinsä äänestämällä jaloillaan (*voting-with-feet*) ja vaihtavat asuinkuntaa. Jokainen äänestäjä-kuluttaja asettuu sellaiseen kuntaan, jossa on henkilön preferenssien mukainen julkinen palvelutarjonta ja paikallisveroaste. Kuntien kilpailu asukkaista takaa tehokkuuden, sillä tehottomat kunnat menettävät asukkaita. Tieboutin teorian oletukset muistuttavat täydellisen kilpailun markkinaolosuhteita (Fisher 1996, 106). Taustaoletuksiin kuuluvat täydellisen informaation olemassaolo, äänestäjien vapaa liikkuvuus, suuri kuntien määrä ja se, etteivät palveluista saatavat hyödyt tai kerättävät verot ”vuoda” kunnan rajojen ulkopuolelle. Myös kuntien väliset muuttokustannukset oletetaan nollassa. Tiebout olettaa, että palvelujen tuotannossa ei ole mittakaavaetuja ja että kaikilla kunnilla on käytössään sama teknologia ja kustannusrakenne. Lisäksi kilpailevien kuntien malli keskittyy kysyntäpuoleen ja ottaa tarjontapuolen annettuna.

Tieboutin teoriasta voidaan johtaa erilaisia politiikkasuosituksia. Teoria esittää, että suuri määrä pienempiä homogeenisiä kuntia on tehokkaampi vaihtoehto kuin yksi suurikokoinen kunta. Pienten kuntien rakenne johtaa desentralisoituun malliin, jonka seurauksena tuotetaan optimaalinen määrä hyödykkeitä (Fisher 1996, 104). Kunnat, jotka houkuttelevat optimaalisen määrän asukkaita, sopeutuvat

vallitsevaan järjestelmään. Muuta vuorovaikutusta kuin kilpailua ei mallissa esiinny kuntien välillä. Tieboutin malli on markkinaratkaisu, jossa kunnat eivät yritä sopeutua kuluttaja-äänestäjien preferensseihin, toisin kuin esimerkiksi julkisen valinnan teoriassa.

Mallin lähtökohdat on koettu rajoittaviksi. Erityisesti keskustelua ovat synnyttäneet oletukset vapaasta liikkuvuudesta ja muuttohalukkuudesta. Muuttoliikkeen ja paikallisten julkishyödykkeiden välisestä yhteydestä on kuitenkin löydetty joitakin todisteita. Ihmisillä on taipumus hakeutua asumaan kaltaistensa ihmisten läheisyyteen (Stevens 1995, 333). Suuri osa ihmisistä pystyykin valitsemaan asuinpaikkansa. Julkisten palveluiden laatu on tärkeää asukkaille, mutta laatuerojen realisoitumisesta muuttopäätöksiksi ei ole selkeitä tuloksia (Zodrow 1983). Tieboutin mallin on todettu selittävän kunnallispalvelujen allokointia parhaiten esikaupunkialueiden välillä, joissa esiintyy alueiden välistä kilpailua, korkeampaa liikkuvuutta ja vähäisiä desentralisaatio-ulkoisvaikutuksia (Briffault 2000). Oates (1969; 1981) ei nähnyt Tieboutin mallia miltään osin soveltuvana julkistalouden tutkimiseen.

Vielä taustaoletuksia enemmän on kritisoitu Tieboutin johtopäätöstä tehokkaasta julkishyödykkeiden tarjottavasta määrästä (Moisio 2002). Kun julkishyödykkeitä rahoitetaan kunnallisveron kautta, köyhempien tai vähemmän palveluita tuottavien kuntien asukkaiden kannattaisi muuttaa rikkaampien tai enemmän palveluita tuottavien kuntien alueelle. Mikäli erilaisten preferenssien kuluttajat muuttaisivat näille alueille, kunnan palveluiden ja menojen allokatio ei enää olisi tehokas (Fisher 1996, 110).

3.2.3 Klubiteoria

Klubiteoriassa kunnallispalvelujen tehokas tarjonta muodostuu asukkaiden muodostamista vapaaehtoisista klubeista. Teorian kehittäjän Buchananin (1965) tavoitteena oli hahmottaa paremmin paikallisten julkishyödykkeiden tuotantoa. Klubit ovat vapaaehtoisia yhteenliittymiä, jotka tarjoavat jäsenilleen yhtä hyödykettä ja hyötyvät yhteistuotannosta jakamalla siitä aiheutuvat kustannukset. Klubien tarjoamia hyödykkeitä kutsutaan klubihyödykkeiksi (*club goods*). Klubihyödykkeissä lisäkäyttäjän mukaantulo vähentää muiden käyttäjien kustannuksia ja jäsenten määrää voidaan rajoittaa (Buchanan 1965). Klubihyödykkeiksi voidaan lukea esimerkiksi golfkentät, elokuvateatterit ja joukkoliikenne. Klubihyödykkeen ja paikallisen julkishyödykkeen määritelmät ovat osittain päällekkäiset ja niitä käytetään toisinaan samassa yhteydessä (Hindriks ja Myles 2006, 145). Klubin tehokkuus aiheutuu klubiin kuulumisen vapaaehtoisuudesta (Mueller 1989, 154).

Klubihyödykkeissä mahdolliset vapaamatkustajat pystytään rajaamaan ulos. Uimahallin ympärille voidaan esimerkiksi rakentaa aita, mutta aitaakaan ei tarvita niiden yksilöiden osalta, jotka asuvat tarpeeksi kaukana (Mueller 1989, 154). Mikäli keskimääräiset yksikkökustannukset alkavat kasvaa käyttäjien määrän

noustaessa joko mittakaavaetujen loppumisen tai ruuhkautumisen seurauksena, klubin optimaalinen käyttäjäjoukko on saavutettu (Olson 1965). Jäseniltä perittävän käyttäjämaksun tulee kattaa palvelun tuotantokustannukset, jotta klubihyödykkeitä tuotetaan tehokkaasti sen jäsenille (Berglas 1976). Tällöin lisäjäsenen rajahyöty on samansuuruinen kuin se, kuinka paljon yksi lisäjäsen alentaa vanhojen jäsenten käyttäjämaksua (Van der Heide 2005, 62). Klubiteoria ehdottaa, että populaatio jakautuu lopulta homogeenisten preferenssien klubeihin. Klubien jäsenet valitsevat sopivan asuinpaikan pitkälti siten, kuin Tiebout esitti (Mueller 1989, 154). Klubiteorian mukaan useamman eri palvelupreferenssien mukaisen klubin perustaminen on kannatettavampaa yhden suuren keskimääräisen klubin sijaan (Scotchmer 2002). Johtopäätös on samansuuntainen kuin Tieboutin mallissa: sekä rikkaille että köyhille tulisi muodostaa omat klubinsa, jotta lopputuloksena olisi korkein kokonaishyötytaso.

Klubien muodostumista voidaan verrata myös kuntien toimintaan. Yksilö liittyy klubiin muuttamalla kunnan asukkaaksi ja maksamalla klubin jäsenmaksun eli kunnallisveron. Tällöin kunnallispalvelut, joiden kulutus edellyttää kunnan asukkaana olemista, voidaan myös luokitella klubihyödykkeiksi. Kunnan on kuitenkin haasteellisempaa säännöstellä sen asukasmäärää verrattuna ”puhtaisiin” klubeihin. Klubeja voivat muodostaa yksilöiden lisäksi myös instituutiot tai maat. Kunta voidaan nähdä asukkaiden klubina, samoin kuin kuntien yhteinen palvelutuotanto kuntien klubina tai Euroopan unioni valtioiden klubina. Klubiteoriaa on myös hyödynnetty tutkittaessa vapaa-ajan alueita, liikenneväyliä ja julkisia liikelaitoksia (Sandler ja Tscirhart 1997).

3.2.4 Kysynnän ja tarjonnan mallintaminen

Suurin osa kunnallispalvelujen tuotantoa havainnollistavista malleista kohdistuu kysyntäpuolelle. Niin kansainvälisissä kuin suomalaisissa tutkimuksissa se on osaltaan johtunut perustietojen puutteesta tilastoaineistoissa (Loikkanen ja Susiluoto 2009). Kysyntäpuolen malleissa kunta toimii kuten yksittäinen kotitalous tai ryhmä identtisiä kotitalouksia (Wildasin 1986, 37). 1960-luvun loppuun saakka suurin osa empiirisestä kunnallistalouden tutkimuksesta oli yksinkertaistettua ja se liittyi kunnan menojen estimointiin (Moisio 2002). Seuraavaksi tarkastellaan Moision (2002) esitystä Wildasinin (1986) kysyntämallista.

Oletetaan, että kunnassa tuotetaan yksityishyödykettä x ja paikallista julkishyödykettä Z . Kunta allokoii resurssinsa niiden välille. Äänestäjällä $i = 1, \dots, n$ kunnassa $k = 1, \dots, N$ oletetaan oleva seuraava jatkuva ja kvasikonkaavi hyötyfunktio:

$$(1) \quad u_{ik}(x_{ik}, z_{ik}),$$

jossa funktio kuvaa jokaisen äänestäjän preferenssejä yksityisillä markkinoilla tuotettavien hyödykkeiden (x_{ik}) ja paikallisten julkishyödykkeiden (z_{ik}) osalta (Wildasin 1986, 46–47). Jokaisen äänestäjän henkilökohtainen budjetti koostui yksityisestä kulutuksesta ja osuudesta, jonka äänestäjä maksaa kunnan menojen osana:

$$(2) \quad y_{ik} = px_{ik} + \tau_{ik}T_k,$$

jossa y_{ik} on äänestäjän i tulot ennen veroja, p on yksityishyödykkeen hinta, τ_{ik} on äänestäjän i verosuus, ja T_k on kokonaisvero, joka kerätään kunnan k toimesta. Kunnan k budjetti voidaan kirjoittaa auki seuraavalla tavalla:

$$(3) \quad (1 - m_k)q_k z_k = T_k + L_k,$$

jossa m_k vastaa valtionavun astetta, q_k julkishyödykkeen hintaa ja L_k asiakaskohtaista valtionapusummaa. Ratkaisemalla yhtälö (3) T_k :n suhteen ja sijoittamalla se uudelleen yhtälöön (2) saadaan lopullinen budjettirajoite:

$$(4) \quad y_{ik} + \tau_{ik}L_k = x_{ik} + \tau_{ik}(1 - m_k)q_k z_k.$$

Yhtälön mukaan äänestäjän tulot koostuvat yksityisistä tuloista verojen jälkeen (y_{ik}) ja äänestäjän kunnalta saamasta tulonsiirrosta ($\tau_{ik}L_k$). Näiden kokonaistulojen suuruus on yhtä kuin yhteissumma, joka koostuu yksityisistä kuluista (x_{ik}) ja äänestäjän osuudesta julkisista kokonaismenoista, joita myös valtio tukee ($\tau_{ik}(1 - m_k)q_k z_k$). Yhtälön (4) avulla on ennustettu kuntien menojen hinta- ja tulojoustoja ja valtionapujen vaikutuksia kuntien menoihin (Moisio 2002).

Mediaaniäänestäjän mallin etuna kysynnän ennustamisessa on se, että pystytään analysoimaan kuntien menoja yksilöiden preferenssejä ja budjettirajoitteita hyödyntämällä (Moisio 2002). Lisäksi malli ei edellytä homogeenisiä preferenssejä. Bergström ja Goodman (1973) esittävät tavan tutkia kuntakoon kasvun vaikutuksia ja tarjoavat ratkaisun mediaaniäänestäjän tunnistamiseen. Mallissa linkitetään äänestäjien tulot ja preferenssit siten, että julkishyödykkeiden kysynnän kasvaessa tai laskiessa tulojen mukana, mediaanituloinen yksilö on myös mediaaniäänestäjä. Kunnallispalvelujen menot määriteltiin mallissa Cobb-Douglas-yhtälön avulla:

$$(5) \quad E_i = cq^\delta \tau_i^\delta y_i^\varepsilon n_i^{\gamma(1+\delta)},$$

jossa c on vakio, q julkishyödykkeen yksikköhinta, τ_i mediaaniäänestäjän verojen osuus sekä ε ja δ ovat tulo- ja hintajouston parametreja. y_i on mediaanitulo, n asukasluku ja $\gamma(1 + \delta) = \alpha$ puolestaan

kysynnän jousto kunnan asukaslukuun nähden. Asukasluvun vaikutus sisältää myös hintaelementin, koska asukasmäärän oletetaan vaikuttavan julkishyödykkeen hintaan, joka on hyötyfunktion muuttuja. Tämän seurauksena Bergström ja Goodman (1973) estimoivat seuraavan yhdysvaltalaisen kuntien menoyhtälön:

$$(6) \quad \ln E_i = c_i + \delta_i \ln \tau_i + \varepsilon_i \ln(n_i) + \sum_{s=1}^k \beta_i l_i,$$

jossa E_i on kunnan i menot ja l kuvastaa sosioekonomisia ja demografisia muuttujia. Näiden tutkimusten päätulokset osoittavat kunnan menojen riippuvan negatiivisesti veroista ja positiivisesti mediaaniäänestäjän tuloista. Lisäksi Bergström ja Goodman (1973) huomasivat, että kun kunnan koko kasvoi tarpeeksi suureksi, kunnan asukaskohtaiset menot kääntyivät nousuun.

Wildasin (1986) totesi, ettei mediaanituloinen henkilö ole välttämättä yhtä kuin mediaaniäänestäjä. Sen vuoksi yhtälön (6) pitävyys voidaan kyseenalaistaa. Mediaaniäänestäjän mallia on arvosteltu myös siksi, ettei se vastaa kunnissa vallitsevaa todellisuutta jättäessään huomiotta tehottomuutta aiheuttavat tekijät (Moisio 2002). Byrokratian huomioiva malli olisi vaihtoehtoinen ratkaisu esitettyyn kritiikkiin. Siinä valtion ja kunnan virkamiehillä on informaatiota äänestäjien preferensseistä, todellisesta verokertymästä sekä valtionapujen määrästä ja tuotantokustannuksista (Moisio 2002).

Pohjoismaissa preferenssien välittymistä tuotantopäätöksiksi ei ole juurikaan mallinnettu, vaan tutkijat ovat keskittyneet kuntien poliittisen taloustieteen ja kunnallisdemokratian tarkasteluun (Moisio 2002). Syynä on pohjoismaisen paikallishallinnon vahva edustuksellinen demokratia ja laaja puoluekenttä. Mallit ovat estimoineet pohjoismaisten kuntien palvelukysyntää ottamalla huomioon muun muassa kuntien palvelutasovaatimukset, poliittiset voimasuhteet, puoluejärjestelmän, kunnan tehtäväkentän ja kunnallisveroihin liittyvät rajoitukset (Borge ja Rattsø 1997, Loikkanen ja Susiluoto 2009).

Kunnallispalvelujen tarjontapuolen mallintamisessa on keskitytty erityisesti tuotantomäärien tasojen estimointiin. Tuotantomäärän lisäksi kunta tekee päätöksen myös muista tekijöistä kuten palvelujen laadusta (Hohaus et al. 1994, 4). Loikkasen ja Susiluodon mukaan (2005) useita palveluita tuottavan kunnan tuotantoyksikön tuotantofunktio voidaan olettaa seuraavanlaiseksi:

$$(7) \quad Y_{ij} = A G_j(L_{ij}, K_{ij}, R)$$

jossa Y_{ij} kuvaa yksikön j valmistamaa tuotosmäärä i , L_{ij} tarvittavan työpanoksen määrä, ja K_{ij} tarvittavan pääomapanoksen määrä. A on kerroin, joka kuvaa yksikön kykyä tai kannustimia toimia joustavasti ja tehokkaasti. Korkea A tarkoittaa sitä, että yksikkö toimii taitavasti ja joustavasti. Kerrointa voi alentaa liika byrokratisoituminen tai virkamiesten oman edun tavoittelu. R on kaikkien kunnan yksiköiden

tuotannossaan hyödyntämä resurssi. Yhteisresurssi voi olla esimerkiksi kunnan tuottama liikenneinfrastruktuuri. Korkea R parantaa palvelun tuottavuutta esimerkiksi parantamalla yksikön saavutettavuutta.

Kunnallispalvelumalleja on kritisoitu esimerkiksi siitä, että ne eivät tarkastele palvelun tuotantoa ja kuluttamista omina kokonaisuuksinaan. Palvelutuotannossa käytettävät panokset yhdistetään suoraan kuluttajiin huomioimatta kollektiivisesti kulutettavan hyödykkeen, sen tuotannon tai kuluttamisen ominaispiirteitä (Ellickson 1977, Ruys 1974). Hirschin (1959) tuotantofunktiossa sekä hyödykkeen tuottamisen että sen kuluttamisen mittakaavahyödyt huomioidaan, ja tuotantofunktion muuttujina ovat tuotantopanosten lisäksi laatu, palveluvaatimukset ja teknologian taso.

3.2.5 Teorioiden soveltuvuus pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin

Moni taloustieteilijä on todennut pohjoismaisten kuntien tarkastelemisen olevan haasteellista vallitsevien teorioiden avulla. Kunnallistaloustieteen teorit ovat pääosin peräisin Yhdysvalloista ja ne olettavat kuntien tehtäväkentän olevan merkittävästi suppeampi pohjoismaisiin tehtäväalueisiin verrattuna. Yhdysvalloissa monet kunnallispalveluista järjestetään hajautetusti, eikä niistä ole vastuussa itse kunnallishallinto. Yhdestä tai useammasta palvelualueesta vastaavat erityishallintoalueet tai tehtäväkohtaiset hallinnot (*special-purpose district, task-specific jurisdiction*) (Hooghe ja Marks 2003). Suomalaiset ja pohjoismaiset kunnat ovat puolestaan yleisorganisaatioita (*general-purpose jurisdiction*), jotka vastaavat laajasta palvelupaketista. Koska sekä Tieboutin mallissa että klubiteoriassa oletetaan kuntien tarjoavan vain yhtä hyödykettä, teorit soveltuvat paremmin tehtäväkohtaisesti järjestettävien kunnallispalvelujen kuvaamiseen kuin pohjoismaiseen monipalvelumalliin.

Rattsøn (2005) mukaan pohjoismainen kuntakenttä eroaa standardista Musgrave-Oates-Tiebout-mallista kolmella tavalla: ensimmäiseksi, standardimallissa kuntien tuottamat hyödykkeet ovat puhtaita paikallisia julkishyödykkeitä. Anglosaksisissa maissa hyvinvointipalveluista huolehditaan monesti yksityisten markkinoiden kautta, ja kuntien ydintehtävä on pitää yllä yhteiskunnan infrastruktuuria. Pohjoismaisten kuntien palvelutarjonnasta merkittävimmän palvelukokonaisuuden muodostavat kuitenkin hyvinvointipalvelut. Meriittihyödykemäisiä hyvinvointipalveluja käsittelevää teoriaa on kehitetty vähän, minkä vuoksi niiden järjestämistä ja rahoittamista on vaikea arvioida kattavasti. Esimerkiksi Lotz (1998) toteaa, että kunnallistalouden rahoituksen teoriolla on Pohjoismaissa vain rajallista merkitystä. Paikalliset julkishyödykkeet, joihin moni kuntien infrastruktuuripalveluista voidaan luokitella, muodostavat lopulta vain pienen osan pohjoismaisten kuntien tehtävistä.

Rattsøn mukaan toinen eroavuus on se, että standarditeoria olettaa asukkaiden liikkuvuuden vallitsevan. Pohjoismaissa asukkaiden alueellinen liikkuvuus on kuitenkin verrattain alhaista. Tämän vuoksi kuntalaisten palvelupreferenssijakauma on melko heterogeeninen kuntien sisällä. Kolmanneksi, standardimallissa verot tulisi kohdistaa palvelun käyttäjille. Pohjoismainen kuntien rahoitusjärjestelmä pohjautuu kuitenkin asukkaiden ansiotulojen verotukseen ja kuntia tasa-arvoistaviin valtionapuihin. Hyvinvointipalvelujen tarjontavastuu on kunnilla, mutta valtio rahoittaa palvelujen järjestämistä osittain valtionapujärjestelmän kautta. Rattsø näkee pohjoismaisten paikallishallintojen olevankin siksi lähempänä keskusvallan agentteja kuin standarditeorian mukaisia paikallisten asukkaiden perustamia klubeja.

Näin ollen tutkielman aluksi tarkasteltujen talousteorioiden sovellettavuus suomalaisen kuntakenttään on rajallinen. Standardimallin mukaiset teoriat tarjoavat kuitenkin havainnollistavan minimikehikon kunnallispalvelujen tarjonnan hahmottamiseen. Tutkielman aihepiirin rajoittuminen kuntien infrastruktuuripalveluihin vahvistaa esitelyjen teorioiden kykyä selittää tutkielman aihetta suomalaisessa kontekstissa.

3.3 Palvelujen tehokkuus ja sen mittaaminen

Talousteorian näkökulmasta kunnallispalvelujen tarjonnassa tulee tavoitella tehokkuutta, tarkemmin määriteltynä pareto-tehokkuutta. Tällöin tuloksena on kunnan asukkaiden kannalta korkein hyvinvoinnin taso (Loikkanen ja Susiluoto 2005). Pareto-tehokkuus toteutuu kunnassa, kun yhdenkään asukkaan asemaa ei voida parantaa huonontamatta jonkun toisen asukkaan asemaa. Julkishyödykkeiden pareto-optimaalista tarjontaa kuvataan Samuelsonin (1954, 1955) säännöllä. Sen mukaan hyödykkeiden tarjonta on optimaalista silloin, kun palvelujen tuotantokustannukset vastaavat asukkaiden yhteenlaskettua maksuhalukkuutta.

Pareto-optimaalisuuden toteutuminen edellyttää kolmen ehdon täyttymistä: kulutuksen tehokkuutta, tuotannon tehokkuutta ja yhdistelmätehokkuutta (Stiglitz 2000, 57). Kulutuksen tehokkuus toteutuu, kun asukkaiden välistä kulutusallokaatiota ei voida muuttaa aiheuttamatta hyvinvointitappioita. Tuotannon tehokkuudessa tuotantoresurssit on kohdennettu optimaalisesti, eikä käytössä olevista panoksista voida saada aikaan enempää tuotoksia. Yhdistelmätehokkuudessa puolestaan kuluttajien preferenssit ja tuotanto ovat tasapainossa eli kunnassa tuotetaan oikea määrä palveluita.

Kunnallispalveluja kuvaavat teoriat tarjoavat erilaisia ehdotuksia siitä, kuinka tehokas palveluiden tarjonta voi toteutua. Julkisen valinnan teoriassa on kyse yhdistelmätehokkuuden toteutumisesta. Sen näkökulmasta optimi saavutetaan, mikäli äänestäjien preferenssit muuntuvat tuotantopäätöksiksi ilman vääristymiä. Esimerkiksi mediaaniäänestäjän mallissa päädytään tehokkaaseen tulokseen, kun

mediaaniäänestäjän rajakorvaussuhde on yhtä kuin keskimääräinen äänestäjien rajakorvaussuhde (Hindriks ja Myles 2006, 112). Teorian mukaan tehokkuus on uhattuna silloin, kun julkisessa palvelutuotannossa törmätään vapaamatkustajan ongelmaan, minkä lisäksi virkamiehillä on kannusteet toimia kuten budjettia maksimoivat agentit.

Julkisen valinnan teoria ei kuitenkaan totea mitään kulutuksen tai tuotannon tehokkuudesta. Tieboutin kilpailevien kuntien malli ja klubiteoria puolestaan käsittelevät koko pareto-tehokkuuden toteutumista. Tehokkuus toteutuu niissä silloin, kun teorioiden lähtöoletukset täyttyvät ja kun kuntien annetaan kilpailla ja asukkaiden annetaan muodostaa klubeja. Tehokkuus molemmissa malleissa muodostuu siitä, että asukkaat asettuvat preferenssiensä mukaiseen kuntaan tai liittyvät mieleiseensä klubiin. Tällöin kuntien ei tarvitse pyrkiä havainnoimaan asukkaidensa preferenssejä mahdollisimman tarkasti, vaan pyrkiä tuottamaan tarjoamansa palvelu mahdollisimman tehokkaasti, yksityisten yritysten tavoin.

Tarkasteltaessa pareto-tehokkuuden toteutumista infrastruktuuripalveluissa huomataan, että täyttää Samuelsonin säännön mukaista tehokkuutta niissä on vaikea saavuttaa. Tarkastelu on hyvä jakaa infrastruktuuripalvelujen hyödykeominaisuuksien mukaan. Yksityishyödykkeen kaltaisissa infrastruktuuripalveluissa kulutuksen tehokkuus toteutuu käyttäjämaksujen kautta. Tuotannon tehokkuuden toteutumista ei kuitenkaan yksityishyödykkeen kaltaisten kunnallispalvelujen kohdalla voida varmistaa. Paikallisten julkishyödykkeiden kohdalla sekä kulutuksen että tuotannon tehokkuuden toteutuminen on ongelmallista. Yhdistelmätehokkuuden toteutuminen on molempien hyödykelajien kannalta haasteellista. Kunnat pyrkivät saamaan tietoa asukkaiden preferensseistä kunnallisdemokratian avulla, mutta niillä ei ole käytettävissään tietoa infrastruktuuripalvelujen asukaskohtaisista preferensseistä ja hyötytasoista. Infrastruktuuripalvelujen tarjonnan pareto-tehokkuutta ja sitä, kuinka yhteistyö vaikuttaa tehokkuuteen käsitellään luvussa 4.3.2.

Kunnallispalvelujen tuotannon tehokkuudessa esiintyy toisinaan suuriakin tehokkuuseroja kuntien välillä. Osaan palvelujen tehokkuuseroja aiheuttavista tekijöistä kunta voi vaikuttaa suoraan, osaan välillisesti omien politiikkatoimiensa kautta ja osaan tekijöistä sen on hyvin vaikea vaikuttaa. Eroja muodostavat muun muassa kuntien erilaiset ominaispiirteet. Kuntien verotulojen ja väestörakenteen erilaisuus sekä valtionavut selittävät suuren osan asukaskohtaisten menojen vaihtelusta (Moisio 2002). Loikkanen ja Susiluoto (2005) huomasivat hyvinvointipalvelujen tehokkuuserojen selittyvän kunnan koon lisäksi niiden rakenteella, sijainnilla, palvelutarjonnan organisoinnilla, alueen kustannustasolla ja sosioekonomisilla tekijöillä. Lisäksi kuntien välisiin tehokkuuseroihin vaikuttavat maantieteelliset tekijät. Niillä on merkittävä rooli siinä erityisesti infrastruktuuripalvelujen tapauksessa. Osa kunnista on pinta-alaltaan merkittävästi suurempia kuin toiset. Osassa kaupunkiverkko on huomattavasti tiheämpi, mikä merkitsee tarvetta

korkeampaan palvelutasoon. Tietyissä kunnissa puolestaan sijaitsee paljon vesistöjä, minkä vuoksi kunnat investoivat esimerkiksi sillanrakennukseen. Satamaliikennepalveluja tarjotaan puolestaan veden äärellä sijaitsevilla kunnissa.

Kunnallispalvelujen pareto-tehokkuuden mittaaminen on haasteellista. Sen sijaan julkisella sektorilla on enenevässä määrin tutkittu empiirisesti tuotannon tehokkuutta. Suomessa sitä ovat tarkastelleet muun muassa Loikkanen ja Nivalainen (2010), Loikkanen ja Susiluoto (2005), Moisio ja Uusitalo (2003) sekä Lankinen (1996). Tutkimukset ovat kohdistuneet kuntien kokonaistehokkuuteen tai yksittäisiin palvelusektoreihin. Tuotannon tehokkuuden eli tuottavuuden mittaamisen rooli on korostunut, koska julkisten palvelujen laatuvaikutusten kannalta yhtä olennaisinta ulottuvuutta eli vaikuttavuutta ei ole pystytty kunnolla mittaamaan (Annala 1998). Vaikuttavuudessa on kyse palveluiden yhteiskunnallisesta vaikutuksesta, esimerkiksi positiivisista ulkoisvaikutuksista. Kansantalouden tilinpidon perusteella kuntapalveluiden kokonaistuottavuuden kasvu on ollut vähäistä. Vuosien 1975–2008 aikana sen lisäys on ollut 0,1 prosenttia vuodessa (Loikkanen ja Nivalainen 2010).

Kuntien tehokkuusindikaattorit mittaavat usein palvelujen kustannuksia asukasta kohti. Kunnallispalveluiden kustannusten vertailusta tekee haasteellista palveluiden heterogeenisuus, kuntien kirjanpitokäytäntöjen erilaisuus ja tilastoaineistojen rajoitukset (Helin 2003). Yksittäisten palvelusektorien tehokkuuden arvioinnin tekee vaikeaksi myös se, että kuntien toimipaikat tuottavat useita palveluita (Loikkanen ja Susiluoto 2005). Suomessa kunnat ilmoittavat vuosittaiset tilinpäätöstietonsa Tilastokeskukselle, joka on pyrkinyt kehittämään yhtenäisiä julkisen sektorin tuottavuutta mittaavia menetelmiä (Annala 1998). Yhdysvalloissa kirjanpidossa esiintyvät epäjohtamukaisuudet ovat johtaneet siihen, että kuntien tehokkuutta pystytään arviomaan vain hyvin karkealla tasolla (Ammons ja Riverbank 2008).

Yksityisellä sektorilla tuotetun hyödykkeen hinta heijastaa sen laatua, tuotantokustannuksia ja ostajien maksuhalukkuutta. Kun tuotoksella ei ole markkinoilla määräytynyttä hintaa, tuotos määritellään julkisella sektorilla usein tuotantokustannusten ja toisinaan myös muiden vaihtoehtoisten menetelmien kautta (Honkasalo 2010). Kunnan virastot eivät tuota tiettyä määrää tuotoksia, vaan ennemminkin toimintaa tai toimintojen tasoja, joista tuotokset on mahdollista johtaa (Niskanen 1971, 24–26). Lisäksi julkisen sektorin kustannuslaskentaan sisällytetään monesti vain henkilöstökulut, ja esimerkiksi siivous-, tila- ja pääomakustannukset jäävät pois laskuista (Loikkanen ja Nivalainen 2010). Kustannuslähtöisessä laskutavassa myös tuottavuus pysyy muuttumattomana, mikäli tuotantokustannukset ovat pysyneet samoina. Palveluyksikön oletetaan toimineen jatkuvasti yhtä tehokkaasti, vaikka palvelutaso, palvelun laatu tai määrä ei olisi muuttunut (Solakivi ja Vilén 2006, 17).

Infrastruktuuripalveluiden tuotannon tehokkuutta ei ole mitattu Suomessa. Taloustieteilijöiden huomio on keskittynyt hyvinvointipalveluihin. Niissä tuotoksen mittaaminen nähdään suhteellisen yksinkertaisena esimerkiksi pidettyjen oppituntien tai tehtyjen leikkauksien määrän perusteella (Solakivi ja Vilén 2006, 17). Infrastruktuuripalveluissa tuotoksen mittaaminen on hyvin toimialakohtaista. Muun muassa kustannuslaskentamallien käyttö on koettu haastavaksi teknisen sektorin laaja-alaisuuden vuoksi (Kilpailuvirasto 2001). Tuotosten mittaaminen kussakin infrastruktuuripalvelussa on kuitenkin pääosin suoraviivaista. Energiaa voidaan mitata tuotettuina megawattitunteina, vesi puhdistettuina kuutiometreinä, käsitelty jäte tonneina ja viranomaistehtävissä käsiteltyjen lupien määränä. Esimerkiksi yhdyskuntasuunnittelun tuotoksia on haasteellisempaa mitata. Myöskään teiden kunnossapidossa tuotoksen määrittely ei ole täysin ilmeistä, sillä katukilometrien ja katujen pinta-alojen lisäksi palvelualueella olennaista on huomioida myös palvelun laatu. Kadunpidon palvelutasomäärittelyjä ei ole laadittu kaikissa kunnissa ja mikäli on, ne voivat vaihdella suuresti kuntien välillä.

Esfahanin (2005) mukaan palvelutuotannon tehokkuutta heijastavat yksikkökustannusten ja tuottavuuden lisäksi esimerkiksi palvelun katkosten ja ongelmatilanteiden lukumäärä, toimitusaikojen pituus, käyttäjävalitusten määrä, asiakas- tai asukastyytyväisyys, henkilöstötyytyväisyys ja erilliset asiantuntija-arviot. Tuotantoa voidaan arvioida myös palvelun tuotantokapasiteettia, tuotannontekijöitä, prosessia, tuotoksia ja vaikutuksia tarkastelemalla (Boyle 1989, Ammons 1995). Tulosten arvioinnissa ja tulkittamisessa on olennaista, että saatavilla on vertailutietoa muista yksiköistä. Lisäksi on tärkeää, että itse tiedonkeruu ei vie liikaa resursseja tai aiheuta korkeita kustannuksia (Esfahani 2005). Asukastyytyväisyyden ja tehokkuuden suhdetta on tutkittu jonkun verran, mutta tyytyväisyyden vaikutuksista tehokkuuteen on löydetty vain vähän tai ei ollenkaan todisteita (Moore *et al.* 2005). Asukkaiden etukäteisodotuksilla on kuitenkin tutkimuksissa todettu olevan selkeä rooli tyytyväisyysmittauksissa (Van Ryzin 2004; 2006). Esimerkiksi pienissä kunnissa asuvien ihmisten odotukset palvelutasosta on todettu alhaisemmiksi kuin suurissa kunnissa asuvien.

Asukastyytyväisyyden merkitystä ei tulisi aliarvioida, sillä se pyrkii kuvaamaan sitä, kuinka hyvin palvelutuotanto tyydyttää asukkaiden tarpeet. Julkisen palvelutuotannon tuotoksista ei yksityisten markkinoiden tuotteiden tavoin välity informaatiota palvelun laadusta tai asiakkaiden maksuhalukkuudesta. Asiakastyytyväisyys voisi olla toimiva laatu- ja kontrollimittari ja sitä voitaisiin hyödyntää yhdistelmätehokkuuden toteutumisen arvioinnissa. Luoma ja Moisio (2005) ehdottavat, että esimerkiksi kuntien optimikokoa voitaisiin arvioida kunnallispalvelujen yksikkökustannusten ja palvelutuotannon asiakkaiden eli asukkaiden tyytyväisyyden yhdistelmänä. Monet suomalaisista kunnista teettävätkin asukastyytyväisyysmittauksia palveluistaan.

4 YHTEISTYÖ KUNNALLIS- JA INFRASTRUKTUURIPALVELUISSA

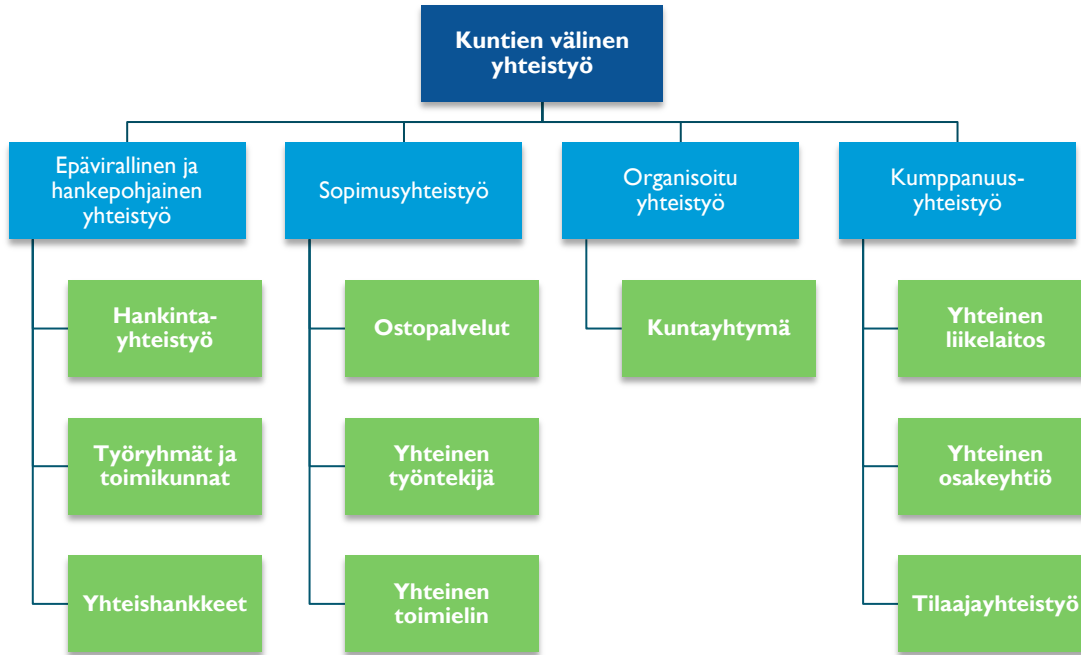
4.1 Yhteistyön esiintyminen

4.1.1 Infrastruktuuripalveluyhteistyön organisointi Suomessa

Kuntien välistä yhteistyötä on tehty Suomessa kuntajärjestelmän synnystä alkaen. Hajautettu suomalainen kuntarakenne ilman alueellista väliporrasta on edellyttänyt laajaa kuntien välisen yhteistyön syntymistä (Vammalle ja Charbit 2010). Yhteistyömallien kirjo eri palvelualueilla ja kunnissa on laaja, sillä kukin kunta on pyrkinyt valitsemaan itselleen sopivan ratkaisun. Esimerkiksi kahden kunnan välinen rajaseutuyhteistyö poikkeaa laajuudeltaan ja vaatimuksiltaan kaupunkiseudun kattavasta yhteistyöstä. Seutuyhteistyöstä tuli 1990-luvun puolivälissä vallitseva trendi, jonka nähtiin tarjoavan ratkaisuja sekä kuntien ulkoisiin että sisäisiin haasteisiin. 2000-luvulla seudullinen palvelutuotanto on yleistynyt erityisesti tukipalveluissa, alueellisessa kehittämisessä ja elinkeinopolitiikassa. Hyvinvointipalveluiden tuotannossa yhteistyön ei ole puolestaan nähty etenevän tarpeeksi vauhdikkaasti. (Nyholm 2008, 68–73)

Siitonen ja Martikainen (2000, 7) jakavat yhteistyön muodot kolmeen pääluokkaan: sopimusyhteistyöhön, kuntien organisoituun yhteistyöhön ja kumppanuusyhteistyöhön. Sopimusyhteistyön muotoihin sisältyvät muun muassa ostopalvelut ja yhteinen työntekijä. Tässä tutkimuksessa sopimusyhteistyön yhdeksi muodoksi luokitellaan myös yhteisen toimielimen perustaminen. Organisoitussa yhteistyössä viitataan Siitosen ja Martikaisen mukaan esimerkiksi kuntayhtymään. Partnership- eli kumppanuusyhteistyö merkitsee puolestaan esimerkiksi kuntien yhteisen osakeyhtiön perustamista, ja tässä tutkimuksessa pääluokkaan luetaan myös kuntien yhteinen liikelaitos ja tilaajayhteistyö. Lisäksi yhteistyötä tehdään kunnissa epävirallisemmin ja hanke pohjaisesti. Tällöin on kyse usein hankintayhteistyöstä, epävirallisista työryhmistä ja kehittämis- tai koordinaatioverkostoista sekä yhteishankkeista. Kuvio 4.1 havainnollistaa tässä tutkimuksessa sovellettavaa jaottelua eri yhteistyömalleista.

Kuntien yhteistyöhalukkuus vaihtelee kuntien mukaan. Korkeimmillaan 75–80 prosenttia teknisen sektorin palvelutuotannosta hoidetaan kuntien välisen yhteistyön avulla (Siitonen ja Martikainen 2000, 23). Pienissä kunnissa tehdään enemmän sopimusyhteistyötä. Organisoitun yhteistyön ja kumppanuusyhteistyön osuus puolestaan on suurikokoisissa kunnissa kaksi kertaa niin iso kuin pienissä (Siitonen ja Martikainen 2000, 7). Epävirallinen ja projektipohjainen yhteistyö on yleistä erityisesti seututasolla. Sen sijaan seudullinen palvelutuotannon organisointi on edelleen harvinaista (Nyholm 2008, 72). Hankintayhteistyötä tehdään esimerkiksi alueurakoiden tai hankintarenkaiden muodossa (Taipale 2004).



Kuvio 4.1 Yhteistyömallit kuntien välisessä yhteistyössä

Sopimusyhteistyössä kunnat tekevät yhteistyötä sopimukseen perustuen eikä se edellytä erillisen organisaation perustamista. Sopimusyhteistyö toteutetaan usein isäntäkuntamallia soveltaen, jolloin yksi kunta alkaa huolehtia tehtävästä. Isäntäkuntamalli voidaan toteuttaa yhteisen viran, toimielimen tai perinteisen ostopalvelun kautta (Kuopila *et al.* 2007, 39). Yhteislautakuntia esiintyy esimerkiksi rakennusvalvonnassa ja ympäristönsuojelussa. Isäntäkuntamalli on yleinen jäte- ja vesihuollossa, rakennusvalvonnassa ja pelastuspalveluissa (Moisio *et al.* 2010). Sopimusyhteistyön määrä vesihuollossa kolminkertaistui vuosina 1976–2000, mutta 2000-luvulla on selkeästi edennyt kohti kuntien yhteisten organisaatioiden perustamista (Pietilä *et al.* 2010).

Kuntayhtymiä infrastruktuuripalveluissa on vähän. Niitä voi vielä esiintyä ympäristönvalvonnassa ja jätehuollossa (Siitonen ja Martikainen 2000, 7). Pelastuspalveluista huolehditaan muun muassa kuntayhtymämuotoisten maakuntien liittojen toimesta. Vallitsevasta kehityksestä poiketen pääkaupunkiseudulle perustettiin vuonna 2010 kaksi uutta kuntayhtymää vesi-, jätehuolto- ja ympäristöpalveluihin ja joukkoliikenteeseen (Helsingin seudun liikenne 2011, Helsingin seudun ympäristöpalvelut 2011). Kuntayhtymien avulla voidaan huolehtia sekä kunnan viranomais- että palvelutehtävistä (Taipale 2004). Ne rahoittavat toimintansa myymällä palveluita kunnille (Moisio *et al.* 2010). Kuntayhtymässä on valtuusto, jonka kokoonpanon jäsenkunnat päättävät. Kuntayhtymiä on

kritisoitu niiden vanhanaikaisuuden, jäykkyyden sekä valtuuston epädemokraattisuuden ja tilivelvollisuuden osalta (Vammalle *et al.* 2010).

Seudulliset liikelaitokset ovat kirjanpidollisesti eriytettyjä kuntien alaisia toimintayksiköitä. Liikelaitokset ovat toiminnallisesti ja taloudellisesti melko itsenäisiä ja tulohajuttuja (Kilpailuvirasto 2001). Yhden tai useamman kunnan alaisia julkisia liikelaitoksia oli Suomessa vuonna 2010 150 kappaletta (Moisio *et al.* 2010). Liikelaitosten perustaminen lisää läpinäkyvyyttä, sillä ne hinnoittelevat palvelunsa (Loikkanen ja Nivalainen 2010). Liikelaitosten ylimpänä toimielimenä toimii johtokunta, joka on osa liikelaitosta, toisin kuin esimerkiksi kunnan lautakunta, joka on selkeästi tuotantotoiminnasta erillinen toimielin (Turto 2009).

Osaakehtiöiden määrä on viime vuosina lisääntynyt, ja myös seudullisten osaakehtiöiden määrä on ollut kasvussa. Suomessa oli vuonna 2010 1300 osaakehtiötä, joiden pääomistaja oli kunta tai kuntia (Moisio *et al.* 2010). Jätehuollossa osaakehtiöt ovat yleistyneet vallitsevaksi käytännöksi tiukentuneiden säästöjen seurauksena (Siitonen ja Martikainen 2005, 219). Suunta on ollut samanlainen myös vesihuollossa sekä energiatuotannon ja -jakelun kohdalla. Kunnallinen osaakehtiö on nähty soveltuvana toimintamuotona käyttäjämaksurahoitteisten palveluiden tuotannossa (Anttiroiko 2010). Kunnan tai kuntien omistama osaakehtiö toimii samanlaisten lainsäädännöllisten reunaehtojen alla kuin yksityiset osaakehtiöt (Kilpailuvirasto 2001). Markkinaehtoisuuden on koettu lisäävän tuotantolaitosten liikkumavaraa, sillä kunnallisten osaakehtiöiden toiminta voi olla voitollista ilman, että voitoilla välttämättä päädytään kattamaan muiden kunnan palvelujen kuluja (Pietilä *et al.* 2010). Osaakehtiöiden kautta voidaan myös hyödyntää paremmin yksityistä rahoitusta (Moisio *et al.* 2010). Yhtiömuodon käänköpuolena voidaan nähdä palvelutoiminnan demokraattisen kontrollin väheneminen (Anttiroiko 2010).

4.1.2 Yhteistyöhön vaikuttavat tekijät

Tiettyjen tekijöiden on huomattu vaikuttavan siihen, millaiset kunnat ja minkälaisissa palveluissa tehdään eniten yhteistyötä. LeRoux ja Carr (2007) ovat tutkineet sitä, millaisilla kunnilla on taipumus tehdä yhteistyötä. Luokittelevat yhteistyön syntymiseen vaikuttavat tekijät neljään ryhmään: taloudellisiin tekijöihin, demografisiin tekijöihin, naapurikuntien ominaisuuksiin sekä suunnittelu- ja politiikkaverkostojen vaikutuksiin. Kuntien koon vaikutusta yhteistyön yleisyyteen on selvitetty paljon. Warnerin (2001) mukaan yhteistyö on harvinaisempaa suurien kaupunkien kohdalla, sillä ne pystyvät hyödyntämään skaalaetuja yksin toimiessaan. Espanjassa yhteistyötä on todettu esiintyvän enemmän pienten kuntien välillä (Bel 2006, Bel ja Costas 2006). Toisaalta kunnan asukasluku vaikuttaa kuntien kykyyn ja halukkuuteen suorittaa uudistuksia ja muutoksia, jolloin suuren kunnan kynnyksellä yhteistyön

aloittamiseen on todennäköisesti matalampi (Warner ja Hebdon 2001). Asukasmäärän lisäksi myös populaation nopea kasvu tai väheneminen vaikuttaa julkisten palvelujen kysyntään ja aiheuttaa lisäpalvelutarvetta tai ylikapasiteettia, mikä vuorostaan kannustaa yhteistyöhön (LeRoux 2006).

Todennäköisyys yhteistyön syntymiselle kasvaa silloin, kun kunnan rajanaapureiden määrä on suuri (Post 2002). Kaupunkiseuduilla sijaitsevien kuntien kohdalla yhteistyö on yleistä (Morgan ja Hirlinger 1991). Korkean asukastiheyden kaupunkiseuduilla esiintyy usein kaikkia kuntia koskettavia ongelmia, mikä luo yhteistä tahtoa tehdä yhteistyötä ongelmien ratkaisemiseksi. Asukastiheyden ohella myös kunnan pinta-alalla on merkitystä (LeRoux ja Carr 2007). Yhteistyökäyttäytymisen voidaan nähdä riippuvan myös siitä, onko kyseessä kaupunkiseudun keskuskaupunki, esikaupunki vai kaupunkiseudun ulkopuolinen maalaiskunta (Agranoff ja McGuire 1998). Keskuskaupunkien ja maalaiskuntien huomattiin suhtautuvan yhteistyöhön myönteisemmin kuin esikaupunkien.

Myös kooltaan ja profiililtaan tasavertaiset kunnat tekevät todennäköisemmin yhteistyötä (Adelaja *et al.* 2010). Kuntien välinen taloudellinen homogeenisuus vähentää neuvottelukonflikteja ja merkitsee helpompaa neuvottelutilannetta (Feiock 2008). Taloudellisesti heikompien kuntien on todettu tekevän todennäköisemmin yhteistyötä kuin rikkaiden kuntien (Krueger ja McGuire 2005). Varakkaammat kunnat tekevät vähemmän yhteistyötä, koska ne pystyvät vastaamaan palvelukysyntään yksin ja rahoittamaan korjaus- ja parannusinvestoinnit itse (LeRoux ja Carr 2007).

Kuntien välisten politiikkaverkostojen ja yhteistyöelinten olemassaolo lisää todennäköisyyttä palvelutuotantoyhteistyön syntymiseen (Lackey *et al.* 2002). Verkostot ylläpitävät kuntien toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja helpottavat tuotantoyhteistyön aloittamista. Ne tarjoavat mahdollisuuden henkilökohtaiseen kontaktiin, mikä lisää luottamusta ja vähentää yhteistyön transaktiokustannuksia (Feiock 2004, 100). Yhteistyön haasteena on usein epävarmuus toisen osapuolen luotettavuudesta, alueellisen kehittämisen painopisteistä sopiminen sekä epätasainen kustannusten ja hyötyjen jakautuminen kuntien välillä (Feiock *et al.* 2009). Yhteistyön haasteena on huomattu olevan henkilöstön muutosvastarinta ja kunnan strategisten päätöksentekijöiden ja keskijohdon välinen kuilu (Hirvonen 2002).

Tutkimuksissa on tarkasteltu myös sitä, missä kuntien palveluissa tehdään eniten yhteistyötä. Palvelukohtaiset transaktiokustannustekijät vaikuttavat kuntien valintoihin tehdä yhteistyötä (Shrestha 2005, Shrestha ja Feiock 2005). Transaktiokustannusten taso riippuu esimerkiksi palvelun tuotantoresurssien ja -investointien muuttumattomuudesta ja palvelujen mittaamisen vaikeudesta. Palvelut, joiden tuottaminen on monimutkaista lisäävät tarvetta yhteistyön tekemiseen (Stein 1990).

Brown ja Potoski (2003) huomasivat, että kuntien välisen yhteistyön ja tuotantoresurssien muuttumattomuuden suhde ei kuitenkaan ole lineaarinen. Kuntien todennäköisyys tehdä yhteistyötä laskee kun muuttumattomuus kasvaa. Kun tuotantoresurssien muuttumattomuus on puolestaan hyvin korkea, todennäköisyys yhteistyön tekemiselle on hyvin suuri.

Useat tutkimukset ovat todenneet yhteistyön olevan yleisempää julkista infrastruktuuria ylläpitävien palvelujen kohdalla verrattuna muihin julkisiin palveluihin (mm. Savitch ja Vogel 1996, Rawlings 2003). Yhteistyön tekemisen kannusteet ovat niissä suuret. Kuntien infrastruktuuripalveluille ominaisia ovat korkeat aloituskustannukset, pääomaintensiivisyys, korkea tuotantoresurssien muuttumattomuus ja mittakaavaetujen olemassaolo (LeRoux ja Carr 2007). Alhainen pääomaintensiivisyys on ominaista oikeastaan vain infrastruktuuripalvelujen viranomaistehtäville ja yhdyskuntasuunnittelulle. Muut infrastruktuuripalvelut edellyttävät joko laajan infraverkon rakentamista tai tietynlaista erikoiskalustoa. Mittaamisen vaikeus puolestaan vaihtelee infrastruktuuripalvelujen välillä ja se on osittain yhteydessä palvelutuotoksen määrittelyn haasteisiin. Viemäröinnissä, vesihuollossa ja jätehuollossa tuotantoprosessin läpikulkevan raaka-aineen määrää voidaan mitata, jonka ansiosta kustannusten jakaminen on melko suoraviivaista (Steinacker 2004).

4.2 Teoriat yhteistyöstä

4.2.1 Verkostoteoria

Verkostoteoria analysoi yhteistyötä näkemällä sen verkostona, jonka erilliset organisaatiot muodostavat. Verkostoksi luokitellaan yhteistyö, jossa resursseja ja osaamista yhdistetään joustavalla tavalla (Anttiroiko 2010). Keskeistä verkostoissa on *win-win*-periaate eli niiden tarkoituksena on hyödyttää verkoston kaikkia osapuolia (Pierre ja Peters 2000). Esimerkiksi Iso-Britanniassa julkisesta ja yksityisestä sektorista koostuvat verkostot ovat merkittävässä roolissa julkisten palveluiden tuottamisessa (Rhodes 1996). Taloustiede on perinteisesti lähestynyt yksilöiden välistä sosiaalista vuorovaikutusta anonymisti. Goyalin (2009, 6) mukaan lähestymistapa on kuitenkin huomattu olevan riittämätön tarkastelemaan ilmiöitä, joissa vuorovaikutus on avainasemassa, kuten innovaatioiden leviämisessä tai yhteistyöhalukkuuden. Vuorovaikutus edistää arvokkaan tiedon välittymistä ja muovaa yksilöiden tekemiä valintoja. Organisaatioiden välistä yhteistyötä on tarkasteltu paljon verkostonäkökulmasta.

Monet yhteistyömuodoista toimivat verkostomaisesti. Verkostomaisuus edistää vuorovaikutusta, päätöksentekoa, yhteistyötä ja oppimista (Klijn 1997). Verkostoissa vaihdetaan tietoa, jaetaan resursseja, suoritetaan strategista koordinoitua, perustetaan yhteisiä työryhmiä ja muodostetaan koalitioita (Mandell ja Steelman 2003). Niissä on tyypillisesti runsaasti keskinäisiä riippuvaisuussuhteita (Schneider *et al.* 2003).

Verkostot on yleensä tarkoitettu pysyviksi yhteistyösuhteiksi (Anttiroiko 2010). Verkostomainen toimintatapa voi myös aiheuttaa ongelmia palvelutuotannon koordinoinnissa, sillä se edellyttää kykyä johtaa verkostoja sekä asiantuntevaa tilaajaorganisaatiota (Anttiroiko ja Jokela 2002). Tällaista osaamista kunnista ei välttämättä löydy. Rhodesin (1996) mukaan verkostot ovat itseorganisoituja, eivätkä ne ole tilivelvollisia valtiolle. Vapaaehtoisuus voi aiheuttaa yleistä tilivelvollisuuden heikkenemistä, haasteita palvelutuotannon ohjaamisessa tai kasvattaa byrokratiaa. Verkostoteorian näkökulman mukaan esimerkiksi lainsäädännön avulla alueellisesti organisoitu pelastustoimi ei lähtökohtaisesti täytä verkoston määritelmää.

Verkoston myötä voidaan saavuttaa pareto-parannuksia ja maksimoida yhteiskunnan hyvinvointia (Jackson 2007). Verkostosuhteita muodostetaan ja katkaistaan sen perusteella kasvattavatko vai vähentävätkö suhteet niiden hyötyjä tai tuottoja (Jackson 2006). Verkostovaikutuksia voidaan tutkia tarkastelemalla yhteyksien lisäämistä olemassa olevaan verkostoon. Linkkien lisääminen vaikuttaa toimijoiden kannusteisiin kerätä informaatiota, sillä verkostosuhteet lisäävät saatavilla olevan informaation määrää (Goyal 2009, 7). Kun verkoston muodostamisen kustannukset ovat alhaiset, klusteroitumista ilmenee todennäköisemmin. Kustannuksia voivat alentaa toimijoiden maantieteellinen läheisyys tai niiden ominaispiirteet (Jackson 2007). Verkostoja voidaan myös tarkastella esimerkiksi sen mukaan, ovatko ne tehokkaita tai vakaita. Jackson ja Wolinsky (1996) esittivät kaksisuuntaisesti vakaa (*pairwise stable*) verkoston käsitteen. Sen mukaan yhteyden luominen ei voi merkittävästi hyödyttää kahta osapuolta, mikäli sitä ei vielä ole muodostettu. Silloin kun kahdella toimijalla puolestaan on yhteys verkoston sisällä, kumpikaan toimija ei voi merkittävästi hyötyä siitä, että yhteys katkaistaan.

Jacksonin ja Wolinsky (1996) verkostomallissa toimijat maksimoivat hyötyään muodostamalla ja lopettamalla yhteistyösuhteita sen mukaan, miten suhteet tuottavat niille arvoa. Suhteiden verkostoa voidaan havainnollistaa esimerkiksi $n \times n$ -suuruisen matriisin g kautta, jossa n on toimijoiden määrä. Mikäli kaksi toimijoista on yhteydessä toisiinsa, matriisin alkion arvo on 1, ja puolestaan 0, mikäli ne eivät ole. Hyötyfunktio $u_i(g)$ mittaa tuottoa tai arvoa, joka koituu yksilölle i yhteiskunnassa vallitsevasta suhdeverkostosta g . Verkoston tuotot voivat olla suorita tai epäsuoria. Suorat hyödyt koituvat toimijoiden välisestä vuorovaikutuksesta, epäsuorat puolestaan yhteistyökumppanien kautta aukenevien yhteistyömahdollisuuksien myötä (Jackson ja Wolinsky 1996). Maiden ja kuntien tapauksessa hyödyt realisoituvat yhteiskunnan hyvinvointivoittojen muodossa.

Verkostolähestymistapa tarjoaa näkökulman kaupunkiseuduilla olevien kuntien välisten suhteiden, yhteistoiminnan ongelmien ja kuntien strategisen toiminnan tarkasteluun (Hawkins 2010b). Kuntasektorin tiiviiden kumppanuussuhteiden yhteydessä on alettu puhumaan strategisista alliansseista, joiden käsite on

lähtöisin yritysmaailmasta (Anttiroiko 2010). Allianssit muodostuvat tyypillisesti naapurikuntien välille, jolloin maantieteellisellä sijainnilla ja läheisyydellä on merkitys niiden syntymisessä (Rusko 2007, 330). Carter (2003, 44–45) on jakanut kaupunkien kehittämiseen tähtäävät kumppanuusmallit kolmeen eri luokkaan: ensimmäinen niistä on synergiamalli, jossa hyödyt muodostuvat kumppanien asiantuntemuksen ja resurssien yhdistämisestä. Resurssien laajentamismalli puolestaan kasvattaa kuntien toimintamahdollisuuksia ja rahoituspohjaa. Transformaatiomallissa osapuolet hyötyvät toistensa toimintatapojen oppimisesta ja niiden muuntautumiskapasiteetti kasvaa.

4.2.2 Transaktiokustannusteoria

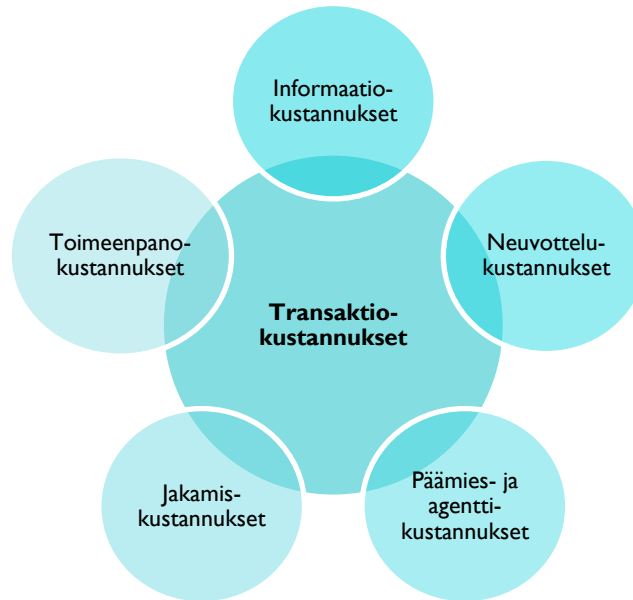
Transaktiokustannusteoria (*transaction cost theory*) painottaa yhteistyössä esiintyvän erilaisia kustannuksia, jotka syntyvät yhteistyöhön liittyvän valvomisen, riskien, epävarmuuden sekä epäsymmetrisen informaation seurauksena (Feiock 2007). Transaktiokustannuksia syntyy, kun vähennetään epävarmuutta, lievitetään opportunismien vaikutuksia ja edistetään yhteisten pelisääntöjen noudattamista (Brown ja Potoski 2003). Korkeista yhteistyön transaktiokustannuksista kärsivät kunnat eivät tee paljoa yhteistyötä ja sitoutuvat tekemäänsä yhteistyöhön kevyemmin (Krueger 2005). Yhteistyön kannattavuutta arvioidessa näitä yhteistyön aiheuttamia epäsuoria kustannuksia ei juuri huomioida (Adelaja et al. 2010).

Coasen teoreema (1960) havainnollistaa transaktiokustannusajattelua. Sen mukaan rationaaliset osapuolet päätyvät pareto-optimaaliseen lopputulokseen transaktiokustannusten ollessa alhaiset. Neuvottelun vapaaehtoisuus takaa sen, että kaikki osapuolet hyötyvät yhteistyöstä. Todellisuudessa transaktiokustannusten ei kuitenkaan voida olettaa olevan alhaisia. Epävarmuuden lisäksi transaktiokustannuksia aiheuttaa tuotantoresurssien ja investointien muuttumattomuus (*asset specificity*). Se kuvaa sitä, kuinka erikoistuneita investointeja tai resursseja tietyn palvelun tuottamiseen vaaditaan (Adelaja ja Racevskis 2005). Tuotantoresurssien muuttumattomuuden avulla voidaan arvioida investointien hyödynnettävyyttä eri tuotantomuotojen osalta, esimerkiksi lisäinvestoinnin suuruutta, mikäli tuotantotapaa vaihdetaan (Feiock 2007).

Transaktiokustannukset voidaan luokitella viiteen luokkaan: informaatiokustannuksiin, neuvottelukustannuksiin, päämies- ja agenttikustannuksiin, jakamiskustannuksiin sekä toimeenpanokustannuksiin (Feiock et al. 2009). Kuvio 4.2 havainnollistaa transaktiokustannuslajeja. Informaatiokustannukset syntyvät epäsymmetrisestä informaatiosta koskien toimijoiden preferenssejä. Ne vaikeuttavat kuntien kykyä tunnistaa yhteistyön hyötyjä.

Informaatiokustannuksiin vaikuttavat kuntien määrä sekä taloudelliset, poliittiset, demografiset ja väestötiheyteen liittyvät tekijät. Mitä suurempi kuntien lukumäärä ja niiden välinen etäisyys on, sen

työläämpää on luotettavan informaation kerääminen preferensseistä (Post 2002). Neuvottelukustannukset puolestaan liittyvät yhteistoiminnan valmisteluun käytettävään aikaan, resurssikustannuksiin ja yhteistyöstä saatavien hyötyjen nettonykyarvoon (Feiock et al. 2009).



Kuvio 4.2 Transaktiokustannuslajit (Feiock et al. 2009)

Päämies-agenttikustannuksia syntyy silloin, kun yhteistyösopimuksia neuvottelevat virkamiehet ja poliitikot eivät aja pelkästään asukkaiden preferenssejä (Feiock 2002). Kunnan sisäinen demografinen homogeenisuus ja kuntien välinen samankaltaisuus vähentävät päämies-agenttikustannuksia, koska neuvottelijoilla on tällöin selkeämpi tavoite (Feiock et al. 2009).

Jakamiskustannukset liittyvät tuottojen tai hyötyjen jakamisesta päättämiseen. Niihin vaikuttavat yhteistyökuntien erot preferensseissä ja poliittisessa painoarvossa (Heckathorn ja Maser 1987). Yhteistyö voi kohdata poliittista vastustusta, mikäli toimijat ovat hyvin erilaisia ja on selkeää, kuka yhteistyöstä hyötyy eniten (Feiock 2008).

Toimeenpanokustannukset puolestaan liittyvät itse yhteistyön toimeenpanoon ja yhteistoiminnan seurantaan (Feiock et al. 2009). Ne ovat korkeat, mikäli osapuolilla on kannusteita olla tekemättä yhteistyötä. Maantieteellinen läheisyys ja muilla sektoreilla tapahtuva vuorovaikutus vähentävät yhteistyön toimeenpanokustannuksia (Feiock 2008).

Yhteistyö on todennäköisintä silloin, kun siitä saatavat potentiaaliset hyödyt ovat korkeat ja transaktiokustannukset matalat (Hackathorn ja Maser 1987). Rationaalisen valinnan näkökulman mukaan

yhteistyötä syntyy silloin, kun siitä saavutettavat hyödyt ovat suuremmat kuin sen kustannukset (Feiock 2007). Transaktiokustannukset ovat suuret, mikäli osapuolilla on paljon voitettavaa tai hävittävää tai mikäli yhteistyössä on monta osapuolta mukana (Stevens 1995, 107). Yhteistoiminnan kustannusten on arvioitu olevan korkeampia julkisella sektorilla verrattuna yrityksiin johtuen yhteistyön poliittisesta luonteesta ja sen toimintaa määrittelevästä lainsäädännöstä julkisella sektorilla (Adelaja et al. 2010). Adelaja ja Racevskis (2005) korostavat aikaulottuvuuden huomioimista transaktio- ja yhteistyökustannusten kohdalla, sillä lyhyen ja pitkän aikavälin kustannukset voivat vaihdella merkittävästi. Transaktiokustannukset eivät kuitenkaan aina ole selkeitä toimijoille (Williamson 1981). Suurinta osaa transaktiokustannuksista on vaikea ennustaa, mikä lisää epävarmuutta yhteistyön hyötyjen ja kustannusten arvioinnissa (Adelaja et al. 2010).

Transaktiokustannuksia laajempi yhteistyökustannusten (*cooperation costs*) käsite on syntynyt yritysten välisessä yhteistyössä. Yhteistyökustannukset ottavat huomioon liittoumien muodostamiseen liittyvät edut ja asettavat alhaisemman painoarvon opportunistisista aiheutuville kustannuksille (White 2005). Yhteistyökustannukset ottavat myös paremmin huomioon yhteistyötoiminnan monimutkaisuuden, osapuolten välisen erilaisuuden, yhteistyön vaikutusten tasapuolisuuden ja osapuolten suhteelliset koot (Adelaja ja Racevskis 2005).

4.2.3 Institutionaalisen yhteistoiminnan viitekehys

Institutionaalisen yhteistoiminnan (*institutional collective action*) viitekehys tarkastelee kunnan poliitikkojen ja virkamiesten arvostuksia yhteistyön eduista ja kustannuksista. Niiden rooli on merkittävä yhteistyöpäätöksiä tehtäessä (Feiock 2008). Viitekehys yhdistää transaktiokustannusteoriaa ja instituutioita käsitteleviä teorioita. Sen avulla voidaan analysoida kuntien välisen yhteistyön syntymistä, siihen liittyviä tekijöitä ja yhteistyötä edistäviä politiikkasuosituksia (Feiock et al. 2009). Institutionaalisen yhteistoiminnan mallin mukaan yhteistyötä vaikeuttavat oman edun tavoittelusta ja vastuunpakoilusta aiheutuvat yhteistoiminnan ongelmat (Ostrom et al. 1994).

Institutionaalisisessa yhteistoiminnassa kuntien välisestä yhteistyöstä saatavat edut jaetaan kollektiivisiin ja selektiivisiin etuihin (Feiock 2007). Kollektiiviset edut tarkoittavat palvelun tuotannosta tai sen toimittamisesta saavutettavia etuja. Näitä ovat esimerkiksi tehokkuusedut, mittakaavaedut tai alhaisemmat ulkoisvaikutukset. Selektiiviset edut liittyvät kunnan toimijoiden taloudelliseen tai poliittiseen oman edun tavoitteluun. Toimijat voivat pyrkiä edistämään uraansa yhteistyön tekemisen kautta.

Etujen lisäksi yhteistyö merkitsee myös poliittisia kustannuksia eli toimivallan vähenemistä kunnan toimijoiden näkökulmasta (Feiock 2007). Alueellisen koordinaation lisääntyessä ja toimivallan siirtyessä

pois kunnan alaisuudesta kunnan toimijat ovat usein edelleen vastuussa toimialueista (Gerber ja Gibson 2005).

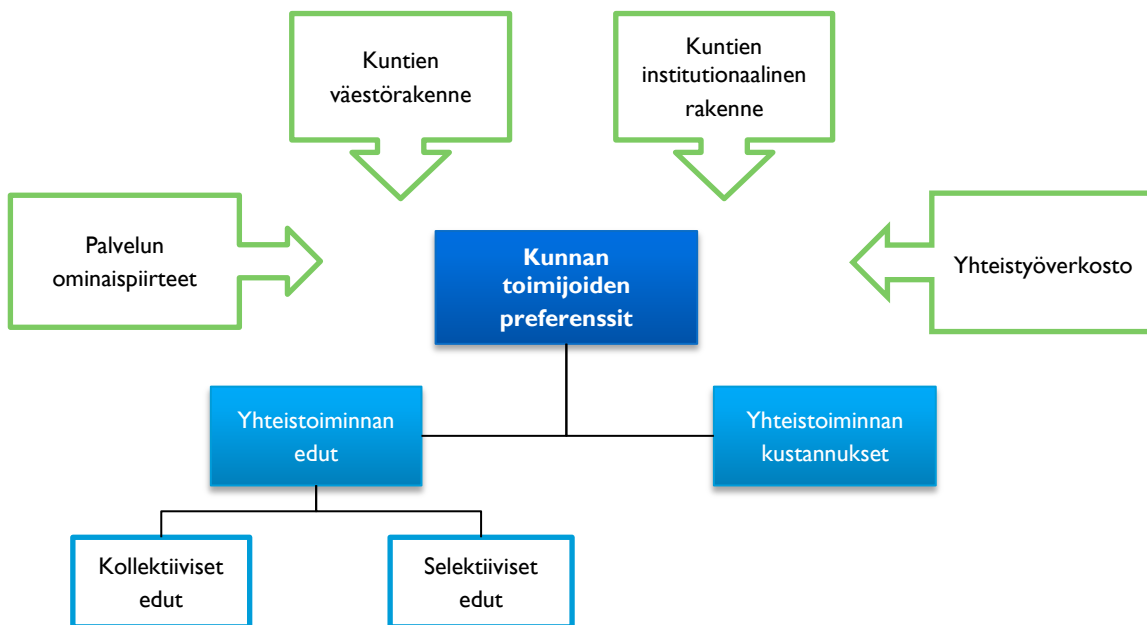
Kunnan toimijoiden näkemykset yhteistyön hyötyjen ja kustannusten tasosta riippuvat kontekstisidonnaisista tekijöistä. Feiock (2008) jakaa nämä tekijät neljään luokkaan: palvelun ominaispiirteisiin, kuntien demografisiin tekijöihin, kuntien institutionaaliseen rakenteeseen sekä yhteistyöverkoston koostumukseen.

Ensimmäinen tekijä eli palvelukohtaiset ominaisuudet vaikuttavat suuresti yhteistyön transaktiokustannuksiin. Ne voivat kasvaa suuriksi, mikäli palvelua on vaikea määritellä tai mitata tai mikäli yhteistyö edellyttää palvelukohtaisia erityisinvestointeja. Mittaamisvaikeudet lisäävät valvontakustannuksia ja tekevät yhteistoiminnan koordinaatiosta haasteellisempaa. Yhteistyö vaatii osapuoliltaan enemmän niiden palveluiden kohdalla, joiden tuotokset ovat aineettomia tai joiden tuotantoprosessi on monimutkainen. Yhteisten rakenteellisten investointien tekeminen aiheuttaa keskinäistä riippuvuutta kuntien välillä ja vaikuttaa kuntien tuotantotapavaihtoehtoihin tulevaisuudessa (Frieden 1994).

Toisena tekijänä yhteistyöhön suhtautumista määrittää kunnissa vallitseva väestörakenne. Kuntien välinen väestörakenteen homogeenisuus vähentää poliittista ja taloudellista eriarvoisuutta sekä helpottaa yhteistyöstä saatavien hyötyjen jakamista (Feiock 2008). Sen lisäksi myös päämies-agentti-kustannusten taso on tällöin matalampi.

Kolmas tekijä eli kuntien institutionaalinen rakenne muokkaa saatavilla olevaa informaatiota ja kuntien toimijoiden kannusteita (Feiock 2008). Kunnan institutionaalisilla ominaispiirteillä on vaikutusta selektiivisten etujen ja poliittisten kustannusten muotoutumiseen. Yhteistyön yhteydessä syntyneiden palveluinnovaatioiden on huomattu parantavan kunnanjohtajien ammatillista asemaa ja työllistymismahdollisuuksia (Feiock 2004, Carr ja LeRoux 2005). Institutionaalinen homogeenisuus kuntien välillä tekee kuntien välisen vuorovaikutuksen helpommaksi.

Neljäs kuntien suhtautumiseen vaikuttava tekijä liittyy yhteistyöverkoston rakenteeseen. Tarkoin sovittu työnjako ja selkeä yhteistoimintamalli vähentävät transaktiokustannuksia (Feiock 2008). Yhteistyöverkostossa korostuu myös hyvä maine, luotettava informaation jakaminen ja osapuolten asiantuntemus. Institutionaalisen yhteistoiminnan viitekehys on kuvattu kuviossa 4.3.



Kuvio 4.3 Institutionaalisen yhteistoiminnan viitekehys

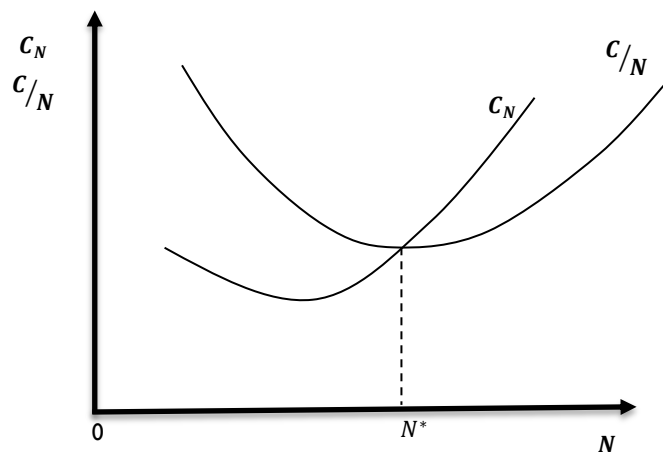
4.3 Yhteistyön arviointi

4.3.1 Teorioiden näkökulmat

Tutkielmassa esitellyt teoriat lähestyvät kuntien välistä yhteistyötä eri tavoin. Taloustieteen teorioiden joukosta kuntien välisen yhteistyön tarkasteluun soveltuu lähinnä Buchananin klubiteoria. Julkisen valinnan teoria rajoittuu puolestaan kuvaamaan kuntien poliittista prosessia eikä ota kantaa palvelutuotannon järjestämiseen. Tieboutin mallissa kuntien välillä ei esiinny yhteistyötä, sillä kuntien välinen kilpailu tekee yhteistyön tarpeettomaksi ratkaisemalla kaikki tehokkuusongelmat. Mikäli Tieboutin tiukoista ehdoista joustetaan, palvelutarjonnan tehokkuus ei toteudu, eikä yhteistyön mahdollisuutta tällöin voida tyrmätä.

Klubiteoriassa samanlaisilla preferensseillä varustetut toimijat hyötyvät siitä, että ne yhdistävät voimansa. Standardiklubiteoriassa klubin muodostavat asukkaat. Kun sovellamme klubiteoriaa kuntien väliseen yhteistyöhön, klubi muodostuu yhteistyön osapuolina olevista kunnista. Kunnat saavat hyötyä yhteistoiminnasta jakamalla palvelutuotannon kustannukset. Optimaalisen yhteistyöklubin koko ja kunnallispalvelujen tarjonta saavutetaan, kun kunnat maksimoivat hyötyfunktioitaan, jotka koostuvat asukkaiden yhteenlasketuista hyötyfunktioista (Wellisch 2000, 90–91). Yhteistyö voi toimia keinona järjestää palvelutuotanto sen optimikoossa, jonka sopivan suuruinen kunnista muodostuva yhteistyöklubi mahdollistaa.

Klubiteorian avulla voidaan määritellä optimaalinen kuntien yhteistyöklubin koko. Kuvio 4.4 havainnollistaa palvelutuotannon kustannuksia yhteistyöklubin kasvaessa. Yhteistyöklubin kokoa kuvaa N -akseli, jolla N^* on optimaalinen kuntien yhteistyöklubin koko. Optimikoko saavutetaan, kun palvelun yksikkökustannukset ovat minimissään. Tällöin kokonaiskustannuskäyrä C_N leikkaa yksikkökustannuskäyrän C/N . Liian pieni yhteistyökoonpano ei välttämättä vielä minimoivaa palvelun yksikkökustannuksia. Toisaalta liian suuri yhteistyökuntien määrä voi alkaa kasvattaa niitä. Klubin tehokkuuden toteutumisen edellytyksenä on lisäksi se, että klubin jäseniltä peritään hyödykkeen tuotantokustannukset kattava käyttäjämaksu. Kuntien tapauksessa palvelujen tuotantokustannukset katetaan joko asukkaiden maksamilla käyttäjämaksuilla tai kuntien rahoitusosuuksilla tuotannosta.



Kuvio 4.4 Palvelutuotannon kustannukset ja optimaalisen yhteistyöklubin koko

Tutkimuksessa esitellyt yhteistyötä mallintavat teoriat ehdottavat kuntien ryhtyvän yhteistyöhön silloin, kun ne hyötyvät siitä. Kunnat toimivat rationaalisen valinnan näkökulman mukaisesti. Yhteistyöteorioissa korostuu erityisesti yksittäisten kuntien näkökulma. Verkostoteorian mukaan kunnat muodostavat ja katkaisevat verkostosuhteita sen mukaan, lisäävätkö vai vähentävätkö verkostolinkit niiden hyötyä. Verkostoteoria korostaa yhteistyössä tapahtuvaa vuorovaikutusta ja keskinäistä oppimista.

Transaktiokustannusteorian mukaan kunta tekee yhteistyötä silloin, kun sen hyödyt ovat suuremmat kuin kustannukset. Transaktiokustannusteoria painottaa yhteistyön tekemiseen liittyviä kustannuksia, jotka aiheutuvat epävarmuudesta, riskeistä ja epäsymmetrisestä informaatiosta. Institutionaalisen yhteistoiminnan viitekehys yhdistää transaktiokustannusteoriaa ja instituutioita käsitteleviä teorioita. Viitekehys nostaa yhteistyön keskiöön kunnan toimijoiden preferenssit, oman edun tavoittelun ja kontekstisidonnaisten tekijöiden merkityksen. Yhteistyöteoriat havainnollistavat yhteistyön syntymistä

moniulotteisemmin kuin talousteoria. Ne mahdollistavat yhteistyön syntyyn ja sen tekemiseen vaikuttavien taustatekijöiden arvioinnin.

Sekä yhteistyöteoriat että klubiteoria näkevät yhteistyön syntyneen vapaaehtoisesti. Ne eivät ota huomioon mahdollisuutta, jossa valtio edellyttää kuntien tekevät yhteistyötä. Esimerkiksi alueellisen pelastustoimen toimialueet on määritelty lainsäädännössä eikä niitä ole muodostettu kuntien toimesta. Teorioiden näkökulmasta valtion asettama yhteistyökokoonpano onkin rinnastettavissa enemmän yhtä palvelua tarjoavaan kuntaan kuin yhteistyöklubiin tai -verkostoon. Rationaalista valintaa, joka suoritetaan vapaaehtoisen yhteistyön aloittamisessa, ei siinä tapauksessa tapahdu kunnissa. Sen sijaan hyötyjen ja kustannusten vertailijana toimii valtio. Oletetaan, että valtio maksimoi kansalaistensa hyvinvointia ja että se toimii rationaalisesti. Mikäli valtio näkee, että kuntien yhteistyöjärjestely johtaa kokonaisratkaisuna korkeampaan hyvinvointiin tasoon yhteistyöseudulla, mutta kunnat eivät tee yhteistyötä, se todennäköisesti asettaa yhteistyövelvoitteen. Valtion asettama yhteistyövelvoite voi kuitenkin merkitä hyvinvointitappiota joillekin kunnista, eikä toisin sanoen tällöin kyseessä ole pareto-parannus.

Yhteistyön ollessa vapaaehtoista, kuntien hyvinvoinnin maksimointi rajoittuu *win-win*-ratkaisuihin, joissa kaikkien yhteistyön osapuolten tulee kokea saavansa hyötyä yhteistyöstä (Blume ja Blume 2007). Vaikka yhteistoiminta tuottaisi korkeamman hyvinvoinnin koko kaupunkiseudulle, mutta se merkitsee hyvinvointitappiota yhdelle yhteistyökunnista, yhteistyötä ei rationaalisen valinnan mukaan synny. Lisäksi mikäli *win-win*-ratkaisu olisi mahdollinen pidemmällä aikavälillä, lyhyen aikavälin tappiot voivat estää yhteistyön toteutumisen. Seuraavaksi tarkastellaan yhteistyötä pareto-tehokkuuden ja -parannusten aikaansaamisessa.

4.3.2 Pareto-tehokkuuden kasvattaminen infrastruktuuripalveluissa

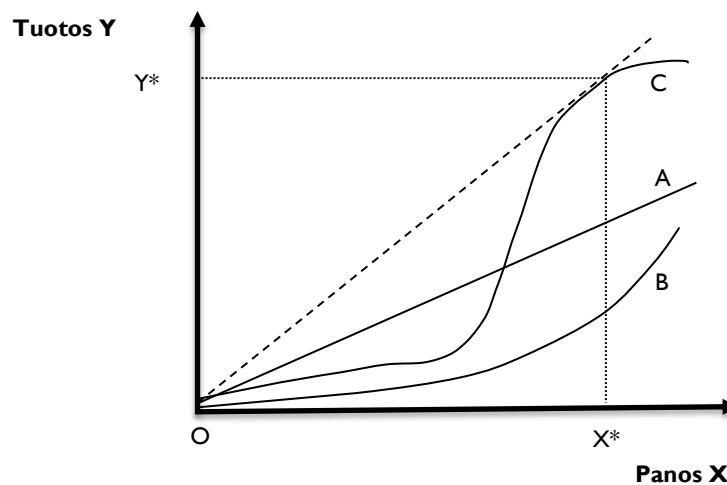
Pareto-tehokas kunnallispalvelujen tarjonta pitää sisällään lukuisia tekijöitä. Luoman ja Moision (2005) tutkimuksessa kuntakoon vaikutuksista palvelujen tehokkuuteen esitetään, että palvelujen tehokkuuserot liittyvät olennaisesti kolmeen tekijään: tehokkaaseen palvelujen yksikkökokoon, tarkoituksenmukaiseen järjestämistahoon ja -tapaan sekä sopivaan palvelujen rahoitukseen. Palvelujen yksikkökoko ja organisoitintapa vaikuttavat merkittävästi ensimmäiseen pareto-tehokkuuden toteutumisen ehtoon eli tuotannon tehokkuuteen. Palvelujen rahoitustapa puolestaan on avainasemassa toisen tehokkuusehdon eli kulutuksen tehokkuuden toteutumisessa. Näiden kolmen tekijän lisäksi tarkasteluun on syytä lisätä neljäs ulottuvuus: kuntien tilivelvollisuus ja kunnallisdemokratian toimivuus. Kolmannen tehokkuusehdon eli yhdistelmätehokkuuden toteutumisen kannalta on olennaista, että asukkaiden preferenssit välittyvät

mahdollisimman oikein kunnan tuotantopäätöksiksi ja että asukkailla on mahdollisuus vaikuttaa palvelutuotantoon.

Tuotannon yksikkökoko

Mikäli palvelu sisältää mittakaavaetuja, sen tuotannon tehokkuutta voidaan kasvattaa yhteistyön mahdollistaman suuremman tuotannon yksikkökoon kautta. Erityisesti pienten kuntien kohdalla yhteistyö on keino hyödyntää mittakaavaetuja tuotannossa, sillä mittakaavaedut ovat sidonnaisia palvelujen tuotantoon eivätkä hallinnolliseen yksikköön (Luoma ja Moisio 2005).

Mittakaavaedut voivat olla joko kasvavia, vakioisia tai väheneviä. Mittakaavaetujen esiintymistä voidaan seurata tuotannon yksikkökustannusten kehityksen tai tuottavuuden kautta. Kyseessä on vakioskaalatuottoinen palvelu, kun panosten n -kertaistuksessa myös tuotos n -kertaistuu. Mikäli tuotos on yli n -kertainen, palvelu sisältää mittakaavaetuja. Skaalahaitat puolestaan merkitsevät sitä, että tuotost määrä on alle n -kertainen. Mikäli tuotantoyksikön koko on liian pieni tai liian suuri, palvelutuotannon tehokkuus ei toteudu. Kuviossa 4.5 vakioisia skaalatuottoja esittää kuvaaja (OA), kasvavia tuottoja (OB) ja ensin kasvavia ja sitten väheneviä tuottoja (OC). (OC)-käyrän tapauksessa tuottavuus Y/X on korkeimmillaan kohdassa Y^* , X^* . Mittakaavaedut voivat myös muuttua ajan myötä. Uusia mittakaavaetuja voi syntyä esimerkiksi teknologian kehityksen seurauksena (Loikkanen ja Susiluoto 2005).



Kuvio 4.5 Erilaisia skaalatuottoja (Loikkanen ja Susiluoto 2005, 14)

Infrastruktuuripalvelut ovat pääomaintensiivisiä palveluita, joista suuri osa vaatii huomattavia alkuinvestointeja. Yhteisen kaluston myötä voidaan vähentää koneiden tyhjäkäyttöä ja jakaa investointikustannuksia. Muun muassa joukkoliikenteessä, vesihuollossa ja energiantuotannossa on todettu esiintyvän merkittäviä mittakaavaetuja (Dilorenzo 1981, Laakso ja Loikkanen 2004, 396).

Suurikokoisten kuntien on todettu olevan pieniä tehokkaampia pääomavaltaisissa palveluissa suurtuotannon etujen vuoksi (Altshuler 1999, 106).

Mittakaavaetujen muodostumiseen vaikuttavat myös tuotannon jakamattomuuden aste, toimituskustannukset, määrälennukset ja palvelutarpeen satunnaisuus (Duncombe ja Yinger 1993). Toimitus- ja kuljetuskustannukset ovat sitä suurempia, mitä laajempaa aluetta yksi tuotantoyksikkö palvelee. Teiden ja katujen kunnossapitoon liittyy sesonkivaihtelua. Esimerkiksi katujen kunnossapitokustannukset vaihtelevat talven lumitilanteen mukaan. Pelastuspalvelujen palvelutarve vaihtelee myös: esimerkiksi suuronnettomuuden sattuessa se moninkertaistuu.

Mittakaavaedut voivat vaihdella tuotantoprosessin eri vaiheissa. Monet infrastruktuuripalveluista ovat vertikaalisesti integroituja palveluita eli niiden tuotanto sisältää useita vaiheita (Ladd 1994). Veden kerääminen sisältää mittakaavaetuja, mutta sen jakelukustannukset nousevat koon, etäisyyden ja väestötiheyden mukana (Fox ja Gurley 2006). Infrastruktuuripalveluissa tuotantoyksikön koon määrittäminen ei tapahdu yhtä yksiselitteisesti kuin hyvinvointipalveluissa. Vesihuollossa tuotantoyksikkönä voi olla esimerkiksi yksi vedenottamo, yksi verkostoalue tai hallinnollisesta näkökulmasta yksi vesihuoltolaitos. Suomalainen yhdyskuntarakenne on melko hajanainen, mikä johtaa siihen että palveluverkostot sisältävät useita toimipisteitä ja etäisyydestä johtuvat matkustuskustannukset ovat suuria (Loikkanen ja Nivalainen 2010).

Työvoimaintensiivisiin palveluihin liittyy usein vakioskaalatuottoja tai käyttäjämäärän mukana kohoavia yksikkökustannuksia. Työvoimaintensiiviset palvelut ovat puolestaan horisontaalisesti organisoituja (Fox ja Gurley 2006). Niissä kunnalla on monta erillistä samaa palvelua tuottavaa palveluyksikköä. Kun tehokas määrä yksikköjä kunnassa on saavutettu, ja joko asiakasjoukko tai palvelualue kasvavaa, palvelujen koon riittävyys tulee niissä helposti vastaan (Hirsch 1968). Pelastustoimi on hyvinvointipalvelujen ohella esimerkki horisontaalisesti integroidusta palvelusta. Esimerkiksi suurissa kunnissa paloasemia tarvitaan useita. Väestötiheys on myös merkittävä syy korkeisiin kustannuksiin horisontaalisesti integroiduissa palveluissa (Ladd 1994).

Suurempi yksikkökoko voi linkittyä palvelujen rahoitukseen siten, että yhteistyö vahvistaa fiskaalista ekvivalenssia ja vähentää ylikunnallisia ulkoisvaikutuksia. Jokaisella palvelulla on optimaalinen maantieteellinen tuotantoalue, joka minimoi ylikunnallisten vuotojen määrän (Olson 1969). Myös palvelun laatu- ja näkökohdat voivat edellyttää koko kaupunkiseudun kattavaa yksikkökokoja, joka voidaan toteuttaa yhteistyön avulla. Yhdyskuntasuunnittelussa suunnittelualueen suuri koko edistää taloudellista kasvua, helpottaa alueellisten ongelmien hallintaa ja lisää alueen koheesiota (Fox ja Gurley 2006). Laajoissa

infrastruktuuriprojekteissa korkeampi laatu voidaan saavuttaa esimerkiksi määräalennusten tai edistyneemmän teknologian hyödyntämisen kautta. Yksikkökoon kasvu voi kuitenkin myös huonontaa palvelun laatua. Useissa hyvinvointipalveluissa hyvin suuret yksiköt huonontavat palvelun laatua, kuten esimerkiksi suuret luokkakoot kouluissa. Viranomaispalveluissa suuri yksikkökoko puolestaan lisää organisaation jäykkyyttä.

Suurella ja pienellä tuotantoyksiköllä on lisäksi omat vahvuutensa ja puutteensa. Pienten yksikköjen uskotaan pystyvän toimia joustavammin ja asiakaslähtöisemmin, kun taas suurissa tuotantoyksiköissä hallintobyrokratia voi paisua suureksi. Suurten yksiköiden toiminnasta tulee tehotonta siksi, koska sitä on vaikeampi valvoa (Solakivi ja Vilén 2005, 40). Pienellä tuotantoyksiköllä on toisaalta usein kapeampi taloudellinen liikkumavara. Erittäin pienissä kunnissa palvelutuotanto on haavoittuvaisempaa esimerkiksi saatavuusongelmien ja poissaolojen osalta, jolloin menot voivat nousta korkeiksi (Luoma ja Moisio 2005).

Organisointi

Palvelujen tehokkuutta voidaan kasvattaa yhteistyön organisointimallin avulla. Yhteistyötä aloittaessaan kunnilla on mahdollisuus arvioida vanhoja toimintatapojaan, jakaa työtä ja ottaa käyttöön toimivampia toimintatapoja. Yhteistyö voivat tehdä palvelutuotannosta selkeämpää, joustavampaa ja laadukkaampaa. Mitä pienemmät ovat yhteistyömallin transaktiokustannukset, sen parempi. Liian korkeat transaktiokustannukset heikentävät palvelujen tehokasta tarjontaa. Erilaisia Suomessa käytössä olevia yhteistyömalleja sekä niiden heikkouksia ja vahvuuksia käsiteltiin luvussa 4.1.1.

Suurin osa tehokkuutta kasvattavista organisointimalleista liittyy markkinaehtoisuuden lisäämiseen tuotannossa. Markkinamekanismien tarkoituksena on lisätä tehokkuutta läpinäkyvyyden, kustannustietoisuuden ja systemaattisemman toiminnan kautta. Perinteisessä palvelutuotannossa infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimii kunnan virasto. Virastoille ominaista on heikko sisäinen valvonta ja matalat kannusteet tehokkuuden ylläpitämiseksi (Mueller 1989, 252). Ne ovat voittoa tavoittelemattomia yksikköjä, joiden toimintaa ja tehokkuutta valvovat poliitikot asiakkaiden sijaan.

Kilpailua lisättäessä puhutaan näennäismarkkinoiden luomisesta, jolloin kunta sallii uusien palveluntuottajien mukaantulon tuotantoon (Anttiroiko 2010). Erilaiset palvelukysynnän ja -tarjonnan järjestelmät luovat markkinaolosuhteita muistuttavan tilanteen. Markkinaistumiseen liittyy olennaisesti myös tilaaja-tuottaja-mallin yleistymisen. Malli jakaa perinteisen kunnan organisaation kahteen: asiantuntijavetoisen tilaaja-organisaatioon ja tuotantotoimintaan (Kallio *et al.* 2006). Mallin keskeisenä etuna on korkeamman läpinäkyvyyden ohella parantunut kyky reagoida muutoksiin (Stenvall ja Airaksinen 2009, 87).

Tilaaaja-tuottaja-mallin on todettu alentavan kustannuksia ja parantavan tuottavuutta (Bryntse 1992). Loikkasen ja Susiluodon tutkimus (2005) hyvinvointipalvelujen tehokkuuseroista huomasi yksityisten ostopalveluiden suosimisen lisäävän kustannustehokkuutta kunnan omaan tuotantoon tai muilta kunnilta ja kuntayhtymiltä ostamiseen verrattuna. Markkinaehtoisten mallien käyttöönotto on ollut yleisempää infrastruktuuripalveluissa kuin sosiaali- ja terveyspalveluissa. Ei kuitenkaan ole esitetty argumentteja sen puolesta, että kilpailun lisääminen lisää tehokkuutta enemmän millään tietyllä kunnan palvelualueella kuin toisella.

Kilpailun lisääminen voi lisätä tehokkuutta kunnallispalveluissa ja tehdä tuotannosta tehokkaampaa, mutta niin ei välttämättä käy. Kustannukset voivat myös nousta, mikäli näennäismarkkinoiden ylläpidossa epäonnistutaan (Kähkönen 2007). Kilpailullisten olosuhteiden luominen voi heikentää kokonaistehokkuutta myös henkilöstön kokeman lisääntyneen epävarmuuden vuoksi (Kähkönen 2007).

Rahoitus

Yhteistyö voi kasvattaa palvelutarjonnan tehokkuutta sen rahoituksen kautta. Palvelun rahoitusvalinnat vaikuttavat palvelun fiskaaliseen ekvivalenssiin. Palvelun maksajien ja siitä hyötyjien joukon ollessa koherentimpi palvelun tehokkuus kasvaa. Heikko fiskaalinen ekvivalenssi voi merkitä joko suuria ylikunnallisia vuotoja tai vapaamatkustamista kunnan sisällä. Yhteistyö voi merkitä suurta yksikkökokoja ja sen kautta matalampia ylikunnallisia vuotoja. Sen lisäksi yhteistyöhön voidaan yhdistää vapaamatkustamista minimoivan rahoituskanavan käyttöönotto.

YK:n julkaisema UN-Habitat-ohjekirja (2009) käsittelee kuntien rahoitusta ja sen tarkoituksena on edistää toimivuutta ja tehokkuutta kuntasektorilla. Ohjekirja antaa suositukset infrastruktuuripalvelujen rahoituskanaviksi niiden hyödykeominaisuuksien mukaan. UN-Habitat ehdottaa, että yksityishyödykkeen kaltaisten palvelujen rahoitus katettaisiin käyttäjämaksuilla ja paikallisten julkishyödykkeiden puolestaan kiinteistöverolla. Norjassa korkean käyttäjämaksujen osuuden kunnan tuloissa on todettu olevan yhteydessä matalampaan kunnan menotasoon (Borge ja Rattsø 2005). Suurin osa kuntien keräämistä käyttäjämaksuista kertyy Suomessa yksityishyödykkeiden kaltaisten infrastruktuuripalvelujen, kuten vesihuollon, jätehuollon ja julkisen liikenteen yhteydessä.

Kiinteistöveron kautta kunnan asukkaat pystyvät ilmaisemaan kysyntänsä kunnallispalveluja kohtaan asuinpaikkavalinnoillaan. Borge ja Rattsø (2008) huomasivat, että kunnilla, joissa on käytössä asuinkiinteistöihin kohdistuva vero, on matalammat palvelutuotannon kustannukset. Yksi suomalaisten kuntien tulonlähteistä on kiinteistövero, mutta sitä ei ole korvamerkitty tietyille palveluille. Infrastruktuuripalvelut, joista ei peritä käyttäjämaksuja, rahoitetaan kunnan budjettirahoituksella. Kuntien

tulot koostuvat kiinteistöveron (3 % kuntien tuloista vuonna 2009) lisäksi muista tulonlähteistä, joista merkittävin on asukkaiden tuloja verottava ja epävakaaksi kritisoitu kunnallisvero (40 % tuloista). Kiinteistövero mielletään monesti teknisen sektorin palvelujen veroksi. Useimmissa kunnissa kiinteistöverotuotto jää kuitenkin selvästi alle yhdyskuntapalveluiden eli yhdyskuntasuunnittelun, katujen, puistojen sekä yleisten alueiden kunnossapidon kokonaisrahoitustarpeen, eikä se monesti kattaisi edes käyttötalouden rahoitustarvetta (Siitonen ja Martikainen 2000, 8). Kiinteistövero olisi sopiva kanava kuntien infrastruktuuripalveluiden rahoittamiseen, sillä sen vahvuuksia ovat läpinäkyvyys ja vakaus esimerkiksi kunnallisveroon verrattuna (Loikkanen 2009). YK:n ohjekirjan rahoitussuositukset voisivat parantaa palvelujen tehokkuutta myös Suomessa.

Palvelujen rahoituksen organisoinnilla ja siihen linkittyvillä palvelutuotannon kannustemekanismeilla on merkitystä tuotannon tehokkuuden kannalta. Yhteistyö voi tehostaa tuotantoa valvonta- ja ohjausmekanismien avulla. Palvelujen rahoitus ohjaa poliitikkojen tai budjettia maksimoivien byrokraattien toimintaa. Palvelutuotannon kannusteet ovat erilaiset, mikäli palvelu rahoitetaan kunnan vuotuisesta budjetista tai mikäli sen tuotanto katetaan toimintatuloilla. Määrärahatalouden ongelmana on se, ettei se kannusta säästämiseen, sillä käyttämättä jääneet varat valuvat usein kuntien kokonaiskassaan. Yksikkö ei tällöin voi jäljelle jääneiden varojen avulla esimerkiksi kehittää toimintaansa. Suoran budjettirahoituksen yksiköt ovat myös toisten kunnallispalvelujen menovaihtelujen armoilla.

Yhteistyön tekeminen lisää kunnallispalvelujen rahoittamisesta vastaavien osapuolten määrää ja jakaa riskiä. Sen lisäksi yhteistyö voi ratkaista myös palveluun liittyviä rahoitushaasteita. Kumppanuus- ja yksityisrahoitusmallit lisäävät investointien tekemisen ketteryyttä ja ovat yleisiä erityisesti kuntien teknisellä sektorilla (Anttiroiko 2010, Valkama 2009).

Kunnallisdemokratia ja tilivelvollisuus

Yhteistyö voi heikentää kunnallisdemokratian toimivuutta ja kunnan tilivelvollisuutta (*accountability*). Palvelutarjonnan yhdistelmätehokkuus vaarantuu, mikäli kunta ei tiedä, mitä sen asukkaat haluavat. Yhdistelmätehokkuuden toteutumiseksi kuntien poliitikkojen ja virkamiesten tulee olla tilivelvollisia asukkaille, ja palvelutuotannon ohjaus- ja valvontamekanismien tulee olla läpinäkyviä ja selkeitä. Kitchenin (2005) mukaan tilivelvollisuus toteutuu, kun asukas pystyy tunnistamaan, kuka kunnassa on vastuussa mistäkin ja näkee yhteyden palvelua tuottavan hallinnon ja sen rahoituksen välillä.

Kunnan tilivelvollisuus heikkenee, mikäli kunnallispalvelujen yhteistyömallit ovat hyvin jäykkiä, läpinäkymättömiä tai vievät päätöksenteon etäälle. Erilaisten yhteistyömallien samanaikainen soveltaminen vähentää selkeyttä ja kunnan uskottavuutta (Vammalle ja Charbit 2010). Tilaaja–tuottaja-mallia on

kritisoitu siitä, että se vähentää kansalaislähtöisen toiminnan ja vaikuttamisen mahdollisuuksia (Anttiroiko 2010). Mikäli kunnallispalvelujen tuotannosta huolehtii sekä kunnallisia että seudullisia tuotanto-organisaatioita, asukkaille ei välttämättä ole selvää, kuka on mistäkin vastuussa (Kitchen 2005). Suuri määrä eri toimijoita ja erisuuruisia toiminta-alueita voi tehdä kunnallispalvelujen tuotannosta sirpaleista. Lopputulos voi tällöin olla hämmentävä asukkaille, jotka käyttävät palveluita (Fox ja Gurley 2006). Yhteistyön vaikutukset näkyvät myös kunnan vaikutusvallassa sekä sen kontrollissa palvelutuotannostaan ja taloudestaan. Erityisesti markkinaehtoisten organisointimuotojen osalta on oltu huolestuneita avoimuuden vähenemisestä ja vallan karkaamisesta tuotanto-organisaatioihin, vaikka kunta edelleen tekisikin päätökset tuotannon määrästä ja laadusta.

Yhteistyön myötä kunnat sitoutuvat siirtämään päätösvaltaa kuntien yhteisille toimielimille tai tuotanto-organisaatiolle. Haveri ja Airaksinen (2007) toteavat tämän toisinaan johtavan liian raskaisiin yhteistyörakenteisiin, sillä oman vaikutusvallan väheneminen halutaan minimoida. Hyvin verkostomaisessa yhteistyössä, jossa ei ole pysyviä organisaatioita, seutuorganisaation päätösvalta voi myös olla melko rajattua ja suuri osa vallasta säilyy itse kunnalla (Haveri ja Airaksinen 2007).

Yhteistyössä voidaan joutua tekemään kompromisseja tuotantopäätöksissä eri kuntien kesken. Yhteisestä palvelutuotannosta huolimatta eri palvelutason tuottamisen kuntakohtaisesti tulisi olla mahdollista. Mikäli yhteistyöseudun kuntiin päädytään tarjoamaan keskimääräistä palvelutasoa, palvelujen tehokkuus kärsii Oatesin desentralisaatioteoreeman mukaisesti. Myös Tieboutin mallin ja klubiteorian näkökulmasta keskimääräiset ratkaisut johtavat alhaisempaan tehokkuuteen verrattuna siihen, että eri preferenssit omaaville asukkaille tarjottaisiin heidän toivomustensa mukainen palvelutaso. Warner (2006) näkee, että Yhdysvalloissa yhteistyömallien demokraattisuutta, tilivelvollisuutta ja reagoivuutta tulisi tehokkuuden ohella vahvistaa.

4.3.3 Vaikutukset ja niiden tutkiminen

Kuntien välisen yhteistyön vaikutuksista on tehty useita yleisluontoisia tutkimuksia, mutta yhteistyön kustannus- tai laatuvaikutuksia selvittäviä tutkimuksia on rajallisesti. Suomessa yhteistyön kustannusvaikutuksia palvelutuotannossa ei ole arvioitu. Myös muissa maissa kustannuskehitystä on seurattu vähäisesti. Yleisluontoisia tutkimuksia yhteistyöstä ovat laatineet muun muassa Lehtimäki (1998), Hirvonen (2002) ja Laamanen (2005). Myös seudullisen yhteistyön organisointia, johtamista ja kehittämisprosesseja on tutkittu kiitettävästi (mm. Haveri ja Majoinen 1997, Lintunen 2003, Airaksinen et al. 2004). Suuri osa yhteistyötä käsittelevistä tutkimuksista on kyselytutkimuksia, joissa yhteistyötä ja sen vaikutuksia arvioidaan kunnan henkilöstön ja luottamushenkilöiden toimesta. Yhteistyön kustannus- tai

laatuvaikutuksia mittaavien tutkimusten vähäisyyteen vaikuttavat muun muassa julkisen sektorin palvelutuotantoon liittyvät mittaushaasteet ja kunnissa toteutettavien uudistusten suuri määrä.

Vaikka mittavaa dataa kustannussäästöjen toteutumisesta ei ole, kuntien poliitikot ja virkamiehet näkevät yhteistyön etujen olevan riittävän suurina, jolloin kunnat hakeutuvat tekemään yhteistyötä. Yhteistyöhön suhtaudutaan pääosin positiivisesti ja sen koetaan parantavan tehokkuutta ja laatua (Chen ja Thurmaier 2009). Yhteistyö on koettu elintärkeänä osana kuntien palvelujen järjestämistä useissa kyselyissä (mm. Laamanen 2005, von Bruun 2005). Tutkimustulokset yhteistyön ja muiden palvelutuotannon uudistusten vaikutuksista olisivat kuitenkin hyödyllisiä, sillä kuntien päätöstilanteisiin liittyy paljon epävarmuutta. Nykyiset tausta-analyysit ja asiantuntija-arviot eivät yleensä tarjoa riittävästi tukea päätöksentekoon (Haveri 2006). Tällöin muut tekijät kuin päätöksen hyötyjen ja haittojen arviointi voivat korostua kuntien päätöksenteossa.

Yhteistyön vaikutukset voidaan jakaa karkeasti kustannusvaikutuksiin, laatuvaikutuksiin, sekä vaikutuksiin, joita yhteistyö aiheuttaa kunnallisdemokratian osalta. Lisäksi voidaan myös huomioida yhteistyötoimenpiteiden henkilöstövaikutukset. Runsaasti yhteistyötä tekevien kuntien työvoimakustannusten on huomattu olevan alhaisempia Yhdysvalloissa (Morgan ja Hirlinger 1991). Lisäksi kuntien välisen yhteistyön on huomattu vaikuttaneen positiivisesti asukkaiden näkemyksiin palveluiden laadusta (Morton *et al.* 2008). Tanskassa yhteistyön kautta on hyödynnetty palvelukohtaisia mittakaavaetuja ja laajennettu palvelutarjontaa (Vammalle ja Charbit 2010). Sveitsissä palveluiden suorituskyky ja laatu ovat parantuneet yhteistyön seurauksena, mutta yhteistyö ei kuitenkaan ole onnistunut helpottamaan kuntien taloudellista tilannetta (Steiner 2003). Lisäksi yhteistyön todettiin Sveitsissä vähentävän kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja palvelutuotannon räätälöintiä paikallisiin tarpeisiin. Toisessa sveitsiläisessä tutkimuksessa huomattiin, että kaupunkiseutujen esikaupunki- ja maalaiskunnat hyötyvät yhteistyöstä enemmän kuin keskuskaupungit (Soguel 2006).

Numeeristen tulosten vähäisyyden vuoksi näkemyksiä yhteistyön vaikutuksista ja syistä yhteistyöhön taustalla on tutkittu paljon (esim. Tiebout 1956, Lowery 2000, Downs 1994, Rusk 1995). Taloudellisten tekijöiden on nähty olevan vahva syy yhteistyön tekemiselle (esim. Morgan ja Hirlinger 1991, Haveri ja Airaksinen 2007, Hawkins 2010a). Toisaalta kustannussyiden on väitetty olevan toissijaisia muihin pyrkimyksiin, kuten palvelun laatuun tai sen kattavuuteen nähden (Thurmaier ja Chen 2005, Morgan ja Hirlinger 1991, Thurmaier ja Wood 2002, Uhaldeborde 2006). Tyypillinen näkemys yhteistyön vaikutuksista kunnissa on se, että se saa aikaan kustannussäästöjä, mutta merkittävämpi hyöty on asiakkaille yhteistyöstä koitua korkeampi palvelun lisäarvo (Holzer *et al.* 2003).

Kuntien palvelutuotannon lähtötilanteella on suuri merkitys kustannusvaikutusten syntymiseen. Mikäli palvelutuotanto on jo alussa ollut tehokkaasti järjestetty, yhteistyöstä ei välttämättä koidu suuria säästöjä. Kustannussäästöjä ei myöskään aina realisoitu, mikäli uusia organisaatioita luodaan ja vanhat rakenteet ovat edelleen voimassa (Haveri ja Airaksinen 2007). Kustannusten tarkastelu on monimutkaisempaa, mikäli niiden muutos aiheutuu korkeammasta laadusta tai saatavuudesta (Haveri ja Airaksinen 2007). Määrälennukset ovat suoraviivainen tapa saada aikaan kustannussäästöjä keskittämisen kautta. Valtion julkisissa hankinnoissa keskittämisen avulla pystyttiin saavuttamaan 8,3 prosentin eli noin 95 miljoonan euron kustannussäästöt valtion hankinnoista (Karjalainen et al. 2008). Säästöt muodostuivat alhaisemmista kustannuksista hankintahinnoissa ja prosessikustannuksissa.

Lyhyellä aikavälillä yhteistyön kustannussäästöt riippuvat yhteistoiminnassa tuotettavan palvelun ominaisuuksista. Adelaja ja Racevskisin (2005) mukaan välittömiä kustannussäästöjä esiintyy erityisesti silloin, kun palvelulla on suuret kiinteät kustannukset ja sen materiaalikustannuksiin liittyy määrälennuksia. Pidemmällä aikavälillä kustannussäästöt puolestaan riippuvat kuntien yhteisestä näkemyksestä kustannussäästöjen osalta sekä kuntien johtamis- ja valvontaprosesseista, joiden avulla alemmaa menotaso voidaan ylläpitää. Mikäli kustannussäästöjä saavutetaan, kuntien tulee pitää huolta, että alhaisempi menotaso säilyy. Warnerin (2001) mukaan kustannussäästöt voivat kadota pitkällä aikavälillä ilman tarvittavaa seuranta- ja kustannusten valvontaa. Lisäksi yhteistyö lisää hallinnon määrää, joka voi hiljalleen hilata kuntien kustannuksia ylöspäin.

Spoehr et al. (2007) mukaan yhteisen palvelutuotannon edut usein yliarvioidaan. Yhteistyön kustannukset sitä vastoin aliarvioidaan, koska niihin ei lasketa mukaan ulkoisvaikutuksia tai implisiittisiä kustannuksia kuten yhteistyöhön käytettyä aikaa omasta työajasta. Yhdysvalloissa on huomattu, että yhteistyön yhteydessä saavutetuista kustannussäästöistä puhuttaessa viitataan monesti ennusteisiin tai tilintarkastamattomiin lukuihin (LUARCC 2009b). Uudistusten taloudellista tehokkuutta tulisi arvioida asukkaille koituvien pitkän aikavälin vaikutusten mukaan (Haveri ja Airaksinen 2007). Yhteistyön kustannus- ja laatuvaikutuksia olisi hyvä tutkia erityisesti määrällisten menetelmien avulla.

4.3.4 Vertailu vaihtoehtoihin kunnallispalvelujen järjestämistapoihin

Kuntien välisen yhteistyön lisäksi kunnallispalvelut voidaan tuottaa myös muiden järjestämistapojen avulla. Yhteistyön vaihtoehtoihin nähdään kuuluvan erityisesti kuntaliitokset ja markkinamekanismien hyödyntäminen mutta myös aluehallintojen muodostaminen. Lisäksi voidaan verrata kuntien välistä yhteistyötä palvelutuotannossa erityishallintoalueisiin tai valtion järjestämään palvelutuotantoon. Osa keinoista on vaihtoehtoisia ja osa toisiaan täydentäviä.

Yhteistyö ja **kuntaliitokset** on Suomessa nähty strategisina vaihtoehtoina kustannussäästöjen ja toiminnallisten etujen tavoittelussa (Haveri ja Airaksinen 2007). Molemmat tyypillisesti koskevat naapurikuntia sekä mahdollistavat laajemman palvelualueen ja asiakasmäärän kautta suuremman tuotantoyksikön koon. Yhteistyötä on huomattu esiintyvän kaikentyyppisissä kunnissa, kun taas kuntaliitokset sijoittuvat taloudellisesti heikompiin kuntiin (Steiner 2003). Kuntien välinen yhteistyö voidaan nähdä myös välivaiheena, joka tasoittaa tietä tulevaisuuden kuntaliitokseen (Valtiovarainministeriö 2009). Suomessa yhteistyötä pidetään merkittävänä ratkaisuna tällä hetkellä, mutta pidemmällä tähtäimellä liitosten merkityksen oletetaan kasvavan (Haveri *et al.* 2003).

Tarvetta kuntaliitoksiin on painotettu taloudellisesti heikkojen kuntien lisäksi kaupunkiseuduilla. Metropolikunnat vähentävät alueellisia ulkoisvaikutuksia ja lisäävät kannustimia tehokkaan allokaation muodostumiseen kaupunkiseudulla (Hochmann *et al.* 1995). Sopivan metropolikunnan kooksi on muun muassa ehdotettu skaalaltaan suurimman palvelusektorin optimikokoa. Liitokset voivat kuitenkin aiheuttaa hyvinvointitappioita kuntien välisen kilpailun vähenemisen seurauksena (Blume ja Blume 2007). Vaikutukset voivat näkyä heikompana palvelutarjontana ja alhaisempana tehokkuutena (Loikkanen ja Nivalainen 2010). Metropolikuntien on myös sanottu vähentävän asukkaiden valinnan mahdollisuutta, sillä jaloilla äänestämisen mahdollisuus katoaa kaupunkiseudun alueella (Léfevre 1998). Toisaalta kilpailun vähentyminen voi vakauttaa kaupunkiseudun kuntataloutta ja tehostaa yhdyskuntasuunnittelua (Luoma ja Moisio 2005).

Empiiriset tutkimukset ovat osoittaneet mittakaavaetujen realisoitumisen olevan rajallista kuntaliitoksissa. Kunnat, joissa kuntaliitoksia on suoritettu, ovat monesti tehneet yhteistyötä aikaisemmin (Harjunen *et al.* 2010). Tällöin mittakaavaedut on voitu hyödyntää jo yhteisen palvelutuotannon myötä. Moisio ja Uusitalo (2003) vertasivat 1970-luvulla liittyneiden kuntien menoja itsenäisinä säilyneiden kuntien menoihin. Tulosten perusteella liitoskuntien menot kasvoivat tilastollisesti merkitsevästi nopeammin kuin vertailukuntien menot. 1990-luvulla tehtyjen kuntaliitosten puolestaan todettiin pienentäneen yleishallinnon menoja. Niiden osuus kuntien kokonaismenoista on kuitenkin marginaalinen eli noin neljä prosenttia. Kuntaliitosten ei myöskään huomattu lisäävän taloudellista kasvua tai vakavaraisuutta.

Kuntaliitosten ei tulisikaan odottaa ratkaisevan kaikkia tehokkuusongelmia, sillä esimerkiksi ulkoisvaikutukset ja mittakaavaedut ovat palvelukohtaisia (Feld 2005). Tanskalaiset kokemukset liitoksista osoittavat että ne sisältävät korkeita riskejä eivätkä säästöt tapahdu automaattisesti (Blom-Hansen *et al.* 2010). Menojen nousun syynä voi myös olla poliittinen paine liitoksen positiivisten seurausten osoittamiseen. Liitoksista aiheutuu tyypillisesti suuria transaktiokustannuksia ja henkilöstön vähentäminen liitosten jälkeen on myös haastavaa (Vammalle ja Charbit 2010). Suurilla organisaatioilla on taipumus olla

piittaamattomia julkisten tarpeiden suhteen, ne voivat olla tehottomia ja eivätkä ne välttämättä saavuta niiden virallisia tavoitteita (Boyne 1996). Yhteistyöhön verrattuna kuntaliitos merkitsee kunnallisdemokratian keskittymistä. Keskitetyn kuntarakenteen on todettu heikentävän kunnallisdemokratian toimintaa (Wetterberg 1997). Yhteistyön etuna on se, että sen avulla kunnat voivat hyödyntää palvelutuotannon skaalaetuja ilman että kuntarakennetta keskitetään. Palveluita pystytään tarjoamaan joustavasti hyödyntämällä suurta yksikkökokoja vaikka kulutusta koskeva päätöksenteko hoidetaan edelleen hajautetusti (Parviainen 1996). Kuntademokratian ydinrakenteet, kuten kunnanvaltuuston koko tai kunnallisvaalit pysyvät edelleen muuttumattomina yhteistyöstä huolimatta.

Markkinamekanismien käyttöönotto kuntien palvelutuotannossa on sekä vaihtoehto että täydentävä keino yhteistyöhön nähden. Siinä voi olla kyse ostopalveluista yksityiseltä sektorilta, kilpailuttamisesta, kunnallisten organisaatioiden yksityistämisestä tai palvelusetelijärjestelyistä (Kilpailuvirasto 2001). Markkinaehtoisuuden lisäämisen avulla voidaan tehostaa tuotantoa parantamalla kustannustehokkuutta ja resurssien kohdentumista sekä lisätä läpinäkyvyyttä ja budjettihallintaa (Vammalle ja Charbit 2010). Lisäksi sen kautta pystytään kasvattamaan tuottajien reagoivuutta asukkaiden preferenssien suhteen.

Palvelutuotannon tehostuminen kilpailua lisäämällä voi pitää sisällään myös lukuisia käänköpuolia. Yksityinen palvelutuotanto voi jättää vähävaraisimmat käyttäjät palvelutuotannon ulkopuolelle tai heikentää palvelun saatavuutta (Vammalle ja Charbit 2010). Ulkoistamisen ja yhteistyön vaikutuksia vertailtaessa, yhteistyön todettiin säilyttäneen vahvemman asukkaiden välisen oikeudenmukaisuuden ja korkeammat kansalaisten vaikutusmahdollisuudet (Warner ja Hefetz 2004). Kuntien haasteena Suomessa on osaamisen puute markkinamekanismien toimeenpanossa (Anttiroiko 2010). Epävarmaa on myös, pystytäänkö hajanaisen yhdyskuntarakenteen ja alhaisen väestömäärän maassa luoda tehokkaasti toimivia markkinoita (Kantola 2002, 127–128).

Monissa muissa maissa paikallishallinto koostuu kuntien lisäksi **alueellisista maakunnista**. Osa kunnallispalvelujen tuottamisesta olisi mahdollista siirtää aluehallinnon tai seutuhallinnon vastuulle, sillä jo osa niistä on lainsäädännön avulla organisoitu alueellisesti Suomessa. Aluehallintojen asemasta ja toimivuudesta on keskusteltu paljon. Siitä on huonoja kokemuksia esimerkiksi Norjassa, jossa maakuntien rooli ja tehtävät ovat kutistuneet hyvin kapeiksi (Blom-Hansen et al. 2010). Poliittisesti uskottavan ja vahvan alueellisen hallintotason muodostaminen on haasteellista, erityisesti kuntien vahvan aseman vuoksi. Aluehallinnon muodostamiseen Suomessa ei välttämättä ole riittävästi perusteita vahvan yhteistyön perinteen vuoksi (Vammalle et al. 2010).

Yhteistyölle vaihtoehtoisena palvelutuotannon organisointitapana voidaan nähdä myös **tehtäväkohtaisten hallintoalueiden** perustaminen, joita esiintyy esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Sveitsissä. Niiden etuna voidaan nähdä ydintoimintaan keskittyminen. Monilla erityishallintoalueilla on itsenäiset budjetit ja erilliset toimielimet, minkä lisäksi osalla niistä on myös verotusoikeus (LUARCC 2009a). Niiden lukumäärä Yhdysvalloissa on kolminkertaistunut viimeisen 50 vuoden aikana (Heikkilä ja Isett 2007). Erityishallintoalueita esiintyy esimerkiksi vesihuollossa, terveydenhuollossa ja pelastuspalveluissa.

Erityishallintoalueiden nähdään ratkaisevan sekä asukkaiden osallistumisen että palvelutuotannon tehottomuuden ongelmia (Heikkilä ja Isett 2007). Tällöin ratkaisevaa ei ole se, minkä kokoinen kunta on kyseessä tai minkälaisia vaihtoehtoja sillä on valittavanaan. Esimerkiksi Olson (1969) näki paikallisten funktionaalisten palveluntarjoajien muodostamisen kannattavana ja pareto-optimaaliseen julkishyödykkeiden tarjontaan johtavana. Erityishallintoalueita on kuitenkin kritisoitu päällekkäisten hallintorakenteiden luomisesta ja sekavuuden aiheuttamisesta asukkaiden näkökulmasta (Fox ja Gurley 2006). Sirpaleisen yhdysvaltalaisen paikallishallintojärjestelmän nähdään johtavan myös koordinaatio-ongelmiin ja tehottomuuteen (Warner 2006).

Valtio huolehtii Suomessa yhdestä kolmasosasta kansalaisille tarjottavista julkisista palveluista. Viimeisen viidenkymmenen vuoden ajan tehtäviä on siirretty valtiolta kunnille (Kaarakainen 2008). Tietyillä palvelualoilla valtion laajasta toimintasäteestä ja monipuolisesta osaamisalueesta olisi hyötyä. Esimerkiksi merkittävässä liikenneväylähankkeissa valtion ohjausvastuu on perusteltu verrattuna siihen, että kunnat, joiden kautta rakennettava moottoritie kulkee, koordinoisivat yhdessä sen rakentamista. Kuntien tehtäväkentän laajentuessa yhä suuremmaksi myös päinvastaiselle kehitykselle on nähty tarvetta.

5 TAPAUSTUTKIMUS YHTEISTYÖSTÄ KUNTIEN INFRASTRUKTUURIPALVELUISSA LAHDEN JA TURUN SEUDUILLA

5.1 Metodologia

5.1.1 Tutkimusmenetelmä

Tutkielman empiirisessä osassa tutkitaan yhteistyötä Lahden ja Turun seudulla kvalitatiivisin menetelmin. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritään tekemään jokin ilmiö ymmärrettäväksi (Alasuutari 1999, 237). Sen tarkoituksena yleensä on kuvata tapahtumaa, ymmärtää toimintaa tai muodostaa teoreettinen tulkinta ilmiöstä (Eskola ja Suoranta 1998, 61). Alasuutarin (1999, 231) mukaan kvantitatiivisten menetelmien voidaan todeta tarjoavan luotettavaa, mutta pinnallista tietoa, kvalitatiivisten menetelmien puolestaan huonosti yleistettävää, mutta syvällistä tietoa. Tapaustutkimuksessa pyritään syventämään ymmärrystä kuntien yhteistyöstä infrastruktuuripalveluissa, sen vaikutuksista ja siihen liittyvistä tekijöistä.

Yhteistyö, jota esiintyy kohdekuntien infrastruktuuripalveluissa, edustaa tutkielmassa tarkasteltavia ”tapauksia”. Tapaustutkimuksessa (*case study*) tutkitaan yksittäistä tapausta tai pientä joukkoa tapauksia (Hirsjärvi et al. 1997, 130). Tapaustutkimukset voidaan jakaa yksittäistapauksiin (*single case*), joissa tutkitaan yhtä kohdetta, tai monitapauksiin (*multiple case*) tutkimuksiin, joissa on joukko toisiinsa suhteessa olevia tapauksia. Useamman tapauksen tutkimus on kattavampi ja luotettavampi vaihtoehto verrattuna yksittäisen tapauksen tutkimukseen (Yin 2003, 46). Tutkielman tapaustutkimus edustaa jälkimmäistä tyyppiä, ja siinä tutkitaan kahta yhteistyöseutua kuuden eri kunnan näkökulmasta.

Tapaustutkimuksissa ei yleensä pyritä tilastolliseen yleistämiseen vaan teorioiden testaamiseen ja laajentamiseen (Yin 2003, 10). Tässä tapaustutkimuksessa tavoitteena ei ole muodostaa tilastollisesti yleistettävää tulosta vaan tutkia, miten todellisuus näyttäytyy suhteessa teorioihin. Tapaustutkimus on soveltuva tutkimusmuoto silloin, kun tutkimusmuuttujia on vaikea kontrolloida, kun tutkitaan nykyaikaista ilmiötä tosielämän kontekstissa tai kun pyritään löytämään vastauksia kysymyksille ”miten” ja ”miksi” (Yin 2003, 9–13). Yhteistyöhön liitetään monenlaisia hyötyjä. Tapaustutkimuksessa pyritään kartoittamaan teknisten virkamiesten näkökulmasta sitä, mitä tekijöitä yhteistyöhön liittyy ja mitkä ovat olleet sen vaikutukset kohdekunnissa.

Kvalitatiiviset tutkimukset tuottavat erilaisia tuloksia verrattuna kvantitatiivisiin tutkimuksiin. Erityisesti taloustieteessä kvalitatiiviset tapaustutkimukset ovat poikkeuksellisia. Tapaustutkimusten avulla pystytään todennäköisemmin luomaan uusia näkökulmia ja niiden aineistolähteiden monipuolisuus voi vähentää tutkimuksen vinoumia (Eisenhardt 1989). Kvalitatiivista tutkimusotetta käytetään usein kvantitatiivisen

tutkimuksen esikokeena (Hirsjärvi *et al.* 1997, 132). Sen avulla voidaan luoda hypoteeseja määrälliselle tutkimukselle. Tapaustutkimusten heikkoudet puolestaan liittyvät raskaaseen luottavuuteen, epäsystemaattisempaan tapaan käsitellä tietoa sekä tieteellisen yleistettävyyden puutteeseen (Yin 2003, 10–11).

5.1.2 Aineisto, sen kerääminen ja analysointi

Laadullinen tutkimus sisältää tyypillisesti kokonaisvaltaista tiedonhankintaa (Hirsjärvi *et al.* 1997, 160). Tämän tapaustutkimuksen aineisto koostuu seitsemästä haastattelusta, kirjallisuudesta ja artikkeleista sekä kuntien virallisista dokumenteista ja muusta materiaalista. Lisäksi tutkielman teon yhteydessä osallistuttiin kahteen Kupera-hankkeen seminaariin. Aineiston valikoinnissa ja analysoinnissa hyödynnettiin triangulaatiota laadullisen tutkimuksen luotettavuuden kasvattamiseksi. Triangulaatio on eri aineistojen, teorioiden, tutkijoiden, tutkimusmenetelmien ja analyysien yhdistämistä samassa tutkimuksessa (Jick 1979).

Haastattelut ovat olennainen osa tapaustutkimusten aineistoa (Yin 2003, 89). Niiden avulla pyritään ymmärtämään monimutkaisia ilmiöitä ja ilmiöiden taustavaikuttimia. Haastattelut pystyvät tarjoamaan ajantasaista tietoa. Tapaustutkimuksen haastattelut olivat teemahaastatteluja, joka on yleisimmin käytetty haastattelumuoto (Vilkkä 2005, 101). Teemahaastatteluissa haastattelun aihealueet on määritelty, mutta sen sijaan kysymysten järjestys ja niiden tarkka muoto eivät (Hirsjärvi *et al.* 1997, 203). Laadullisessa tutkimuksessa aineisto koostuu monesti pienestä määrästä tapauksia, joita analysoidaan perusteellisesti (Eskola ja Suoranta 2008, 61).

Laadullinen tutkimus pohjautuu yleensä tarkoituksenmukaisesti valittuihin näytteisiin, jotta tutkimusaineisto on mahdollisimman informatiivinen tutkimusongelman kannalta (Koskinen *et al.* 2005, 273). Kokonaisuudessaan haastatteluja tehtiin seitsemän kappaletta. Tapaustutkimuksen kohdekunnat valittiin Kupera-hankkeeseen osallistuvien tahojen avustuksella. Lahden ja Turun seudut kuuluvat Suomessa niihin harvoihin suuriin ja keskisuuriin kaupunkiseutuihin, joissa yhteistyöllä on tärkeä rooli infrastruktuuripalvelujen tuotannossa. Monilla muilla kyseisen kokoluokan seuduilla kuntaliitokset ovat keskittäneet seudun kuntarakennetta merkittävästi ja sen myötä vähentäneet seudullista yhteistyötä.

Haastatteluaineiston kerääminen suoritettiin ajalla 15.3.–14.4.2011 kahdelta kaupunkiseudulta yhteensä kuudesta eri kunnasta. Haastatteluja tehtiin molempien kaupunkiseutujen keskuskaupungeissa eli Lahdessa ja Turussa sekä molemmilla seuduilla kahdessa naapurikunnassa: Lahden seudulla Asikkalassa ja Nastolassa sekä Turun seudulla Raisiossa ja Kaarinassa. Haastatteluissa haastateltiin kuntien teknisen toimen johtajia tai teknisen sektorin toimialojen johtavia virkamiehiä sekä yhtä seudullisen kuntien

osakeyhtiön teknistä johtajaa (liite 1). Haastatteluaineistoa kuvailtaessa viitataan yksinkertaisuuden vuoksi haastateltujen henkilöiden sijaan kuntiin tai tuotantoyhtiöön. Haastattelut eivät edusta kuntien tai tuotantoyhtiön virallisia kantoja vaan tutkijan tulkintoja haastatteluaineistosta.

Teknisen sektorin virkamiesjohdon näkökulman valinta tuntui tarkoituksenmukaiselta siksi, että tutkielman tutkimusongelmassa painottuu teknisen sektorin toimialaspesifisyys ja sen eri kokonaisuuksien hallinta. Koska Lahden seudulla toimii ainutlaatuinen seudullinen kuntatekniikkaan erikoistunut kuntien omistama tuotanto-organisaatio, aineistoon haluttiin sisällyttää myös tämä näkökulma. Keskuskaupungeissa ei ole teknisen johtajan virkaa, joten Lahden ja Turun osalta haastatteluaineisto painottuu haastateltujen johtajien omaan toimialaan. Kaksi haastatteluista suoritettiin puhelimitse ja viisi henkilökohtaisesti. Haastatteluissa ja tutkimusprosessin muissa vaiheissa mukana oli myös Kupera-hankkeen projektipäällikkö. Ne nauhoitettiin haastateltujen luvalla ja litteroitiin. Haastattelut kestivät minimissään 39 ja maksimissaan 91 minuuttia.

Haastatteluissa käsitellyt teemat laadittiin kirjallisuusosion pohjalta. Haastattelujen aluksi haastateltavia pyydettiin kuvailemaan kunnan teknistä sektoria. Tämän jälkeen heiltä tiedusteltiin kunnan teknisellä sektorilla tehtävästä yhteistyöstä, käytössä olevista toimintamalleista ja niiden toimivuudesta. Seuraavaksi käsiteltiin palvelujen rahoittamista yhteistyömalleissa. Haastateltavia pyydettiin lisäksi erittelemään yhteistyön vaikutuksia esimerkiksi kustannusten, palvelutason, palvelun laadun sekä kunnallisdemokratian toiminnan osalta. Lisäksi tiedusteltiin, mitkä tekijät ovat toimineet yhteistyön moottoreina tai sen hidasteina. Haastattelun loppuosion kysymykset keskittyivät haastateltavien näkemyksiin siitä, mitä teknisen sektorin palveluista tulisi järjestää yhteistyössä, missä skaalassa yhteistyötä tulisi tehdä ja miten seutuyhteistyötä tulisi tulevaisuudessa kehittää. Haastattelujen kysymysrunko on tutkielman liitteenä (liite 2).

Wolcottin (1994) mukaan kerätyn datan analysoinnissa on kolme vaihetta: kuvailu, analyysi ja tulkinta. Aineiston keräämisen ja litteroinnin jälkeen tutkimusaineisto kuvattiin jaotteleamalla se eri teemojen alle ja kirjoittamalla kuvaus aineistosta. Analyysi suoritettiin yhdistämällä kuntakohtaiset arviot ja analysoimalla aineistoa. Lopuksi tuloksia tulkittiin. Tapaustutkimuksen aineiston osalta käydään aluksi läpi Lahden ja Turun seutujen ja kohdekuntien ominaispiirteitä. Tämän jälkeen kuvataan kohdekunnittain kunnan teknistä sektoria ja sektorin tarjoamia palveluita. Seuraavaksi siirrytään esittelemään seuduilla vallitsevat yhteistyömallit, minkä jälkeen arvioidaan eri yhteistyömallien toimivuutta. Sen jälkeen analysoidaan yhteistyön vaikutuksia ja sitä, missä kohdin yhteistyö nähdään kannattavana sekä kuvataan seutujen kehityssuunnitelmia. Lopuksi analysoidaan tapaustutkimuksen keskeisiä löydöksiä suhteessa kirjallisuuteen.

5.1.3 Luotettavuus ja rajoitukset

Tutkielmassa keskitytään arvioimaan valikoitujen kuntien kokemuksia ja peilaamaan niitä teoriaan. Laadullisessa tutkimuksessa tapauksia käsitellään ainutlaatuisina, ja aineistoa tulkitaan sen mukaisesti (Hirsjärvi *et al.* 1997, 160). Ainutlaatuinen tapaus voi tutkia teoriaa ja sen rajoja, eikä kysymys yleistettävyydestä ole aina tärkeä (Koskinen *et al.* 2005, 267–268). Laadullisessa tutkimuksessa yleistettävyyden saavuttamista olennaisempaa on paikallinen selittäminen eli se, että selitysmalli soveltuu mahdollisimman hyvin empiiriseen aineistoon (Alasuutari 1999, 243).

Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa tarkastellaan tutkimuksen reliabiliteettia ja validiteettia eli pätevyyttä. Aineisto on reliaabeli, kun se on ristiriidaton (Eskola ja Suoranta 2008, 214). Reliabiliteetin tavoitteena on minimoida virheet ja vinoumat tutkimuksessa (Yin 2003, 37). Sen varmistamiseksi tutkimusprosessin vaiheista tulee pyrkiä tekemään mahdollisimman selkeitä. Validiteetin osalta tarkastellaan puolestaan sitä, kuinka tulkinta tai tulokset ilmentävät kohdetta, johon niiden on tarkoitus viitata (Koskinen *et al.* 2005, 254). Validiteetin avulla arvioidaan, onko tutkimus tehty perusteellisesti ja ovatko saadut tulokset ja tehdyt päätelmät oikeita. Laadullisten tutkimusten luotettavuutta analysoitaessa tutkijan näkökulman ja tulkinnan tarkasteleminen korostuu (Eskola ja Suoranta 2008, 211). Tapaustutkimuksen prosessi, sen aikana tehdyt valinnat ja johtopäätösten perustelut on pyritty kuvaamaan tutkielmassa mahdollisimman selkeästi, jotta tapaustutkimuksen luotettavuuden arviointi on mahdollista.

Tutkimuksen luotettavuuteen liittyvät myös uskottavuus, siirrettävyys ja riippumattomuus (Bryman ja Bell 2003, 40). Uskottavuudessa on kyse siitä, että tutkimus on suoritettu hyvän tavan mukaisesti, mutta myös siitä, että tutkijalle on välittynyt oikea käsitys haastateltavien näkemyksistä (Eskola ja Suoranta 2008, 211). Hyvän tavan mukaista on myös se, että kysymykset ovat ymmärrettäviä. Haastattelukysymykset pyrittiin muodostamaan mahdollisimman selkeiksi. Siirrettävyydessä tutkijan tehtävänä on tarjota runsas kuvaus tutkitusta ympäristöstä, jonka perusteella lukija voi muodostaa käsityksensä siitä, voiko tuloksia yleistää laajemmin (Eskola ja Suoranta 2008, 212–213). Siirrettävyyden parantamiseksi tapaustutkimuksen toimintaympäristö pyrittiin kuvaamaan olennaisilta osilta. Riippumattomuuden varmistamiseksi tapaustutkimuksen tutkimusmenetelmät on kuvattu siten, että tutkimus on tarvittaessa toistettavissa.

Tapaustutkimus sisältää muutamia rajoitteita, jotka on tarpeellista huomioida. Tapaustutkimuksen aineistoa ei ole valittu sattumanvaraisesti, vaan siten, että kohdekunnilla on riittävästi kokemusta yhteistyöstä teknisen sektorin eri toimialueilla. Tapaustutkimuksen haastatteluissa on keskitytty lisäksi pelkästään teknisen sektorin virkamiesten ja yhden tuotantoyhtiön näkökulmaan. Muita hyödyllisiä

näkökulmia olisivat voineet olla kunnan poliittisten päättäjien tai asukkaiden näkemysten tarkasteleminen. Lisäksi jokaisesta kunnasta tai organisaatiosta on haastateltu vain yhtä henkilöä.

5.2 Aineisto

5.2.1 Seutujen ja kohdekuntien perustiedot

Tapaustutkimus käsittelee Lahden ja Turun seuduilla tehtävää infrastruktuuripalveluyhteistyötä. Seudut ovat viime vuosina nousseet tarkoituksenmukaisiksi alueiksi kunnallispalvelujen järjestämisessä. Seutu voidaan määritellä ”julkishallinnon, yksityissektorin toimijoiden sekä useampien kuntien muodostamaksi luontevaksi työssäkäynti-, asuin-, palvelu-, ja markkina-alueeksi, jolla yritykset ja kuntalaiset toimivat kuntarajoista riippumattomasti” (Nyholm 2008, 71). Seutuja on pyritty määrittelemään seutukunnan ja kaupunkiseudun käsitteiden avulla. Kuntien ja maakuntien välimaastoon perustettiin 68 seutukuntaa vuonna 1994. Niiden muodostamisessa huomioitiin taloudellisen toiminnan lisäksi myös kulttuuriset ja kielipoliittiset tekijät, minkä vuoksi kuntien väliset taloudelliset suhteet voivat olla löyhät osassa seutukuntia (Laakso ja Loikkanen 2004, 27). Viime vuosina kuntapalvelujen yhteydessä on puhuttu yhä enemmän kaupunkiseuduista. Kaupunkiseudut muodostuvat kaupunkikeskuksista ja niihin fyysisesti ja toiminnallisesti linkittyvistä lähitaajamista ja haja-asutusalueista (Ympäristöministeriö 2005). Vartiainen ja Antikainen (1998) näkevät, että Suomessa esiintyvän yhteensä 35 kaupunkiseutua.

Lahden seutukunta muodostuu yhdestätoista kunnasta, joita ovat Lahti, Nastola, Asikkala, Hartola, Heinola, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Orimattila, Padasjoki ja Sysmä. Se on asukasmäärältään viidenneksi suurin seutukunta Suomessa (Tilastokeskus 2011). Lahden seutukunnan kunnat muodostavat myös Päijät-Hämeen maakunnan. Kuviossa 5.1. näkyy Lahden seutukunnan kartta.

Turun seutukunta on Suomen kolmanneksi suurin seutukunta (Tilastokeskus 2011). Se on vuodesta 2009 alkaen koostunut Lahden seutukunnan tavoin yhdestätoista kunnasta. Turun seutukunnan kuntia ovat Turku, Kaarina, Raisio, Lieto, Masku, Mynämäki, Naantali, Nousiainen, Paimio, Rusko ja Sauvo. Aikaisemmin seutukuntaan kuului jopa 18 kuntaa, mutta niiden määrä on vähentynyt kuntaliitosten seurauksena (Turun seudun kehittämiskeskus 2011). Koko Varsinais-Suomen maakunnassa on yhteensä jopa 28 kuntaa. Kuviossa 5.2 on Turun seutukunnan kartta.

Kaupunkiseutujen määritelmät niihin kuuluvien kuntien osalta voivat vaihdella kontekstin mukaan. Esimerkiksi Paras-hankkeen kaupunkiseutusunnitelmissa sekä Turun että Lahden kaupunkiseutujen

nähtiin koostuvan seitsemästä kunnasta.¹ Lisäksi molemmilla seuduilla puhutaan seutujen ytimen muodostavista viisikkokunnista. Turun seudulla tällä tarkoitetaan Turku, Kaarina, Lieto, Naantali ja Raisio. Lahden seudulla viisikkokunnilla viitataan Lahteen, Asikkalaan, Hollolaan, Nastolaan ja Orimattilaan.



Kuvio 5.1 Lahden seutukunta eli Päijät-Hämeen maakunta (Päijät-Hämeen liitto 2011a)

Lahden seutu sijaitsee sisämaassa Järvi-Suomen ja Rannikko-Suomen välissä. Salpausselän harju jakaa seutukunnan kahteen osaan: metsäiseen ja runsasvesistöiseen pohjoisosaan sekä alavaan eteläosaan (Päijät-Hämeen liitto 2011b). Turun seutukunta sijaitsee Saaristomeren rannikolla ja se on Suomen lounaisin seutukunta. Lahden seutukunta (6 255 km²) on kokonaispinta-alaltaan kaksi kertaa suurempi kuin Turun seutukunta (3 033 km²) (Kuntaliitto 2011j). Turun seutukunnassa (300 000 asukasta) on puolestaan Lahden seutukuntaan (200 000 asukasta) verrattuna 1,5-kertaisesti asukkaita (Tilastokeskus

¹ Lahden kaupunkiseutu: Lahti, Asikkala, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Nastola ja Orimattila
Turun kaupunkiseutu: Turku, Aura, Kaarina, Lieto, Naantali, Raisio ja Rusko (Kuntaliitto 2011i)

2011). Turun seutu (124,6 as/km²) on merkittävästi tiheimmin asuttua kuin Lahden (39,3 as/km²) (Kuntaliitto 2011j).



Kuvio 5.2 Turun seutukunta (Turun seudun kehittämiskeskus 2009)

Taulukkoon 5.1 on kerätty perustietoja Lahdesta, Nastolasta, Asikkalasta, Turusta, Kaarinasta ja Raisiosta. Asukkaiden määrällä mitattuna suurin kunnista on Turku (lähes 180 000 asukasta). Turku on myös Suomen viidenneksi suurin kunta. Lahti 100 000 asukkaallaan sijoittuu Suomen kahdeksanneksi suurimmaksi kunnaksi. Naapuruskuntien asukasluvut ovat matalammat keskuskaupunkeihin verrattuna: Kaarinassa asukkaita on runsaat 30 000, Raisiossa lähes 25 000 ja Nastolassa alle 15 000. Vähiten asukkaita on Asikkalassa, noin 8 500. Maapinta-alavertailussa suurimmaksi kunnaksi kipuaa Asikkala (563 km²) ja toiseksi Nastola (324 km²). Lahden (135 km²) pinta-ala on alle neljäsosan Asikkalan pinta-alasta. Turulla on maapinta-alaa 246 km² ja Kaarinalla 150 km². Raisio (48 km²) on alaltaan kohdekunnista pienin, noin viidesosan Turun pinta-alasta.

Taajama-aste mittaa taajamassa asuvien osuutta kunnan väestöstä. Kaupunkimaisimpiin kuntiin taajama-asteella mitattuna kuuluvat Turun (98,4 %) ja Lahden (98,7 %) ohella Kaarina (94,3 %) ja Raisio (99,1 %). Nastolan taajama-aste on myös suhteellisen korkea (82,3 %). Alhaisin taajama-aste vertailujoukossa on laajalla ja vähäväkisellä Asikkalalla (62,8 %). Työpaikkojen määrä on Turussa (lähes 100 000) jopa kaksinkertainen Lahteen (vajaa 50 000) verrattuna. Naapuruskunnissa työpaikkojen määrä on selvästi

matalampi, ja se vaihtelee kymmenen tuhannen ja runsaan kahden tuhannen välillä. Kunnan käyttötalouden menojen osalta suurin budjetti on Turulla (1,4 miljardia euroa). Lahden vuotuiset toimintamenot (506,9 miljoonaa euroa) ovat lähes kolme kertaa pienemmät kuin Turun. Kaarinan (145,9 miljoonaa euroa) ja Raision (133,4 miljoonaa euroa) toimintakulut ovat molemmat noin kymmenesosa Turun kuluista. Nastolan (71,8 miljoonaa euroa) ja Asikkalan (41,8 miljoonaa euroa) käyttötalouden menot on selkeästi muita kuntia matalammat. Lahden ja Raision käyttötalouden kuluihin ei sisälly kunnan yksiköiden sisäisiä laskutuksia toisin kuin muiden kuntien lukuihin.

Taulukko 5.1 Kohdekuntien perustietoja (Tilastokeskuksen kuntaportaali, kuntien tilinpäätökset 2009)

	Asukasluku (31.12.2010)	Maapinta-ala (1.1.2010)	Taajama-aste (1.1.2009)	Kunnassa olevien työpaikkojen lukumäärä (31.12.2008)	Kunnan toimintamenot (2009)
Lahti	101 588	135 km ²	98,7 %	47 921	506,9 M€ ²
Nastola	14 994	324 km ²	82,3 %	5 784	71,8 M€ ³
Asikkala	8 552	563 km ²	62,8 %	2 463	41,8 M€ ³
Turku	177 326	246 km ²	98,4 %	98 245	1 427,2 M€ ³
Kaarina	30 911	150 km ²	94,3 %	9 726	145,9 M€
Raisio	24 427	48 km ²	99,1 %	10 305	133,4 M€ ²

5.2.2 Tekninen sektori kohdekunnissa

Infrastruktuuripalvelujen järjestämisestä huolehditaan kohdekunnissa eri tavoin. Kuntien tekniset sektorit eroavat toisistaan koon, menotason, rakenteen, tehtävien ja toimintatapojen osalta. Merkittävimmät erot kuntien teknisten sektorien välillä muodostuvat tehtäväkentän laajuudesta ja siitä, kuinka suuresta määrästä infrastruktuuripalveluja kunta huolehtii itse ja kuinka suuren osan ostaa ulkoa. Taulukko 5.2 havainnollistaa kuntaorganisaation teknisen sektorin toiminta- ja investointimenoja, henkilöstömäärää sekä niiden osuutta kuntien toiminta- ja investointikuluista ja kokonaishenkilöstöstä. Teknisen sektorin käyttötalouden kulut olivat vuonna 2009 korkeimmillaan Turussa (320,8 miljoonaa euroa) ja

² Ulkoiset menot

³ Ulkoiset ja sisäiset menot

matalimmillaan Asikkalassa (4,7 miljoonaa euroa). Teknisen sektorin toimintakulujen osuus kunnan toimintakuluista vaihteli kohdekunnissa Lahden 5,3 prosentista Turun 22,5 prosenttiin ja Raision 22,9 prosenttiin. Investointimenot olivat myös Turussa suurimmat (69,6 miljoonaa euroa), ja Asikkalassa matalimmat (1,9 miljoonaa euroa). Teknisen sektorin investoinnit muodostavat merkittävän osan (64,8–92,8 prosenttia) kuntien investointimenoista kaikissa kunnissa. Luvut on koostettu kuntien tilinpäätöksestä, joten ne havainnollistavat sitä, kuinka suuri kunnan organisaation tuottamien tai ostamien infrastruktuuripalvelujen volyymi on. Omavaraisten kunnallisten yhtiöiden kulut eivät näy teknisen sektorin toimintakuluissa. Kuntien tekninen sektori pitää sisällään eri palveluita, minkä vuoksi luvut eivät ole suoraan vertailukelpoisia.

Lahden seutu

Lahdessa kaupungin infrastruktuurista huolehtii kaupungin tekninen ja ympäristötoimiala, joka tuottaa itse vain harvoja palveluita. Tekninen ja ympäristötoimiala käsittää hallinnon, rakennusvalvonnan ja ympäristöpalvelut, maankäytön sekä kunnallistekniikan suunnittelu- ja tilaamistehtävät (liite 3). Teknisen ja ympäristötoimialan toimintakulut olivat vuonna 2009 vain 26,7 miljoonaa euroa, mikä on 5,3 prosenttia kunnan toimintakuluista. Vuonna 2009 toimialan henkilöstömäärä oli 228 ja se muodosti 4,9 prosenttia kaupungin koko henkilöstöstä (Lahti 2009b). Jopa runsas kolmasosa sen henkilöstöstä työskenteli maankäytön tehtävissä. Teknisen ja ympäristötoimialan toimintaa ohjaavat Lahden tekninen lautakunta, Lahden seudun rakennuslautakunta, Lahden seudun ympäristölautakunta ja Lahden seudun joukkoliikennelautakunta. Kunnan tiloista vastaava tilapalvelu on siirretty teknisen ja ympäristötoimialan alta kaupunginhallituksen alaiseksi taseyksiköksi (Haastattelut 2011). Merkittävästä osasta infrastruktuuripalveluja huolehditaan Lahdessa kunnallisten osakeyhtiöiden kautta. Esimerkiksi kunnallistekniikasta, jätehuollosta, vesihuollosta, asumispalveluista ja kiinteistöhuollosta huolehtivat osakeyhtiöt, joista Lahti omistaa osan tai on yhtiön ainoa omistaja. Lahden pelastuspalveluista huolehtii Päijät-Hämeen liiton kuntayhtymä.

Myös Nastolassa kunnan teknisen toimen tehtäväkenttä on verrattain kapea. Kunta vastaa itse maankäytöstä, kunnallistekniikasta, tilapalveluista ja vesihuollosta (liite 4). Tilapalvelu ja vesihuoltolaitos ovat taseyksikkömuotoisia. Joukkoliikenneasiat on sijoitettu kunnan keskitetyn hallinnon puolelle (Haastattelut 2011). Teknisten palvelujen toimintaa ja muiden infrastruktuuripalvelujen tilaamista ohjaa Nastolassa tekninen lautakunta. Nastolan teknisen sektorin toimintakulut olivat 8,4 miljoonaa euroa (11,8 % kunnan toimintakuluista) ja investointimenot 3,5 miljoonaa euroa (71,0 % kunnan investointikuluista). Teknisessä toimessa työskentelee yhteensä 49 henkeä, mikä on 9,5 prosenttia koko kunnan henkilöstöstä (Nastolan henkilöstöraportti 2010). Muut infrastruktuuripalveluista hankitaan ulkopuolelta tilaamalla.

Nastola kuuluu Lahden seudun ympäristölautakuntaan ja ostaa ympäristöpalvelut ja rakennusvalvonnan Lahdelta (Haastattelut 2011). Myös asumisen viranhaltijatoiminta ostetaan Lahdesta. Osa kuntateknisistä palveluista, jätehuoltopalvelut ja pelastuspalvelut tilataan seudullisilta tuotantoyhtiöiltä ja maakunnan kuntayhtymältä (Haastattelut 2011).

Asikkalassa infrastruktuuripalveluiden järjestäminen on jaettu kahden eri toimen alle. Teknisen toimen toimintaa ohjaa tekninen lautakunta ja ympäristötoimen ympäristölautakunta (liite 5). Tekninen toimi käsittää kunnan kiinteistötoimen, liikenneväylät ja yleiset alueet, konekeskusvarikon, vesihuollon sekä teknisen sektorin hallinnon ja tilajatehtävät. Niistä vesihuoltolaitos on oma taseyksikkönsä. Ympäristötoimessa huolehditaan rakennustarkastuksesta ja ympäristönsuojelusta. Esimerkiksi kaavoitus on organisoitu kunnanhallituksen alle (Haastattelut 2011). Asikkalan teknisen ja ympäristötoimen organisaatio (51 henkilöä) on samansuuruinen kuin Nastolassa, mutta se edustaa jopa 17,1 prosenttia kunnan henkilöstöstä. Nastolaan verrattuna Asikkalan toiminta- ja investointikulut (4,7 M€ ja 1,9 M€) ovat lähes puolet pienemmät. Kuntatekniset palvelut, jätehuoltopalvelut ja pelastustoimi tilataan Nastolan tavoin ulkoa (Haastattelut 2011).

Turun seutu

Turussa infrastruktuuripalveluista huolehtii kaupungin ympäristötoimi (liite 6). Kaupunki huolehtii monista palveluista omalla organisaatiollaan, minkä vuoksi ympäristötoimen tehtäväkenttä on laaja. Vuonna 2009 Turun toimintakulut olivat jopa 320,8 miljoonaa euroa. Ympäristötoimi on jaettu tilaaja-, tuottaja- ja viranomaistehtäviin (Turto 2009). Viranomaistehtävistä Turussa vastaa ympäristö- ja kaavoitusvirasto, jonka yhteydessä toimii joukkoliikennelautakunta, ympäristö- ja kaavoituslautakunta sekä rakennuslautakunta. Varsinaista teknistä lautakuntaa Turussa ei ole. Viraston osuus ympäristötoimen henkilöstöstä on 9,2 prosenttia (Turun henkilöstöraportti 2009).

Muusta kaupungin infrastruktuurista Turussa huolehditaan toistaiseksi vuonna 2009 perustettujen liikelaitosten avulla (Turto 2009). Pyrkimyksenä on viedä toimintaa seudulliseen osakeyhtiömuotoiseen toimintaan. Tilajatehtävistä (kiinteistötoimi ja tilatoimi) huolehtivat kaksi tilajaliikelaitosta, ja tuotannosta (kiinteistöpalvelut, talotoimipalvelut, vesihuolto, kunnallistekniikka, viherpalvelut, satamapalvelut, jätteenpolttu) seitsemän tuotantoliikelaitosta. Liikelaitoksia eivät ohjaa lautakunnat, vaan niiden johtokunnat. Ympäristö- ja kaavoitusviraston ja liikelaitosten yhteenlaskettu henkilöstömäärä muodosti 14,6 prosenttia kaupungin henkilöstöstä ja se oli yhteensä 1 714 henkilötyövuoden suuruinen vuonna 2009. Pelastustoimessa Turku vastaa koko Varsinais-Suomen pelastustehtävistä. Jätehuollosta,

vesihuollosta, asumispalveluista ja joukkoliikennepalveluista huolehditaan Turussa osakeyhtiömuotoisten tuotanto-organisaatioiden avulla.

Kaarinan ympäristöpalveluyksikkö huolehtii useiden infrastruktuuripalveluiden järjestämisestä kaupungissa (liite 7). Ympäristöpalvelut jakaantuvat yleispalveluihin, rakentamispalveluihin, yhdyskuntatekniikkaan, maankäyttöön, tilakeskuksen palveluihin ja ympäristönsuojeluun. Yhdyskuntatekniikka pitää sisällään vesihuollon, lämpölaitoksen, katu- ja puistoyksikön sekä kunnallistekniikan suunnittelun. Tilakeskuksen palvelut käsittävät rakennuttamisen, kiinteistönhoidon, kunnossapidon ja siivouksen. Vesi- ja viemärilaitos ovat taseyksikkömuotoisia. Kaarinan ympäristöpalveluyksikön toimintakulut (25,3 M€) ja henkilöstömäärä (226 henkilöä) ovat lähes samansuuruiset kuin Lahden teknisen ja ympäristötoimialan. Kaarinan investointimenot (10,9 M€) puolestaan ovat vain viidesosa Lahden investointimenoista, mikä selittyy rakennusinvestointien suuruusluokan eroilla. Sektorin asioista päättävät kolme eri lautakuntaa: tekninen lautakunta, kaavoitus- ja rakennuslautakunta sekä ympäristönsuojelulautakunta. Pelastuspalvelut tilataan Turun kaupungilta, ja jätehuolto sekä osa vesihuollon palveluista seudullisilta kuntien osakeyhtiöiltä.

Raision tekninen keskus vastaa merkittävästä osasta kunnallispalveluista (liite 8). Keskus huolehtii ympäristön- ja rakennusvalvonnasta, maankäytöstä, osasta vesihuoltoa, kaukolämmöstä, tilapalveluista (sisältäen siivous- ja ruokapalvelut), tietohallinnosta, kunnallistekniikasta sekä kaupungin talous- ja hallintopalveluista. Vesihuoltolaitos on kunnan alainen taseyksikkö. Keskuksen toimintakulut ovat vertailujoukon toiseksi suurimmat (30,5 M€), tosin alle kymmenesosa Turun toimintamenoista. Keskuksen henkilöstö on 186 hengen suuruinen (Raision henkilöstöraportti 2010). Teknisen keskuksen kulujen (22,9 %) ja henkilöstön (14,8 %) suhteelliset osuudet koko kuntaan verrattuna on kuitenkin samalla tasolla kuin Turulla. Teknisen keskuksen toimintaa ohjaavat kaupungin tekninen lautakunta ja ympäristölautakunta.

Taulukko 5.2 Kohde kuntien teknisen sektorin toimintakulut, investoinnit ja henkilöstömäärät ja niiden suhteelliset osuudet koko kuntaan verrattuna vuonna 2009⁴

	Teknisen sektorin toimintakulut ⁵ (M€)	Sektorin kulujen osuus kunnan toimintakuluista	Teknisen sektorin investointikulut (M€)	Sektorin investointien osuus kunnan investointikuluista	Teknisen sektorin henkilöstö	Sektorin henkilöstön osuus kunnan henkilöstöstä
Lahti	26,7 ⁶	5,3 %	50,5 ⁷	89,3 %	228 hlöä	4,9 %
Nastola	8,4	11,8 %	3,5	71,0 %	49 hlöä (2010)	9,5 %
Asikkala	4,7	10,3 %	1,9	68,4 %	51 hlöä	17,1 %
Turku	320,8	22,5 %	69,6	94,4 %	1714,2 htv	14,6 %
Kaarina	25,3	17,4 %	10,9	92,8 %	226 hlöä	12,4 %
Raisio	30,5	22,9 %	15,7	85,5 %	186 hlöä (2010)	14,8 %

5.2.3 Yhteistyö kohdekunnissa

Sekä Lahden että Turun seudulla tehdään yhteistyötä useassa infrastruktuuripalvelussa. Ensimmäiset yhteistyöhankkeet seuduilla ulottuvat yli 50 vuoden taakse. Yhteistyö on paikoitellen kehittynyt kahdenvälisestä yhteistyöstä seudulliseksi yhteistoiminnaksi. Yhteistyön tekeminen nähdään kuntien infrastruktuuripalveluissa riittävien resurssien ja asiantuntemuksen varmistamisen keinona, sillä teknisen sektorin henkilöstö eläköityy ja uusien rekrytointi on yhä vaikeampaa. Myös kiristynyt lainsäädäntö ja taloudelliset paineet ovat edellyttäneet siirtymistä seudulliseen palvelutuotantoon. (Haastattelut 2011)

Lahden seutu

Lahden seudulla erityisesti tekninen toimi on ollut edelläkävijä kuntien seudullisessa yhteistyössä (Haastattelut 2011). Yhteistyön tekeminen muuttui organisoidummaksi 90-luvun loppupuolella. Tällä hetkellä infrastruktuuripalveluyhteistyön organisointimalleja Lahden seudulla ovat kuntien seudulliset

⁴ Lähteet: Asikkala 2009a; 2009b, Kaarina 2009, Lahti 2009a; 2009b; 2009c, Nastola 2009; 2010, Raisio2009; 2010, Turku 2009a; 2009b.

⁵ Teknisen sektorin toimintakulut käsittävät ne teknisen sektorin palvelut, jotka ovat osa kuntaorganisaation järjestämää toimintaa eli ne kulut, jotka kulkevat kunnan kassan kautta. Kuntaorganisaation alaiset infrastruktuuripalvelut kuvataan myös liitteissä 2-7. Toimintakuluista on jätetty pelastustoimen kulut pois kaikkien kuntien kohdalla.

⁶ Ei sisällä tilakeskus-taseyksikön käyttötalouden menoja.

⁷ Sisältää tilakeskus-taseyksikön investointimenot.

osakeyhtiöt, kuntayhtymä, isäntäkuntamallinen sopimusyhteistyö ja seudulliset lautakunnat. Palvelutuotannon järjestämisessä esiintyviä yhteistyömalleja Lahden seudulla kuvaa taulukko 5.3.

Pelastuspalveluista ja jätehuollosta huolehditaan maakunnallisesti eli Lahden seudun tapauksessa myös seutukunnallisesti. Alueellisen pelastustoimilainsäädännön astuttua voimaan 2004 seudulla on toiminut yhdentoista kunnan pelastuslaitos, joka on kuntayhtymämuotoisen Päijät-Hämeen liiton hallinnassa (Päijät-Hämeen pelastuslaitos 2011a). Sillä on vuorokaudessa keskimäärin 73 pelastus-, palo-, ensihoito- tai vahingontorjuntatehtävää (Päijät-Hämeen pelastuslaitos 2011b). Päijät-Hämeen Jätehuolto Oy on vuonna 1993 perustettu yhtiö, joka hoitaa jätteen käsittelyä ja hyödyntämistä. Sen omistajina on kaksitoista kuntaa. Yhtiössä ei ole mukana seudulla sijaitseva Hartola, mutta siihen kuuluu kaksi maakunnan ulkopuolista kuntaa, Pukkila ja Myrskylä (Päijät-Hämeen Jätehuolto 2011). Nastolankin tarkoituksena oli alun perin huolehtia jätehuoltopalveluistaan omin voimin. Lainsäädännön kiristyessä kaupunki kuitenkin muutti suunnitelmiaan ja liittyi seudullisen jätehuoltoyhtiön omistajaksi kahdeksan vuotta sen perustamisen jälkeen (Haastattelut 2011).

Kunnallisteknisistä palveluista, vesihuollosta ja energihuollosta huolehditaan osassa seudun kunnista osakeyhtiöiden avulla. Vuonna 1990 perustettu Lahti Energia Oy huolehtii sähkö- ja lämpöverkosta Lahden lisäksi Nastolassa, Hollolassa sekä osittain Iitin, Hämeenkosken ja Asikkalan alueella (Lahti Energia 2011a). Lahti Aqua Oy vastaa veden hankinnasta ja puhdistamisesta Lahdessa ja Hollolassa. Yhteistyö alkoi vuonna 2008, kun yhtiö ja Hollola solmivat 15 vuoden sopimuksen (Lahti Aqua 2011a). Käytössä oleva yhteistyömalli on niin sanottu operointimalli, jossa omistus, investoinnit ja maksut säilyvät kunnalla, mutta yhtiö tuottaa vesihuoltopalvelut. Yhteinen vesihuoltoverkosto on laajennettu myös Nastolaan, Orimattilaan ja Kärkölään (Lahti Aqua 2011b).

Lahden seudulla on vuodesta 2004 asti toiminut kunnallistekninen tuotanto-organisaatio, joka toimii nykyään yhtiömuotoisena. Lahden Seudun Kuntatekniikka (LSKT) Oy perustettiin, jotta seudulla säilytettäisiin ammattitaitoinen henkilökunta, jonka lisäksi tavoiteltiin taloudellista hyötyä. Tuotantoyhtiö tarjoaa sen viidelle omistajakunnalle (Lahti, Nastola, Asikkala, Hollola ja Orimattila) katujen, yleisten alueiden ja vesihuollon rakentamispalveluja sekä katujen ja viheralueiden ylläpitoa. Nastolan teknisessä lautakunnassa seudulliseen kunnallistekniikan tuotanto-organisaatioon suhtauduttiin aluksi kriittisesti. Nastolan kaupunginhallitus ja valtuusto sen sijaan halusivat mukaan seudulliseen tuotantotoimintaan, minkä seurauksena Nastola liittyi mukaan. (Haastattelut 2011)

Lahdella on vetovastuu useista viranomaistehtävistä Lahden seudulla. Lahden, Hollolan ja Nastolan ympäristönsuojelutehtävissä on toiminut vuodesta 2006 lähtien yhteinen ympäristönsuojeluyksikkö (Lahti

2011a). Yhteistyön myötä kuntien viranhaltijat siirtyivät Lahden kaupungin palvelukseen, minkä jälkeen Lahti toimii ympäristönsuojelussa isäntäkuntana Nastolalle ja Hollolalle (Haastattelut 2011). Rakennusvalvonnassa aloitettiin yhteistyön tekeminen saman toimintamallin mukaisesti kolme vuotta myöhemmin Lahden, Nastolan ja Kärkölen kesken. Lahti hoitaa muiden kuntien viranomaistehtäviä myös asuntotoimessa, mikä ei ole Suomessa yleistä. Lahti vastaa osasta Nastolan, Asikkalan ja Hollolan viranomaisvalmistelua ja päätöksentekoa (Lahti 2011a). Joukkoliikenteen osalta Lahti on vastannut maakunnan kuntien lupaviranomaistehtävistä vuodesta 2004 (Lahti 2011a). Viisi vuotta myöhemmin perustettiin koko maakunnan kattava joukkoliikennelautakunta (Kuntaliitto 2010).

Taulukko 5.3 Lahden seudun palvelutuotannon yhteistyömalleja⁸

	Organisointi- muoto	Aloitus- /perustamis- vuosi	Yhteistyö- kokoontulo	Liike- vaihto (M€)	Lisätietoja
Lahti Energia Oy	osakeyhtiö	1990	Lahti, Nastola, Hollola, osittain litti, Hämeenkoski ja Asikkala (sähkö- ja lämpöverkoston toimialue)	180,0 (2010)	Lahdella 100 % omistus
Päijät-Hämeen Jätehuolto Oy	seudullinen osakeyhtiö	1993	Lahti, Nastola, Asikkala, Hollola, Orimattila, Hämeenkoski, Kärkölä, Heinola, Padasjoki, Sysmä, Pukkila, Myrskylä	10,0 (2009)	yhtiöllä 9 perustajakuntaa. Orimattila osakkaaksi 1994, Myrskylä ja Pukkila 1995, Sysmä 1996, Nastola 2001
Päijät-Hämeen pelastuslaitos	kuntayhtymä	2004	Lahti, Nastola, Asikkala, Hollola, Hartola, Orimattila, Hämeenkoski, Kärkölä, Heinola, Padasjoki, Sysmä (Päijät-Häme)	-	
Lahden Seudun Kuntatekniikka Oy	seudullinen osakeyhtiö	2004	Lahden, Nastolan, Asikkalan, Hollola, Orimattilan	26,6 (2010)	seudullinen liikelaitos 2004, seudullinen osakeyhtiö 2009

⁸ Lähteet: Lahti Energia 2011a; 2011b; 2011c, Päijät-Hämeen Jätehuolto 2011, Päijät-Hämeen pelastuslaitos 2011b, Lahden Seudun Kuntatekniikka 2011, Lahti Aqua 2011a; 2011b; 2011c, Haastattelut 2011

Joukkoliikenteen lupaviranomais-tehtävät	isäntäkunta + yhteislautakunta	2004	Lahti, Nastola, Asikkala, Hollola, Hartola, Orimattila, Hämeenkoski, Kärkölä, Heinola, Padasjoki, Sysmä (Päijät-Häme)	-	seudullinen joukkoliikente-lautakunta 2009
Ympäristönsuojelu	isäntäkunta + yhteislautakunta	2006	Lahti (isäntäkunta), Nastola, Hollola	-	
Lahti Aqua Oy	sopimusyhteistyö (operointimalli) + osakeyhtiö	2008 (yhteistyö Hollolan kanssa)	Lahti, Hollola (vesihuoltopalvelut), Nastola, Orimattila, Kärkölä (verkostot)	27,1 (2010)	Lahdella 100 % omistus yhtiö perustettu 1994, viiden kunnan seudulliset verkostot 2010–2011
Rakennusvalvonta	isäntäkunta + yhteislautakunta	2009	Lahti (isäntäkunta), Nastola, Kärkölä	-	
Asuntotoimen viranomais-valmistelu	isäntäkunta	2009	Lahti (isäntäkunta), Nastola, Asikkala, Hollola	-	

Lahden seudulla esiintyy yhteisen palvelutuotannon järjestämisen ohella myös muunlaista yhteistyötä. Lahti ylläpitää hankintatoimirengasta, jonka tehtävänä on kilpailuttaa kuntien materiaaliostoja (Haastattelut 2011). Lisäksi Lahti on ylläpitänyt viisikkokuntien paikkatietojärjestelmää vuodesta 2006 lähtien (Kuntatieto 2007). Kaavoituksessa on tehty pitkään epävirallista yhteistyötä seutukunnallisesti. Tällä hetkellä Lahden kaupungin alaisena toimii yhdyskuntasuunnittelun työryhmä, jossa vaihdetaan tietoa maakunta- ja yleiskaavoista. Kun mahdollista, seudulla pyritään hyödyntämään samoja ohjelmistoja ja toteuttamaan yhdessä raja-alueiden kaavoitushankkeita. Myös rakennusvalvonnassa ja ympäristönsuojelussa esiintyy laajempaa epävirallista työryhmäyhteistyötä. (Haastattelut 2011)

Turun seutu

Kohdekunnissa tehtävää palvelutuotannon yhteistyötä esiintyy Turun seudulla vähemmän kuin Lahden seudulla. Yleisin palvelutuotannon yhteistyömalli on kohdekunnissa seudullinen osakeyhtiö. Turulle ei ole viranomaistehtävissä kehittynyt samanlaista isäntäkunta-asemaa, joka Lahdella on. Palvelutuotannon järjestämisessä esiintyviä yhteistyömalleja Turun seudulla kuvaa taulukko 5.4.

Turun Seudun Kaukolämpö Oy vastaa kaukolämmön siirrosta Turun, Kaarinan, Raision ja Naantalın alueella. Yhtiö perustettiin vuonna 1979 ja sen lämmönsiirtojärjestelmä oli ensimmäinen seutukunnallinen verkosto Suomessa (Turun Seudun Kaukolämpö 2011). Turun Seudun Vesi Oy on jo vuonna 1974

perustettu veden tukkutoimittaja, jonka omistaa seitsemän seudun kuntaa (Turun Seudun Vesi 2011). Omistajakuntien lisäksi yhtiö palvelee myös muita seudun kuntia. Uusi vedenottamo aloitti toimintansa 2011, ja sen tarkoituksena on turvata veden riittävyys. Raision ja Naantalien yli 40 vuotta toiminnassa ollut kuntayhtymäpohjainen vesilaitos ja muiden kuntien vesilaitokset ovat poistumassa käytöstä, mutta osakaskunnat vastaavat tulevaisuudessakin veden jakelusta (Haastattelut 2011). Jätehuollosta seudulla vastaa vuonna 2004 perustettu Turun Seudun Jätehuolto, jolla on yhteensä neljätoista osakaskuntaa (Turun Seudun Jätehuolto 2011a).

Turku on järjestänyt vuodesta 2004 lähtien koko Varsinais-Suomen pelastuspalvelut isäntäkuntamallin kautta. Varsinais-Suomen aluepelastuslaitoksen toiminta-alue ulottuu koko maakunnan eli yhteensä 28 kunnan alueelle (Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos 2011a). Aluepelastuslaitoksen yhteydessä Turun alaisena toimii aluepelastuslautakunta. Turun Seudun Puhdistamo Oy on vuonna 2009 toimintansa aloittanut yhtiö, joka huolehtii jäteveden puhdistuksesta kymmenessä seudun kunnista (Turun Seudun Puhdistamo 2011). Se korvasi viisi teknologialtaan vanhentunutta laitosta (Turto 2009). Viranomaisyhteistyötä esiintyy Raision, Maskun, Mynämäen, Nousiaisten ja Ruskon kesken. Raisio on järjestänyt vuodesta 2009 lähtien ympäristönsuojelutehtävät Turun seudun pohjoisosan neljälle kunnalle. Myös Kaarinalla ja itäisellä naapurikunnalla Sauvolla oli yhteistyösopimus ympäristönsuojelussa, mutta sopimusta päätettiin olla jatkamatta enää vuonna 2011. Kaupunkimaisen Kaarinan toimintamalli ei sopinut vähäväkiseen ja maaseutumaisempaan Sauvoon. (Haastattelut 2011)

Turun seudulla on lisäksi muutaman kunnan välisiä yhteistyöjärjestelyitä ja epävirallista seudullista yhteistyötä. Turku ja Kaarina käyttävät samaa paikkatietojärjestelmää kaavoituksessa. Turun kaupungin hankinta- ja logistiikkakeskus ylläpitää yhteistyösopimuksiin pohjautuvaa seudullista hankintatoimintaa. Kaarina on osallistunut yhteistyöhön bulkkituotteissa, Raisio puolestaan ei. Seudulla toimii lisäksi teknisen sektorin koordinoitiryhmä, joka käsittelee maankäytön, asumisen ja liikenteen asioita ja laatii esimerkiksi selvityksiä yhteistyömahdollisuuksista. Seudulla on myös esiintynyt siirtohinnoitteluyhteistyötä mittaus- ja geodeettitehtävissä. Siinä kunnat ovat varautuneet muutoksiin kapasiteettitarpeessa sopimalla hinnat valmiiksi sille, mikäli tarvitsevat apua resursoinnissa. (Haastattelut 2011)

Taulukko 5.4 Turun seudun palvelutuotannon yhteistyömalleja ⁹

	Organisointi- muoto	Aloitus- /perustamis- vuosi	Yhteistyö- koonpano	Liike- vaihto (M€)	Lisätietoja
Turun Seudun Kaukolämpö Oy	seudullinen osakeyhtiö	1979	Turku, Kaarina, Raisio, Naantali	1,7 (2010)	
Turun Seudun Vesi Oy	seudullinen osakeyhtiö	1974	Turku, Kaarina, Lieto, Paimio, Länsi-Turunmaa sekä Raisio, Naantali	-	uuden vedenottamon toiminta alkoi 2011
Turun Seudun Jätehuolto Oy	seudullinen osakeyhtiö	2004	Turku, Kaarina, Raisio, Naantali, Parainen, Lieto (perustajakunnat), Aura, Länsi-Turunmaa, Marttila, Masku, Mynämäki, Nousiainen, Pöytyä, Rusko, Tarvasjoki	21,4 (2010)	yhtiö syntyi Turun ja Paraisten jätelaitosten sekä Lounaisrannikon jätehuollon kuntayhtymän fuusiona, loput kunnat osakkaiksi 2005
Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos	isäntäkunta + seudullinen lautakunta	2004	Varsinais-Suomen maakunnan kunnat	-	
Turun Seudun Puhdistamo Oy	seudullinen osakeyhtiö	2009 (toiminta käynnistyi)	Turku, Kaarina, Raisio, Naantali, Lieto, Paimio, Masku, Mynämäki, Nousiainen, Rusko	14,1 (2010)	yhtiö perustettu 2002, Raisio osakkaaksi vasta 2009
Ympäristönsuojelu	ostopalvelut	2009	Raisio (isäntäkunta), Masku, Mynämäki, Nousiainen, Rusko	-	

5.2.4 Yhteistyömallien arviointi

Yhteistyön onnistumiseen liittyy olennaisesti sopivan yhteistyömallin valinta. Kuntien kokoeroilla ja toimintakulttuureilla on merkitystä siinä, kuinka hyvin yhteistyö lopulta toimii. Suuri koko voi johtaa toimintamalleihin, joita pienet kunnat vierastavat. Myös kuntien kaupunki- tai maaseutumaisuus vaikuttaa palvelutuotannossa. Monet yhteistyöhön liittyvistä haasteista liittyvät perustamisvaiheeseen. Kun yhteistyö on saatu käynnistettyä ja toiminta alkanut, haasteellisimmasta osuudesta on yleensä jo selvitty. Yhteistyömallit sisältävät erilaisia heikkouksia ja vahvuuksia ja niiden soveltuvuus eri infrastruktuuripalvelujen tapauksessa vaihtelee.

⁹Lähteet: Turun Seudun Kaukolämpö 2011, Turun Seudun Vesi 2011, Turun Seudun Jätehuolto 2005; 2011a; 2011b, Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos 2011a; 2011b, Turun Seudun Puhdistamo 2011, Haastattelut 2011

Isäntäkuntamalli

Isäntäkuntamallin mukaista yhteistyötä esiintyy Turun seudulla pelastuspalveluissa ja ympäristönsuojelussa sekä Lahden seudulla ympäristönsuojelussa, rakennusvalvonnassa, asumisessa ja joukkoliikenteen viranomaistehtävissä. Mallissa isäntänä toimiva kunta myy palveluita muille kunnille ja laskuttaa niitä. Erityisesti viranomaistehtävissä isäntäkuntamalli on vallitseva yhteistyömuoto. Viranomaistehtävien kustannukset kohdennetaan kuntien asukaslukujen tai käytön ja asukasluvun yhdistelmän mukaan. Lahti toimii vetäjänä monessa isäntäkuntapohjaisessa yhteistyömallissa. Nastolassa on oltu erittäin tyytyväisiä Lahti-Nastola-Hollola-alueen ympäristönsuojeluyhteistyöhön. Yhteistyön onnistumisen taustalla on ollut huolellisesti valmisteltu yhteistyön suunnittelu ja liikkeellelähtö sekä riittävä tiedottaminen jokaisessa vaiheessa. (Haastattelut 2011)

Viranomaisyhteistyö on Lahden näkökulmasta toiminut hyvin, mutta tiedonvälitys ja seudullisen organisaation hallinnointi on toisinaan työlästä. Lahti-Nastola-Kärkölä-kokoonpanolla käynnistetty rakennusvalvontayhteistyö ei puolestaan Nastolan mukaan ole alkanut toivotunlaisesti sen vuoksi, ettei sen alkuvaiheeseen ohjattu tarvittavia lisäresursseja. Isäntäkuntamalliin haasteet liittyvät sen läpinäkyvyyteen ja päätöksentekoon. Osaan yhteistyömalleja kuuluu myös yhteisen lautakunnan perustaminen, mikä varmistaa että myös palvelujen ohjaus tapahtuu seudullisesti. Vaikka palvelulle perustettaisiinkin yhteislautakunta, palveluita ostavilla kunnilla voi olla heikentyneet mahdollisuudet vaikuttaa ostamaansa toimintaan. Esimerkiksi Varsinais-Suomen Pelastuslaitoksen toiminta-alueeseen kuuluu 28 kuntaa, mutta laitoksen lautakunnan koko on viisitoista henkilöä eli vain noin puolet kuntien määrästä. (Haastattelut 2011, Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos 2011b)

Kuntayhtymä

Kuntayhtymiä ei nähdä mielekkäinä yhteistyömalleina kummallakaan seudulla. Kuntayhtymäpohjaista yhteistyötä tehdään Päijät-Hämeessä pelastuspalveluissa Päijät-Hämeen liiton kautta. Asikkalan näkökulmasta kuntayhtymän kanssa asiointia leimaa neuvottelumahdollisuuksien puute. Kuntayhtymän asiakkailta ei ole mahdollista vaikuttaa palvelujen kustannuksiin tai palvelutasoon. Kuntayhtymien koetaankin alkavan elää omaa elämäänsä kuntien rahoilla. Ne laskuttavat tuottamistaan palveluista kuntia, eikä niillä yleensä ole omaa varainhankintaa. Kuntayhtymissä sisäänrakennettua kannustinta ei ole verrattuna esimerkiksi osakeyhtiöihin, joiden tulee lähtökohtaisesti pyrkiä tehokkuuteen ja tavoitella voittoa. (Haastattelut 2011)

Seudullinen liikelaitos

Tällä hetkellä kohdekunnissa ei toimi seudullisia liikelaitoksia. Lahden Seudun Kuntatekniikka Oy ehti toimia liikelaitosmuodossa ensimmäiset viisi toimintavuottaan, jolloin Lahden seudun kuntien oli mahdollista harjoitella sekä seudullista toimintaa että tilaaja-tuottajamallia. Liikelaitosmuotoinen toiminta eroaa perinteisestä virastomaisesta toiminnasta. Liikelaitoksia valvotaan johtokuntien avulla sisältäpäin, samansuuntaisesti kuin hallitukset valvovat osakeyhtiöitä, kun taas virastojen toimintaa ohjaavat tuotantotoiminnasta erillään olevat lautakunnat. Virastomallissa positiivinen tulos ei hyödytä itse yksikköä sen palautuessa kaupungin kassaan, mutta liikelaitoksissa varat voidaan hyödyntää esimerkiksi korjausinvestointeihin. Osakeyhtiöön verrattuna liikelaitosmallissa tilaaja eli kunta pystyy saamaan tarkkaa tietoa tuotantotoiminnasta ja esimerkiksi sen kustannuksista. Liikelaitokset mielletään yleensä omaksi toiminnaksi, kun taas osakeyhtiöiden toiminnasta muodostuu ulkoista toimintaa. Liikelaitosmalliin mukaantulo sen perustamisen jälkeen voi olla hankalaa, kun rahoitus- ja omistusosuuksista on jo sovittu. (Haastattelut 2011, Turto 2009)

Seudullinen osakeyhtiö

Kuntien yhteisiä osakeyhtiöitä esiintyy kohdekuntien infrastruktuuripalveluissa useita: Turun seudulla kaukolämmössä ja jäte- ja vesihuollossa sekä Lahden seudulla energia- vesi- ja jätehuollossa ja kuntatekniikassa. Seudulliset osakeyhtiöt toimivat joko siten, että kunnat solmivat niiden kanssa tuotantosopimuksen vuosittain tai yhtiöt laskuttavat suoraan asukkaita. Esimerkiksi Turun ja Lahden seutujen jätehuoltoyhtiöt keräävät toimintatulonsa asukkailta. Jätehuoltoyhtiöt toimivat melko itsenäisesti ja niissä kuntien omistuksella on lähinnä päätösvallallinen merkitys. Molemmat Turun seudulliset vesiyhtiöt puolestaan rahoittavat toimintansa asiakasmaksuilla siten, että puhdistamon rahoitus kulkee veden tukkutoimittajayhtiön kautta. Seudullisia osakeyhtiöitä perustaessa kunnat sopivat osakepääoman ja päätösvallan jakautumisesta. Lahden Seudun Kuntatekniikka Oy:n hallituksessa on edustajat jokaisesta omistajakunnasta siten, että Lahdella on kaksi edustajaa ja muilla neljällä kunnalla yksi kullakin. Turun seudun vesihuoltoyhtiöissä osuudet jaettiin kuntien jätevesimäärävarausten mukaisesti, puhdistamoyhtiössä huomioitiin määräärvioiden lisäksi myös veden likaisuus. Turun omistusosuus puhdistamoyhtiöstä on 69 prosenttia, Raision 10 prosenttia ja Kaarinan 9 prosenttia ja muiden kuntien osuudet vaihtelevat 0,4 prosentin ja 3,6 prosentin välillä. (Haastattelut 2011, Turun Seudun Puhdistamo 2011)

Osakeyhtiöiden vahvuutena nähdään se, että ne voivat investoida ja kehittää toimintaansa. Osakeyhtiön toimintaa määrittää osakeyhtiölaki, jonka mukaan myös kunnallisten yhtiöiden tavoitteena on tuottaa

voittoa. Yhtiömuotoiseen toimintaan kuuluu olennaisesti kilpailuttaminen ja neuvottelemine sopimuksia laadittaessa. Tällöin tilaajan näkemyksillä on paremmat mahdollisuudet heijastua tuotantotoimintaan kuin esimerkiksi kuntayhtymämallissa, jossa tilaajan neuvotteluasema on heikko. Osakeyhtiömuotoisuus lisää tuotantotoiminnan vapausastetta, mutta sen on myös koettu vähentävän tuotantotoiminnan läpinäkyvyyttä ja vaikeuttavan tiedonsaantia. Vaikka yhtiöt voisivat jakaa tietoa omasta toiminnastaan, ne harvoin tekevät niin. Lahden Seudun Kuntatekniikka Oy:n toimintaan on oltu pääosin tyytyväisiä sekä Asikkalan, Lahden että Nastolan taholta, mihin on vaikuttanut tuotantoyhtiön palveluasenne ja toiminnan joustavuus. Yhtiön ulkoisessa tiedottamisessa on kuitenkin nähty parannettavaa. (Haastattelut 2011)

Lahden Seudun Kunnallistekniikka Oy:n tapauksessa Nastolan ja Asikkalan mukaan osakeyhtiömalliin siirtyminen ei ole merkinnyt suuria mullistuksia tilaajan näkökulmasta. Palvelujen tuotantoketju ei ole muuttunut, sillä edelleen merkittävästä osasta palvelujen toimittamisesta vastaavat aliurakoitsijat. Seudullisten osakeyhtiöiden haasteeksi voi kuitenkin muodostua erilaiset näkemykset yhtiön asemasta toimialan muihin toimijoihin nähden. Yhtiön suurimmalla omistajalla nähdään olevan valta päättää seudullisen osakeyhtiön eloonjäämisestä kilpailuttamisten myötä. Yhtiön häviäminen kilpailutuksissa on voinut merkitä palvelukapasiteetin laskua ja aiheuttanut pelkoa kunnallisen tuotanto-organisaation katoamisesta markkinoilta. Lahden näkökulmasta LSKT Oy on yritys muiden markkinoilla toimivien yhtiöiden joukossa. Asikkala, Nastola ja tuotantoyhtiö näkevät LSKT Oy:n puolestaan nimenomaan kunnallisena toimijana. Tuotantoyhtiö itse katsoo, että sitä tulisi hyödyntää vahvemmin kunnallisena yhtiönä, jolloin omistajien tavoitteena on yhtiön toiminnan kehittäminen ja tukeminen. Lahti puolestaan korostaa mahdollisimman alhaisten tuotantokustannusten merkitystä. Vaikka LSKT Oy toimii pääasiassa omakustannehinnalla, yksityiset yritykset pystyvät madaltamaan omakustannehintaansa kunnallista tuotantoyhtiötä alemmaksi. Nastolassa *in-house*-yhtiöiden nähdään helpottavan kunnan toimintaa erityisesti vaikeina aikoina. (Haastattelut 2011)

5.2.5 Yhteistyön vaikutukset

Hyödyt

Yhteistyöstä on koitunut tarkastelluille kunnille useita hyötyjä. Sen avulla on pystytty saavuttamaan korkeampi asiantuntemus, lisäämään palvelutuotannon vakautta, palveluvarmuutta ja laatua, vähentämään kunnan omia palveluvelvoitteita sekä saatu aikaan taloudellisia hyötyjä. Asiantuntemuksen lisääminen ja osaamisen tason nostaminen nähdään yhteistyön merkittävänä etuna kaikissa kunnissa. Korkeampi osaaminen näkyy ajan ja vaivan säästymisenä ja parempana laatuna. Esimerkiksi ympäristönsuojelu edellyttää lainsäädännön erityisosaamista, jota pitää ylläpitää lainsäädännön kehittyessä. Sekä Lahden että

Turun seuduilla ympäristönvalvontayhteistyö on mahdollistanut erikoistumisen ja sujuvamat työjärjestelyt. Esimerkiksi pienellä kunnalla viranomaistehtävän resurssitarve voi olla alle yksi henkilötyövuosi, jolloin yhteistyö on keino hankkia palvelua juuri tarpeen mukainen määrä. (Haastattelut 2011)

Yhteistoiminta ja yhteisorganisaatiot vähentävät toiminnan haavoittuvuutta, ja suurempaan asiantuntevaan organisaatioon on helpompi saada henkilöstöä. LSKT Oy on Lahden seudulla vähentänyt henkilöstöhallinnon kuormitusta ja kunnan toimintariskiä sekä mahdollistanut sen, että kunnat voivat keskittyä paremmin tilaajatehtävään. Lahti korostaa sitä, että nykyään kaupungin ei tarvitse enää suunnitella sitä, miten voitto syntyy. Sen sijaan voidaan keskittyä tilaamaan valittu taso mahdollisimman edullisesti. LSKT Oy:n näkökulmasta seudullinen tuotanto-organisaatio mahdollistaa sen, että pienet kunnat voivat pitää kuntatekniset organisaationsa pieninä. Lisäksi tilausten keskittäminen aiheuttaa volyymihyötyjä, minkä vuoksi hinnat ovat paikoitellen edullisemmat kuin tilanteessa jossa kunnat toimisivat omin avuin. Koska yhtiöllä on omaa tuotantoa jatkuvasti, sillä on myös enemmän yksityiskohtaista tietoa ja parempi osaaminen ulkopuolisilta urakoitsijoilta tilaamiseen. Tällöin urakoitsijoiden yritykset hyötyä tilaajan osaamattomuuden kustannuksella osataan hallita paremmin. (Haastattelut 2011)

Kaarinan näkökulmasta infrastruktuuripalveluyhteistyö on parantanut laatua ja palveluvarmuutta. Ilman yhteistyötä ei todennäköisesti pystyittäisi tarjoamaan samaa palvelutasoa. Nastolan näkökulman mukaan yhteistyö ei puolestaan ole aiheuttanut merkittäviä muutoksia laadun tai kustannusten osalta. Esimerkiksi Lahden seudun yhteinen joukkoliikennelautakunta ei ole tuonut muutoksia palvelutasoon. LSKT Oy:n toiminta on Asikkalan alueella kasvattanut viheralueiden ja teiden hallinnan tasoa. Turun seudun puhdistamo on merkinnyt parempaa ja tasaisempaa laatua jäteveden puhdistuksessa, sillä isokokoinen puhdistamo toimii tehokkaammin. Aiemmin tytenpoisto jätevedessä jäi noin 50 prosentin tasolle, kun se nykyään on yli 70 prosentin. Esimerkiksi Raision vanha vedenpuhdistamo toimitti likaisempaa vettä suuremmalla vaihteluvälillä. Uuden puhdistamon seurauksena merialueen tila on parantunut ja myös muut viranomaisten asettamat jäteveden puhdistuksen laatuvaatimukset täyttyvät paremmin. Uudelta seudulliselta veden tukkutoimittajalta odotetaan myös laadun paranemista ja parempaa veden määrän riittävyttä. Raisiossa puhdasta vettä ei ole aina riittänyt tarpeeksi, jolloin Raisio on hakenut kriisivettä Turusta. (Haastattelut 2011)

Yhteistyöstä on Kaarinan mukaan saatu taloudellisia hyötyjä. Se on helpottanut suurten investointien tekemistä ja kasvattaa kustannustehokkuutta. Turun seudun puhdistamoyhtiön suuruuden ekonomia on ollut selvästi havaittavissa, sillä sen perustamisen myötä hinnat laskivat puhdistettua vesikuutiota kohti.

Ympäristösuojelutehtävien osalta Rasion ja Nastolan mukaan molemmat kunnista tarvitsisivat suuremmat resurssit, mikäli ne toimisivat itsenäisesti. Lahden seudun hankintarenkaassa on myös pystytty saavuttamaan volyymietuja osassa massatuotteita. Asikkalan näkemyksen mukaan osassa hankkeita on mahdollista neuvotella korkeampi alennusprosentti omilla kontakteilla, kuin mikä renkaassa on mahdollinen. Nastolan mukaan yhteistyöstä saadaan harvoin kustannussäästöjä, ainakaan alussa. Rasion näkemyksen mukaan kustannusvaikutusten todentaminen vaatisi paljon selvittelyä. Päijät-Hämeen pelastuspalveluissa etuna aiempaan itsenäiseen palvelutuotantoon on se, että vaikka palvelujen kustannustaso on jäykkä, se tiedetään jo vuoden alussa. Esimerkiksi Asikkalassa palvelun kustannuksilla oli taipumus nousta suunniteltua korkeammiksi, kun palvelut järjestettiin kunnassa. (Haastattelut 2011)

Yhteistyön kustannusvaikutuksista on laadittu lähinnä etukäteisarvioita ja ennakkolaskelmia, jotka useimmiten osoittavat taloudellista hyötyä kunnille. Kaarinan mukaan on haasteellista arvioida olisiko joku toinen vaihtoehto kuin yhteistyö ollut parempi tai kustannustehokkaampi jälkikäteen. Esimerkiksi jätehuollon yhteistyössä Rasion henkilöstö siirtyi uuteen yhtiöön, minkä seurauksena henkilöstön palkkakulut ja jätehuollon toimintatulot siirtyivät sinne toiminnan mukana. Puhdistamon kohdalla Rasion puhdistamon henkilöstö siirtyi kuitenkin kaupungin muihin vesihuollon tehtäviin eli on edelleen kaupungin palkkalistoilla. (Haastattelut 2011)

LSKT Oy:n kustannusvaikutuksia on yritetty laskea, mutta se on osoittautunut vaikeaksi. Lahden taseesta siirtyi yli sadan ihmisen työpanos osakeyhtiöön, mikä laski Lahden palkkakuluja. Työtä on pystytty jakamaan uudelleen ja kuntateknisen kokonaishenkilöstön määrä on laskenut, mikä on toisaalta korottanut jonkin verran alihankinnan määrää. Se tiedetään, että Lahdessa on kuitenkin joka vuosi allukoitu vähemmän rahaa kuntateknisiin palveluihin ja kustannukset on saatu halvemmiksi kilpailuttamalla eri toimijoita. Lahti arvioi osan infrastruktuuripalvelujensa laatua mittaamalla vuosittain asukkaiden tyytyväisyyttä niihin. Palvelukyselyissä on muun muassa ilmennyt, että asukkaiden tyytyväisyys alueiden hoitoon on LSKT Oy:n alueella suurempi kuin yksityisten urakoitsijoiden alueella. Syynä korkeampaan tyytyväisyyteen voi Lahden mukaan olla seudullisen tuotantoyhtiön paikoitellen tuottama ylilaatu, jolloin alueilla on ylläpidetty sovittua korkeampaa palvelutasoa. (Haastattelut 2011)

Haitat

Yhteistyöstä on myös aiheutunut haittoja kohdekunnissa. Yhteistyö on voinut merkitä lisääntyntä byrokratiaa, korkeampia kustannuksia ja alhaisempaa kontrollia palvelutuotannosta tai kuntien taloudesta. Erityisesti suunnittelu- ja käynnistysvaiheessa yhteistyö vaatii lisätyötä. Lahden näkökulmasta isäntäkuntamallisen viranomaisyhteistyön käänköpuolena on se, että se on monimutkaistanut käytännön

hallintotoimintaa. Osassa viraston toiminnoista toimitaan Lahden kaupungin sisäisesti ja osassa seudullisesti eri kuntien kesken. Myös lautakuntatyöskentely koetaan selkeämpänä kunnan sisäisissä lautakunnissa verrattuna seudullisiin lautakuntiin. Esimerkiksi koko maakunnan kattavassa joukkoliikennelautakunnassa tehdään päätöksiä maakunnan linja-autoreiteistä. Tällöin päädytään käsittelemään laajoja ja monimutkaisia asioita useiden erilaisista kunnista tulevien osapuolten kesken. (Haastattelut 2011)

Kaarinan mukaan kunnan kyky hallita talouttaan voi heikentyä yhteistyön myötä, kun toiminnot siirtyvät ulos kunnan organisaatiosta. Palvelukustannusten automaattinen vuosittainen nousu pelastuspalveluissa on pienentänyt muiden infrastruktuuripalvelujen toimintavaraa Asikkalassa. Myös palvelutaso on laskenut eivätkä palvelutasomäärittelyt pidä aina paikkaansa pelastuspalvelujen kohdalla. Turun Seudun Vesi Oy:n kohdalla viimeisin laitosinvestointi on osoittautunut merkittävästi kalliimmaksi kuin mitä suunnitteluvaiheessa arvioitiin. Laitosinvestoinnin lisäksi myös veden hinta tulee nousemaan. Suuri koko merkitsee mahdollisuutta saada asiantuntevampi henkilöstö, mikä johtaa myös korkeampiin palkkakustannuksiin. Asikkalan mukaan rakennusvalvontayhteistyön seurauksena rakennuslupien hinta on kallistunut. Hankintayhteistyön vaarana on puolestaan liika kilpailuttaminen ja se, etteivät keskitetyt hankinnat välttämättä tuo kustannushyötyjä. Mikäli hankintaan liittyy yksilöllisiä tarpeita, on monesti halvempaa kilpailuttaa itsenäisesti. Lahdessa kuntateknisten palveluiden kohdalla on myös huomattu esiintyvän mittakaavahaittoja: palveluvolyymien suuruus on voinut painaa palvelujen laatua alaspäin kaupungin alueella. (Haastattelut 2011)

Kunnassa voidaan myös kokea, että sen kontrolli palvelutuotannosta on heikentynyt. Kohdekuntien valtuustoissa ja lautakunnissa nähdään paikoitellen, että yhteistyömallien myötä päätöksenteko siirtyy kauemmaksi kunnasta ja tiedonsaanti vaikeutuu. Asikkalan mukaan kuntalaisten tai valtuuston palautteeseen pystytään yhteistyön tekemisestä huolimatta pääasiassa reagoimaan edelleen nopeasti. Mikäli esimerkiksi halutaan vaikuttaa uimarannan kuntoon tai rakennushankkeisiin, tekninen sektori laatii laskelmat ehdotetusta toimenpiteestä. Pelastuspalvelujen tuotantoon vaikuttaminen on kuitenkin vaikeaa. (Haastattelut 2011)

Lahden näkemyksen mukaan yhteistyö ei puolestaan ole muuttanut luottamushenkilöiden tai asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Se, millä on Lahden mukaan merkitystä, on se, että tilaajatehtävät ovat edelleen lautakunnan alaisia. Nastolassa on pyritty järjestämään eri toimijoiden kesken lautakuntavierailuja, jotta luottamushenkilöt voivat olla suoraan yhteydessä aliurakoitsijoihin. Myös hallituspaikkojen jako aiheuttaa monesti keskustelua luottamuselimityksissä, sillä toimielinten kokoa ei voida kasvattaa loputtomasti. Esimerkiksi Raison näkemyksen mukaan toimielimen toiminnallisuus kärsii, mikäli sen kokoonpano alkaa

lähennellä kahtakymmentä jäsentä. Tällöin yleensä turvaudutaan kiertojärjestelyyn, jossa kaikilla kunnilla ei ole varsinaista edustajaa hallituksessa. (Haastattelut 2011)

Suurikokoisten seudullisten osakeyhtiöiden kohdalla kuntien nähdään menettävän sananvaltaansa. Lahdessa on noussut esiin tarve vahvistaa Päijät-Hämeen jätehuoltoyhtiön konserniohjausta erityisesti luottamusmiesten ja yhtiön välillä. Yhtiöiden kontrollointi on sitä vaikeampaa, mitä pienempi on kunnan omistusosuus. Kunnat, joilla on suuri osuus yhtiöistä, eivät voi yksin päättää yhtiön asioista mutta pystyvät estämään itselleen epämieluisat hankkeet. Asikkalan mukaan luottamushenkilöillä ei kuitenkaan välttämättä ole tietämystä osakeyhtiöiden velvoitteista ja siitä, kuinka niiden toimintaan on mahdollista vaikuttaa. Luottamushenkilöt haluavat toisinaan tietoonsa sellaisia asioita, joita ei voi edellyttää luovutettavaksi sopimus pohjaisessa suhteessa. Sekä Lahti että LSKT Oy kokevat, että Lahden osakeyhtiömuotoinen toiminta on vaatinut totuttelua yhtiön ja virkamiesten välisen tiedonjaon osalta. Vaikka tiedon jakamista koskevaa veloitetta ei osakeyhtiömuodossa ole, kunnan virkamiehet kuulisivat mielellään enemmän yksityiskohtia tuotantokustannusten jakautumisesta. Yhteistyössä haasteena voi olla myös se, että asukkaat eivät tiedä, että tuottajana toimii joku muu kuin oma kotikunta. Tämä voi johtaa väärän tahon kuormittumiseen esimerkiksi palautetta antaessa. Myös se, mikä on tilaajan rooli palautteen suhteen, ei välttämättä ole selvää. (Haastattelut 2011)

Kuntaliitokseen verrattuna yhteistyö nähdään monimutkaisempana hallintamallina seudullisessa palvelutuotannossa. Yhteistyön tekemiseen liittyy suuri määrä erilaisia sopimuksia ja toimielimiä. Lahti näkee nykyiset yhteistyömallit verrattain vaatimattomina: päätöksenteko ja rahankäyttö tapahtuvat yhä kuntakohtaisesti. Nastolan mukaan yhden kunnan malli olisi selkeämpi, mutta suuri koko voisi tuoda kuntaan kankeutta. Pienen ja keskisuuren kunnan etuna on se, että hankkeet ja niiden rahoitus on mahdollista hankkia ripeästi. Lahden mukaan yhden kunnan mallin etuna olisi se, että pystyttäisiin paremmin priorisoimaan seudun asioita. Palvelurakenteen muutosten tekeminen kuntaliitosten jälkeen olisi tosin todennäköisesti haasteellista. (Haastattelut 2011)

5.2.6 Milloin yhteistyö nähdään kannattavana infrastruktuuripalveluissa?

Kunnissa on eriäviä näkemyksiä siitä, missä infrastruktuuripalveluissa seudullisen yhteistyön tekeminen on kannattavaa. Kaikissa kohdekunnissa yhteistyö infrastruktuuripalveluissa nähtiin kuitenkin pääpiirteittäin positiivisena ja järkevänä. Turku oli vahvasti seudullisen infrastruktuuripalvelujen järjestämisen kannalla. Kaarinan näkökulmasta valtaosa teknisen sektorin palveluista tulisi tehdä kuntien yhteistyönä, mikäli ei ole erityistä syytä tehdä niitä kuntakohtaisesti. Kaarinan mukaan infrastruktuuripalveluyhteistyötä puoltaa palveluiden bulkkimaisuus ja palvelutuotannon samansuuntaiset operatiiviset lainalaisuudet kunnasta

riippumatta. Asikkala näkee, ettei kuitenkaan voida suoraan sanoa mitä palveluita tulee tehdä itse ja mitä seudullisesti kuntien erilaisuudesta johtuen. Vaikka yhteistyö on tarpeellista, Raision mukaan mahdollisimman suuri osa palveluista haluttaisiin pitää lähellä ja välttää palvelutuotannon liiallista keskittämistä. (Haastattelut 2011)

Nastolan näkemyksen mukaan yhteistyötä kannattaa tehdä palveluissa, joihin liittyy laajaa lainsäädäntöä, kuten ympäristönsuojelussa ja rakennusvalvonnassa. Asikkalan mukaan viranomaistehtävien yhteistyöstä syntyy sitä tärkeämpää, mitä tiukemmaksi lainsäädäntö etenee. Nastolan kokoisessa kunnassa ei ole tarvetta täysipäiväiselle rakennuslakimiehelle. Lahden mukaan viranomaistehtävissä yhteistyökokoonpanojen olisi hyvä olla samat, sillä se palvelisi erityisesti lautakuntarakennetta. Myös Asikkalan mukaan rakennus- ja ympäristönvalvontatehtävät kannattaa pitää yhdessä. Kaavoitusyhteistyössä Raision mukaan mahdollisia toimintamalleja voisivat isäntäkuntamallin lisäksi olla myös seudullinen liikelaitos tai kuntayhtymä. Tosin vaikka viranomaistehtävien tarkastustoimintaa olisikin mahdollista suorittaa yhtiössä, sen siirtämistä ulos kuntien omasta organisaatiosta todennäköisesti vierastettaisiin. (Haastattelut 2011)

Infrastruktuuripalvelut, joissa hyödytään suuresta yksikkökoosta, nähdään mielekkäinä yhteistyöalueina. Asikkalan näkemyksen mukaan vesi- ja viemärlaitosten kohdalla yhteistoiminta on kannattavaa. Vesihuollon osaajista on pulaa ja osaamisen tasoa tulisi nostaa nykyisestä. Raision mukaan kartta- ja mittauspalveluissa suuri yksikkö voisi olla hyödyllinen. Kaarinan ja Asikkalan mukaan kiinteistöomaisuutta kannattaisi hallinnoida suuremman yksikön voimin. Yhteistyö olisi hyödyllistä etenkin kiinteistövalvonnassa ja kiinteistöjen hallintajärjestelmissä. Kaarinan mukaan kiinteistöpalvelujen keskittäminen voisi kuitenkin osoittautua tulenaraksi kysymykseksi kunnassa. Lisäksi kuntien teknisen sektorin varastot voitaisiin yhdistää. Toimialoilla, joilla palveluita myydään suoraan asukkaille, yhtiöittäminen on selkeä vaihtoehto. Esimerkiksi Lahden Seudun Kuntatekniikka Oy:n malli olisi tuotantoyhtiön mukaan laajennettavissa esimerkiksi kiinteistöhuoltoon, joka voisi kattaa myös ruokahuollon ja siivouspalvelun. Siinä tapauksessa kunnallisesta toimijasta olisi mahdollista saada markkinatoimija. (Haastattelut 2011)

Raision mukaan palveluissa, joissa kuntarajat selkeästi haittaavat toimintaa kuten katujen kunnossapidossa, seudullinen yhteistyö on myös järkevää. Nastola ei rajaa yhteistyön mahdollisuutta pois kunnallistekniikassa mutta kokee, ettei yhteistyö siinä ole niin olennaista. Suurten aliurakoitsijoiden myötä samat yritykset ja ihmiset toimivat lopulta samalla alueella. Lisäksi kunnallistekniikassa etäisyyskysymyksestä muodostuu merkittävä, sillä matkustusajat ja -kustannukset voivat kohota hyvin korkeiksi ja aiheuttaa sekavuutta. Ainoa infrastruktuuripalvelualue, jossa kuntien yhteistoimintaan

suhtauduttiin kriittisesti, oli kaavoitus ja maankäyttö. Se nähdään kunnissa strategisena toimialueena, josta vastataan itse niin pitkään, kun kunta on itsenäinen. (Haastattelut 2011)

Sopivankokoisen yhteistyöalueen etsintään liittyy monenlaisia tekijöitä. Nastolan mukaan suuressa roolissa yhteistyöalueen muodostumisessa ovat kuntien suhteelliset kokoerot. Yhteistyö samanvahvuisten kuntien kesken on helpompaa. Kaarina korostaa myös kuntaprofiilien samankaltaisuutta eli muun muassa sitä, ovatko kunnat kaupunki- vai maaseutumaisia. Lahti painottaa, että yhteistyö monimutkaistuu sen myötä, mitä enemmän yhteistyössä on kuntia mukana. Kuntien yhteistoiminta-alueeksi on usein esitetty työssäkäyntialueita. Kaarinan mukaan työssäkäyntialue ei kuitenkaan monissa palveluissa ole tarkoituksenmukainen. Nastola näkee työssäkäyntialueluokituksen etuna sen, että siinä alueen hyödyt todennäköisesti tasoittuvat pitkällä aikavälillä. Esimerkiksi uudet työpaikat hyödyttävät koko seutua. (Haastattelut 2011)

Kaarinan näkökulmasta Turun seudun viisikkokunnat muodostavat fyysisesti selkeän kokonaisuuden ja niiden taajamat on kasvaneet yhteen. Kunnat ovat pääosin kaupunkimaisia, vain Liedolla on jonkin verran maaseutumaisia alueita. Kuntien väliset etäisyydet ovat sopivan pituisia ja niiden välillä on synergiaetuja. Raision mukaan Turun seudun viisikkokunnat ja halukkuudesta riippuen muutama muukin muodostaisivat hyvän yhteistyöalueen erityisesti kunnallistekniikassa, vesihuollossa ja tilapalveluissa. Rakennusvalvonnan osalta Raisio sitä vastoin tekee mielellään yhteistyötä Turun länsipuolisten kuntien kanssa. Pienissä kaupungeissa viranomaisyhteistyö halutaan hoitaa joustavammin, sillä suurilla kaupungeilla siinä on monesti raskaammat käytännöt ja erilaiset toimintatavat. Yhteistyön tiivistämistä esimerkiksi rakennusvalvonnassa hankaloittaisi myös se, että Raisiolla on eri järjestelmä kuin Turulla ja Kaarinalla. (Haastattelut 2011)

Lahden näkemyksen mukaan yhteistyössä tulisi pyrkiä tavoittelemaan sopivia kokonaisuuksia, jotka riippuvat sekä kuntien koosta että niiden välisistä etäisyyksistä. Nastolan näkökulmasta yhteistyössä merkityksellistä on yhteisten maantieteellisten rajojen olemassaolo. Yhteistyö helpottaa ja tuo johdonmukaisuutta kaupunkiseudun asukkaiden elämään, kun rajojen eri puolilla on samat pelisäännöt. Asikkalan mukaan Lahden seudun viisikkokunnat täydennettynä Kärkölällä ja Heinolalla olisivat toimiva yhteistyötaho. Koko Lahden seutukunta nähdään infrastruktuuripalveluissa kuitenkin liian suurena yhteistyöalueena. Nastolan mukaan yhteistyön lisäarvo syntyy fyysisestä läsnäolosta, jolloin etäisyydet eivät saa kasvaa liian suuriksi. Hollola-Lahti-Nastola on erityisen toimiva yhteistyöalue ympäristönsuojelussa siksi, että kuntakeskusten välillä on 10–15 km, sama valtatie kulkee kuntien läpi ja kunnat ovat osa samaa maantieteellistä muodostumaa. (Haastattelut 2011)

Lahden seudun kunnista ei löydy suurta halukkuutta kasvattaa Lahden Seudun Kuntatekniikka Oy:n toiminta-aluetta maakunnalliseksi. Se koetaan nykyisellään sopivana. LSKT Oy:n ylläpitotoimintaa voisi hallinnoida keskitetysti suuremmallakin toiminta-alueella, mutta operationaalinen toiminta tulisi hoitaa paikallisesti henkilöstön siirtämisen työläydestä johtuen. Kunnallistekniikan rakentaminen on keikkaluonteista, ja mikäli siinä pyritään kustannustehokkuuteen, on paikallisten resurssien hyödyntäminen kannattavaa. Paikallisilla toimijoilla on parempi tuntemus alueesta ja sen mahdollisuuksien hyödyntämisestä, eikä tällöin synny kuljetus- ja majoituskustannuksia. Mikäli toiminta-aluetta haluttaisiin laajentaa, merkitsisi se aluetoimipisteiden perustamista. (Haastattelut 2011)

5.2.7 Yhteistyön kehittäminen seuduilla

Turun seudulla on useita suunnitelmia seutuyhteistyön vahvistamiseksi infrastruktuuripalveluissa. Turun tavoitetilä on muuttaa ensin suuri osa sen tuotantoliikelaitoksista seudullisiksi ja muodostaa niistä seudullisia osakeyhtiöitä pidemmällä aikavälillä. Ympäristö- ja kaavoitusviraston Turku aikoo pitää entisellään. Seudulle on perustettu yhtiö nimeltä Turun seudun maakaasu- ja energiatuotanto (TSME) Oy, jonka tarkoituksena on tuottaa Turun, Kaarinan, Raision ja Naantalın alueelle kaukolämpöä. Myös seudullisten vesiyhtiöiden fuusioimista yhdeksi yhtiöksi suunnitellaan, jolloin Turun seudulla toimisi pitkällä tähtäimellä vain yksi vesihuollon toimija. Rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun osalta on harkittu isäntäkuntamallista yhteistyötä. Turun seudulla on lisäksi vireillä laaja seutulippuyhteistyö. (Haastattelut 2011)

Kuntateknisten palveluiden sekä toimitilahallinnon ja kiinteistönpidon yhteistyötä on myös suunniteltu Turun seudulla. Kaarinan näkökulmasta kuntateknisen rakentamisen ja ylläpidon kapasiteetti vaihtelee kunnittain niin suuresti, että siitä voitaisiin hyvin huolehtia seudullisen osakeyhtiön kautta. Raisiota seudullisen tuotantoyhtiön perustaminen epäilyttää, koska kunnilla ei silloin ole omaa tuotantoa. Kilpailuttamiseen tarkoitetun tilaajaorganisaation perustaminen voisi siten olla toimivampi vaihtoehto. Tällöin myös yhteistyö voisi olla maantieteellisesti laajempaa. Seudullisten toimitilojen osalta yhteistyön syntymisessä kriittistä on palvelusektorien halukkuus ja asenne. Myös Lahden seudulla on vireillä erilaisia yhteistyöhankkeita, tosin niiden määrä on Turun seutuun verrattuna vähäisempi. Nastola, Asikkala, Hollola, Heinola ja Lahti Aqua Oy tulevat rakennuttamaan yhdessä vesihuoltolinjan alueelle, joka on nyt ilman kunnallista vesihuoltoa. Asikkala pyrkii edistämään yhteistyötä myös sen pohjoispuolisten pienikokoisten kuntien kanssa. Seudulla on keskusteltu seudullisesta rakennuttamispalvelusta tai tilaajayhteistyöstä rakennuttamisessa sekä seudullisista kiinteistöpalveluista. Lahden seudulla tarkoituksena on myös määrittää yhteiset infrastruktuuripalvelujen laatusokriteerit ja -mittarit. (Haastattelut 2011)

Tilajayhteistyötä infrastruktuuripalveluissa on harkittu sekä Lahden että Turun seudulla. Tilajayhteistyö merkitsee sitä, että ryhmä kuntia määrittelee yhdessä palvelutuotannon kriteerit, neuvottelee sopimukset ja valvoo palvelutasoa. Lahden seudulla on keskusteltu seudullisen tilaajaorganisaation perustamisesta kunnallisteknisen tuotanto-organisaation rinnalle jo 2000-luvun alussa. Pohdinnassa olivat tällöin sekä liikelaitos- että osakeyhtiömuodot, mutta suunnitelmat hautautuivat lopulta kuntaliitosehdotuksiin. Turun seudulla tilajayhteistyön mahdollisuutta pohditaan paraikaa. Sopiva toimintamalli olisi esimerkiksi liikelaitos, kuntayhtymä tai jokin muu tapa, ei kuitenkaan osakeyhtiö. Lahden näkökulmasta ei ole selvää, olisiko tilajayhteistyöstä kaupungille hyötyä. Nastolan mukaan tilajayhteistyön perusidea on hyvä, mutta konkreettisesti toteutuksessa on mietittävää. Huolenaiheena on se, miten varmistetaan kunnan edun ja tavoitteiden toteutuminen ja se, annetaanko kunnista liian laajalti tehtäviä tilajalle. Se kuinka paljon tilajayhteistyön kautta voitaisiin nostaa palvelutasoa, vaihtelee palvelualakohtaisesti. Mikäli palvelualalla esimerkiksi rakennutetaan vähän, kuten vesihuollossa, tilaajaorganisaatio toisi enemmän toistuvuutta toimintaan ja merkitsi korkeampaa osaamista. Teiden rakennuttaminen toisaalta toistuu niin usein, että siinä ammattitaidon saavuttaminen on helpompaa. (Haastattelut 2011)

Seudullinen tilajayhteistyö nähdään toimivana ratkaisu silloin, kun kunnissa on tarpeeksi kapasiteettia, josta voidaan siirtää henkilöitä seudulliseen organisaatioon. Esimerkiksi Asikkalassa siihen ei olisi välttämättä tarpeeksi henkilöstöä. Kuntaan tulisi jäädä vielä joku taho, joka pystyy määrittelemään, mitä palvelulta halutaan sekä toimimaan tulkkina kunnan poliittisten päättäjien ja tilaajan välillä. Asikkalan näkökulmasta kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet palvelutuotantoon ovat todennäköisimmin paremmat nykyisellään kuin mitä ne olisivat silloin, jos tilaaminen tapahtuisi seudullisesti. Lahden Seudun Kuntatekniikka Oy:n näkökulmasta kuntien tulisi keskittyä enemmän maankäytön ja sen hankkeiden suunnitteluun, joissa sidotaan 90 prosenttia toiminnan kustannuksista. Tuotantoyhtiön mielestä LSKT Oy on kuntien organisaatioiden jatke, ja merkittävä osa tilaajatoiminnasta voitaisiin siirtää sen huolehdittavaksi. Tällöin valtuustot edelleen päättäisivät määrärahoista ja hankkeista sekä maankäytön isoista linjoista eli siitä, miten alueita hyödynnetään ja miten kustannuksia sidotaan, mutta itse tilaaminen olisi kunnallisten tuotantoyhtiöiden vastuulla. (Haastattelut 2011)

Asikkalan näkökulmasta yhteistyössä tulisi pyrkiä harkitsemaan monipuolisemmin toimintamalleja, jotka soveltuisivat myös pienikokoisille kunnille. Esimerkiksi kunnallistekniikan osalta Asikkalassa on tarve hienojakoisemmalle palvelutasomäärittelyllä kuin Lahdessa. Lahden mukaan on haastavaa löytää sellaisia toimintamalleja, joissa kaikkia osapuolia on mahdollista kohdella tasapuolisesti esimerkiksi hyötyjen ja kustannusten osalta. Asikkala näkee, että yhteistyössä tulisi ennemmin hyödyntää kunnallisia yhtiöitä kuin markkinoita. Pienten kuntien tapauksessa monissa palveluissa yksityisiltä markkinoilta ei löydy tekijöitä pienille alueille. Poikkeuksena ovat kiinteistöpalvelut, joissa yksityisten toimijoiden hyödyntäminen voi olla

mahdollista pienissäkin kunnissa. Mikäli seudullinen yhteistyö ja yhtiöittämiset lisääntyvät vahvasti, luottamusmiespaikat vähenevät, minkä seurauksena tarve kunnallisille lautakunnille katoaa. Nastolan mukaan on myös valitettavaa, jos yhteistyön vuoksi joudutaan ylläpitämään montaa erillistä toimielintä, joissa on eri kokoonpanot. Yksi toimielin, kuten lautakunta, hallintoneuvosto tai johtokunta, voisi hyvin huolehtia useammasta toimialasta. Rationon mukaan tulevaisuudessa olisi hyvä vähentää yhtiöiden määrää, koska suuri määrä yhtiöitä tekee yhteistyöstä raskasta ja sirpaleista. (Haastattelut 2011)

5.3 Keskeiset löydökset suhteessa kirjallisuuteen

Tapaustutkimuksen tuloksia voidaan arvioida kirjallisuusosioon peilaamalla. Osa teorioista pystyy selittämään reaali maailmaa paremmin kuin toiset. Rationaalisen valinnan näkökulma sopii tapaustutkimukseen hyvin. Rationaalinen valinta painottaa yksittäisen kunnan näkemystä yhteistyön syntymisessä: kunta ei ryhdy yhteistyöhön, mikäli se ei koe hyötyvänsä siitä. Mikäli yhteistoiminta muuttuu haasteelliseksi tai haitalliseksi, kunta pyrkii lopettamaan yhteistyön tekemisen. Näin tapahtui esimerkiksi Kaarinan ja Sauvon ympäristönsuojeluyhteistyössä. Kunnat toimivat kuten hyötyään maksimoivat agentit nimenomaan vapaaehtoisen yhteistyön tapauksessa. Mikäli valtio toteaa yhteistoiminnan johtavan korkeampaan hyvinvointiin alueella ja pidättää itselleen vallan palveluiden järjestämispäätöksistä, kunnat sopeutuvat valtiovallan määräämiin järjestelyihin. Tällöin yhteistyön vaikutukset voivat olla joillekin kunnista negatiiviset. Esimerkiksi Asikkalan ja alueellisen pelastuspalvelun tapauksessa vaikuttaa käyneen tällä tavalla, mutta Asikkala ei voi vetäytyä yhteistyöstä.

Transaktiokustannusteorian avulla tarkastellaan yhteistyössä esiintyviä riskejä ja epävarmuutta sekä niiden aiheuttamaa aikaa ja vaivaa. Yhteistyön tunnistetaan aiheuttavan transaktiokustannuksia kunnissa. Eri transaktiokustannuksista korkeiksi koettiin erityisesti jakamiskustannukset ja toimeenpanokustannukset. Kunnissa nähtiin, että hyötyjen ja kustannusten jakautumisesta päättäminen useimmiten on haasteellista yhteistyössä. Lisäksi yhteistyömallit, joissa joku kunnista alkaa hoitaa muidenkin kuntien tehtäviä, koettiin työläämpinä toteuttaa. Lahden viranomaisyhteistyössä yhteistyön haastavuutta on lisännyt suuri yhteistyökuntien määrä. Se kertoo siitä, että transaktiokustannusten nähdään teorian mukaisesti kasvavan yhteistyökuntien määrän mukana. Tulevaisuudessa kunnissa pyritään yksinkertaistamaan ja virtaviivaistamaan yhteistyötä, mikä osoittaa kuntien pyrkivän minimoimaan yhteistyön transaktiokustannuksia.

Institutionaalisen yhteistoiminnan viitekehys painottaa kunnassa toimivien poliitikkojen ja virkamiesten preferenssejä ja niihin vaikuttavia taustatekijöitä. Viitekehys nostaa esiin yhteistyötä tekevien kuntien institutionaalisten rakenteiden samankaltaisuuden merkityksen. Tapaustutkimuksen kunnissa

instituutioiden merkitys korostuu sen osalta, kuinka suuri teknisen sektorin organisaatio niissä on. Pienten kuntien kevyet organisaatiot soveltuvat huonosti esimerkiksi infrastruktuuripalvelujen tilaajayhteistyöhön. Viitekehys korostaa lisäksi yhteistyön poliittisia kustannuksia eli kunnan vaikutusvallan vähenemistä sen palvelutuotannossa. Poliittisten kustannusten olemassaolo tunnustetaan myös tapaustutkimuksessa. Osassa kuntia palvelutuotannon on koettu siirtyvän kauemmas kunnan kontrollista markkinaehtoisten yhteistyömuotojen seurauksena. Seudulliset osakeyhtiöiden hallitukset ja lautakunnat merkitsevät kunnille alhaisempaa luottamuspaikkojen määrää palvelutuotantoa ohjaavissa toimielimissä. Osa kunnista voi jopa vuorotella sen osalta, kuka istuu palvelutuotantoa ohjaavassa toimielimessä varsinaisena jäsenenä. Poliittisten kustannusten ollessa suuria kuntien tilivelvollisuus ja kunnallisdemokratian toiminta heikentyy, mikä vaikuttaa palvelujen tarjonnan yhdistelmätehokkuuteen.

Verkostoteoria korostaa vuorovaikutuksen, tiedonvaihdon ja keskinäisen oppimisen roolia yhteistyössä. Verkostonäkökulma soveltuu hyvin kuvaamaan asiantuntemuksen kasvua ja parantunutta infrastruktuurin hallintaa, jotka ovat seurausta tiedon jakamisesta. Verkostoteoria soveltuu kuitenkin paremmin kuntien epävirallisen yhteistyön kuin organisoidumpien yhteistyömuotojen kuvaamiseen. Suomessa yleisiä kuntien yhteisorganisaatioita ei niinkään voi luokitella verkostoyhteistyöksi vaan pikemminkin hierarkiyhteistyöksi. Verkostoteoriassa esiintyvän allianssin käsitteen avulla voidaan havainnollistaa kuntien liittoumia, jotka pitävät yhtä useammalla palvelusektorilla. Esimerkiksi Lahdella ja Nastolalla on yhteistyötä useammalla palvelualalla. Maantieteellisellä sijainnilla on allianssien muodostumisessa tärkeä rooli, mikä on selkeästi tunnistettavissa myös seuduilla tehtävässä muussa yhteistyössä.

Kuntien kokoon ja profiliin liittyvän homogeenisuuden nähdään vähentävän neuvottelukonflikteja ja lisäävän yhteistyön tekemisen todennäköisyyttä kuntien kesken kirjallisuuden mukaan. Sama kausaliteetti näkyy myös tapaustutkimuksen kuntien kokemuksissa. Pienen ja suuren kunnan tarpeet yhteisessä palvelutuotannossa voivat erota huomattavasti, mikä vaikeuttaa niiden yhteistoimintaa. Suurelle kunnalle, kuten Lahdelle, tärkeintä on hankkia tietty palvelutaso mahdollisimman alhaiseen hintaan. Asikkalan kaltaisen pienen kunnan kannalta ensisijaista on varmistaa palvelutarjoajien olemassaolo myös tulevaisuudessa. Kuntaprofiilien erilaisuuden merkitys käy ilmi kaupunkimaisen Kaarinan ja maaseutumaisemman Sauvon yhteistyön lakkaamisessa. Vaikka ympäristönsuojelua määrittää pitkälti lainsäädäntö, kuntien toimintakulttuurien erilaisuus osoittautui lopulta kriittiseksi tekijäksi yhteistyön jatkumisessa. Myös Tieboutin malli ja klubiteoria suosittelevat tekemään yhteistyötä samanlaiset preferenssit omaavien kuntien kesken. Mikäli kuntien ja niiden asukkaiden tarpeet eroavat toisistaan, vaarana voi olla että kuntiin tarjotaan keskimääräistä palvelua, mikä ei johda korkeimpaan mahdolliseen hyvinvoinnin tasoon.

Kuntien kokemukset eri yhteistyömalleista vastaavat kirjallisuudessa esitettyjä näkemyksiä. Kuntayhtymät koetaan jäykkänä ja tehottomina yhteistyömuotoina. Osakeyhtiömuotoisen toiminnan nähdään lisäävän liikkumavaraa palvelutuotannossa, mutta toisaalta sen koetaan heikentävän kunnan kontrollia tuotettavista palveluista. Kirjallisuusosion mukaan yhteistyötä tehdään erityisesti monimutkaisissa ja mittakaavaetuja sisältävissä palveluissa. Tapaustutkimuksen tulokset tukevat kirjallisuutta: kunnissa yhteistyötä tehdään palveluissa, jotka edellyttävät lainsäädännön erityisosaamista ja suurta yksikkökokoja. Sen lisäksi merkittäväksi syyksi yhteistyön tekemiseen nousi asiantuntevan henkilöstön säilymisen varmistaminen, mitä yhteistyökirjallisuudessa ei erityisesti tuotu esiin. Kirjallisuudessa ei myöskään mainittu tapaustutkimuksessa havaittua seudullisiin osakeyhtiöihin liittyvää haastetta, joka ilmenee, jos seudun kunnilla on erilaiset näkemykset yhtiön roolista markkinoilla.

Kirjallisuus korostaa mittakaavaetujen merkitystä infrastruktuuripalveluissa, mutta kustannus- tai laatuvaikutuksia ei aina ole pystytty todentamaan käytännössä. Tapaustutkimuksessa yhteistyön on nähty pystyvän realisoimaan mittakaavaetuja tietyissä palveluissa. Esimerkiksi suurempi vedenpuhdistuksen tuotantoyksikkö on Turun seudulla tehostanut palvelutuotantoa, laskenut palvelun hintaa ja parantanut sen laatua. Vedenpuhdistuksessa on todennäköisesti siirrytty lähemmäs vedenpuhdistuksen optimikokoja. Palvelualueen koko voi olla lähellä sen optimia Lahden Seudun Kuntatekniikan tapauksessa, sillä kunnat ovat haluttomia kasvattamaan sen toiminta-alueen kokoa. Laajemmalla palvelualueella etäisyydet ja matkustuskustannukset kasvaisivat suuremmiksi, mikä voisi merkitä mittakaavahaittojen ilmenemistä.

Infrastruktuuripalvelujen järjestämisen Suomessa voidaan todeta alkavan muistuttaa yhdysvaltalaisia funktionaalisten erityishallintoalueiden mallia. Yhdysvalloissa erityishallintoalueet vastaavat tietyn tai tiettyjen palveluiden tarjoamisesta sopivaksi koetulla alueella. Erityishallintoalueiden on annettu muodostua suhteellisen vapaasti, jolloin niiden muotoutumiseen ovat vaikuttaneet palvelujen ja alueiden ominaispiirteet. Olsonin (1969) näkemyksenä oli, että erityishallintoalueiden avulla palvelutuotannossa on päästy lähelle palvelukohtaista optimikokoja, mikä puoltaa yhteistyön monimuotoisia kokoonpanoja. Erityishallintoalueiden erona kuntien yhteistyöhön on kuitenkin se, ettei yhteistyöorganisaatioilla ole omaa verotusoikeutta tai demokratiaprosessia.

6 TULOKSET

6.1 Yhteenveto kirjallisuudesta

Tutkimuksen tavoitteena oli tutkia yhteistyön roolia ja sen vaikutuksia kuntien infrastruktuuripalveluiden järjestämisessä sekä teoreettisesti että empiirisesti. Teoreettisessa osiossa tarkoituksena oli saada kattava kuva kunnallispalvelujen tarjonnan määräytymisestä, siihen liittyvistä tekijöistä ja yhteistyöstä infrastruktuuripalvelujen järjestämistapana. Teoriaosuudessa pyrittiin vastaamaan neljään kysymykseen: ensimmäiseksi siihen, mitä ovat kuntien infrastruktuuripalvelut ja millaisiksi hyödykkeiksi ne voidaan luokitella. Toiseksi tutkimuksessa käytiin läpi sitä, millä tavoin kunnallispalvelujen tarjonta määräytyy ja milloin tarjonta on pareto-tehokasta. Kolmanneksi tutkittiin sitä, miten yhteistyö voi parantaa palvelujen pareto-tehokkuutta. Neljänneksi selvitettiin sitä, millainen järjestämistapa kuntien välinen yhteistyö on infrastruktuuripalveluissa.

Suomalaiset kunnat huolehtivat merkittävästä osasta julkisia palveluita, joista yhden palvelualueen muodostavat kuntien infrastruktuuripalvelut. Kuntien tekninen sektori huolehtii katuverkostosta, käyttövedestä, viemäroinnistä, jätehuollosta, ympäristöstä, turvallisesta rakentamisesta, pelastustoiminnasta ja kunnan omistamista ja käyttämistä tiloista. Infrastruktuuripalvelujen osuus kunnan menoista on pieni, mutta kunnan kokonaisinvestointien osalta merkittävä. Infrastruktuuripalvelut voidaan luokitella joko paikallisen julkishyödykkeen tai yksityishyödykkeen kaltaisiksi.

Talousteorian mukaan palvelujen tarjonnassa tulisi pyrkiä pareto-tehokkuuteen, jolloin tuloksena on kunnan asukkaiden kannalta korkein mahdollinen hyvinvoinnin taso. Pareto-tehokkuus muodostuu tuotannon tehokkuudesta, kulutuksen tehokkuudesta ja yhdistelmätehokkuudesta. Käytännössä täyttää pareto-tehokkuutta on kuitenkin vaikea saavuttaa kuntien infrastruktuuripalveluissa. Yksityishyödykkeen kaltaisissa infrastruktuuripalveluissa kulutuksen tehokkuus toteutuu käyttäjämaksujen avulla, mutta sen sijaan tuotannon tehokkuudesta ei voida varmistua. Paikallisissa julkishyödykkeissä sekä kulutuksen että tuotannon tehokkuuden toteutuminen on haasteellista. Kysymys yhdistelmätehokkuudesta on ongelmallinen molemmissa hyödykeluokissa.

Kunnallispalvelujen tarjontaa ja niiden pareto-tehokasta allokaatiota on pyritty kuvaamaan julkisen valinnan, Tieboutin kilpailevien kuntien sekä Buchananin klubiteorian avulla. Julkisen valinnan teorian mukaan kunnan asukkaiden preferenssit välittyvät tuotantopäätöksiksi äänestysmenettelyn kautta. Tehokkuus ei kuitenkaan yleensä toteudu kunnallispalveluiden tarjonnassa. Julkisessa palvelutuotannossa törmätään vapaamatkustajan ongelmaan, ja virkamiehillä on kannusteet maksimoida virastonsa budjettia. Tieboutin mallissa tehokkuuden nähdään toteutuvan, kun kunnat kilpailevat keskenään asukkaista ja

asukkaat asettuvat preferenssiensä mukaiseen kuntaan. Tieboutin teorian oletukset ovat tiukat ja ne muistuttavat markkinaolosuhteita. Klubiteoriassa tehokkuus toteutuu siten, että samannieliset asukkaat ryhtyvät yhteistoimintaan ja muodostavat vapaaehtoisen klubin. Optimaalinen klubin koko saavutetaan, kun mittakaavaedut loppuvat tai palvelu ruuhkautuu, jolloin klubiin ei oteta uusia jäseneä. Tieboutin mallissa ja klubiteoriassa kunnat eivät yritä sopeutua asukkaiden preferensseihin, toisin kuin esimerkiksi julkisen valinnan teoriassa, vaan keskittyvät tuottamaan tarjoamaansa palvelua mahdollisimman tehokkaasti.

Anglosaksisen taloustieteen teorit soveltuvat huonosti mallintamaan pohjoismaisia laajan palvelupaketin tarjoavia kuntia. Monissa muissa maissa paikallishallinnon ydintehtävä on tuottaa asukkailleen ensisijaisesti infrastruktuuripalveluita, kun taas hyvinvointipalveluiden tuotanto on markkinoiden vastuulla. Pohjoismaiset kunnat, joiden merkittävin tehtävä on tarjota hyvinvointipalveluita, nähdään paikallisten asukkaiden perustamien klubien sijaan valtiovallan agentteina. Tutkielman aihepiirin keskittyminen kuntien infrastruktuuripalveluihin vahvistaa teorioiden kykyä selittää tutkielman aihetta suomalaisessa kontekstissa.

Kunnilla on valittavanaan erilaisia tapoja järjestää palvelutuotantonsa. Lainsäädäntö, kunnissa harjoitettu politiikka ja kuntien ominaispiirteet ovat vaikuttaneet palvelujen organisointitapojen muotoutumiseen. Suomalaiset kunnat ovat pienen kokonsa ja raskaiden palvelutehtäviensä vuoksi turvautuneet kuntien väliseen yhteistyöhön palveluiden järjestämisessä. Infrastruktuuripalveluissa yhteistyö on merkinnyt siirtymistä suurempiin tuotannon yksikkökokoihin ja markkinaehtoisempiin toimintamalleihin. Yhteistyötä esiintyy erityisesti taloudellisesti heikoissa kunnissa, kaupunkiseuduilla sekä kooltaan ja profiililtaan samankaltaisissa kunnissa. On myös huomattu, että yhteistyötä tehdään korkeiden aloituskustannusten ja pääomaintensiivisyyden johdosta enemmän infrastruktuuripalveluissa kuin muissa julkisissa palveluissa.

Kuntien välistä yhteistyötä voidaan analysoida verkostoteorian, transaktiokustannusteorian sekä institutionaalisen yhteistoiminnan viitekehyksen avulla. Yhteistyötä syntyy teorioiden mukaan silloin, kun kunta kokee hyötyvänsä siitä. Verkostoteoriassa kunnat ovat vuorovaikutuksessa keskenään ja muodostavat yhteistyösuhteita, mikäli verkostolinkit lisäävät niiden hyötyä. Transaktiokustannusteoria painottaa yhteistyön tekemiseen liittyvää epävarmuutta ja epäsymmetristä informaatiota sekä niistä aiheutuvia kustannuksia. Institutionaalisen yhteistoiminnan viitekehys puolestaan painottaa kunnan toimijoiden, oman edun tavoittelun ja kuntien ominaispiirteiden merkitystä transaktiokustannusajattelussa. Myös klubiteoria tarjoaa näkökulman yhteistyöhön. Sen mukaan kunnat hyötyvät jakamalla palvelun tuotantokustannukset ja perustamalla kuntien välisen yhteistyöklubin.

Yhteistyössä voidaan päätyä tuottamaan palvelua sen optimikoossa, mikäli kunnat onnistuvat muodostamaan optimikokoisen klubin.

Palvelujen pareto-tehokkuuden kasvattaminen yhteistyön avulla liittyy kiinteästi sen vaikutuksiin neljällä osa-alueella: palvelutuotannon yksikkökoossa, organisoinnissa, rahoitustavassa sekä kunnan tilivelvollisuudessa. Ensimmäiseksi kunnat voivat tehostaa tuotantoaan yhteistyössä mittakaavaetuja hyödyntämällä. Mittakaavaetuja esiintyy erityisesti vesihuollossa, joukkoliikenteessä ja energihuollossa. Niiden esiintymiseen vaikuttavat muun muassa palvelun pääomaintensiivisyys ja ulkoisvaikutusten olemassaolo. Toiseksi palvelujen tarjontaa voidaan tehostaa yhteistyön organisointimallin avulla, jolloin pääasiassa turvaututaan markkinamekanismien hyödyntämiseen. Kilpailun lisääminen eli tuotannon siirtäminen virastosta seudulliseen liikelaitokseen, osakeyhtiöön tai ulkoiselle palveluntarjoajalle lisäävät palvelutuotannon läpinäkyvyyttä, mikä voi tehostaa tuotantoa.

Kolmanneksi palvelujen tarjonta voi tehostua yhteistyössä sen rahoituksen kautta. Palvelujen fisikaalinen ekvivalenssi voi vahvistua ylikunnallisia vuotoja minimoivan palvelutuotannon yksikkökoon myötä. Lisäksi se voi kasvaa vapaamatkustamista minimoivan rahoituskanavan seurauksena, mikäli yhteistyö merkitsee muutoksia palvelun rahoitustavassa. Lisäksi yhteistyön organisointimalli voi lisätä tehokkuutta rahoitukseen liittyvän ohjauksivaikutuksen kautta. Neljännen tekijän muodostavat kunnan tilivelvollisuus ja kunnallisdemokratian toimivuus. Osa yhteistyömalleista vähentää palvelutarjonnan selkeyttä ja vie päätöksenteon etäälle asukkaista. Kuntien kontrolli omasta palvelutuotannostaan tai taloudestaan voi heikentyä, minkä seurauksena palvelujen yhdistelmätehokkuus kärsii. Yhteistyö ei myöskään saa merkitä paikallisten preferenssierojen huomiotta jättämistä ja saman palvelutason tarjoamista koko yhteistyöseudulle. Kunnan tulee yhteistyöstä huolimatta olla tilivelvollinen sen asukkaille, ja kunnallispalvelujen tuotannon tulee olla kunnallisdemokratian ohjauksen piirissä, jotta palvelujen järjestämisvalinnat eivät aiheuta hyvinvointitappioita.

Muihin palveluiden järjestämistapoihin verrattuna yhteistyö on joustava toimintatapa, joka mahdollistaa kustannustehokkaiden ja toimivien ratkaisujen toteuttamisen palvelukohtaisesti. Yhteistyö ei kuntaliitoksen tavoin vähennä kuntien välistä kilpailua tai aiheuta kunnallisdemokratian keskittymistä. Yhteistyön avulla palveluiden kulutusta koskeva päätöksenteko voidaan edelleen hoitaa hajautetusti, vaikka tuotannossa hyödynnettäisiinkin mittakaavaetuja. Yhteistyön on todettu alentaneen kustannuksia ja kasvattaneen palvelujen laatua ja tehokkuutta. Kustannussäästöjen roolista yhteistyössä on kuitenkin vaihtelevia näkemyksiä. Osa näkee ne merkittävimpänä syynä yhteistyölle, osa taas toissijaisena tekijänä. Kustannussäästöjen realisoituminen on vahvasti tilanneriippuvaista. Yhteistyön negatiiviseksi puoliksi on

havaittu asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien väheneminen ja paikallisten tarpeiden heikentynyt huomioiminen.

Kunnallispalvelujen tehokkuuden mittaaminen on haasteellista muun muassa palvelujen heterogeenisuuden, erilaisten kirjanpitokäytäntöjen ja julkispalvelujen tuotoksen määrittelyn haasteellisuuden vuoksi. Lisäksi kuntien teknisen sektorin laaja-alaisuus tekee tehokkuuden mittaamisesta infrastruktuuripalveluissa työlästä ja haastavaa. Kuntien välisen yhteistyön vaikutuksia tulisi mitata sen kustannus- ja laatuvaikutusten osalta. Tutkimuksissa palveluita olisi tärkeää tarkastella tarpeeksi pitkällä aikavälillä, jolloin tiedetään toimintatapojen lopulliset vaikutukset. Yhdistelmätehokkuutta voitaisiin arvioida esimerkiksi asiakastyytyvää mittaamalla.

6.2 Yhteenveto tapaustutkimuksen tuloksista

Tutkielman empiirisen osion tarkoituksena oli syventää ymmärrystä yhteistyöstä infrastruktuuripalveluissa ja tarkastella sen ilmenemistä todellisuudessa. Tapaustutkimuksessa pyrittiin vastaamaan neljään kysymykseen: ensimmäiseksi siihen, millaista yhteistyötä kuntien infrastruktuuripalveluissa tehdään Lahden ja Turun seuduilla. Toiseksi kartoitettiin, millaisia vaikutuksia yhteistyöllä on ollut kohdekunnissa. Kolmanneksi pyrittiin vetämään johtopäätöksiä siitä, milloin yhteistyö nähdään infrastruktuuripalveluissa kannattavana. Neljänneksi arvioitiin sitä, miten tapaustutkimuksen tulokset linkittyvät kirjallisuusosioon.

Sekä Lahden että Turun seuduilla yhteistyö on tärkeä palvelujen järjestämistapa infrastruktuuripalveluissa. Tiheimmin asutulla Turun seudulla kunnat ovat pinta-alaltaan pieniä, mutta ylläpitävät laajaa tehtäväkenttää omalla organisaatiollaan. Maantieteellisesti laajemmalla ja vähäväkisemmällä Lahden seudulla kunnat ovat turvautuneet yhteistyöhön useammalla palvelualueella. Lahden seudulla kuntien menotasot ovat alhaisempi ja infrastruktuuripalvelujen organisaatiot kevyempiä. Turun seudulla yleinen yhteistyömalli on seudullinen osakeyhtiö. Lahden seudulla osakeyhtiöiden lisäksi useissa tehtävissä esiintyy isäntäkuntamallista viranomaisyhteistyötä Lahden vetämänä.

Yhteistyölle leimallista molemmilla seuduilla on se, että lähes jokaisella palvelualueella on eri yhteistyökoonpano. Valtakunnallisesti urauurtavina hankkeina voidaan nähdä vesihuollon keskitetty seudullistaminen Turun seudulla ja seudullisen kunnallisteknisen tuotantoyhtiön toiminta Lahden seudulla. Molemmilla seuduilla on myös vireillä erilaisia yhteistyösuunnitelmia, joiden tarkoituksena on viedä suurta osaa infrastruktuuripalveluista seudullista järjestämistä kohti. Tulevaisuudessa yhteistyön toimintamalleja ja yhteistyökoonpanoja pyritään virtaviivaistamaan ja yhdenmukaistamaan.

Kehitys kohti seudullisia osakeyhtiöitä näyttää vahvalta niissä yhteistyömuodoissa, joissa se vain on mahdollista. Vaikka osakeyhtiöihin liitetään läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden väheneminen, yhtiömuotoisen toiminnan etuja, kuten liikkumavaran kasvua toiminnassa, kunnan sisäisen toimintariskin vähenemistä ja kunnan keskittymistä tilaajatehtäviin, arvostetaan paljon. Vaikka kunnalliset yhtiöt voisivat jakaa enemmän tietoa omistajilleen, niillä näyttää olevan taipumus toimia kuten yksityiset yritykset. Seudullisten osakeyhtiöiden tapauksessa vaikuttaa siltä, että osapuolien suuri lukumäärä vahvistaa osakeyhtiöiden huonoja puolia verrattuna esimerkiksi yhden kunnan omistamaan osakeyhtiöön. Omistajakuntien erilaiset näkemykset seudullisten tuotantoyhtiöiden roolista voivat aiheuttaa kitkaa seudullisen osakeyhtiön toiminnassa. Esimerkiksi Lahden Seudun Kuntatekniikka Oy:n toimintaan on oltu tyytyväisiä, mutta kuntien näkemykset eroavat siitä, miten yhtiötä tulisi kohdella kilpailutuksissa. Tilaajan roolissa Lahti näkee yhtiön yrityksenä muiden joukossa, kun taas Asikkala, Nastola ja itse tuotantoyhtiö selkeästi kunnan omana yhtiönä.

Seudullisia liikelaitoksia ei hyödynnetä tällä hetkellä kummallakaan seudulla kuntien yhteistyössä. Liikelaitosten etuna olisi se, että tuotanto-organisaation roolista ei voisi olla yhtä suurta tulkinnanvaraa osakeyhtiöpohjaiseen yhteistyöhön verrattuna. Isäntäkuntamallinen viranomaisyhteistyö on nähty kunnissa toimivana, joskin haasteita on aiheuttanut isäntäkunnan näkökulmasta erityisesti seudullisten yhteistyöosapuolien moninaisuus ja lautakuntien raskas työmäärä. Kuntayhtymiä ei nähdä mieluisana yhteistyömuotona missään kunnassa. Infrastruktuuripalvelujen tilaajayhteistyössä nähdään potentiaalia, mutta sen konkreettiset hyödyt ja sisältämät haasteet pienten kuntien näkökulmasta mietityttävät kunnissa.

Kuntien koolla on vaikutus niiden yhteistyöhalukkuuteen. Suurten kuntien asema on turvatumpi kuin pienten niiden korkeamman äänivallan myötä. Yhteistyön toimivuuteen vaikuttaa kuntien kokoerojen lisäksi myös niiden kaupunkimaisuus tai maaseutumaisuus ja kuntaprofiiliin linkittyvä palvelutuotannon toimintakulttuuri. Nämä tekijät voivat aiheuttaa haasteita jopa viranomaistehtävyyhteistyössä, jonka puitteita lainsäädäntö määrittää valtakunnallisesti. Yhteistyön onnistumisessa keskeistä on panostaa käynnistämävaiheeseen. On tärkeää, että yhteistyöhön ohjataan aluksi tarpeeksi resursseja, ja että vetovastuu on selkeästi yhdellä taholla. Huolellisesti toteutetulla alkuvaiheella on positiivinen vaikutus yhteistyön toimivuuteen myös pidemmällä aikavälillä. Kaoottisesti alkanut yhteistyö voi puolestaan takkuilla pitkään. Merkittävää on myös se, kuinka yhteistyömalleissa pystytään ottamaan huomioon eri tahojen erilaiset tarpeet ja lähtökohdat.

Tapaustutkimuksessa yhteistyön merkittävimäksi hyödyksi nousee asiantuntemuksen kasvu ja osaavan henkilöstöresurssin säilyttäminen kunnan palvelutuotannossa. Laajemmat resurssit mahdollistavat

erikoistumisen ja työnjaon, mikä vaikuttaa palvelun laatuun ja palveluvarmuuteen. Mittakaavahyödyt näyttäytyvät olennaisina tietyissä palveluissa, kuten veden toimittamisessa, jossa suurempi tuotantoyksikön koko on selkeästi tehostanut tuotantoa ja parantanut palvelutasoa. Kaikissa infrastruktuuripalveluissa mittakaavahyötyjen toteutuminen ei kuitenkaan ole ilmeistä, eivätkä suurtuotannon edut välity teoriasta käytäntöön. Kustannustekijöillä ei näytä olevan merkittävää roolia yhteistyön syntymisessä, eikä yhteistyön kustannusvaikutuksia ole kunnolla pystytty todentamaan. Kuntien yhteistyö on ollut kustannussäästöjen realisoinnin sijaan ennemminkin keino palvelutason säilyttämiseen sektorin talousraamien tiukentuessa. Tietyissä tapauksissa yhteistyö on myös aiheuttanut mittakaavahaittoja. Suuri koko on voinut merkitä palvelutason laskua, korkeampia kustannuksia tai pidempiä matkustus- tai käsittelyaikoja. Yhteistyö on lisännyt hallinnon ja koordinaation määrää ja monimutkaistanut kuntien toimintaa.

Yhteistyö infrastruktuuripalveluissa nähdään kohdekunnissa pääsääntöisesti kannatettavana. Yhteistyön nähdään kannattavan erityisesti palveluissa, joissa toimintaa määrittelee lainsäädäntö, joissa esiintyy selkeitä mittakaavaetuja, joiden kulut katetaan käyttäjämaksuilla ja joiden tuotannossa kuntarajat haittaavat toimintaa. Yhteistyön ei kuitenkaan voida sanoa olevan kannattavaa koko teknisellä sektorilla, sillä yhteistyötilanteet, tarpeet ja arvostukset vaihtelevat kuntakohtaisesti. Yhteistyöalueen muodostamisessa tulisi pyrkiä huomioimaan kuntien koot ja etäisyydet sekä niiden ominaispiirteet ja toimintakulttuuri. Yhtä ideaalista teknisen sektorin yhteistyöaluetta on kuitenkin mahdotonta määritellä. Osassa palveluita seutukunnallinen palveluiden järjestäminen voi olla maantieteellisesti liian laaja ratkaisu. Toimiva yhteistyöalue monen palvelun kohdalla molemmilla seuduilla voisi olla seudun viisikkokunnat täydennettynä mahdollisilla halukkailla ympäriskunnilla.

Tapaustutkimuksen tulokset ovat pääosin linjassa aiemman kirjallisuuden kanssa. Kunnat ryhtyvät yhteistyöhön, kun siitä on niille hyötyä, mitä myös rationaalisen valinnan näkökulma korostaa. Tietyissä palveluissa yhteistyö näyttää keinoon järjestää palvelu lähempänä sen optimikokoa. Kunnissa tunnustetaan yhteistyön transaktiokustannusten olemassaolo ja pyritään alentamaan niiden määrää yhteistyömalleja yhdenmukaistamalla. Poliittiset kustannukset näkyvät kunnissa heikompana kykyinä kontrolloida niiden palvelutuotantoa ja taloutta, ja ne koetaan yhteistyön haittapuolina. Erityisesti pieniä kuntia huolestaa itsenäisyyden väheneminen. Kuntien kokoerojen ja niiden profiilien samankaltaisuuden merkitys yhteistyön onnistumisessa korostuu sekä tapaustutkimuksessa että kirjallisuudessa.

7 LOPPUPÄÄTELMÄT

Kuntien välinen yhteistyö on kunnille tärkeä keino huolehtia infrastruktuuripalveluiden tarjonnasta Suomessa. Yhteistyön avulla palveluiden kulutusta koskeva päätöksenteko voidaan edelleen hoitaa hajautetusti, samalla kun tuotannossa hyödynnetään mittakaavaetuja. Monen infrastruktuuripalvelun kohdalla yhteistyö mahdollistaa palvelun järjestämisen lähellä sen teoreettista optimikokoa. Eri yhteistyökoonpanoilla toteutettu seudullinen palvelutuotannon organisointi näyttää vievän kunnallispalvelujen järjestämistä lähemmäs yhdysvaltalaisista funktionaalisten erityishallintoalueiden mallia.

Markkinaehtoisuuden nivoutuminen julkiseen palvelutuotantoon on todennäköinen mutta pulmallinen kehityssuunta yhteistyössä. Kunnilla tulee säilyä vaikutusvalta sen asukkaille tarjottaviin kunnallispalveluihin. Tuotanto-organisaatioiden itsenäistyessä ja kilpailun lisääntyessä tulisi etsiä yhteistyömalleja, joissa palvelut säilyvät riittävässä määrin kunnallisdemokratian ohjauksen piirissä.

Suurilla ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla yhteistyön merkittävimpana haasteena ovat kuntien väliset kokoerot ja niistä johtuva epätasapaino. Kaupunkiseuduilla rakenteellisena lähtökohtana on säännönmukaisesti se, että yksi kunnista on merkittävästi muita suurempi ja siten vahvempi. Turun seudulla seudullinen organisointi infrastruktuuripalveluissa voi edetä pitkälle, mikäli Turku onnistuu vakuuttamaan muut seudun kunnat suunnitelmien toimeenpanon suhteen. Lahden seudulla seutuyhteistyön eteneminen on todennäköisesti hajanaisempaa maltillisempien suunnitelmien vuoksi. Erilaisia tarpeita huomioivien yhteistyömallien kehittämisen ja käyttöönoton onnistuminen ratkaisee sen, kuinka vahvasti seudullinen palvelujen organisointi etenee tulevaisuudessa.

8 LÄHTEET

Kirjallisuus ja artikkelit

Adelaja, A. O., Gibson, M. A. ja Racevskis, L. A. (2010). Transaction costs and inter-jurisdictional cooperation: an application to land use collaboration. *Journal of Public Affairs*, 10, 265–279.

Adelaja, S. ja Racevskis, L. A. (2005). Cooperation Costs and the Economics of Intergovernmental Partnerships. Working Group on Interlocal Services Cooperation. Paper 18.

Agranoff, R. ja McGuire, M. (1998). Multi-Network Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economic Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1), 67-91.

Airaksinen, J., Nyholm, I. & Haveri, A. (2004). Seutuyhteistyön arki. Retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Seutukuntien tuki -hankkeen II väliraportti. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere.

Alasuutari, P. (1999). Laadullinen tutkimus. Vastapaino. Tampere.

Altshuler, A. H. (toim.) (1999). Governance and Opportunity in Metropolitan America. National Academy Press. Washington D.C.

Ammons, D. (toim.) (1995). Accountability for Performance: Measurement and Monitoring in Local Government. International City/County Management Association. Washington D.C.

Ammons, D. N. ja Rivenbark, W. C. (2008). Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project. *Public Administration Review*, 68(2), 304-318.

Annala, Pia (1998). Kuntien palvelutuotannon tuottavuus. Tilastokeskus.

Anttiroiko, A-V. (2010). Hallintainnovaatiot - Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoinnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Tampereen yliopisto. Sente-julkaisuja 33/2010. Tampere.

Bel, G. ja Costas, A. (2006). Do public sector reforms get rusty?: Local privatization in Spain, *Journal of Policy Reform*, 9 (1), 1-24.

Bel, G. ja Fageda, X. (2006). Between privatization and intermunicipal cooperation: Small municipalities, scale economies and transaction costs. *Urban Public Economics Review*, 6, 13-31.

Berglas, E. (1976). On the Theory of Clubs. *American Economic Review*, 66, 116-121.

Bergstöm, T.C. ja Goodman, R. P. (1973). Private Demands for Public Goods. *American Economic Review*, 63(3), 280–296.

- Black, D. (1948). On the Rationale of Group Decision-making. *Journal of Political Economy*, 56, 23-34.
- Blom-Hansen, J., Borge, L. ja Dahlberg, M. (2010). Local government in Denmark, Norway and Sweden. Julkaisussa Moisio, A. (toim.) Local public sector in transition: A Nordic perspective. VATT-muistio No 56. Helsinki.
- Blume, L. ja Blume, T. (2007). The economic effects of local authority mergers: empirical evidence for German city regions. *The Annals of Regional Science* Springer. Berlin / Heidelberg.
- Borge, L-E. ja Rattso, J, (1997). Local Government Grants and Income Tax Revenue: Redistributive Politics in Norway 1900-1990. *Public Choice*, Springer, 92(1-2), 181-97.
- Borge L.-E. ja Rattsø J. (2005). The relationships between costs and user charges: The case of a Norwegian utility service. *FinanzArchiv* 61, 98–119.
- Borge L-E. ja Rattsø J. (2008). Property taxation as incentive for cost control: Empirical evidence for utility services in Norway. *European Economic Review*, 52(6), 1035–1054.
- Boyle, R. (1989). *Managing Public Sector Performance: A Comparative Study of Performance Monitoring Systems in the Public and Private Sectors*. Institute of Public Administration. Dublin.
- Boyne, G. A. (1996). Scale, Performance and the New Public Management: An Empirical Analysis of Local Authority Services. *Journal of Management Studies*, 33(6), 809-826.
- Briffault, R. (2000). Localism and regionalism. *Buffalo Law Review*, 48(1), 1–30.
- Brown, T.L. ja Potoski, M. (2003). Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 441-468.
- Bryman, A. ja Bell, E. (2003). *Business research methods*. Oxford University Press. New York.
- Buchanan, J.M. (1965). An Economic Theory of Clubs. *Economica*, 32, 1-14.
- Carr, J. B. ja LeRoux, K. (2005). Which local governments cooperate on public safety? Lessons from Michigan. Esitetty tilaisuudessa "Creating Collaborative Communities: Management Networks, Services Cooperation, and Metropolitan Governance" 31.10.2005. Wayne State University. Detroit MI.
- Carter, A. (2003). Strategy and Partnership in Urban Regeneration. Teoksessa Roberts, P. ja Sykes, H. (toim.) *Urban Regeneration. A Handbook*. Sage. London. 37-58.
- Chen, Y. ja Thurmaier, K. (2009). Interlocal Agreements as Collaborations: An Empirical Investigation of Impetuses, Norms, and Success. *American Review of Public Administration*, 39(5), 536-552.
- Coase, R. (1960). The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics*, 3-1, 1–44.
- Dilorenzo, T. J. (1981). The Expenditure Effects of Restricting Competition in Local Public Service Industries: The Case of Special Districts. *Public Choice*, 37, 3, 569-578.

- Downs, A. (1994). *New Visions for Metropolitan America*. The Brookings Institution. Washington D.C.
- Duncombe, W. ja Yinger, J. (1993). An Analysis of Returns to Scale in Public Production, with An Application to Fire Protection. *Journal of Public Economics*, 52(1), 49-72.
- Eisenhardt, K. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14 (4), 532-550.
- Ellickson, B. (1977). *Competitive Equilibrium with Local Public Goods*. University of California. Department of Economics Discussion Paper No. 96. Los Angeles.
- Esfahani, H. (2005). *Measuring Public Sector Performance in Infrastructure in Public Services Delivery*. Teoksessa Shah, A. (toim.) *Public Sector Governance and Accountability Series*. World Bank.
- Eskola J. ja Suoranta J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino. Tampere.
- Feiock, R. C. (2002). A Quasi-Market Framework for Local Economic Development Competition. *Journal of Urban Affairs*, 24(2), 123–42.
- Feiock, R. C. (toim.) (2004). *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Georgetown University Press. Washington D.C.
- Feiock, R. C. (2007). Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47-63.
- Feiock, R. C. (2008). Institutional Collective Action and Local Government Collaboration. Teoksessa O’Leary, R. ja Bingham, L. (toim.) *Big Ideas in Collaborative Public Management*, M.E. Sharpe Press.
- Feiock, R. C., Steinacker, A. ja Park, H. J. (2009). Institutional Collective Action and Economic Development Joint Ventures. *Public Administration Review*, 69, 256–270.
- Feld, L. (2005). Fiscal equivalence and the increasing dispersion/divergence of public goods claims – do we need a new interpretation? Teoksessa Färber, G. (toim.) *Spatial aspects of federative systems*. Speyer.
- Fox, W. ja Gurley, T. (2006). *Will Consolidation Improve Sub-National Governments?* World Bank Policy Research Working Paper, No 3913. World Bank.
- Gerber, E. ja Gibson, C. C. (2005). *Balancing competing interests in American regional government*. Esitetty tilaisuudessa “American Democracy Speaker Series” 1.2.2005. Notre Dame University.
- Goyal, S. (2009). *Connections. An Introduction to the Economics of Networks*. Princeton University Press. Princeton, NJ.
- Hackathorn, D. ja Maser, S. (1987). Bargaining and the Sources of Transaction Costs: The Case of Government Regulation. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3, 69-98.
- Hakanen, Y. (toim.) (2006). *Kuntapamfletti: Kunta- ja palvelurakennehankkeen kritiikkiä ja vaihtoehtoja*. TA-Tieto Oy. Helsinki.

- Harjunen, O., Saarimaa, T. ja Tukiainen, J. (2010). Kuntaliitosten syntyyn vaikuttavat tekijät. VATT-muistiot 12.
- Haveri, A. (2006). Complexity in local government change: Limits to rational reforming. Artikkelilehdessä *Public Management Review*, 8(1), 31-46.
- Haveri, A. ja Airaksinen, J. (2007). Inter-Municipal Cooperation in Finland: Old traditions and new promises. Teoksessa Hulst, R. ja van Montfort, A. (toim.) *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. SpringerLink.
- Haveri, A., Laamanen, E. ja Majoinen, K. (2003). Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 155. Helsinki.
- Haveri, A. ja Majoinen, K. (1997). Seudullisen yhteistyön johtaminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Hawkins, C. V. (2010a). Competition and cooperation: Local government joint ventures for economic development. *Journal of Urban Affairs*, 32, 253–275.
- Hawkins, C. V. (2010b). Local Economic Development Joint Ventures and Metropolitan Networks. *Public Administration Quarterly*.
- Heckathorn, D. D. ja Maser, S. M. (1987). Bargaining and the Sources of Transaction Costs: The Case of Government Regulation. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3(1), 69–98.
- Heikkilä, T. ja Isett, K. R. (2007). Citizen Involvement and Performance Management in Special-Purpose Governments. *Public Administration Review*, 67, 238–248.
- Helin, H. (2003). The difficulty in understanding Helsinki's position. Helsingin kaupungin tietokeskuksen neljännesvuosijulkaisu Kvartti 3/2003.
- Hindriks, H. ja Myles, G. D. (2006). *Intermediate Public Economics*. The MIT Press. Cambridge.
- Hirsch, W. Z. (1959). Expenditure Implications of Metropolitan Growth and Consolidation. *The Review of Economics and Statistics*, 41, 232-241.
- Hirsch, W. Z. (1968). The supply of urban public services. Teoksessa Perloff, H. ja Wingo, L. (toim.) *Issues in urban economics*. Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. ja Sajavaara, P. (2007). *Tutki ja kirjoita*. Tammi. Helsinki.
- Hirvonen T. (toim.) (2002). *Seutujen hyväksi – kuntien parhaaksi?*. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 146. Helsinki.
- Hochman, O., Pines, D. ja Thisse, J-F. (1995). On the Optimal Structure of Local Governments. *The American Economic Review*, 85(5), 1224-1240.

- Hohaus, B., Konrad, K. A. j Thum, M. (1994). Too much conformity? : A hotelling model of local public goods supply, *Economics Letters*, 44(3), 295-299.
- Holzer, M., Fry, j., Rouse, L. ja Mahajan, L. (2003). *Division of Local Government Services: Joint Services Assessment Report*. 36. Rutgers University-Newark Campus. Newark,
- Honkasalo, A. (2010). *Hyvinvointipalvelujen tuottavuuden mittaaminen. Tapaustutkimuksena Tampere ja Vantaa*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Hooghe, L. ja Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance. *American Political Science Review*, 97(2).
- Imperial, M. T. (1999). Institutional Analysis and Ecosystem-Based Management: The Institutional Analysis and Development Framework. *Environmental Management*, 24(4), 449–465.
- Jackson M.O. (2006). *The Economics of Social Networks*. Teoksessa Blundell, R., Newey, W. ja Persson, T. Volume I of *Advances in Economics and Econometrics, Theory and Applications: Ninth World Congress of the Econometric Society*. Cambridge University Press.
- Jackson M.O. (2007). *The Study of Social Networks In Economics*. Teoksessa Rauch, J. E (toim.) *The Missing Links: Formation and Decay of Economic Network*. Russell Sage Foundation..
- Jackson M.O. ja Wolinsky A. (1996). A Strategic Model of Social and Economic Networks,” *The Journal of Economic Theory*, 71, 44-74.
- Jick, T. D. (1979). Mixing qualitative and quantitative methods: Triangulation in action. *Administrative Science Quarterly*, 24, 602-611.
- Karakainen, M. (2008). *Hajauttaminen valtion ja kuntien välisissä suhteissa 1945–2015. Valtiollisesta järjestelmästä kohti kuntaverkostojen perusterveydenhuolto*. Väitöskirja. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 153.
- Kallio, O., Martilainen, J-P., Meklin, P., Rajala, T. ja Tammi, J. (2006). *Kaupungit tilaajina ja tuottajina – Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista*. Tampereen yliopisto Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino. Tampere.
- Kantola, A. (2002). *Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Loki-kirjat. Helsinki.
- Karjalainen, K., Kivioja, T. ja Pellava, S. (2008). *Yhteishankintojen kustannusvaikutus. Valtion hankintatoimen kustannussäästöjen selvittäminen*. Helsingin kauppakorkeakoulu. HSE Print. Helsinki.
- Kilpailuvirasto (2001). *Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa*. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2001.
- Kitchen, H. (2005). *Delivering Local/Municipal Services* Teoksessa Shah, A. (toim.) *Public Services Delivery*. The World Bank. 117-152.

Klijn, E. H. (1997). Policy networks: An overview. Teoksessa Kickert et al. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Sage. London.

Koskinen I., Alasuutari P. ja Peltonen T. (2005). *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä*. Vastapaino. Tampere.

Krueger, S. ja McGuire, M. (2005). A Transaction Costs Explanation of Interlocal Government Collaboration. Working Group on Interlocal Services Cooperation. Paper 21.

Kuntaliitto (2001). *Omin voimin, yhdessä, ostaen*. Kunnan omaa teknisten palvelujen tuotantoa täydentäviä vaihtoehtoja. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Kuopila, A. et al. (toim.) 2007. *Tilaaaja-tuottaja-toimintatapa - Ideasta käytäntöön*. Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Kähkönen, L. (2007). *Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa*. Acta Universitatis Tamperensis, 1277. Tampere University Press. Tampere.

Laakso, S. ja Loikkanen, H. A. (2004) *Kaupunkitalous. Johdatus kaunpungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen*. Gaudeamus. Helsinki.

Laamanen, E. (2005). *Seutuyhteistyön käsikirja II*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Lackey, S. Freshwater, D., ja Rupasingha, A. (2002). Factors influencing local government cooperation in rural areas: Evidence from the Tennessee Valley. *Economic Development Quarterly*, 16(2), 138-154.

Ladd, H. F. (1994). Fiscal Impacts of Local Population Growth: A Conceptual and Empirical Analysis. *Regional Science and Urban Economics*, 24, 661-686.

Lankinen, M. (1996): *Sosiaali- ja koulutoimen menot*. Teoksessa Helin, H. Hyypiä, M. ja Lankinen, M. *Kuntien palvelutuotannon kustannuserot 1993*. Kunnallisan kehittämissäätö. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia, 1996:5.

Lehtimäki, V.(1998). *Seutuyhteistyön käsikirja*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Lehtonen, S., Lyytikäinen, T. ja Moisio, A. (2008). *Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä: vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi*. VATT-tutkimuksia 141. Helsinki.

LeRoux, K. (2006). *The role of structure, function, and networks in explaining interlocal services delivery: A study of institutional cooperation in Michigan*. PhD. Dissertation. Wayne State University.

LeRoux, K. ja Carr, J. B. (2007). Explaining Local Government Cooperation on Public Works: Evidence from Michigan. *Public Works Management & Policy*, 12(1), 344-358.

Loikkanen, H. A. (2009). *Kuntien verot ja maksut YK:n ohjeiden mukaisiksi? Artikkeliteoksessa Oikeudenmukainen verotus – mistä rahat yhteiseen hyvinvointiin? Gummerrus kirjapaino Oy. Jyväskylä.*

- Loikkanen, H. A. ja Nivalainen, H. (2010). Suomen kuntatalouden kehitys: miten tähän on tultu? Kuntien takauskeskukselle tehty raportti. Kuntien takauskeskus. Helsinki.
- Loikkanen, H. A. ja Susiluoto, I. (2005). Paljonko verorahoilla saa? Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994–2002. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 50. Pole-Kuntatieto Oy. Vammala.
- Loikkanen, H. A. ja Susiluoto, I. (2009). Kuntien menotasoon vaikuttavista tekijöistä. Tutkimus peruspalvelusektorien menojen eroista vuosina 1994-2006. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2009-5.
- Lotz, J. (1998). Local government reforms in the Nordic countries, theory and practice. Teoksessa Rattsø, J. (toim.) Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Perspective. Edward Elgar.
- Lowery, D. (2000). A transaction costs model of metropolitan governance: Allocation vs. redistribution in urban America. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 49-78.
- Luoma, K. ja Moisio, A. (2005). Kuntakoko, kuntien menot ja palvelujen tuotannon tehokkuuserot. VATT-muistioita 69.
- Mandell, M. P. ja Steelman, T. (2003). Understanding what can be accomplished through interorganizational innovations: The importance of typologies, context and management. *Public Management Review*, 5(2), 197-224.
- Moisio, A. (2002). Essays on Finnish Municipal Finance and Intergovernmental grants. Helsinki. VATT-muistioita 93.
- Moisio, A., Loikkanen, H. A. ja Oulasvirta, L. (2010). Public Services at the Local level Julkaisussa Local public sector in transition: A Nordic perspective. Helsinki. VATT-muistioita 56.
- Moisio, A. ja Uusitalo, R. (2003). Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin. Kuntaosaston julkaisut 4/2003. Sisäasiainministeriö.
- Moore, A., Nolan, J. ja Segal, G. F. (2005). Putting Out the Trash: Measuring Municipal Service Efficiency in U.S. Cities. *Urban Affairs Review*, 41(2), 237-259.
- Morgan, D. ja Hirlinger, M. (1991). Intergovernmental service agreements: A multivariate explanation. *Urban Affairs Quarterly*, 27, 128-144.
- Morton, L. W., Yu-Che C. ja Morse, R. S. (2008). Small town civic structure and interlocal collaboration for public services. *City and Community*, 7, 45–60.
- Mueller, D. C. (1989). *Public Choice II*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Musgrave R. A. (1939). The Voluntary Exchange Theory of Public Economy. *Quarterly Journal of Economics*, 213-17.

- Musgrave, R. A. (1955) A Multiple Theory of the Budget. Esitetty tilaisuudessa Econometric Society annual meeting.
- Musgrave, R. A. (1959). The Theory of Public Finance. McGraw-Hill. New York.
- Musgrave, R. A. (1969). Provision for Social Goods. Teoksessa Margolis, J. ja Guitton, H. (toim.) Public Economics, 124-144. International Economics Association. London.
- Mäki-Lohiluoma, K-P. ja Oulasvirta, L. (toim.) (2000). Tuleeko neuvottelemalla tulosta? Valtion ja kuntien neuvottelujärjestelmä. Tampere University Press. Tampere.
- Möttönen, T. (2005). Talouspoliittisen päätöksenteon tietoperustat. Esimerkkinä yritys- ja pääomaverouudistus. ETLA, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos. Keskustelunaiheita No. 974. Helsinki.
- Niskanen, W. A. (1971). Bureucracy and Representative Government. Aldine. Chigago.
- Niskanen, W. A. (1994). Why our democracy doesn't work? Public Interest, 116. Washington.
- Nyholm, I. (2008). Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Suomen Kuntaliiton Acta-sarja. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Oates, W.E. (1972). Fiscal Federalism. Harcourt, Brace and Jovanovich.
- Olson, M. (1965). The logic of collective action: Public goods and the theory of groups. Harvard Univ. Press. Cambridge, MA.
- Olson, M. (1969). The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government The American Economic Review, 59(2), 479-487.
- Ostrom, E., Gardner, R. ja Walker, J. (1994). Rules, games, and common-pool resources. Ann Arbor. University of Michigan Press.
- Parviainen, S. (1996). Optimaalinen työnjako fiskaalisessa federalismissa. VATT-keskustelunaloitteita 123.
- Post, S. (2002). Local government cooperation: The relationship between metropolitan area government geography and service provision. Esitetty tilaisuudessa Annual meeting of the American Political Science Association 29.8.–1.9.2002. Boston.
- Rattsø, J. (2005). Local tax financing in the Nordic countries. Teoksessa Local tax financing in the Nordic countries.
- Rawlings, L. (2003). The determinants of cooperation among local governments in metropolitan areas. PhD dissertation. George Washington University.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. Political Studies, 44, 652–667.

- Rusk, D. (1995). *Cities Without Suburbs*. Woodrow Wilson Center Press. Washington, D.C.
- Rusko, R. (2007). Strategiset allianssit – vaihtoehto kuntaliitoksille? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3-2007, 324-332.
- Ruys, P. H. M. (1974). *Public Goods and Decentralization*. Tilburg University Press. Tilburg.
- Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36.4, 387-389.
- Samuelson, P. A. (1955). Diagrammatic Exposition of a Pure Theory of Public Expenditures, 4, 350-56.
- Sandler, T. ja Tschirhart, J. (1997). *Club Theory: Thirty Years Later*. Staff General Research Papers. Iowa State University, Department of Economics.
- Savitch, H. V. ja R. K. Vogel. (1996). *Regional politics*. Sage. Thousand Oaks, CA.
- Schneider, M., Scholz, J. T., Lubell, M., Mindruta D. ja Edwardson, M. (2003). Building consensual institutions: Networks and the national estuary program. *American Journal of Political Science*, 47(1), 143-158.
- Scotchmer, S. (2002). Local Public Goods and Clubs. Teoksessa Auerbach, A. J. ja Feldstein, M. (toim.) *Handbook of Public Economics* 4. Elsevier Science B.
- Shah, A. (2010). Adapting to a Changing World: Reflections on the Reform of Local Governance for the Next Decade. Julkaisussa Moisio, A. (toim.) *Local public sector in transition: A Nordic perspective*. VATT-muistio No 56. Helsinki.
- Shrestha, M. (2005). Characteristics of Service, Structure of Networks, and Forms of Inter-Local Cooperation in Local Service Production: Evidence from Florida. Working Group on Interlocal Services Cooperation. Paper 10.
- Shrestha, M. ja Feiock R. C. (2005). The network structure of interlocal cooperation for water related services. Esitetty tilaisuudessa Midwest Political Science Association Meeting 27.4.2005. Chicago.
- Siitonen, P. ja Martikainen, J-P. (2000). Kuntien tekniset palvelut kokokuvassa. *KuntaSuomi 2004* hankkeeseen liittyvä raportti. ACTA 131. Suomen Kuntaliitto. Helsinki
- Siitonen, P. ja Martikainen, J-P. (2002). *Miten ja millä rahalla?* Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Siitonen, P. ja Martikainen, J-P. (2005). Kunnat perusrakenteita turvaamassa, Kuntien tekniset palvelut 1995 - 2004. *KuntaSuomi 2004 –tutkimuksia* nro 55. ACTA 180. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Soguel, N. (2006). The Inter-municipal Cooperation in Switzerland and the Trend Towards Amalgamation. *Urban Public Economics Review*, 6, 169-189.

- Solakivi, M. ja Vilén, M. (2006). Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu, nro 57. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala.
- Spoehr, J., Burger, A. ja Barrett, S. (2007). The Shared Services Experience Report 2: Lessons from Australia⁴². The Australian Institute for Social Research.
- Stein, R. (1990). Urban alternatives: Public and private markets in the provision of local services. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh, PA.
- Steinacker, A. (2004). Game-Theoretic Models of Metropolitan Cooperation. Teoksessa Feiock, R. C. (toim.) (2004). Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation. Georgetown University Press. Washington D.C. 46–66.
- Steiner, R. (2003). The Causes, Spread and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland. *Public Management Review*, 5(4), 551-571.
- Stenvall, J. ja Airaksinen, J. (2009). Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Acta 211. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Stevens, J. B. (1993). The Economics of Collective Choice. Westview Press. Boulder.
- Stiglitz, J. E. (2000). Economics of the Public Sector. Norton.
- Taipale, P. (2004). Niin seutu vastaa kuin sinne huudetaan – lisää luottamusta teknisen sektorin yhteistyöhön. Teoksessa Tanskanen, M. (toim.) Yhdyskunta tehdään yhdessä. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Thurmaier, K. ja Chen, Y. C. (2005). Elements of successful interlocal agreements: An Iowa case study. Esitetty tilaisuudessa Creating Collaborative Communities conference 31.10 –1.11.2005. Wayne State University. Detroit.
- Thurmaier, K. ja Wood, C. (2002). Interlocal agreements as overlapping social networks: Picket-fence regionalism in metropolitan Kansas City. *Public Administration Review*, 62(5), 585-596.
- Tiebout, C. M. (1956) A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Uhaldeborde, J-M. (2006). La Colaboración Intermunicipal en Francia. Esitetty tilaisuudessa Conferencia Internacional de Política Territorial. Zaragoza.
- UN-Habitat (2009). Guide to Municipal Finance. The Human Settlements Financing Tools and Best Practices Series. Nairobi.
- Valkama, P. (2009). Kaupunkipalvelujen kehittämiskonseptit tutkimushaasteena. Teoksessa Voutilainen, O. (toim.) Kaupungit kurkottavat 2010-luvulle. Näkymiä ja haasteita uudistuvalla kaupunkipolitiikalle. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 12/2009. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki. 48-58.

- Vammalle, C. ja Charbit, C. (2010). Fiscal Federalism, Recent Developments and Future Trends. Julkaisussa Moisio, A. (toim.) Local public sector in transition: A Nordic perspective. VATT-muistio No 56. Helsinki.
- Vammalle, C., Charbit, C., Hansen, J., Dahlberg, M., Borge, L. ja Shah A. (2010). The Finnish Model – Which way forward? Comments on the Finnish Model. Julkaisussa Moisio, A. (toim.) Local public sector in transition: A Nordic perspective. VATT-muistio No 56. Helsinki.
- Van der Heide, C. M. (2005). An economic analysis of nature policy. Research series Vrije Universiteit Amstardam. Rozenberg Publishers. Amsterdam.
- Van Ryzin, G. (2004). Expectations, Performance, and Citizen Satisfaction with Urban Services. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(3).
- Van Ryzin, G. (2006). Testing the Expectancy Disconfirmation Model of Citizen Satisfaction with Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(4).
- Vartiainen, P. ja Antikainen, J. (1999). Kaupunkiverkkotutkimus 1998. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 2/98.
- Vilkkä, H. 2005. Tutki ja Kehitä. Tammi Helsinki.
- von Bruun, S. (2005). Kuntien tulevaisuus. Kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Warner, M. E. (2001). State Policy Under Devolution: Redistribution and Centralization. *National Tax Journal*. LIV(3), 541-556.
- Warner, M. E. (2006b). Inter-municipal cooperation in the U.S: A regional governance solution? *Urban Public Economics Review*, 7, 132–151.
- Warner, M. E. ja Hebdon, R. (2001). Local Government Restructuring: Privatization and Its Alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(2), 315 - 336.
- Warner, M. E. ja A. Hefetz (2004). Pragmatism over Politics: Alternative Service Delivery in Local Government, 1992-2002. *The Municipal Yearbook 2004*. International City County Management Association. Washington, D.C. 8-16.
- Wellisch, D. (2000). Theory of Public Finance in a Federal State. Technische Universität. Dresden.
- White, S. (2005). Cooperation Costs, Governance Choice and Alliance Evolution. *Journal of Management Studies*, 42, 1383–1412.
- Wildasin, D. (1986). Urban Public Finance.

Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. The American Journal of Sociology, 87(3), 548-577.

Wolcott, H. (1994). Transforming Qualitative Data: Description, Analysis, Interpretation. Sage Publications. Thousand Oaks.

Zodrow, G. R. (1983). Local Provision of Public Services: The Tiebout Model after Twenty-Five Years. Academic Press. New York.

Yin, R. (2003). Case Study Research – Design and Methods. Sage Publications. Thousand Oaks.

Lainsäädäntö ja hallituksen esitykset

Suomen perustuslaki 731/1999

(JäteL, 1072/1993) Jätelaki

(KuntaL, 365/1995) Kuntalaki

(64/1986) Laki kuntien ympäristösuojelun hallinnosta

(MRL, 132/1999) Maankäyttö- ja rakennuslaki

(468/2003) Pelastuslaki

(119/2001) Vesihuoltolaki

(86/2000, YSL) Ympäristönsuojelulaki

HE 248/2001 (Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökoikeilusta)

HE 155/2006 (Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta)

Kuntien viralliset dokumentit

Asikkala (2009a) Asikkalan tilinpäätös 2009. Käytetty 20.8.2011.

URL: <http://www.asikkala.fi/files/Tilinpaatos%202009.pdf>

Asikkala (2009b). Asikkalan henkilöstöraportti. Käytetty 20.8.2011.

URL: <http://dynasty.phnet.fi/asikkala/kokous/2010879-10-1358.PDF>

Kaarina (2009). Kaarinan tilinpäätös 2009. Käytetty 20.8.2011.

URL: http://www.kaarina.fi/talous_ja_verotus/fi_FI/tilinpaatos/

Lahti (2009a). Lahden tilinpäätös 2009. Käytetty 18.8.2011.

URL: <http://www.lahti.fi/www/cms.nsf/pages/7001375D9104E932C22576EB0048195C>

Lahti (2009b). Toimintakertomuksen 2009 tilasto-osa. Tekninen ja ympäristötoimiala. Käytetty 18.8.2011.

URL: [http://www.lahti.fi/www/images.nsf/files/09BC0F44778170CCC2257721002EF22F/\\$file/LIITEOSA2009.pdf](http://www.lahti.fi/www/images.nsf/files/09BC0F44778170CCC2257721002EF22F/$file/LIITEOSA2009.pdf)

Lahti (2009c). Lahden Henkilöstöraportti 2009. Käytetty 18.8.2011.

URL: [http://www.lahti.fi/www/images.nsf/files/F20B71BA35C57D6BC225771C002A4013/\\$file/Henkil%C3%B6st%C3%B6raportti%202009.pdf](http://www.lahti.fi/www/images.nsf/files/F20B71BA35C57D6BC225771C002A4013/$file/Henkil%C3%B6st%C3%B6raportti%202009.pdf)

Nastola (2009). Nastolan tilinpäätös 2009. Käytetty 20.8.2011.

URL: http://www.nastola.fi/nastola_tietoa/pdf/Tilinpaaotos2009.pdf

Nastola (2010). Nastolan henkilöstöraportti 2010. Käytetty 20.8.2011.

URL: http://www.nastola.fi/hallinto/pdf_strategiat/Henkilostoraportti_2010.pdf

Raisio (2009). Raision tilinpäätös 2009. Käytetty 21.8.2011.

URL: http://www.raisio.fi/idastorage/Storage1/3/2547/1/tilinpaaotos_2009.pdf

Raisio (2010a). Raision tilinpäätös 2010. Käytetty 21.8.2011.

URL: http://www.raisio.fi/idastorage/Storage1/3/3052/1/tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_2010.pdf

Raisio (2010b). Raision henkilöstöraportti 2010. Käytetty 21.8.2011.

URL: [http://kunnari.raisio.fi/kunnari/intrakun.nsf/64436ab8f406db5ac225657c0062b8ac/b2d63e6d6c3ce90ec2257877001b0a7f/\\$FILE/Liite%20B6%20Henkil%C3%B6st%C3%B6raportti.pdf](http://kunnari.raisio.fi/kunnari/intrakun.nsf/64436ab8f406db5ac225657c0062b8ac/b2d63e6d6c3ce90ec2257877001b0a7f/$FILE/Liite%20B6%20Henkil%C3%B6st%C3%B6raportti.pdf)

Turku (2009a). Turun tilinpäätös 2009. Käytetty 21.8.2011.

URL: <http://www.turku.fi/Public/default.aspx?nodeid=4987&culture=fi-FI&contentlan=I>

Turku (2009b). Turun henkilöstöraportti 2009. Käytetty 21.8.2011.

URL: <http://www.turku.fi/Public/download.aspx?ID=111786&GUID={1D25EA10-7E1F-4528-BB75-B7DA2AD90B2D}>

Turku (2010). Turun tilinpäätös 2010. Käytetty 21.8.2011.

URL: <http://www.turku.fi/download.aspx?ID=129003&GUID={9ADBB747-F387-4795-BF1E-141D7D0E2B04}>

Kuntien muu materiaali

Kaarina (2010). Kaarinan kaupungin palveluorganisaatio ja tehtävät. Käytetty 21.8.2011.

URL: http://www.kaarina.fi/kaarina-info/fi_FI/hallinto_ja_organisaatio/_files/84393082007135409/default/organisaatio_101022.pdf

Lahti (2011a). Teknisen ja ympäristötoimialan tiedotuslehti. Käytetty 18.8.2011.

URL: http://erez.multiprint.fi/Lahden_kaupunki/Tekninen_ja_ymparistoala/385531_TEKY.html

Lahti (2011b). Organisaatiokaavio. Tekninen ja ympäristötoimiala. Käytetty 18.8.2011.

URL: [http://www.lahti.fi/www/images.nsf/files/1C058C83A4C5EC86C2257815003B41CE/\\$file/101210INTERNETOrg.kaaviot.pdf](http://www.lahti.fi/www/images.nsf/files/1C058C83A4C5EC86C2257815003B41CE/$file/101210INTERNETOrg.kaaviot.pdf)

Nastola (2011). Tekniset palvelut: Organisaatio 1.7.2011. Käytetty 20.8.2011.

URL: http://www.nastola.fi/hallinto/organisaatiot/Teknisetpalvelut_01072011.pdf

Internet-lähteet

Helsingin seudun liikenne (2011). Mikä on HSL? Käytetty 5.8.2011.

URL: <http://www.hsl.fi/FI/mikaonhsl/Sivut/default.aspx>

Helsingin seudun ympäristöpalvelut (2011). Tietoa HSY:stä. Käytetty 5.8.2011.

URL: <http://www.hsy.fi/tietoahsy/Sivut/default.aspx>

Kuntaliitto (2010a). Väestötietoja kunnittain ja maakunnittain. Käytetty 5.8.2011.

URL: http://hankinnat.fi/k_peruslistasivu.asp?path=1,29;374;36984;148786

Kuntaliitto (2011a). Kuntien ja kuntayhtymien toiminta. Käytetty 10.2.2011.

URL: <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/Sivut/default.aspx>

Kuntaliitto (2011b). Kaupunkien ja kuntien lukumäärä. Käytetty 10.2.2011.

URL: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx>

Kuntaliitto (2011c). Perustiedot kunnista. Käytetty 10.2.2011.

URL: <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/perustiedot/Sivut/default.aspx>

Kuntaliitto (2011d). Kuntatalouden kehitys vuoteen 2015, ppt-esitys. [Tilastotaulukot, -kuviot ja teemakartat: Kuntatalouden tilastot: Kuviot: Kuntatalouden kehitys]. Käytetty 10.2.2011.

URL: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/Sivut/default.aspx>

Kuntaliitto (2011e). Kuntatalous. Käytetty 10.2.2011.

URL: <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/kuntatalous/Sivut/default.aspx>

Kuntaliitto (2011f). Kuntien menot ja tulot, ppt-esitys. Käytetty 10.2.2011.

URL: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuviot/kuntatalouden-tilastot/Sivut/default.aspx>

Kuntaliitto (2011g). Hallinto ja päätöksenteko. Käytetty 10.2.2011.

URL: <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/hallinto-ja-paatöksenteko/Sivut/default.aspx>

Kuntaliitto (2011h). Diasarja kuntien toiminnasta 2010, ppt-esitys. Käytetty 10.2.2011.

URL: <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/perustiedot/Sivut/default.aspx>

Kuntaliitto (2011i). Kaupunkiseutujen yhteistyövelvoite. Käytetty 20.6.2011.

URL: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kaupunkiseudut/kaupunkiseutujen-yhteistyövelvoite/Sivut/default.aspx>

Kuntaliitto (2011j). Kuntien pinta-alat ja asukastiheydet 1.1.2011. Käytetty 16.8.2011.

URL: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-pinta-alat-ja-asukastiheydet/Sivut/default.aspx>

Kuntatieto (2007). Kuntien hyvät käytännöt: Lahden seudun paikkatietojärjestelmä. Käytetty 28.6.2011.

URL: http://www.kuntatieto.fi/k_perussivu.asp?path=1;29;125487;125511;90918;104124;126813

Lahden Seudun Kuntatekniikka (2011). Yritys. Käytetty 28.6.2011.

URL: <http://www.lskt.fi/index.php/yritys>

Lahti Aqua (2011a). Historia. Käytetty 28.6.2011.

URL: <http://www.lahtiaqua.fi/Yritys/Historia>

Lahti Aqua (2011b). Seudullinen vesihuoltoyhteistyö. Käytetty 28.6.2011.

URL: <http://www.lahtiaqua.fi/Yritys/Seudullinen%20vesihuoltoyhteisty%C3%B6>

Lahti Aqua (2011c). Lahti Aqua konsernin keskeiset tunnusluvut 2010. Käytetty 28.6.2011.

URL: <http://www.lahtiaqua.fi/Yritys/Keskeiset%20tunnusluvut>

Lahti Energia (2011a). Käytetty 28.6.2011.

URL: <http://www.lahtienergia.fi/lahti-energia>

Lahti Energia (2011b). Käytetty 28.6.2011.

URL: <http://www.lahtienergia.fi/lahti-energia/50>

Lahti Energia (2011c). Käytetty 28.6.2011.

URL: <http://www.lahtienergia.fi/lahti-energia/502>

LUARCC (2009a). Literature Review and Analysis Related to Optimal Service Delivery Arrangements and Local Government Efficiency. Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission. Rutgers School of Public Affairs and Administration. Käytetty 26.5.2011.

URL: http://www.state.nj.us/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_service_delivery_arrangements.pdf

LUARCC (2009b). Literature Review and Analysis Related to Costs and Benefits of Service Delivery Consolidation among Municipalities. Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission. Rutgers School of Public Affairs and Administration. Käytetty 26.5.2011.
URL: http://www.state.nj.us/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_service_delivery_consolidation.pdf

Päijät-Hämeen Jätehuolto (2011). Käytetty 30.6.2011.
URL: <http://www.phj.fi/yhtio/>

Päijät-Hämeen liitto (2011a). Karttoja Päijät-Hämeestä. Käytetty 30.6.2011.
URL: http://www.paijat-hame.fi/fi/maakunta/karttapohjia_paijat-hameesta

Päijät-Hämeen liitto (2011b). Päijät-Hämeen maakunta. Käytetty 30.6.2011.
URL: <http://www.paijat-hame.fi/fi/maakunta>

Päijät-Hämeen pelastuslaitos (2011a). Pelastuslaitoksen tehtävät. Käytetty 30.6.2011.
URL: <http://www.phpela.fi/fi/yleista/tehtavat>

Päijät-Hämeen pelastuslaitos (2011b). Käytetty 30.6.2011.
URL: <http://www.phpela.fi/fi/etusivu>

Tilastokeskus (2011). Ennakkoväkiluku alueittain, toukokuu 2011, Tilastotietokanta. Käytetty 15.8.2011.
URL: <http://pxweb2.stat.fi/Dialog/Varvalagg.asp?ma=005%5Fvamu%5Ftau%5F101%5Ffi&ti=Ennakkov%E4ki luku+alueittain%2C+lokakuu+2010&path=../Database/StatFin/vrm/vamu/&lang=3&xu=&yp=&nr=1&aggfile%281%29=Seutukunnat+2010&prevagg=NN&mapname=&multilang=fi>

Tilastokeskuksen Kuntaportaali. Kuntien avainluvut. Käytetty 15.8.2011.
URL: http://tilastokeskus.fi/tup/kunnat/tilastot_aakkosittain.html

Turun seudun kehittämiskeskus (2009). E-julkaisu ”Tervetuloa Turkuun”. Käytetty 3.7.2011.
URL: <http://www.e-julkaisu.fi/tsek/tervetuloa-turkuun/>

Turun seudun kehittämiskeskus (2011). Turun seutu. Käytetty 28.6.2011.
URL: <http://www.turku.fi/public/default.aspx?nodeid=17190>

Turun Seudun Jätehuolto (2005). Ohjeita kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen asiakkaille. Käytetty 28.6.2011.
URL: <http://www.turunseudunjatehuolto.fi/file/e3e2d5444ec623e36f5960af67cb3322>

Turun Seudun Jätehuolto (2011a). Lisää yhtiöstä. Käytetty 28.6.2011.
URL: http://www.tsj.fi/lisaa_yhtiosta

Turun Seudun Jätehuolto (2011b). Talous keskeisinä tunnuslukuina. Käytetty 28.6.2011.
URL: <http://www.tsj.fi/tunnuslukuja>

Turun Seudun Kaukolämpö (2011). Yleistä yhtiöstä. Käytetty 28.6.2011.
URL: <http://www.turunseudunkaukolampo.fi/index.php?page=311fb693cd726d552cc2c3240457bd0>

Turun Seudun Puhdistamo (2011). Yhtiö. Käytetty 28.6.2011.

URL: <http://turunseudunpuhdistamo.fi/yhtio.htm>

Turun Seudun Vesi (2011). Yritys. Käytetty 28.6.2011.

URL: <http://www.turunseudunvesi.fi/?pageKey=yritys>

Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos (2011a). Käytetty 28.6.2011.

URL: <http://www.turku.fi/Public/default.aspx?nodeid=16840&culture=fi-FI&contentlan=1>

Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos (2011b). Käytetty 28.6.2011.

URL: <http://www.turku.fi/Public/default.aspx?app=21&externalsearch=1&units=7336>

Ympäristöministeriö (2005). Kaupunkiseudut vuonna 2005. Käytetty 28.6.2011.

URL: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=19913&lan=fi>

Muut lähteet

Kuntaliitto (2010b). Kuntatekniikka turvaa perusasiat myös tulevaisuudessa. Kuntatekniikka-lehti.

Helsinki. Käytetty 27.6.2011.

URL: http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/yty/Documents/kuntatekniikka_ebook.pdf

Lahti (2010). Teknisten palvelujen arviointitutkimus. Käytetty 27.6.2011.

URL: [http://www.lahti.fi/www/images.nsf/files/B43DFC5A6B8F1D2EC225784F004B6B47/\\$file/Teknisten_palvelujen%20asukaskysely2010_netti.pdf](http://www.lahti.fi/www/images.nsf/files/B43DFC5A6B8F1D2EC225784F004B6B47/$file/Teknisten_palvelujen%20asukaskysely2010_netti.pdf)

Turto, J. (2009). Kunnallinen liikelaitos – vastaus tulevaisuuden tuomiin haasteisiin? Maankäyttö-lehti 3/2009. Käytetty 15.5.2011.

URL: http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk309/mk309_1287_turto.pdf

Valtiovarainministeriö (2009). Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2009. Käytetty 20.5.2011.

URL: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20090317Parast/Paras_-_taitto_NETTI_%2B_KANNET.pdf

9 LIITTEET

Liite 1 Tiedot haastateltavista ja haastattelupäivämäärät

Olavi Tuomi, tekninen johtaja

Raisio kaupunki 15.3.2011

Jouko Turto, kiinteistöliikelaitoksen johtaja

Turun kaupunki, 17.3.2011

Jyrki Lappi, tekninen johtaja

Kaarinan kaupunki, 17.3.2011

Harri Hirvonen, tekninen johtaja

Asikkalan kunta, 22.3.2011

Risto Helander, tekninen johtaja

Nastolan kaupunki, 28.3.2011

Jorma Vaskelainen, kunnallistekniikan johtaja

Lahden kaupunki, 28.3.2011

Jarkko Koskipalo, tekninen johtaja

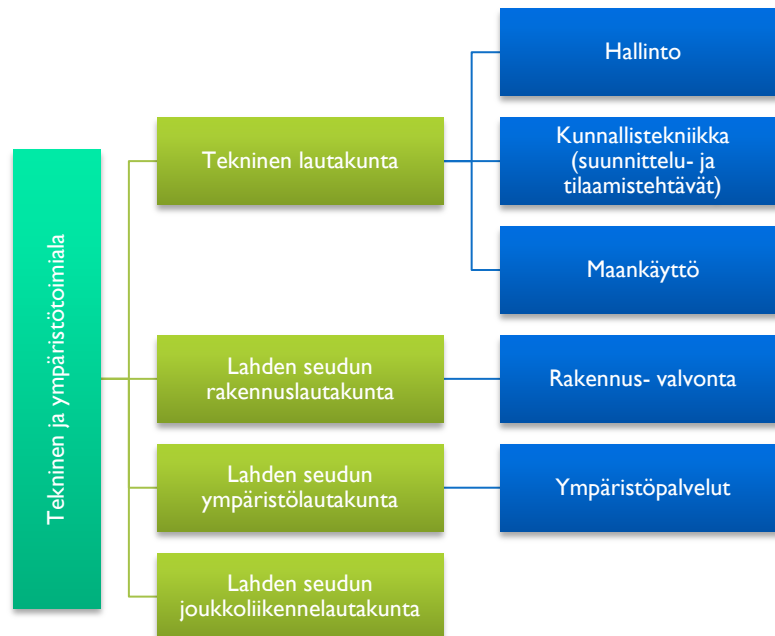
Lahden Seudun Kuntatekniikka Oy, 14.4.2011

Liite 2 Haastattelurunko teknisille johtajille ja teknisten palveluiden johtaville virkamiehille

1. Miten kuvaisitte yleisesti kuntanne *teknisiä palveluita* ja niiden tuotantoa?
2. Missä teknisissä palveluissa teette yhteistyötä muiden kuntien kanssa ja mitkä ovat käytössä olevat *toimintamallinne*?
3. Miten arvioisitte käytössä olevien yhteistyömallien toimivuutta ja nykyisten yhteistyökuntien määrän sopivuutta?
4. Milloin yhteistyö kussakin palvelukokonaisuudessa on *aloitettu* ja miten se on kehittynyt?
5. Miten kuvaisitte seudullisesta yhteistyöstä kunnallenne koituneita *hyötyjä ja haasteita*?
6. Miten yhteistyössä järjestettävien palvelujen tuotanto ja käyttö *rahoitetaan*?
7. Miltä osin palveluiden *rahoitusjärjestelmä* on koettu toimivaksi tai toimimattomaksi?
8. Miten yhteistyö on vaikuttanut teknisten palvelujen *menoihin*?
9. Miten seutuyhteistyö on vaikuttanut *palvelun laatuun ja palvelutasoon*?

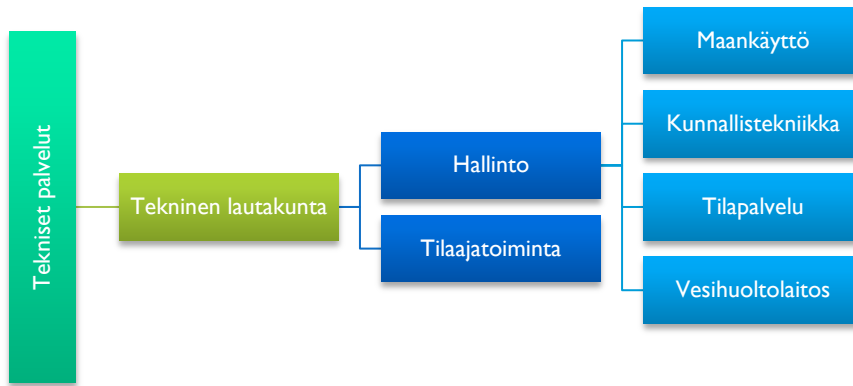
10. Miten kuvaisitte *päätöksentekoa* teknisten palveluiden järjestämiseen liittyen? Kuka tekee strategiset päätökset teknisiin palveluihin liittyen ja millaiset ovat virkamiesten ja kunnan luottamushenkilöiden roolit.
11. Miten yhteistyö on vaikuttanut *kunnallisdemokratian* toimintaan? Ovatko asukkaiden tai luottamusmiesten vaikuttamismahdollisuudet muuttuneet yhteistyön seurauksena?
12. Mitkä tekijät ovat toimineet seudullisessa yhteistyön *moottorina*? Mitkä sen *hidasteena*?
13. Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet *onnistumisiin* tai *epäonnistumisiin* seudullisessa yhteistyössä?
14. Minkä teknisten sektorin palveluiden osalta mielestänne on olemassa tarve seudulliseen yhteistyöhön ja mitkä tekijät siihen vaikuttavat? Mitkä tekniset palvelut kunnan tulisi järjestää omatoimisesti?
15. Missä skaalassa eli kuinka monen kunnan kesken eri teknisiä palveluita tulisi järjestää?
16. Miten arvioisit yhteistyötä verrattuna kuntaliitokseen teknisen toimen näkökulmasta?
17. Miten seutuyhteistyötä tulisi kehittää tulevaisuudessa teknisissä palveluissa?
18. Mitä kehityssuunnitelmia liittyy kuntanne teknisiin palveluihin?

Liite 3 Lahden teknisen ja ympäristötoimialan organisaatio (Lahti 2011b, Haastattelut 2011)



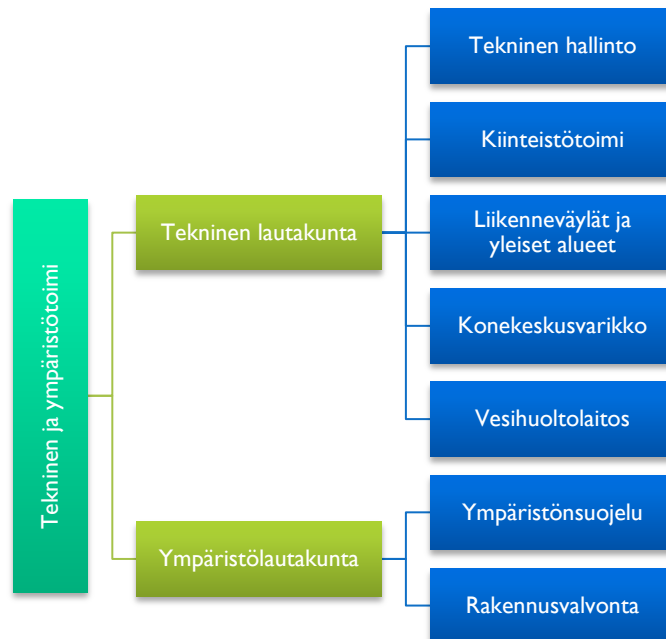
Liite 4

Nastolan teknisten palvelujen organisaatio (Nastola 2009; 2011, Haastattelut 2011)



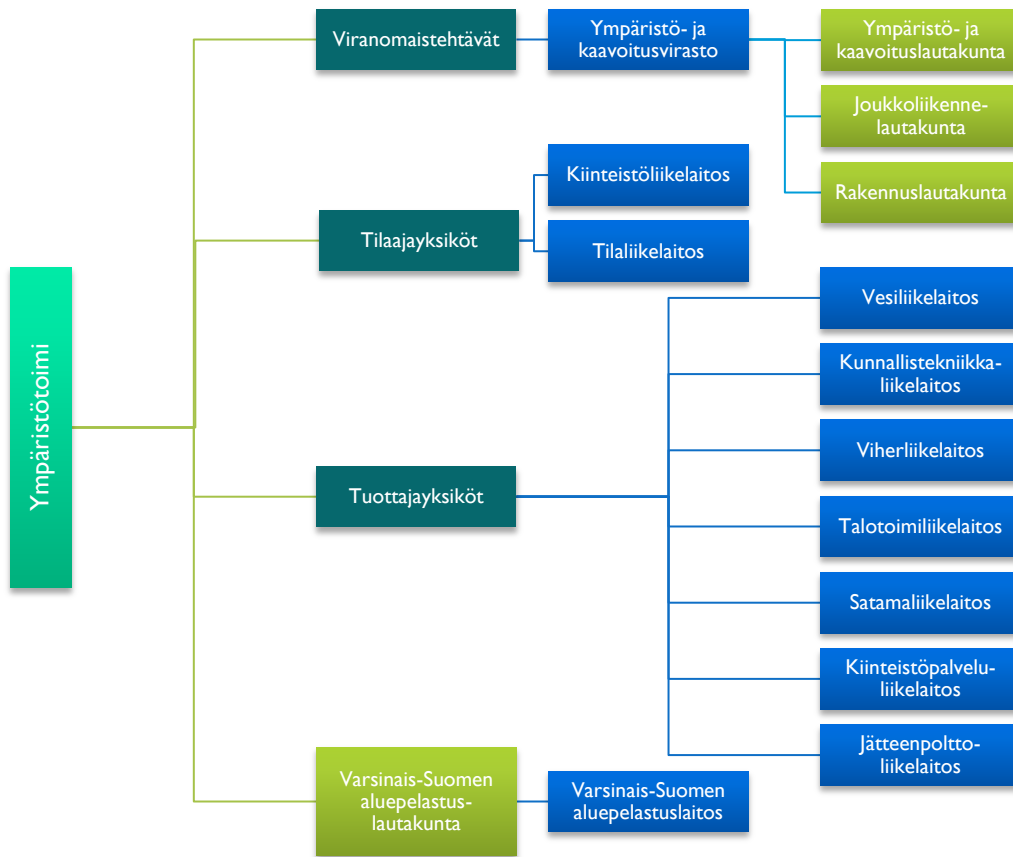
Liite 5

Asikkalan tekninen ja ympäristötoimi (Asikkala 2009a; 2009b, Haastattelut 2011)



Liite 6

Turun ympäristötoimen organisaatio (Turku 2009a; 2010, Turto 2009, Haastattelut 2011)



Liite 7

Kaarinan ympäristöpalvelujen organisaatio (Kaarina 2009; 2010, Haastattelut 2011)

