

## Puun ja kuoren välissä? Paikallistason poliittisen kilpailun yhteys kuntien talouteen



JUHA YLISALO

**ABSTRAKTI** Kunnat ovat suomalaisen hyvinvointivaltiomallin keskiössä, ja se, miten kunnat hoitavat talouttaan, vaikuttaa koko järjestelmän kestävyYTEEN. Tässä tutkimuksessa kysymme, millainen yhteys paikallistason poliittisella kilpailulla on vaihteluun kuntien taloustilanteessa. Odotamme, että paikallisen poliittisen järjestelmän kilpailullisuuteen liittyvät muuttujat ovat ei-linearisessa yhteydessä keskeisiin julkistaloudellisiin muuttujiin, jotka mittaavat kuntien menojen tasoa ja tulo-rahoituksen riittävyttä menojen kattamiseen. Tarkemmin ottaen odotamme, että kohtalainen kilpailun taso suosii lopputuloksia, jotka ovat sopusoinnussa julkisten varojen tehokkaan ja pitkänäköisen käytön kanssa, siinä missä sekä vähäinen että voimakas kilpailu suosivat erityisintressipolitiikkaa ja lyhytnäköisyyttä. Manner-Suomen kunnat vuosina 2001–2014 kattavan aineiston analyysi viittaa siihen, että menojen tason yhteys puoluejärjestelmän hajanaisuuteen on U:n muotoinen. Löydämme myös viitteitä siitä, että tulo-rahoituksen riittävyys on sitä parempi, mitä korkeampi äänestysprosentti on, mutta tämä yhteys on jokseenkin epävarma.

## JOHDANTO

Suomen kunnat ovat monin tavoin läsnä kuntalaisten elämässä. Jokainen kunta myös muodostaa oman edustuksellisen järjestelmänsä, jossa kuntalaisten valitsemat edustajat päättävät periaatteessa varsin vapaasti siitä, miten kunta hoitaa tehtävänsä ja miten se käyttää rahaa. Kuntien itsehallinto on suhteutettava siihen, että suuri osa kuntien tehtävistä on lakisääteisiä, eikä kunnalla ole valinnanvaraa esimerkiksi sen suhteen, järjestääkö se perusopetusta. Kunnalla kuitenkin on liikkumavaraa siinä, miten se organisoii palvelujen järjestämisen ja millaisia palveluita se mahdollisesti hoitaa pakollisten tehtäviensä lisäksi.

Kuntien taloustilanne vaihtelee, ja kuntien talousongelmat ovat jatkuvasti politiikan asialistalla. Koska kuntasektorin rooli on suomalaisessa hyvinvointivaltiomallissa vahva, kuntien talousvaikeudet kyseenalaistavat koko mallin kestävyuden. Suureksi osaksi kuntien väliset erot epäilemättä palautuvat väestörakenteeseen ja sen muutoksiin. Monilla alueilla erityisesti työikäinen väestö on vähentynyt, jolloin kuntien vastuulla olevien palveluiden rahoitus pohja on heikentynyt samalla kun jäljelle jääneen väestön palvelutarve on kasvanut. Esimerkiksi joissakin Lapin kunnissa hallinnosta ja palveluiden järjestämisestä kunnalle aiheutuvat kulut ovat kohonneet useina vuosina yli 8 000 euroon asukasta kohti, siinä missä monissa eteläisen Suomen kunnissa vastaava luku on tyypillisesti ollut tuhansia euroja pienempi (Tilastokeskus 2019b).

Kuntien väliset erot eivät rajoitu väestöpohjaan ja taloudelliseen tilanteeseen, sillä merkittäviä eroja on myös puoluekentän rakenteessa, puoluekannatuksen vakaudessa ja äänestysaktiivisuudessa. Vaikka joissakin kunnissa valtuustossa on useita enemmän tai vähemmän tasavahvoja puolueita tai paikallisia ryhmittymiä, merkittävä osa kunnista on vakaiden yksipuolueenemmistöjen hallinnassa. Tämä on kuntatalouden erojen ymmärtämiseksi oleellista sen vuoksi, että niin vallan keskittymisen ja valta-asemien kivettyneisyyden kuin puoluekentän pirstaloitumisen ja epävakaudenkin on tutkimuskirjallisuudessa väitetty olevan omiaan johtamaan tehottomuuden julkisessa päätöksenteossa, etenkin taloudenpidossa (esim. Ashworth ym. 2014; Broms ym. 2019; Lizzeri ja Persico 2005; Svaleryd ja Vlachos 2009). Tässä tutkimuksessa kysymme, millainen yhteys paikallisen tason puoluekilpailulla on kuntatalouden tilaan.

Suomen kuntakenttä asettaa vaatimaan testiin ajatuksen, että paikallistason puoluekilpailulla ylipäätään on yhteyksiä kuntatalouteen. Kuntien nimellisesti laajasta itsehallinnosta huolimatta suuri osa kuntien tehtävistä on lakisääteisiä, ja lakisääteisten tehtävien määrällä on ollut taipumusta kasvaa (Valtiovarainministeriö 2015). Valtio osallistuu tehtävien rahoitukseen erityisesti valtionosuusjärjestelmän kautta. 1990-luvun alkupuolelta saakka kuntien valtionosuudet ovat pääosin määräytyneet laskennallisen rahoitustarpeen perusteella, ja niin sanotuista korvamerkityistä valtionosuuksista on pitkälti luovuttu, joskin valtion on mahdollista myöntää myös harkinnanvaraisia valtionosuuksia. Uudistuksen keskeinen tavoite oli kannustaa kuntia säästäväisyyteen samalla kun valtionohjaus muuttui aiempaa epäsuoremmaksi (Niemelä ja Saarinen 2008). Käytännössä kuntien taloudellinen liikkumavara on kuitenkin varsin tiukasti lakisääteisten tehtävien ja väestörakenteen rajoittamaa.

Teoreettiset mallit puoluepoliittisten ja taloudellisten muuttujien yhteyksistä tapaavat myös olettaa, että poliitikot ovat urasuuntautuneita ja opportunistisia ammattipoliitikkoja (ks. esim. Persson ym. 2007). Suomen paikallispoliitikoista kuitenkin suurin osa on amatöörejä, jotka toimivat politiikassa varsinaisen ansiotyönsä ohella. Lisäksi eräiden monipuoluehallinnon

taloudellisia seurauksia käsittelevien mallien keskiössä on oletus, että äänestäjien kyvyttömyys diskriminoida puolueiden sisäisten ryhmittymien välillä lieventää vaalikilpailun seurauksia, kun puoluejärjestelmä on keskittynyt (esim. Bawn ja Rosenbluth 2006; Persson ym. 2007). Suomen ehdokaskeskeisessä vaalijärjestelmässähän äänestäjät pystyvät mainiosti diskriminoimaan puolueiden sisäisten suuntausten välillä.

Aiemmassa kirjallisuudessa puoluekentän koostumuksen ja kilpailullisuuden yhteyksistä julkiseen talouteen erottuu kaksi juonetta. Yhtäältä joukko tutkimuksia on painottanut vallan hajautumisesta ja poliittisen kentän epävakauksesta seuraavaa tehottomuutta ja lyhytnäköisyyttä, joihin usein viitataan julkistalouden yhteisvaranto-ongelman käsitteellä (esim. Bawn ja Rosenbluth 2006; Persson ym. 2007; Raudla 2010). Jos verovarojen käyttöön pääsee vaikuttamaan useita puolueita, jotka ovat epävarmoja mukanaolostaan tulevissa voitavissa koalitioissa, niistä jokaisella on tämän näkemyksen mukaan tarve nostaa profiiliaan äänestäjien silmissä. Tämä kannustaa puolueita keskittymään yksittäisiin asiakysymyksiin ja tarjoamaan tietyille äänestäjäryhmille enemmän etuja kuin kilpailijat, mikä on omiaan johtamaan kustannusten kasvuun ja alijäämien kroonistumiseen. Toisaalta myös vallan keskittymisen ja kilpailun vähäisyyden voi väittää johtavan tehottomuuteen, koska päätöksentekijät ovat vain heikosti tilivelvollisia tekemisistään (esim. Broms ym. 2019). Jos sama puolue käyttää valtaa vaalikaudesta toiseen vaikkapa varman enemmistöaseman turvin, vallanpitäjille avautuu mahdollisuuksia käyttää asemaansa omia viiteryhmiään hyödyttävillä tavoilla.

Näitä näkökulmia ei etenkään julkistalouden kontekstissa ole juuri pyritty yhdistämään, joskin talouskasvun edellytyksiä käsittelevässä kirjallisuudessa poliittisella kilpailulla on väitetty olevan epälineaarisia seurauksia, jotka johtuvat tilivelvollisuuden ja hajanaisuuden välisistä kompromisseista (esim. Alfano ja Baraldi 2015). Jos hyväksymme, että molemmat näkökulmat ovat perusteltuja, voimme olettaa, että tehottomaan ja lyhytnäköiseen päätöksentekoon yleisesti liitetyt ilmiöt – kustannustason nousu ja alijäämävinouma – ovat parhaiten vältettävissä, kun poliittinen kilpailu on riittävän voimakasta tehdäkseen vallankäyttäjistä tilivelvollisia, mutta ei niin vahvaa, että puoluejärjestelmä pirstaloituu ja koalitorakenteet käyvät epävakaaiksi.

Tarkastelemme tämän väittämän empiiristä relevanssia Manner-Suomen kunnat vuosina 2001–2014 kattavan aineiston valossa. Poliittinen kilpailu on monitahoinen ilmiö, joten selittävinä muuttujina käytämme viittä paikallistason puoluejärjestelmän koostumuksen, äänestäjäkunnan liikkuvuuden ja poliittisen osallistumisen kuvaajaa. Selitettävänä muuttujina käytämme kahta kuntatalouden keskeistä tunnuslukua, käyttötalouden nettokustannuksia ja vuosikatetta. Näistä edellinen kuvaa menojen volyymin ja jälkimmäinen tulorahoituksen riittävyttä menojen kattamiseen. Jos poliittinen päätöksenteko on erityisen tehontonta ja lyhytnäköistä silloin, kun poliittinen kilpailu on hyvin runsasta tai vähäistä, menojen pitäisi olla korkeimmillaan silloin, kun poliittisen kilpailun mittareiden arvot ovat hyvin pieniä tai hyvin suuria. Vastaavissa tilanteissa vuosikatteen pitäisi olla pienimmillään. Kumpaankin odotukseen pätee *ceteris paribus*-ehto. Kuntatalouden tunnuslukuihin vaikuttavat lukuisat seikat, minkä vuoksi kontrolloimme empiirisissä analyyseissä useita makrotaloudellisiin ja sosioekonomisiin tekijöihin sekä kunta-  
laisten poliittisiin mieltymyksiin liittyviä muuttujia. Tulosten perusteella etenkin menojen ja puolueiden lukumäärän yhteys näyttäisi olevan odotetulla tavalla epälineaarinen: jos puoluejärjestelmä on erittäin keskittynyt, menoilla on aluksi taipumus vähentyä puoluejärjestelmän

käydessä hajanaisemmaksi, mutta hajanaisuuden lisääntyessä edelleen myös menot kääntyvät lopulta kasvuun.

Maan hallitukset ovat vuosien mittaan esitelleet kunnianhimoisia suunnitelmia kuntarakenteen ja sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän uudistamiseksi. Vaikka tätä kirjoitettaessa voimassa olevan Marinin hallituksen ohjelman mukaan ”[s]osiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa kootaan sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen kuntia suuremmille itsehallinnollisille alueille” (VNK 2019, 154), ainakin toistaiseksi kunnat keräävät suuren osan kaikista tuloveroista ja käyttävät vuosittain miljardeja euroja järjestääkseen moninaisia palveluja. Poliittisen kilpailun yhteydet kuntatalouden tilaan saattavat näyttäytyä vähäisinä väestörakenteesta ja lakisääteisten tehtävien täyttämistä juontuvien vaikutusten rinnalla. Kuitenkin kuntasektorilla liikkuvat rahavirrat ovat niin suuria, että yhteyksien euromääräiset seuraukset ovat helposti merkittäviä. Artikkelin lopuksi palaammekin siihen, millaisiin toimenpiteisiin tulokset antaisivat aihetta.

## KIRJALLISUUS JA TEORIA: NÄKÖKULMIA POLIITTISEN KILPAILUN JA JULKISTALouden YHTEYKSIIN

### Poliittisen kilpailun monet puolet

Puoluekentän koostumuksen ja poliittisen kilpailun väitetyt yhteydet julkistalouteen palautuvat pitkälti edustajien tilivelvollisuuteen äänestäjille. Kansalaisten mahdollisuus vaihtaa vallanpitäjät säännöllisin väliajoin on edustuksellisen demokratian vähimmäisvaatimus. Minimalistisimmat demokratianäkemykset eivät poliittiselta kilpailulta muuta odotakaan (esim. Riker 1982). Toiset näkemykset puolestaan pitävät päätöksentekovallasta käytävän kilpailun tärkeänä tehtävänä sitä, että se tekee politiikan lopputulokset riippuvaisiksi kansalaisten eduista ja näkemyksistä (esim. Manin ym. 1999). Kun kansalaiset voivat valita vaihtoehtoisilla ohjelmilla kampanjoivien puolueiden ja ehdokkaiden välillä ja jälkikäteen palkita tai rangaista vallanpitäjiä, edustuksellisen demokratian tuotosten pitäisi eräiden näkemysten mukaan ainakin approksimoida lopputuloksia, jotka kansalaiset valitsisivat päättäessään asioista suoraan (APSA 1950; Mansbridge 2003).

Poliittinen kilpailu on monitahoinen ja -ulotteinen ilmiö (Bartolini 1999; 2000), jolle ei ole mahdollista osoittaa kaikissa tilanteissa muita parempaa mittaria. Kilpailun voi ainakin sanoa edellyttävän, että äänestäjille on tarjolla useita, erilaisia tavoitteita ajavia vaihtoehtoja, että äänestäjät eivät ole täysin kiinnittyneitä tiettyihin edustajiin ja että kulloisillakin vallanpitäjillä on realistinen mahdollisuus tulla korvatuiksi haastajilla. Empiirisissä sovellutuksissa käytetään usein puolueiden lukumäärän, puoluekentän keskittyneisyyden ja äänestäjäkunnan liikkuvuuden mittareita. Jotkin tulokset puhuvat sen puolesta, että useiden eri näkemysten edustus päätöksentekokelemissä ja vaalitulosten tasaisuus kannustavat edustajia tekemään kansalaisten etuja palvelevia päätöksiä. Esimerkiksi erilaisten hyvinvoinnin ja inhimillisen kehityksen mittareiden on havaittu olevan yhteydessä siihen, miten monia puolueita päätöksentekoon osallistuu (Mukherjee 2013) ja miten lähellä vahvin haastaja on suurinta puoluetta (Dash ja Mukherjee 2014).

Vaaleihin osallistuvien puolueiden lukumäärän ja puolueiden ääniosuuksien vaihtelun vaalien välillä (volatiliteetin) on myös havaittu olevan positiivisessa yhteydessä julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön panos–tuotos-suhteen merkityksessä (Ashworth ym. 2014).

Ajatus poliittisen kilpailun tehokkuutta ja hyvinvointia lisäävistä vaikutuksista perustuu osaksi taloudellisesta markkinakilpailusta johdettuihin analogioihin (esim. Ashworth ym. 2014): koska kilpailu (ideaalisilla) hyödykemarkkinoilla suosii tehokkuutta, se suosii tehokkuutta myös poliittisilla markkinoilla, joilla puolueet kilpailevat äänistä. Poliittiset markkinat kuitenkin eroavat hyödykemarkkinoista. Viidenkymmenen prosentin markkinaosuuden ylittäminen, siis ehdottoman enemmistön saavuttaminen, johtaa politiikassa vallan keskittymiseen, mutta hyödykemarkkinoilla rajapyykkiin ei liity vastaavaa epäjatkuvuutta (Stigler 1972). Poliittisilta markkinoilta myös puuttuu hintamekanismi, joka hyödykemarkkinoilla tasapainottaa kysynnän ja tarjonnan (Strøm 1992). Eri toimijoiden valinnat ovat politiikassa lisäksi harvoin toisistaan riippumattomia, vaikka hyödykemarkkinoilla toimijat tekisivätkin osto- ja myyntipäätöksensä riippumatta siitä, mitä muut tekevät (emt.).

Pintapuolinenkin poliittisen kilpailun ja hyödykemarkkinakilpailun vertailu osoittaa, että analogioiden johtamisessa on oltava varovainen. On kuitenkin uskottavaa, että kilpailun *puute* on myös politiikassa omiaan johtamaan epäoptimaalisiin lopputuloksiin. Jos vallanpitäjät eivät ole täysin orientoituneita yleisen edun maksimoimiseen, heillä on taipumus tilaisuuden tullen edistää yksityisiä etuja. Intressiristiriita kansalaisten ja heidän puolestaan päätöksiä tekevien edustajien välillä on niin sanottujen päämies–agentti-mallien ytimessä (Besley 2006; Fearon 1999). Tästä näkökulmasta kilpailullisia paineita tarvitaan, jotta vallanpitäjillä olisi kannustin edistää yleisön etuja, ellei muusta syystä niin ainakin oman asemansa turvaamiseksi (Acemoglu ja Robinson 2012; Besley ym. 2010). Uskottavat haastajat luovat riskin aseman menettämisestä seuraavissa vaaleissa, minkä lisäksi erilaisilla ohjelmilla kampanjoivat puolueet mahdollistavat sen, että kansalaisten on mahdollista valita omia mieltymyksiään ainakin kohtalaisesti vastaava vaihtoehto. Kilpailu luo edellytyksiä sekä vallanpitäjien tilivelvollisuudelle että kansalaisten ohjelmallisten mieltymysten ilmaisemiselle. Kilpailun puute taas mahdollistaa päätöksentekijöiden oman edun ajamisen ja julkisten varojen käytön tehottomasti, vallanpitäjien suosiossa olevia tahoja hyödyttävillä tavoilla.

Ashworth ym. (2014) tutkivat poliittisen kilpailun yhteyksiä julkisten varojen käytön tehokkuuteen Belgian Flanderin kunnissa. Selittävinä tekijöinä he käyttävät paikallisvaaleihin osallistuneiden puolueiden lukumäärää ja ääniosuuksien volatiliteettia. Selitettävä muuttuja mittaa sitä, miten paljon julkisesti tuotettuja palveluita ja muita hyödykkeitä saadaan tietyllä panosten määrällä. Tulosten mukaan tehokkuus on positiivisessa yhteydessä kumpaankin selittävään muuttujaan. Ashworth ym. testaavat lineaarisia yhteyksiä, mutta huomauttavat, että puolueiden lukumäärän lisääntyessä päätöksenteon hajanaisuuden kasvu voi rajoittaa kilpailun tehokkuus-hyötyjä.

Bromsin ym. (2019) ruotsalaiseen kuntatason aineistoon perustuvan tutkimuksen mukaan kunnissa, joissa yhden puolueen johtoasema on vakaa, julkisten hankintojen kilpailutukset johtavat muita kuntia todennäköisemmin tarjouskilpailuihin, joihin osallistuu vain yksi tarjoaja. Tämä on tulkittavissa näytöksi siitä, että vakiintunut johtava puolue kykenee suosimaan lähipiiriinsä kuuluvia toimijoita julkisten varojen tehokkaan käytön kustannuksella. Myös Svaleryd ja Vlachos (2009) analysoivat ruotsalaista kuntatason aineistoa. He väittävät, että puoluekilpailun

vähäisyys suosii poliitikkojen oman rahallisen hyödyn hankkimista niissäkin yhteiskunnissa, joissa korruptiota on vähän. Svalerydin ja Vlachosin tulosten mukaan suuret erot vasemmisto- ja oikeistoblokkien vaalikannatuksessa, jotka kielivät tasaveroisen kilpailun puuttumisesta, ovat yhteydessä keskimääräistä suurempiin avustuksiin, joita kunnat maksavat puolueille.

Poliittinen kilpailu on kuitenkin omiaan hajauttamaan valtaa ja vastuuta. Tämä on poliittisessa taloustieteessä vakiintuneen käsityksen mukaan yhteydessä julkistalouden kestävyysongelmiin siksi, ettei millään taholla ole kannustinta huomioida päätösten todellisia kustannuksia (Perotti ja Kontopoulos 2002).

Käytännössä kaikki poliittiset järjestelmät rajoittavat kilpailua jollakin tavalla ja asettavat esteitä uusien haastajien pääsulle päätöksentekoaarenoille, esimerkiksi lakisäateisten tai piilevien äänikynnysten avulla. Tällaisille rajoituksille on mahdollista antaa tehokkuusperustelua. Jos uskottavia kilpailijoita on paljon ja vallanpitäjien mandaatti usein katkolla, yksittäisten toimijoiden osallisuus päätösten syntyyn jää helposti epäselväksi. Tämä luo päätöksentekijöille väitetyt kannustimia keskittyä lyhyen aikavälin voittoihin pitkän aikavälin hyötyjen kustannuksella ja ohjata voimavaroja kapeapohjaisten ryhmien priorisoimiin hankkeisiin laajoja joukkoja hyödyttävien hankkeiden sijaan (Bawn ja Rosenbluth 2006; Lizzeri ja Persico 2005; Persson ym. 2007; Velasco 2000). Varteenotettavien kilpailijoiden lukumäärän lisääntyminen on myös omiaan vaikeuttamaan koalitioiden muodostamista ja ylläpitämistä, jolloin yleistä hyvinvointia lisäävät päätökset jäävät helpommin tekemättä (Gottlieb ja Kosec 2019).

Päätöksenteon hajanaisuuden on väitetty aiheuttavan sen, että julkisten varojen käyttö saa liikakalastuksen kaltaisten yhteisvaranto-ongelmien piirteitä, sillä kapeapohjaiset intressiryhmät pääsevät vaikuttamaan politiikan sisältöihin (Facchini 2018). Julkistalouden yhteisvaranto-ongelman ensimmäisenä formalisointina mainitaan usein Weingastin ym. (1981) malli, joka pyrkii selittämään, miksi edustukselliset päätöksentekuelimet näyttäisivät usein yksimielisesti käyttävän liikaa varoja jakopoliittisiin hankkeisiin. Mallissa päätöksentekuelin koostuu yhden edustajan vaalipiireistä valituista edustajista, jotka ensinnäkin jättävät huomiotta sen osan jakopoliittisiin päätöksiin liittyvistä kustannuksista, jotka merkitsevät tuloja heidän omissa vaalipiireissään. Lopuista kustannuksista edustajat huomioivat osan, joka jää oman vaalipiirin asukkaiden maksettaviksi. Koska verotus hajauttaa kustannukset, yhden vaalipiirin maksettavaksi jää  $1/n$  kustannuksista, missä  $n$  on vaalipiirien lukumäärä. Poliittisen kustannuslaskennan vuoksi hankkeiden tarjonta asettuu tehottoman korkealle tasolle. Weingast ym. johtavat ” $1/n$ -lakina” tunnetun argumentin, jonka mukaan tehottomuus lisääntyy vaalipiirien – ja samalla päätöksentekijöiden – lukumäärän kasvaessa.  $1/n$ -laki on pitkälti määrittänyt sitä, miten julkisen valinnan teoriassa ja vertailevassa poliittisen talouden tutkimuksessa on lähestytty tilanteita, joissa useat, eri tahoille vastuunalaiset toimijat päättävät yhdessä verovarojen käytöstä (Raudla 2010).

Logiikka on myös ulotettu parlamentaarisiin järjestelmiin, joissa puolueet ovat avaintoimijoita. Bawnin ja Rosenbluthin (2006; ks. myös Persson ym. 2007) mukaan monipuoluejärjestelmissä eri puolueet ovat erikseen tilivelvollisia äänestäjille, toisin kuin puolueiden sisäiset ryhmittymät järjestelmissä, joissa puolueita on vähän. Puolueiden välisissä neuvotteluissa päätösten kustannukset saavat pienemmän painoarvon kuin puolueensisäisten ryhmittymien välisissä neuvotteluissa, sillä jälkimmäisessä tapauksessa neuvotteluosapuolet ovat yhdessä tilivelvollisia äänestäjille lopputuloksesta. Puolueiden hyödynmaksimointiongelma muuttuu puolueiden lukumäärän mukana, vaikka preferenssien jakauma äänestäjäkunnassa pysyisikin

vakiona. Seurauksena julkisten menojen taso on sitä korkeampi, mitä useampi puolue jakaa hallitusvallan. Monipuoluehallinnon onkin havaittu olevan yhteydessä julkisten menojen tasoon (Bawn ja Rosenbluth 2006; Persson ym. 2007). Uudemmassa tutkimuksessa yhteyden voimakkuuden on tosin väitetty riippuvan kolmansista tekijöistä. Esimerkiksi hallitusohjelmien kattavuuden on havaittu heikentävän sitä (Bäck ym. 2017).

Analoginen argumentti päätöksentekoon osallistuvien toimijoiden lukumäärän seurauksista on mahdollista tehdä myös yliajallisessa kontekstissa, jolloin päätöksentekovallan hajautumisen voi väittää johtavan alijäämiin ja velan kasvuun (Borge 2005; Hallerberg ym. 2009; Velasco 2000). Koska kollektiivisesti säästetyt varat eivät ole kenenkään omaisuutta, päätöksentekijöillä ei ole kannustimia säästää; säästöt voivat nimittäin päätyä jonkun muun päätöksentekijän lyhyen aikavälin tavoitteiden rahoittamiseen. Tämän vuoksi puolueen kannattaa valtaansa päästyään pyrkiä ohjaamaan varoja tärkeinä pitämiinsä hankkeisiin mahdollisimman paljon ja mahdollisimman pian.

Sekä vähäisen että voimakkaan poliittisen kilpailun on väitetty olevan yhteydessä laajoja ihmisryhmiä pitkällä aikavälillä hyödyttävien politiikkatuotosten alitarjontaan ja rajattuja joukkoja lyhyellä aikavälillä hyödyttävien tuotosten ylitarjontaan. Vähäisen kilpailun olosuhteissa välitetään hajanaisuudesta ja epävakaudesta seuraavat ongelmat, mutta tilivelvollisuuden heikkous on omiaan ruokkimaan tehottomuutta. Voimakkaan kilpailun olosuhteissa taas päätöksentekijät ovat tilivelvollisia pienille ryhmille, jolloin koalitioiden rakentamisessa korostuu kaupankäynti ryhmäkohtaisilla eduilla. Voimme kuitenkin odottaa, että jossakin ääripäiden välissä on sellainen kilpailun taso, jolla kummankin tyyppiset vaikutukset ovat verrattain vähäiset. Tätä tasoa voimme pitää siinä mielessä parhaana mahdollisena, että se auttaa rajoittamaan tehottomuutta ja lyhytnäköisyyttä, vaikkakaan ei välttämättä täysin poista niitä.

Tällaisella kilpailun tasolla äänestäjille olisi tarjolla erilaisilla ohjelmilla kampanjoivia puolueita, joilla on realistisia mahdollisuuksia menestyä vaaleissa. Puolueiden lukumäärä olisi kuitenkin sikäli rajallinen, että päätöksenteossa tarvittavien koalitioiden muodostaminen on mahdollista ilman laajamittaista kaupankäyntiä, jossa puolueet lupautuvat tukemaan toistensa ajamia, kapeapohjaisia ryhmiä hyödyttäviä hankkeita. Toiseksi puoluekenttä olisi jokseenkin vakaa, mutta äänestäjäkunta ei olisi jakautunut eri puolueiden vakaiksi kannattajakunniksi. On selvää, että demokraattisessa yhteiskunnassa tällaisiin seikkoihin ei voi suoraan vaikuttaa poliittisilla päätöksillä, sillä viime kädessä ne riippuvat kansalaisten näkemyksistä.

Samana tyyppisiä argumentteja ”optimaalisesta” kilpailun tasosta on esitetty talouskasvun yhteydessä. Alfano ja Baraldi (2015; 2016) väittävät, että sekä erittäin vähäinen että erittäin voimakas poliittinen kilpailu on haitallista talouskasvulle, kun taas kohtalainen kilpailu on yhteydessä suurimpiin kasvulukuihin. Alfano ja Baraldi lähtevät siitä, että julkinen sektori vaikuttaa talouskasvun edellytyksiin ja että poliittiset päätökset voivat johtaa resurssien allokoimiseen joko tuottamattomiin tai kasvua edistäviin tarkoituksiin. Sekä vähäinen että voimakas kilpailu kannustavat ohjaamaan voimavaroja tuottamattomiin kohteisiin; vähäiseen kilpailuun liittyy tilivelvollisuuden heikkous, voimakkaaseen poliittinen epävakaus ja kannustin asettaa jakopoliittiset päämäärät etusijalle. Alfano ja Baraldi tukevat väitettään sekä italialaisella aluetason aineistolla (Alfano ja Baraldi 2015) että kansainvälisellä aineistolla (Alfano ja Baraldi 2016). Besley ym. (2010) esittävät argumentin poliittisen kilpailun ja talouskasvun ei-monotonisesta yhteydestä amerikkalaistyypisten poliittisten instituutioiden kontekstissa.

Kilpailuun ja tilivelvollisuuteen läheisesti liittyvä seikka on kansalaisten poliittinen osallistuminen, jonka yhteyksistä julkisten varojen käyttöön on myös esitetty vaihtelevia näkemyksiä. Vaaliosallistuminen on keino valvoa edustajien toimintaa, ja tässä suhteessa laajamittaisen osallistumisen voisi odottaa kannustavan päätöksentekijöitä huolehtimaan julkisten varojen käytön tehokkuudesta (Geys ym. 2010). Vaaliosallistumisen on toisaalta väitetty kasvattavan julkisia menoja, sillä vaaliosallistumisen taso vaikuttaa preferenssien jakautumiseen äänioikeuttaan käyttävän väestönosan keskuudessa (Aggeborn 2016). Pienituloisimmat ja vähiten koulutetut äänestävät kuntavaaleissa epätodennäköisimmin (Borg 2018), ja sikäli kuin korkeat äänestysprosentit tarkoittavat heikossa sosioekonomisessa asemassa olevien laajamittaista osallistumista, ne todennäköisesti tarkoittavat myös painetta kasvattaa julkisrahoitteista palvelutarjontaa. Lisäksi useiden äänestäjäryhmien osallistuminen vaaleihin voi merkitä sitä, että äänestäjien taholta syntyy painetta tyydyttää suuri joukko erilaisia intressejä. Kuitenkin vähäinen vaaliosallistuminen tarkoittaa, että äänestäjäkunta, jolle päätöksentekijät ovat tilivelvollisia, on verrattain pieni suhteessa koko väestöön, mikä kasvattaa kustannusten ulkoistamisen mahdollisuuksia. Kaikkiaan vaaliosallistumisen taso voi olla samankaltaisessa ei-monotonisessa yhteydessä julkistaloudellisiin lopputuloksiin kuin puoluekentän rakenteeseen ja vakauteen liittyvät tekijät: siinä missä lopputulokset muistuttavat toisiaan matalilla ja korkeilla osallistumisen tasoilla, kohtalaisilla osallistumisen tasoilla ongelmista kielivät lopputulokset ovat vältettävissä parhaiten.

## Aiempi Suomen kuntia koskeva empiirinen kirjallisuus

Poliittisten ja taloudellisten muuttujien yhteyksistä Suomen kunnissa on tehty jonkin verran empiiristä tutkimusta. Pettersson-Lidbom (2012) testaa ”1/n-lain” pätevyyttä Suomen ja Ruotsin kunnissa. Päätöksentekijöiden määrää Pettersson-Lidbom mittaa kunnanvaltuutettujen lukumäärällä, jolloin oletuksena on, että päätöksentekijöiden sisäistämien kustannusten ja hyötyjen epäsuhta kasvaa valtuutettujen lukumäärän myötä. Regressioepäjatkuvuusmenetelmää (ks. esim. Lee ja Lemieux 2014) hyödyntävän tutkimusasetelman pohjalta Pettersson-Lidbom tulee siihen tulokseen, että kuntien asukasta kohti lasketut menot näyttäisivät pienenevän valtuustokoon kasvaessa, toisin kuin ”1/n-lain” perusteella voisi olettaa. Pettersson-Lidbomin mukaan tämä voi johtua siitä, että suuremmat valtuustot pystyvät paremmin valvomaan budjettejaan maksimoimaan pyrkiviä viranhaltijoita (ks. Niskanen 1994).

Myös Meriläinen (2019) hyödyntää regressioepäjatkuvuusasetelmaa testatessaan yksipuolue-enemmistöjen vaikutuksia kuntien menoihin ja paikallispoliitikkojen palkkioihin. Meriläisen tutkimusasetelma perustuu vaalituloksiin, joissa yksi puolue on juuri ja juuri voittanut enemmistön valtuustopaikoista. Vertaamalla politiikan lopputuloksia näissä kunnissa kuntiin, joissa suurin puolue on jäänyt niukasti ilman enemmistöä, on mahdollista päätellä, millaisia vaikutuksia yhden puolueen enemmistöllä on. Meriläisen tulosten mukaan yksipuolue-enemmistöillä on taipumus pienentää sekä kuntien menoja että poliitikkojen palkkioita. Regressioepäjatkuvuusasetelmien yleinen piirre on, että tulosten yleistäminen muunlaisiin tilanteisiin ei välttämättä ole mahdollista (Lee ja Lemieux 2014). Monet yksipuolue-enemmistöt tapaavat olla vakaita ja uusivat usein mandaattinsa selvällä erolla toiseksi suurimpaan ryhmittymään.



Asemaansa todennäköisesti puolustamaan joutuvat yksipuolue-enemmistöt eivät välttämättä tee samanlaista politiikkaa kuin vakiintuneesta enemmistöasemasta nauttivat puolueet (ks. Broms ym. 2019).

Tutkimuskirjallisuudessa paljon käsitelty poliittisen kilpailun aspekti on se, missä määrin äänet tai edustajanpaikat keskittyvät tietyille puolueille (esim. Alfano ja Baraldi 2015; 2016; Gottlieb ja Kosec 2019; Mukherjee 2013). Loikkanen ja Susiluoto (2009) testaavat valtuustojen puoluepoliittisen keskittyneisyyden vaikutusta kuntien menoihin. Loikkanen ja Susiluoto eivät kuitenkaan löydä johdonmukaista (lineaarista) yhteyttä. Sama pätee vasemmistopuolueiden valtuustopaikkaosuuden ja menojen yhteyteen, vaikka vasemmistopuolueiden voisikin odottaa priorisoivan julkista palvelutarjontaa ja siten kasvattavan menoja. Sen sijaan keskustapuolueen osuus valtuustopaikoista näyttäisi Loikkasen ja Susiluodon tulosten perusteella olevan heikokossa negatiivisessa yhteydessä menoihin.

Kuntakentän uudistamiseen tähdänneiden hankkeiden tavoite on tavannut olla kuntakoon kasvattaminen kustannusten nousun rajoittamiseksi. Vartiainen (2019) tutkii paneeliaineiston avulla, vaihtelevatko kuntien asukasta kohti lasketut kustannukset erikokoisissa kunnissa. Vartiainen mukaan mittakaavaedut ja -haitat vaikuttavat eri suuntiin: suuret kunnat pystyvät pieniä kuntia paremmin hyödyntämään palvelutuotannossaan mittakaavaetuja, mutta suuri asukasluku voi myös johtaa hallinnon monimutkaistumisen kaltaisiin mittakaavahaittoihin sekä väestön heterogeenisyydestä seuraaviin vaikeuksiin sovittaa palvelutarjonta kuntalaisten mieltymyksiin. Vartiainen tuleekin lopputulokseen, että keskikokoiset kunnat ovat onnistuneet rajoittamaan menojaan paremmin kuin pienet ja suuret kunnat. Eräiden Vartiainen raportoitujen regressiomallien mukaan äänestysaktiivisuudella kuntavaaleissa on negatiivinen, tilastollisesti merkitsevä vaikutus menoihin. Vartiainen ei kuitenkaan keskustelee tästä tuloksesta vaan käsittelee äänestysaktiivisuutta kontrollimuuttujana.

Muista Suomen kuntia koskevista empiirisistä tutkimuksista on syytä huomata ainakin Saari- maan ja Tukiaisen (2015) tutkimus budjettipoliittisesta vapaamatkustajuudesta kuntaliitostilan- teissa sekä Hyytisen ym. (2018) tutkimus kuntatyöntekijöiden valtuustojäsenyyden ja kuntien menojen yhteydestä. Poliittisten ja kuntataloudellisten muuttujien epälineaarisista yhteyksistä Suomen kunnissa ei tiettävästi ole julkaistu tutkimuksia.

## **Odotukset poliittisten ja taloudellisten muuttujien empiirisistä yhteyksistä**

Voimme odottaa, että kuntien menoilla on taipumus olla suurimmillaan silloin, kun poliittisen kilpailun eri aspekteja mittaavat muuttujat ovat joko pienimmillään tai suurimmillaan. Mitä vuosikatteeseen tulee, voimme odottaa, että sillä on taipumus olla pienimmillään silloin, kun kilpailua mittaavat muuttujat saavat pieniä tai suuria arvoja. Poliittisten ja julkistaloudellisten muuttujien yhteyksien pitäisi siis olla neliöityjä, ja poliittisten muuttujiemme määritelmistä joh- tuen tämä odotus pätee niistä kaikkiin.

Edellä kuvatut teoreettiset argumentit keskittyvät lähinnä tehokkuuden ja aikajänteen tyyppiin seikkoihin, jotka eivät ole suoraan havainnoitavissa julkistaloudellisista lopputuloksista. Menojen korkea taso tai negatiivinen vuosikate eivät välttämättä sinällään kerro päätöksenteon

puutteellisuuksista. Esimerkiksi suuret menot voivat kertoa siitä, että kunta vastaa asukkaiden mieltymyksiin käyttämällä palvelutarjontaan paljon rahaa, ja negatiivinen vuosikate voi johtua sellaisesta menojen tai tulojen kehityksestä, jota parhaan käytettävissä olevan tiedon valossa ei olisi voinut odottaa. On kuitenkin epätodennäköistä, että empiiriset yhteydet käyttämiemme poliittisten ja julkistaloudellisten muuttujien välillä – sikäli kuin sellaisia on havaittavissa – palautuisivat tämän tyyppisiin seikkoihin. On vahvoja teoriaperustaisia syitä uskoa, että jos muut kuntatalouteen vaikuttavat tekijät kontrolloidaan riittävässä määrin, empiiristen yhteyksien perusteella voi tehdä päätelmiä siitä, miten tehokasta ja pitkäjänteistä politiikanteko on eri olosuhteissa.

## AINEISTO JA MENETELMÄT

Poliittisen kilpailun ja osallistumisen muodolliset reunaehdot ovat varsin yhtenevät Suomen kunnissa: vaalilistojen asettamismenettely on yhtenäinen, ääniosuudet muunnetaan paikoiksi kaikkialla samalla D'Hondtin säännöllä, ja valtuuston suhde muihin kunnallisiin toimielimiin on kaikkialla sama. Jonkinasteisen poikkeuksen muodostavat pormestarijärjestelmän omaksuneet kunnat, joita tutkimusjaksolla oli kuitenkin vain kourallinen. Kunnista myös yleisesti ottaen puuttuu kansallisen tason politiikasta tuttu jako hallitus- ja oppositiopuolueisiin, mikä yksinkertaistaa tutkimusasetelmaa, sillä hallitus- ja oppositiorintamien puoluepoliittista koostumusta ei tarvitse erikseen huomioida.

Aineisto kattaa Manner-Suomen kunnat vuosina 2001–2014. Aineisto on paneelimuotoinen, sillä eri kunnista on useita havaintoja eri vuosilta. Aineisto on kerätty tätä tutkimusta varten yleisesti saatavilla olevista lähteistä. Tutkimusjakson alku osuu yksiin käteisen eurovaluutan käyttöönoton ja loppu kuntalain uudistuksen kanssa, joka muutti myös kuntien kirjanpitoa koskevia sääntöjä. Tutkimusjakso on siis valittu siten, että mahdollisimman vertailukelpoista dataa on saatavilla mahdollisimman monelta vuodelta. Paneeli on epätasapainoinen, sillä kuntaliitosten vuoksi kuntien lukumäärä on tutkimusjaksolla vähentynyt ja siksi joistakin kunnista on useampia havaintoja kuin toisista. Kuten jäljempänä selitetään, analyysissä käytetään kiinteitä vuosivaikutuksia, jolloin käytännössä vertaillaan eri kuntia tiettyinä vuosina. Kuntia käsitellään tässä mielessä ”historiattomina” ja analyysistä saatavat tulokset kertovat lähinnä lyhyen aikavälin yhteyksistä muuttujien välillä. Paneelin epätasapainoisuus kuitenkin tarkoittaa, että tuloksia on tulkittava varoen, sillä juuri talouteen liittyvät tekijät ovat lukeutuneet kuntaliitosten tärkeimpiin syihin. Tässä artikkelissa esitetyjä väitteitä tulisikin jatkossa testata myös muunlaisten tutkimusasetelmien avulla, vaikkakin keskeisimmät tulokset ovat robusteja useille erilaisille muutoksille empiirisissä malleissa.

## Selitettävät muuttujat

Tarkastelemme poliittisten muuttujien yhteyksiä kahteen selitettävään muuttujaan. *Menot* tarkoittavat tässä tutkimuksessa asukasta kohti laskettuja käyttötalouden nettokustannuksia, toisin sanoen käyttömenoja, joista on vähennetty käyttötuotot (kuten palvelumaksut). Netto-

kustannukset ovat bruttokustannuksia paremmin vertailtavissa kuntien välillä, sillä muun muassa kuntien toisilleen myymät palvelut kasvattavat bruttokustannuksia. Käyttömenot sisältävät etupäässä palvelujen järjestämisestä ja hallinnosta syntyviä menoja mutta eivät investointeja. Tiedot ovat peräisin Tilastokeskuksen (2019b) *Kuntien ja kuntayhtymien raportoimat taloustiedot* -tietokannasta.

*Vuosikate* tarkoittaa tulo- ja kulueroa, joka on käytettävissä investointeihin, sijoituksiin ja lainojen lyhennyksiin juoksevien menojen jälkeen. Yleensä kunnan vuosikate on positiivinen, mutta se voi olla myös negatiivinen. Tällöin tulo- ja kuluero ei riitä juokseviin menoihin, vaan kunnan on esimerkiksi otettava velkaa niiden kattamiseksi tai myytävä omaisuuttaan. Myös vuosikatetta mitataan tässä tutkimuksessa euroina asukasta kohti, ja muuttuja on peräisin samasta tietokannasta kuin tiedot kuntien menoista.

## Selittävät muuttujat

Selittävinä muuttujina tarkastelemme viittä muuttujaa, joiden mukana kilpailullisuuden voi sanoa kasvavan. *Vaaleihin osallistuneiden puolueiden lukumäärä* on niiden puolueiden ja muiden ryhmittymien lukumäärä, jotka saivat kunnassa vähintään yhden äänen edellisissä kunnallisvaaleissa. Koska on kohtuullista olettaa, että kunkin ehdokaslistan asettaneen ryhmittymän ehdokkaat ovat äänestäneet joko itseään tai toista oman listansa ehdokasta, muuttujaa voi pitää ehdokaslistojen lukumäärän varsin hyvänä approksimaationa.

*Puolueiden efektiivinen lukumäärä* (engl. *effective number of parties, ENP*) on Laakson ja Taageperan (1979) paljon käytetty puoluejärjestelmän hajanaisuuden mittari

$$ENP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n v_i^2}$$

missä  $n$  on vaaleihin osallistuneiden ryhmittymien lukumäärä ja  $v_i$  on puolueen  $i$  ääniosuus. *ENP* on sitä suurempi, mitä useampi ryhmittymä on saanut ääniä ja mitä tasaisemmin äänet ovat jakautuneet eri ryhmittymille. Siinä missä vaaleihin osallistuneiden ryhmittymien lukumäärä mittaa äänestäjille tarjolla olevien vaihtoehtojen määrää, *ENP* kuvaa pikemminkin metaforisten poliittisten markkinaosuuksien keskittymistä eri tarjoajille.<sup>1</sup>

Edelliset muuttujat eivät suoraan mittaa sitä, miten kyky vaikuttaa valtuustossa tehtäviin päätöksiin on jakautunut. Kollektiivista päätöksentekoa enemmistöäntöä soveltavissa toimieliemissä käsittelevän kirjallisuuden keskeinen tulos on, että ryhmittymän vaikutusvalta ei riipu pelkästään sen omasta paikkaosuudesta, vaan muidenkin ryhmittymien paikkaosuuksista. Ne nimittäin vaikuttavat siihen, miten usein ryhmittymä on ratkaiseva koalitioita muodostettaessa. Siksi käytämme selittävinä tekijänä myös *ENP*:n kaltaista indeksiä, joka on laskettu ryhmittymien äänestysvaltaa mittaavien Shapleyn–Shubikin indeksien pohjalta:

$$ENP_{s-s} = \frac{1}{\sum_{i=1}^n \phi_i^2}$$

missä  $\phi_i$  on ryhmittymän  $i$  Shapleyn–Shubikin indeksi (Kline 2009).<sup>2</sup> Suuri  $\phi_i$  tarkoittaa, että  $i$  on ratkaiseva suuressa osassa mahdollisista koalitioista, jolloin  $i$  pystyy muuttamaan lukuisia ei-voittavia koalitioita voittaviksi ja päinvastoin. Koska  $\phi_i$  riippuu sekä  $i$ :n paikkaosuudesta että muiden ryhmittymien paikkaosuuksista,  $\phi_i$  ei yleisesti ole sama kuin  $i$ :n osuus valtuustopaikoista. Mitä suurempi  $ENP_{s-s}$  on, sitä tasaisemmin äänestysvalta on jakautunut eri ryhmittymille valtuustossa ja sitä useampien ryhmittymien voi odottaa pystyvän vaikuttamaan päätösten sisältöön sitä kautta, että ne ovat ratkaisevia koalitioita muodostettaessa. Koska äänestysvaltaindeksit on mahdollista tulkita myös neuvotteluvoiman mittareina silloinkin, kun päätöksestä ei päädytä äänestämään (Laruelle ja Valenciano 2009),  $ENP_{s-s}$  on tulkittavissa myös yleisempänä vaikutusvallan jakautumisen indikaattorina.

*Volatiliteetti* tarkoittaa tässä yhteydessä äänten nettosiirtymiä ryhmittymien välillä edellisissä kunnallisvaaleissa verrattuna niitä edeltäviin kunnallisvaaleihin. Volatiliteetin voi sanoa kertovan siitä, miten vahvaa äänestäjien kiinnittyminen tiettyihin ryhmittymiin on. Volatiliteetin mittaamisessa sovellamme Gallagherin (1992) suhteellisuuspoikkeamaindeksiä

$$VOL_t = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^t (v_{i,t} - v_{i,t-1})^2}$$

missä  $VOL$  on volatiliteetti vaalivuonna  $t$ ,  $v_{i,t}$  on puolueen  $i$  ääniosuus vuonna  $t$  ja  $v_{i,t-1}$  on saman puolueen ääniosuus edellisenä vaalivuonna. Suuret indeksin arvot merkitsevät, että ääniosuudet ovat muuttuneet merkittävästi vaalien välillä.

*Äänestysaktiivisuus* mittaa perustavanlaatuisia poliittisen osallistumisen muodon laajuutta, äänestämistä kunnallisvaaleissa. Äänestysaktiivisuutta mittaamme edellisissä kunnallisvaaleissa äänestäneiden prosenttiosuudella äänioikeutetuista kuntalaisista.

Vaaleihin osallistuneiden puolueiden lukumäärä,  $ENP$  ja  $VOL$  on laskettu Tilastokeskuksen (2017a) kuntavaalitulosten pohjalta. Tiedot äänestysaktiivisuudesta ovat samasta lähteestä. Valtuustoissa edustettujen ryhmien äänestysvaltaindeksit ovat peräisin Wibergiltä (2004; 2005; 2011; 2013).

## Kontrollimuuttujat

Talouspolitiikka ja julkisen sektorin rooli ovat perinteisen vasemmisto–oikeisto-ulottuvuuden ytimessä. Esimerkiksi hyvinvointivaltion laajentamista ja talouden julkista ohjailua voi pitää vasemmistolaisina tavoitteina, hyvinvointivaltion rajoittamista ja julkisen talouden tasapainon asettamista menonlisäysten edelle oikeistolaisina (Budge ym. 2001). Tällaisten painotusten voi olettaa heijastuvan siihen, millaista politiikkaa puolueet tekevät paikallistasolla, ja on tärkeää pyrkiä

kontrolloimaan eri ohjelmallisten suuntausten painoarvoa. Tähän tarkoitukseen käytetään usein tunnuslukuja, jotka on laskettu puolueiden sijoittumista aatteellisella jatkumolla kuvaavien pistemäärien perusteella. Pistemääriä ei kuitenkaan ole saatavilla Suomen puolueista paikallispolitiikan osalta, ei myöskään paikallisista ryhmittymistä, jotka monessa kunnassa ovat merkittäviä toimijoita. Tämän vuoksi käytämme karkeampaa mittaria, SDP:n ja vasemmistoliiton yhteenlaskettua osuutta äänistä edellisissä kunnallisvaaleissa (*keskustavasemmisto*). Keskustavasemmiston kannatuksen voi olettaa merkitsevän kannatusta julkisrahoitteisille palveluille ja tulonsiirroille ja siten suuremmille menoille. Muuttujan odotettavissa oleva yhteys vuosikatteeseen ei ole yhtä selvä. Yhtäältä keskustavasemmiston kannatus voi approksimoida julkisen palvelutarjonnan priorisointia suhteessa budjettitasapainoon, jolloin yhteys vuosikatteeseen olisi negatiivinen. Toisaalta se voi merkitä halukkuutta huolehtia julkisen talouden rahoituspohjasta palvelutarjonnan turvaamiseksi pitkällä aikavälillä, jolloin yhteys vuosikatteeseen olisi positiivinen.<sup>3</sup>

*Asukasluvun* on havaittu olevan yhteydessä asukasta kohti laskettuihin menoihin (Vartiainen 2019). Tätä kautta se voi vaikuttaa myös vuosikatteeseen. Koska pieniä kuntia on enemmän kuin suuria, asukasluku sisältyy regressionalleihin luonnollisena logaritmina. Regressiomalleihin sisältyy myös *asukasluvun muutos* prosentteina edellisvuodesta, jotta voimme kontrolloida väestöpohjan lyhyen aikavälin muutosten suunnan ja suuruuden; kuten artikkelin alussa totesimme, erot väestöpohjan kehityksessä ovat huomattavia maan eri osien välillä. Kolmas asukaslukuun liittyvä kontrollimuuttuja on *asukastiheys* eli keskimääräinen asukkaiden lukumäärä neliökilometriä kohti. Harvaan asutuissa kunnissa useiden palveluiden järjestämisen voi olettaa olevan keskimääräistä kalliimpaa esimerkiksi kuljetuskustannusten vuoksi. Harvaan asutuilla seuduilla myös mittakaavaetujen hyödyntäminen voi olla vaikeampaa.

*Tulotaso* on verotettavien tulojen määrä euroina asukasta kohti. Muuttuja mittaa veropohjan kokoa eikä niinkään asukkaiden käytettävissä olevia tuloja. Vahvan veropohjan voi olettaa helpottavan palvelujen rahoittamista, ja tässä suhteessa korkean tulotason voi odottaa olevan yhteydessä suuriin julkisiin menoihin. Korkean tulotason voi kuitenkin myös olettaa korreloivan kuntalaisten taloudellisen hyvinvoinnin kanssa, jolloin julkisten palveluiden tarve voi olla tavanomaista vähäisempää. Tulotason yhteyden vuosikatteeseen voi joka tapauksessa odottaa olevan positiivinen, koska vahva veropohja helpottaa menojen rahoittamista velkaantumiseen turvautumatta. Jakauman vinouden vuoksi teemme myös tulotasomuuttujalle logaritmuunnoksen.

*Työttömyysaste* on työttömien työnhakijoiden prosenttiosuus työvoimasta. Vaikka kunnat eivät vastaa varsinaisista työttömyysetuuksista, työttömyyden voi odottaa korreloivan erilaisten julkisten palvelujen ja toimeentulotuen tarpeen kanssa. Koska työttömyys vähentää verotettavia tuloja mutta kasvattaa palvelujen ja tulonsiirtojen tarvetta, sen voi odottaa olevan positiivisessa yhteydessä menoihin ja negatiivisessa yhteydessä vuosikatteeseen.

*Ikärakenne* on yksi tekijöistä, joihin julkisessa keskustelussa kohdistuu eniten huomiota kuntatalouden kestävyuden yhteydessä. Ei-työikäisen väestön suuren osuuden voi odottaa lisäävän painetta kasvattaa menoja samaan aikaan kun se heikentää vuosikatetta. Regressiomalleissa kontrolloimme sekä 0–14-vuotiaiden että 65-vuotiaiden ja sitä vanhempien prosenttiosuuden väestöstä.

Regressiomalleihin sisältyy selittävänä muuttujana myös *valtiosuudet* asukasta kohti. Valtiosuudet ovat 1990-luvulta alkaen määrättyneet asukkaiden laskennallisen palvelutarpeen ja eräiden kustannustason vaikuttavien tekijöiden perusteella, mutta kunnat voivat päättää

niiden käytöstä periaatteessa varsin vapaasti. Valtio voi myöntää myös harkinnanvaraisia valtionosuuksia.

Tulosten robustiutta tarkastellessamme kontrolloimme myös *korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuuden* prosentteina kunnan asukkaista. Koulutetun väestön voi ajatella vaativan laadukkaita palveluita mutta myös olevan verrattain informoitua edustajiensa tekemistä päätöksistä, mikä voi vaikuttaa poliittiseen tilivelvollisuuteen. Korkeasti koulutettujen osuus korreloi etenkin tulotason kanssa, minkä vuoksi se ei ole mukana kaikissa malleissa.<sup>4</sup>

Kaikki euromääräiset muuttujat on muunnettu vuoden 2017 euroiksi. Julkistaloudelliset muuttujat on muunnettu käyttäen kuntatalouden hintaindeksiä (Tilastokeskus 2019a) ja tulotaso käyttäen kuluttajahintaindeksiin perustuvaa rahanarvokerrointa (Tilastokeskus 2017b). Tiedot asukasluvusta ja sen vuosimuutoksesta, väestötiheydestä, työttömyysasteesta, ikärakenteesta ja väestön koulutustasosta ovat *Suomen tilastollisesta vuosikirjasta*.<sup>5</sup> Tiedot tulotasosta ja valtionosuuksista ovat Tilastokeskukselta (2019b). Keskustavasemmiston ääniosuus on laskettu Tilastokeskuksen (2017a) kunnallisvaalitulosten pohjalta.

#### Taulukko 1. Kuvailevat tunnusluvut.

	Keskiarvo	Keskiahajonta	Minimi	Maksimi
Menot	5068,20	730,73	1910,17	9138,92
Vuosikate	242,47	309,84	-3470,37	4636,30
Vaaleihin osallistuneiden puolueiden lkm	6,03	2,02	1	16
ENP	3,40	1,04	1	6,66
ENP <sub>s,s</sub>	2,45	1,31	1	6,47
Volatiliteetti, %	6,56	4,12	0	37,25
Äänestysaktiivisuus, %	63,45	6,09	42	89,50
Keskustavasemmisto, %	26,99	11,90	0	70,50
Asukasluku	14048,90	38572,46	233	612664
Asukasluvun vuosimuutos, %	-0,36	1,32	-8,40	8,70
Asukastiheys	57,20	208,46	0,2	3051
Tulotaso	14824,66	3042,26	9282,56	40624,99
Työttömyysaste	11,23	4,59	1,9	42,9
0–14-vuotiaiden osuus väestöstä, %	17,26	3,61	7,60	35,10
65-vuotiaiden ja vanhempien osuus väestöstä, %	20,19	5,06	5,20	40,10
Valtionosuudet	2060,41	875,62	-531,25	5363,14
Korkeasti koulutettujen osuus väestöstä, %	18,42	6,05	7,20	56,8

Kuvailevat tunnusluvut on esitetty taulukossa 1. Menot ovat tutkimusjaksolla olleet keskimäärin hieman yli 5 000 euroa asukasta kohti vuodessa, mutta vaihtelu on ollut suurta. Vuosikate on ollut keskimäärin lievästi positiivinen, mutta sekä vahvasti positiivisia että negatiivisia vuosikatteita on myös ollut. Huomattavat erot kuntien välillä luonnehtivat myös poliittisia muuttujia.

## Malleista

Koska odotamme poliittisten muuttujien yhteyksien menoihin ja vuosikatteeseen olevan ei-lineaarisia, keskeiset selittävät muuttujat sisältyvät regressiomalleihin sekä sellaisinaan että neliöityinä. Aineistossa havainto on tietty kunta tiettyä vuonna. Malleihin on sisällytetty kiinteät vuosivaikutukset, jotka kontrolloivat kaikkiin kuntiin vaikuttavia lainsäädäntömuutoksia sekä kansallisesta ja kansainvälisestä taloudesta tulevia šokkeja. Kiinteitä yksikkövaikutuksia ei ole sisällytetty, toisaalta koska useiden kuntien kohdalla sellaisia ei kuntien yhdistymisten vuoksi ole ja toisaalta koska poliittisissa muuttujissa on useissa kunnissa vähän vaihtelua vuosien välillä. Samasta kunnasta eri ajankohtina tehdyt havainnot eivät kuitenkaan ole riippumattomia toisistaan, minkä vuoksi regressiomalleissa käytetään kunnittain klusteroituja robusteja keskivirheitä. Koska päätökset kunnan budjetista tehdään pääsääntöisesti edellisenä vuonna, kaikista selittävästä muuttujista käytetään edellisen vuoden arvoja.

Tarkastelemme ensin selittävien muuttujiemme yhteyksiä menoihin. Kuten taulukosta 2 voi nähdä, vaaleihin osallistuvien puolueiden lukumäärällä on havaittavissa epälineaarinen yhteys menoihin (malli I). Yhteys on muodoltaan odotetun kaltainen, mikä näkyy regressiokerrointen etumerkeistä. Neliöimättömän muuttujan kerroin on negatiivinen, jolloin menoilla olisi taipumus vähentyä puolueiden lukumäärän kasvaessa, mutta neliöidyn muuttujan positiivinen kerroin osoittaa, että negatiivinen yhteys tulee sitä heikommaksi, mitä enemmän puolueita on. Siihen, kääntyykö yhteys jossakin vaiheessa positiiviseksi, palaamme jäljempänä. Puolueiden efektiivisen lukumäärän yhteys menoihin on samankaltainen (malli II), samoin kuin äänestysvaltaindeksien pohjalta lasketun puolueiden efektiivisen lukumäärän (malli III). Näin ollen menojen tasolla on taipumus laskea niin ääniosuuksien kuin äänestysvallankin keskittyessä, kuitenkin niin, että negatiivinen yhteys käy sitä heikommaksi, mitä keskittyneempi puoluejärjestelmä on. Volatiliteetin (malli IV) ja äänestysprosentin (malli V) regressiokertoimilla on odotetut etumerkit, jotka kertovat ei-lineaarisesta yhteydestä menoihin. Suurten keskivirheidensä ja  $p$ -arvojen vuoksi yhteyksiä ei kuitenkaan voi pitää samalla tavoin systemaattisina kuin puolueiden lukumäärän eri mittareiden yhteyttä menoihin.

**TULOKSET***Taulukko 2. Regressiotulokset. Selitettävä muuttuja: menot, €/asukas.*

	I	II	III	IV	V
Puolueiden lkm	-71,65 * (28,14)				
Puolueiden lkm <sup>2</sup>	5,68 ** (2,09)				
ENP		-271,61 *** (74,61)			
ENP <sup>2</sup>		31,55 ** (10,28)			
ENP <sub>S-S</sub>			-106,57 ** (35,79)		
ENP <sub>S-S</sub> <sup>2</sup>			17,25 ** (6,54)		
Volatilitteetti				-2,26 (5,38)	
Volatilitteetti <sup>2</sup>				0,24 (0,20)	
Äänestysaktiivisuus					-3,99 (5,40)
Äänestysaktiivisuus <sup>2</sup>					0,05 (0,05)
Keskustavasemmisto	-4,08 * (1,38)	-2,41 † (1,44)	-3,66 * (1,48)	-4,55 *** (1,36)	-4,33 *** (1,38)
Asukasluku (ln)	-28,10 (21,98)	-14,22 (20,87)	-26,15 (20,58)	-22,77 (20,50)	-16,99 (20,07)
Asukasluvun muutos-%	-35,83 *** (9,14)	-29,82 *** (9,04)	-31,84 *** (9,21)	-33,27 *** (9,46)	-33,85 *** (9,42)
Asukastiheys	0,19 * (0,09)	0,28 *** (0,06)	0,30 *** (0,06)	0,31 *** (0,07)	0,31 *** (0,06)
Tulotaso (ln)	2081,89 *** (197,52)	2051,18 *** (193,40)	2068,71 *** (178,70)	2013,50 *** (183,25)	2000,87 *** (185,25)
Työttömyysaste	30,23 *** (4,87)	30,48 *** (4,94)	29,19 *** (4,89)	29,45 *** (4,87)	29,98 *** (4,96)
0–14-vuotiaiden osuus	-9,45 (8,32)	-13,73 † (8,33)	-13,33 (8,37)	-13,07 (8,46)	-13,31 (8,35)
65-vuotiaiden ja vanhempien osuus	19,31 ** (6,96)	18,46 ** (6,88)	17,60 * (6,83)	17,03 * (6,95)	16,68 * (6,84)
Valtionosuudet	0,73 *** (0,04)	0,71 *** (0,04)	0,72 *** (0,04)	0,72 *** (0,04)	0,72 *** (0,04)
Korjattu R <sup>2</sup>	0,69	0,69	0,69	0,68	0,68
N	4353	4346	4346	4315	4353

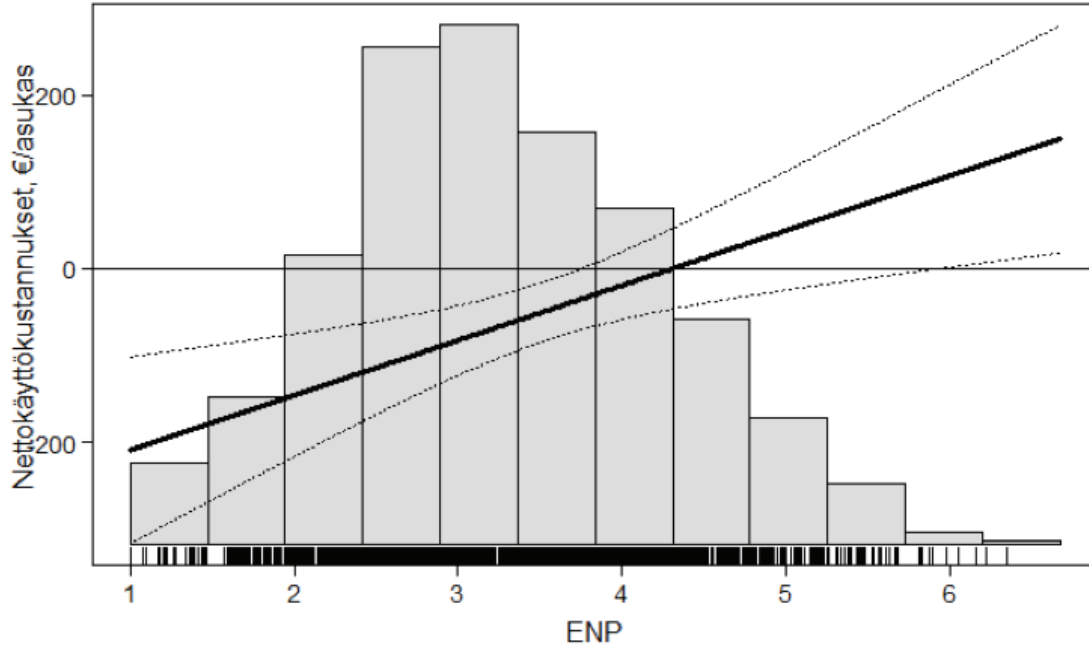
Vuosivaikutukset sisältyvät kaikkiin malleihin. Tilastollisen merkitsevyyden tasot: \*\*\* p < 0,001, \*\* p < 0,01, \* p < 0,05, † p < 0,10. Robustit keskivirheet sulkeissa.



Keskustavasemmiston ääniosuuden yhteys menoihin on malleissa I–V negatiivinen. Vaikka keskustavasemmistolaisten puolueiden voisi odottaa suosivan laajaa julkista palvelutarjontaa, niiden vaalimenestys näyttäisi pikemminkin pienentävän kuin suurentavan menoja. Valtuustojen aatteellisen suuntaantuneisuuden yhteydet menoihin ansaitisivatkin enemmän tutkimusta kuin mitä on mahdollista tehdä tässä yhteydessä, sillä ne eivät näyttäisi noudattavan yleisiä odotuksia. Tilan säästämiseksi vuosivaikutuksia ei ole raportoitu taulukossa 2. Useimmat niistä ovat tilastollisesti merkitseviä ja niin sanottujen poliittisten suhdannevaihteluiden teesin (Veiga ja Veiga 2007) mukaisia: menot tapaavat olla alimmillaan välittömästi kuntavaalien jälkeen ja nousta seuraavan vaalivuoden lähestyessä.

Mallien I–III tulokset ovat varsin robusteja erilaisille regressiomallien rakenteeseen liittyville valinnoille. Vaikka regressioerrointen arvot ja tilastollisen merkitsevyyden tasot muuttuvat jonkin verran mallien rakennetta muutettaessa, tuloksista tehtävissä olevat laadulliset päätelmät pysyvät olennaisilta osin ennallaan.<sup>6</sup> Malleille tehtiin seuraavat robustiustestit: i) selitettävälle muuttujalle tehtiin logaritmuunnos; ii) menojen taso edellisenä vuonna sisällytettiin malliin selittävänä muuttujana; iii) edellisen lisäksi selitettävä muuttuja korvattiin menojen muutoksella prosentteina edellisvuodesta; iv) asukasluvun vaikutus oletettiin neliöiseksi (vrt. Vartiainen 2019); v) yli 100 000 asukkaan kunnat rajattiin analyysin ulkopuolelle; vi) Oulun ja Lapin vaalipiirien kunnat (jotka ovat harvaan asuttuja ja joissa vaalikannatus on usein vahvasti keskittynyt yhdelle puolueelle) rajattiin aineistosta ja vii) korkeasti koulutettujen osuus väestöstä sisällytettiin malliin selittävänä muuttujana (muuttuja itsessään ei ollut tilastollisesti merkitsevä).  $ENP_{s,s}$ -indeksin arvo on tasan yksi aina silloin, kun jollakin puolueella on enemmistö valtuustopaikoista. Koska tällaisia valtuustoja on aineistossa paljon, myös  $ENP_{s,s}$ :n jakaumassa on selvä piikki yhden kohdalla. Siksi malli III estimoitiin myös viii) rajaamalla kaikki yksipuolueenemmistöiset kunnat pois aineistosta.

Kuvio 1. Puolueiden efektiivisen lukumäärän yhteys menoihin.



Mallien I–III regressiokertoimista ei suoraan ilmene, vaihtuuko poliittisen muuttujan ja menojen välisen yhteyden suunta odotetulla tavalla. Marginaalivaikutusten analyysi osoittaa, että näin tapahtuu. Kuviossa I on mallin II pohjalta esitetty puolueiden efektiivisen lukumäärän ja menojen yhteyden suunta, voimakkuus ja tilastollinen merkitsevyys puolueiden efektiivisen lukumäärän funktiona – siis miten puolueiden efektiivisen lukumäärän yhteys menoihin muuttuu, kun puolueiden efektiivinen lukumäärä muuttuu. Malleista I ja III piirretyistä kuvioista tehtävissä olevat päätelmät ovat hyvin samankaltaiset, eikä kuvioita siksi esitetä tässä. Koska *ENP* sisältyy malliin II sekä sellaisenaan että neliötynä, marginaalivaikutus saadaan kaavasta

$$\frac{\partial \text{menot}}{\partial \text{ENP}} = \beta_1 + 2\beta_2 * \text{ENP}$$

missä  $\beta_1$  on *ENP*:n ja  $\beta_2$  on *ENP*<sup>2</sup>:n regressiokerroin. Katkoviivat kuvaavat 95 prosentin luottamusvälin ylä- ja alarajoja, joiden määrittämisessä on otettu huomioon keskivirheiden klusterointi kunnittain (marginaalivaikutusten laskemisesta ks. Aiken ja West 1991). Kun *ENP* on pienehkö ja ryhmittymien vaalikannatus melko keskittynyttä, kannatuksen hajaantumisen voi odottaa johtavan menojen vähentymiseen, mikä näkyy siitä, että marginaalivaikutuskuvaaja ja luottamusvälin molemmat rajat ovat nollan alapuolella. *ENP*:n ollessa suuri kannatuksen hajautumisen kasvu puolestaan on yhteydessä menojen kasvuun. Tällaisten tapausten määrä on aineistossa kuitenkin melko pieni, kuten on nähtävissä histogrammimuodossa esitetystä *ENP*:n jakautumisesta tutkimusjaksolla.

Taulukko 3. Regressiotulokset. Selitettävä muuttuja: vuosikate, €/asukas.

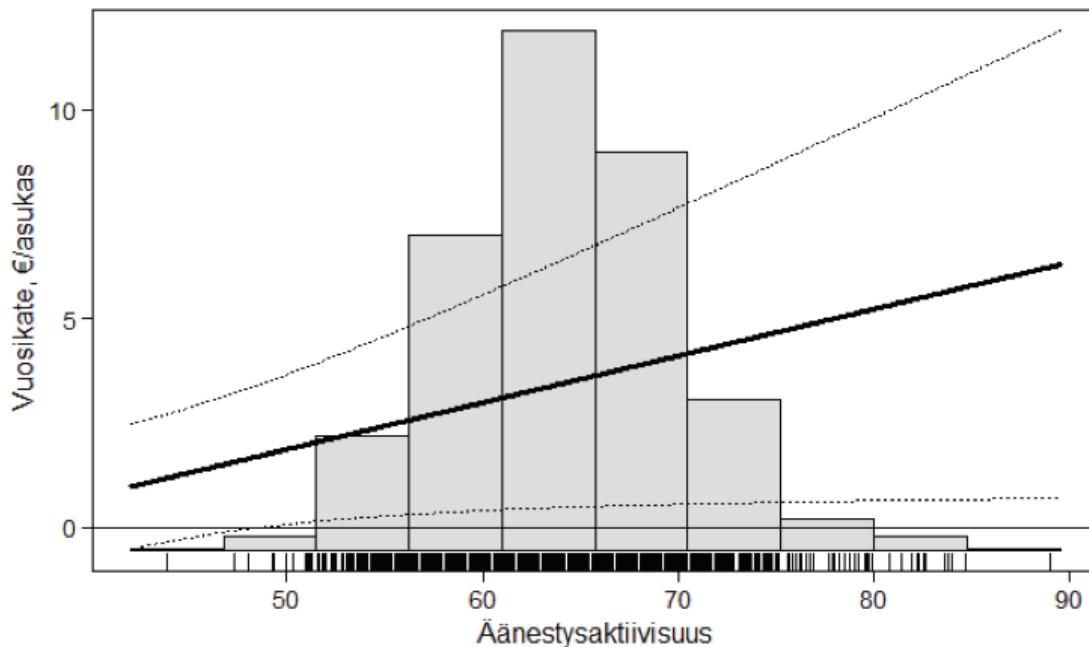
	VI	VII	VIII	IX	X
Puolueiden lkm	7,56 (13,25)				
Puolueiden lkm <sup>2</sup>	-0,93 (0,89)				
ENP		19,79 (38,56)			
ENP <sup>2</sup>		-3,79 (5,18)			
ENP <sub>s-s</sub>			11,16 (25,51)		
ENP <sub>s-s</sub> <sup>2</sup>			-2,32 (4,89)		
Volatilitiitti				1,70 (3,77)	
Volatilitiitti <sup>2</sup>				-0,19 (0,14)	
Äänestysaktiivisuus					-3,74 (2,46)
Äänestysaktiivisuus <sup>2</sup>					0,06 * (0,03)
Keskustavasemmisto	0,56 (0,82)	0,63 (0,92)	0,56 (0,91)	0,48 (0,82)	1,00 (0,86)
Asukasluku (ln)	29,26 * (14,34)	26,40 * (12,34)	24,34 † (12,63)	21,84 (13,36)	33,32 ** (11,99)
Asukasluvun muutos-%	7,20 (7,21)	7,18 (7,33)	6,71 (7,26)	6,55 (7,31)	6,41 (7,29)
Asukastiheys	0,19 *** (0,03)	0,16 *** (0,02)	0,16 *** (0,02)	0,16 *** (0,02)	0,16 *** (0,02)
Tulotaso (ln)	426,85 *** (109,71)	439,75 *** (107,14)	438,25 *** (107,74)	450,25 *** (108,74)	403,11 *** (104,22)
Työttömyysaste	0,33 (2,30)	0,33 (2,30)	0,37 (2,29)	0,75 (2,31)	1,30 (2,28)
0–14-vuotiaiden osuus	1,08 (5,21)	1,32 (5,12)	1,81 (5,16)	1,88 (5,23)	1,86 (5,27)
65-vuotiaiden ja vanhempien osuus	5,14 (4,38)	5,29 (4,30)	5,54 (4,33)	5,50 (4,40)	5,25 (4,47)
Valtionosuudet	0,09 *** (0,02)	0,09 *** (0,02)	0,10 *** (0,02)	0,10 *** (0,02)	0,09 *** (0,02)
Korjattu R <sup>2</sup>	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
N	4353	4346	4346	4315	4353

Vuosivaikutukset sisältyvät kaikkiin malleihin. Tilastollisen merkitsevyyden tasot: \*\*\* p < 0,001, \*\* p < 0,01, \* p < 0,05, † p < 0,10. Robustit keskivirheet sulkeissa.

Taulukossa 3 on raportoitu tulokset regressiomalleista, joissa selitettävä muuttuja on vuosikate. Verrattaessa tuloksia taulukkoon 2 voi todeta, että poliittisten muuttujien yhteydet vuosikatteeseen ovat oleellisesti vähemmän systemaattisia kuin niiden yhteydet menoihin. Malleissa VI–IX vaaleihin osallistuneiden puolueiden lukumäärän,  $ENP_n$ ,  $ENP_{s,s}$ :n ja volatilitietin regressiokerroimet ovat sikäli odotetun kaltaiset, että niiden perusteella vuosikatteella olisi ensin taipumus kasvaa näiden muuttujien kasvaessa, kuitenkin kasvun hidastuessa ja mahdollisesti kääntyessä jossakin vaiheessa negatiiviseksi. Keskivirheet ovat kuitenkin suuria, eivätkä yhteydet ole tilastollisesti merkitseviä tavanomaisilla tasoilla. Ainoastaan äänestysprosentilla (malli X) näyttäisi olevan jokseenkin systemaattinen yhteys vuosikatteeseen.

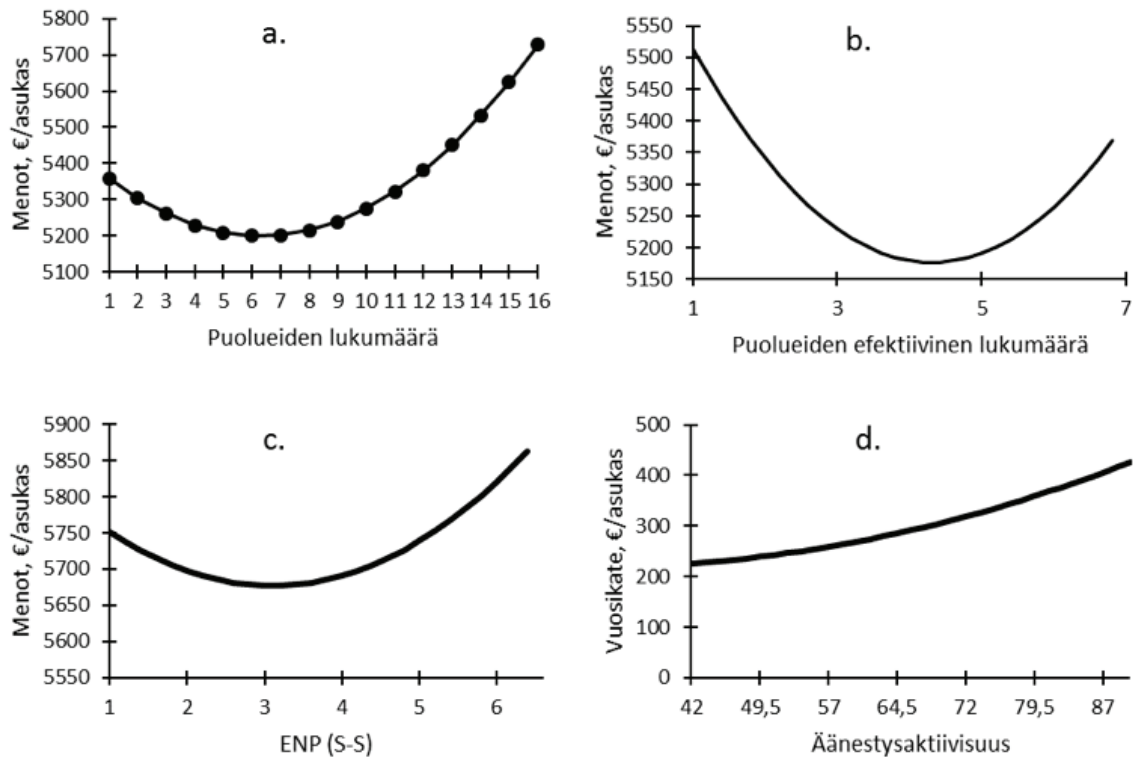
Mallin X tuloksista tehtävissä olevat päätelmät pysyvät laadullisesti ennallaan, jos i) edellisen vuoden vuosikate lisätään malliin selittäjänä; ii) yli 100 000 asukkaan kunnat rajataan tarkastelun ulkopuolelle tai iii) Oulun ja Lapin vaalipiirien kunnat jätetään pois. Tulokset eivät kuitenkaan ole robusteja sille, jos iv) asukasluvun yhteys vuosikatteeseen oletetaan neliöiseksi. Tällöinkin neliöimättömän ja neliöidyn äänestysprosentin regressiokerroimet säilyttävät etumerkkinsä, mutta ne menettävät tilastollisen merkitsevyytensä tavanomaisilla tasoilla. Kun v) korkeakoulutettujen osuus lisätään malliin, neliöity regressiokerroin on tilastollisesti ainoastaan ”melkein” merkitsevä ( $p = 0,06$ ).

Kuvio 2. Äänestysaktiivisuuden yhteys vuosikatteeseen.



Kuviosta 2 voimme nähdä, että neliöimättömän ja neliöidyn regressiokerroimen erilaisista etumerkeistä huolimatta äänestysprosentin yhteys vuosikatteeseen on luonnehdittavissa lähinnä monotonisesti kasvavaksi, sillä kaikilla empiirisesti relevanteilla äänestysaktiivisuuden tasoilla yhteys on positiivinen. Yhteys ei siis ole odotetun kaltainen, eikä se myöskään ole täysin robusti mallinnusvalintojen muutoksille.

Kuvio 3. Julkistaloudellisten muuttujien ennustetut arvot poliittisten muuttujien eri arvoilla.



Kuviossa 3 on esitetty julkistaloudellisen muuttujan ennustettu arvo (*fitted value*) poliittisen muuttujan eri tasoilla. Kuvaajia piirrettäessä kaikkien muiden muuttujien arvot on kiinnitetty keskiarvoonsa, ja kuvaajat on saatu kaavasta

$$\beta_1 \text{poliittinen muuttuja} + \beta_2 (\text{poliittinen muuttuja})^2 + \sum_{i=1}^k \beta_i \bar{x}_i + \bar{y}$$

missä  $\beta_i$  on kontrollimuuttujan  $x_i$  regressiokerroin,  $k$  on kontrollimuuttujien lukumäärä ja  $\bar{y}$  on vuosivaikutusten keskiarvo. Paneelit a–c on piirretty mallien I–III pohjalta, ja ne kuvaavat menojen ennustettua tasoa eri vaaleihin osallistuvien puolueiden lukumäärän, ENP:n ja  $ENP_{S-S}$ :n tasoilla. Kuvaajat ovat odotetulla tavalla U:n muotoisia: menoilla on, ottaen huomioon kontrollimuuttujat, taipumus olla pienimmillään, kun vaaleihin osallistuvien puolueiden lukumäärä on kohtalainen, vaalikannatus on jakautunut eri puolueille mutta ei hajaantunut kovin voimakkaasti, ja ratkaisuvalmius koalitionmuodostustilanteissa on jakaantunut rajatulle joukolle puolueita. Paneeli d esittää ennustetun vuosikatteen eri äänestysprosentin tasoilla mallin X pohjalta. Vuosikatella on taipumus olla sitä suurempi, mitä korkeampi äänestysprosentti on, ja yhteys poikkeaa selvästi sellaisesta ylösalaisin käännetystä U:sta, jota tässä artikkelissa esitetyn teoreettisen argumentin pohjalta olisi voinut odottaa. Kuten edellä todettiin, mallin X tulokset eivät osoittautuneet täysin robusteiksi, joten yhteyteen on suhtauduttava varauksella.

Tässä artikkelissa kehitetty argumentti poliittisten ja julkistaloudellisten muuttujien epälinearisesta yhteydestä näyttäisi pätevän silloin, kun on kyse menojen ja puoluekentän eri tavoin mitatun hajanaisuuden suhteesta. Mitä vuosikatteen ja poliittisten muuttujien yhteyksiin tulee, ne ovat huomattavasti heikompia ja herkempiä mallinnusvalinnoille. Analyysin selvä rajoite on, että olemme tutkineet ainoastaan lyhyellä aikavälillä ilmeneviä yhteyksiä. Onkin uskottavaa, että lyhyellä aikavälillä juuri menot ovat selvimmin yhteydessä poliittisiin muuttujiin, sillä relevanttien teoreettisten mallien keskiössä tapaavat olla puolueiden kannustimet kasvattaa tai olla kasvattamatta menoja, jolloin vaikutukset muihin julkistalouden tunnuslukuihin, kuten vuosikatteeseen, ovat epäsuoria ja tulevat näkyviin pidemmällä aikavälillä. Poliittisten muuttujien ja tulo-rahoituksen riittävyyden yhteyksien tutkiminen Suomen kuntien kontekstissa näyttäisikin vaativan sekä teoreettista että empiiristä lisätutkimusta.

## PÄÄTELMÄT

Tässä tutkimuksessa kysimme, millainen yhteys paikallisen puoluekentän rakenteella, äänestäjäkunnan liikkuvuudella ja vaaliosallistumisen laajuudella, jotka kaikki liittyvät edustuksellisen politiikan kilpailullisuuteen, on Suomen kuntien talouteen. Kahden, pitkälti erillisen tutkimuskirjallisuuden juonteen pohjalta päättelimme, että kohtalainen kilpailu auttaa välttämään ilmiöitä, joiden on väitetty liittyvän niin vähäiseen kuin voimakkaaseenkin kilpailuun. Tällaisia ilmiöitä ovat julkisten varojen käytön tehottomuus ja lyhytnäköisyys, ja niiden pitäisi näkyä menonlisäyksinä ja alijäämävinoumina, joille ei ole selitystä sosioekonomisessa ympäristössä, talouden heilahteluissa tai äänestäjien mieltymyksissä.

Päätelmä sai osittaista tukea suomalaisesta kuntatason aineistosta. Asukasta kohti lasketuilla käyttötalouden nettokustannuksilla on ollut taipumus olla pienimmillään silloin, kun puolueiden lukumäärä on ollut kohtalainen, mitattiinpa puolueiden lukumäärää ehdokkaita asettaneiden ryhmittymien määrällä, vaalikannatuksen hajautumisella eri ryhmittymille tai ratkaisuudesta koalitionmuodostustilanteissa kumpuavan äänestysvallan jakautumisella valtuustossa. Sen sijaan ääniosuuksien ”elävyydellä” vaalien välillä ja äänestysaktiivisuudella on huomattavasti heikompi yhteys kuntien menoihin. Näiden tekijöiden yhteydet menoihin tulevat näkyviin kenties vasta pitkällä aikavälillä, mitä tämän tutkimuksen asetelma ei pystynyt huomioimaan. Joitakin viitteitä löytyi myös siitä, että vuosikatteella – keskeisellä tulo-rahoituksen riittävyyden mittarilla – on ollut taipumus olla sitä korkeampi, mitä suurempaa äänestysaktiivisuus on ollut. Tämä yhteys on kuitenkin verrattain heikko ja siihen liittyy huomattavaa epävarmuutta. Se saattaa silti kieliä siitä, että kuntalaisten kokemukset kunnan asioista itselleen kuuluvina asioina, jotka näkyvät osallistumisaktiivisuutena, suosivat pitkäjänteisyyttä kuntatalouden hoitamisessa. Nämä havainnot on toki suhteutettava kuntien väestörakenteen pitkään jatkuneeseen eriytymiseen, joka pitkälti määrittää myös kuntatalouden tilan eriytymistä. Kuitenkin myös tässä tutkimuksessa päämielenkiinnon kohteena olevien poliittisten tekijöiden yhteydet kuntien taloudelliseen tilanteeseen voivat olla tuntuvia etenkin kertautuessaan ja kasautuessaan ajan myötä.

Tämän tutkimuksen tulokset eivät kerro siitä, mistä erot puolueiden lukumäärän ja äänestysaktiivisuuden kaltaisissa tekijöissä kuntien välillä johtuvat. Kapean taloudellisesta näkökulmasta

tulokset näyttäisivät mahdollistavan kuntatalouden (osittaisen) tervehdyttämisen vaikuttamalla tavalla tai toisella puolueiden lukumäärään, lisäämällä niitä siellä missä niitä on vähän ja vähentämällä siellä missä niitä on paljon, ja kannustamalla ihmisiä äänestämään. Etenkin puolueiden lukumäärään on kuitenkin vaikeaa, ellei mahdotonta, vaikuttaa suoraan kajoamatta vaalivaapauteen, eikä demokraattisessa yhteiskunnassa pelkkä kustannustason nousun estäminen liene pätevä syy rajoittaa perustavanlaatuisia kansalaisoikeuksia. Pikemminkin tulokset kertovat ongelmista, joita liittyy sekä vallan keskittymiseen että voimakkaaseen hajaantumiseen, ja näillä ongelmilla voi olla myös laajempia seurauksia, jotka ansaitsevat lisätutkimusta. Mahdollisiin seurauksiin lukeutuu esimerkiksi äänestäjien vaaleissa ilmaisemien ohjelmallisten mieltymysten ja politiikan lopputulosten välisen yhteyden heikkeneminen.

Tulokset voivat antaa aihetta harkita menettelytapamuutoksia, jotka esimerkiksi kannustavat päätöksentekijöitä suurempaan avoimuuteen ja asettavat vahvempia perusteluvelvoitteita. Yhdistettynä esteettömyyssääntöjen tiukentamiseen tämä saattaisi vähentää kilpailun vähyyden yhteyttä menojen tasoon. Sikäli kuin ongelmat taas ovat yhteydessä vallan hajautumiseen, kataviin monen puolueen kesken neuvoteltuihin sopimuksiin sitoutuminen saattaa tehostaa eri politiikkasektoreilla tehtyjen päätösten yhteensovittamista (Bäck ym. 2017). Niin sanotut valtuustosopimukset ovatkin yleistyneet viime vuosina.

Lopuksi on syytä huomata, että tässä tutkimuksessa käytetyt menetelmät soveltuvat muuttujien välisten yhteyksien testaamiseen, mutta niiden nojalla ei voi tehdä pitviä päätelmiä kausaalisuhteista. Poliittisten ja julkistaloudellisten muuttujien yhteydet saattavat heijastaa pitkän ajan kuluessa vakiintuneita tasapainotiloja, joissa paikallistason poliittinen järjestelmä ylläpitää tietynlaista meno- ja tulorakennetta, joka puolestaan ylläpitää poliittista järjestelmää. Jatkossa tulisikin hyödyntää tutkimusasetelmia, jotka mahdollistavat paremmin kausaali vaikutusten testaamisen ja tunnistamisen.

## KIITOKSET

Suomen Akatemia / Strategisen tutkimuksen neuvosto on rahoittanut tämän tutkimuksen ”Osallistuminen pitkäjänteisessä päätöksenteossa (PALO)” -hankkeen (312671) kautta.

## VIITTEET

1. *ENP* on Herfindahlin–Hirschmanin indeksin, vakiintuneen markkinaosuuksien keskittyneisyyden mittarin, käänteisluku. Tässä on käytetty *ENP*:tä siksi, että sen tulkinta puoluekannatuksen hajautumisen mittarina on intuitiivisempi.
2. Tässä ei ole mahdollista käydä äänestysvallan mittaamista syvällisemmin läpi. Nurmi (1998) tarjoaa johdatuksen aihepiiriin. Kline (2009) käyttää nimittäjässä Banzhafin indeksiä. Se ei yleisesti ole identtinen Shapleyn–Shubikin indeksin kanssa, mutta indeksit tapaavat korreloida vahvasti. Tässä käytämme Shapleyn–Shubikin indeksiä, koska sen arvot ovat saatavilla kaikilta tutkimusjaksolle osuvilta vaalikausilta.

3. Loikkanen ja Susiluoto (2009) löytävät viitteitä siitä, että keskustan vahvuus olisi yhteydessä menojen alempaan tasoon. Käsillä olevasta aineistosta ei alustavissa analyyseissa kuitenkaan löytynyt yhteyttä keskustan kannatuksen ja taloudellisten muuttujien välillä, eikä keskustan ääniosuus siksi sisälly regressiomalleihin.
4. Joissakin tutkimuksissa (esim. Vartiainen 2019) korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden väestöosuuden on havaittu olevan positiivisessa yhteydessä kuntien menoihin. Muuttujaa ei ole sisällytetty tässä artikkelissa raportoituihin malleihin kollineaarisuusongelmien välttämiseksi. Robustiustarkastelut osoittivat, ettei väestön koulutustason sisällyttäminen malleihin ratkaisevasti muuta päämielenkiinnon kohteena olevien poliittisten muuttujien vaikutuksia. Koulutustasolla itsellään ei näyttäisi olevan vaikutusta selitettäviin muuttujiin, ellei muita selittäviä muuttujia jätetä pois, mikä kielii muuttujan liittyvistä kollineaarisuusongelmista.
5. Useita vuosia; ks. [https://www.stat.fi/tup/tilastokirjasto/tilastolliset\\_vuosikirjat.html](https://www.stat.fi/tup/tilastokirjasto/tilastolliset_vuosikirjat.html).
6. Robustiustestien yksityiskohtaiset tulokset ovat saatavissa pyynnöstä.

## LÄHTEET

- Acemoglu, Daron ja Robinson, James A. 2012. *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. Lontoo: Profile Books.
- Aggeborn, Linuz. 2016. Voter turnout and the size of government. *European Journal of Political Economy* 43, 29–40. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.01.003>.
- Aiken, Leona S. ja West, Stephen G. 1991. *Multiple regression: testing and interpreting interactions*. Lontoo: Sage Publications.
- Alfano, M. Rosaria ja Baraldi, A. Laura. 2015. Is there an optimal level of political competition in terms of economic growth? Evidence from Italy. *European Journal of Law and Economics* 39, 263–285. <https://doi.org/10.1007/s10657-012-9340-5>.
- Alfano, Maria Rosaria ja Baraldi, Anna Laura. 2016. Democracy, political competition and economic growth. *Journal of International Development* 28, 1199–1219. <https://doi.org/10.1002/jid.3260>.
- APSA. 1950. Toward a more responsible two-party system: A report of the committee on political parties. *American Political Science Review* 44:3 (Part 2: Supplement).
- Ashworth, John, Geys, Benny, Heyndels, Bruno ja Wille, Fanny. 2014. Competition in the political arena and local government performance. *Applied Economics* 46:19, 2264–2276. <https://doi.org/10.1080/00036846.2014.899679>.
- Bartolini, Stefano. 1999. Collusion, competition and democracy: part I. *Journal of Theoretical Politics* 11:4, 435–470. <https://doi.org/10.1177%2F0951692899011004001>.
- Bartolini, Stefano. 2000. Collusion, competition and democracy: part II. *Journal of Theoretical Politics* 12:1, 33–65. <https://doi.org/10.1177%2F0951692800012001002>.
- Bawn, Kathleen ja Rosenbluth, Frances. 2006. Short versus long coalitions: electoral accountability and the size of the public sector. *American Journal of Political Science* 50:2, 251–265. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00182.x>.
- Besley, Timothy. 2006. *Principled agents? The political economy of good government*. Oxford: Oxford University Press.



- Besley, Timothy, Persson, Torsten ja Sturm, Daniel M. 2010. Political competition, policy and growth: theory and evidence from the US. *The Review of Economic Studies* 77:4, 1329–1352. <https://doi.org/10.1111/j.1467-937X.2010.00606.x>.
- Borg, Sami. 2018. *Kuntavaalitutkimus 2017*. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Borge, Lars-Erik. 2005. Strong politicians, small deficits: evidence from Norwegian local governments. *European Journal of Political Economy* 21, 325–344. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2004.06.005>
- Broms, Rasmus, Dahlström, Carl ja Fazekas, Mihály. 2019. Political competition and public procurement outcomes. *Comparative Political Studies* 52:9, 1259–1292. <https://doi.org/10.1177%2F0010414019830723>.
- Budge, Ian, Klingemann, Hans-Dieter, Volkens, Andrea, Bara, Judith ja Tanenbaum, Eric. 2001. *Mapping policy preferences: estimates for parties, electors, and governments 1945–1998*. Oxford: Oxford University Press.
- Bäck, Hanna, Müller, Wolfgang C. ja Nyblade, Benjamin. 2017. Multiparty government and economic policy-making: coalition agreements, prime ministerial power and spending in Western European cabinets. *Public Choice* 170:1, 33–62. <https://doi.org/10.1007/s11127-016-0373-0>.
- Dash, Bharateer ja Mukherjee, Sacchidananda. 2014. Political competition and human development: evidence from the Indian states. *The Journal of Development Studies* 51:1, 1–14. <https://doi.org/10.1080/00220388.2014.947280>.
- Facchini, Francois. 2018. What are the determinants of public spending? An overview of the literature. *Atlantic Economic Journal* 46:4, 419–439. <https://doi.org/10.1007/s11293-018-9603-9>.
- Fearon, James D. 1999. Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance. Teoksessa Adam Przeworski, Susan C. Stokes ja Bernard Manin (toim.), *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 55–97.
- Gallagher, Michael. 1992. Comparing proportional representation electoral systems: quotas, thresholds, paradoxes and majorities. *British Journal of Political Science* 22:4, 469–496. <https://doi.org/10.1017/S0007123400006499>.
- Geys, Benny, Heinemann, Friedrich ja Kalb, Alexander. 2010. Voter involvement, fiscal autonomy and public sector efficiency: evidence from German municipalities. *European Journal of Political Economy* 26:2, 265–278. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2009.11.002>.
- Gottlieb, Jessica ja Kosec, Katrina. 2019. The countervailing effects of competition on public goods provision: when bargaining inefficiencies lead to bad outcomes. *American Political Science Review* 113:1, 88–107. <https://doi.org/10.1017/S0003055418000667>.
- Hallerberg, Mark, Strauch, Rolf ja von Hagen, Jürgen. 2009. *Fiscal governance in Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Hyytinen, Ari, Meriläinen, Jaakko, Saarimaa, Tuukka, Toivanen, Otto ja Tukiainen, Janne. 2018. Public employees as politicians: evidence from close elections. *American Political Science Review* 112:1, 68–81. <https://doi.org/10.1017/S0003055417000284>.
- Kline, Reuben. 2009. How we count counts: the empirical effects of using coalition potential to measure the effective number of parties. *Electoral Studies* 28:2, 261–269. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2009.01.008>.
- Laakso, Markku ja Taagepera, Rein. 1979. “Effective” number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12:1, 3–27. <https://doi.org/10.1177%2F001041407901200101>
- Laruelle, Annick ja Valenciano, Federico. 2009. Voting and power. *Homo Oeconomicus* 26:3/4, 455–469.

- Lee, David S. ja Lemieux, Thomas. 2014. Regression discontinuity designs in social sciences. Teoksessa Henning Best ja Christof Wolf (toim.), *The SAGE handbook of regression analysis and causal inference*. Lontoo: SAGE Publications, 301–326.
- Lizzeri, Alessandro ja Persico, Nicola. 2005. A drawback of electoral competition. *Journal of the European Economic Association* 3:6, 1318–1348. <https://doi.org/10.1162/154247605775012888>.
- Loikkanen, Heikki A. ja Susiluoto, Ilkka. 2009. Kuntien menotasoon vaikuttavista tekijöistä. Tutkimus peruspalvelusektorien menojen eroista vuosina 1994–2006. *Tutkimuksia 5/2009*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Manin, Bernard, Przeworski, Adam ja Stokes, Susan C. 1999. Introduction. Teoksessa Adam Przeworski, Susan C. Stokes ja Bernard Manin (toim.), *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–26.
- Mansbridge, Jane. 2003. Rethinking representation. *American Political Science Review* 97:4, 515–528. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000856>.
- Meriläinen, Jaakko. 2019. Single-party rule, public spending, and political rents: evidence from Finnish municipalities. *The Scandinavian Journal of Economics* 121:2, 736–762. <https://doi.org/10.1111/sjoe.12288>.
- Mukherjee, Nisha. 2013. Party systems and human well-being. *Party Politics* 19:4, 601–623. <https://doi.org/10.1177%2F1354068811407601>.
- Niemelä, Mikko ja Saarinen, Arttu. 2008. Monimutkaisen järjestelmän hidas muutos – Miten ja miksi valtionosuusjärjestelmää on uudistettu 1970-luvulta lähtien? *Hallinnon tutkimus* 2/2008, 82–86.
- Niskanen, William A. 1994. *Bureaucracy and public economics*. Aldershot: Edward Elgar.
- Nurmi, Hannu. 1998. *Rational behaviour and the design of institutions: concepts, theories and models*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Perotti, Roberto ja Kontopoulos, Yianos. 2002. Fragmented fiscal policy. *Journal of Public Economics* 86:2, 191–222. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(01\)00146-3](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00146-3).
- Persson, Torsten, Roland, Gerard ja Tabellini, Guido. 2007. Electoral rules and government spending in parliamentary democracies. *Quarterly Journal of Political Science* 2:2, 155–188. <http://dx.doi.org/10.1561/100.00006019>.
- Pettersson-Lidbom, Per. 2012. Does the size of the legislature affect the size of government? Evidence from two natural experiments. *Journal of Public Economics* 96, 269–278. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.07.004>.
- Raudla, Ringa. 2010. Governing budgetary commons: what can we learn from Elinor Ostrom? *European Journal of Law and Economics* 30, 201–221. <https://doi.org/10.1007/s10657-010-9187-6>.
- Riker, William H. 1982. *Liberalism against populism: a confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*. San Francisco: Freeman.
- Saarimaa, Tuukka ja Tukiainen, Janne. 2015. Common pool problems in voluntary municipal mergers. *European Journal of Political Economy* 38, 140–152. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2015.02.006>.
- Stigler, George J. 1972. Economic competition and political competition. *Public Choice* 13, 91–106. <https://doi.org/10.1007/BF01718854>.
- Strøm, Kaare. 1992. Democracy as political competition. *American Behavioral Scientist* 35:4/5, 375–396. <https://doi.org/10.1177%2F000276429203500404>.
- Svaleryd, Helena ja Vlachos, Jonas. 2009. Political rents in a non-corrupt democracy. *Journal of Public Economics* 93, 355–372. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.10.008>.

- Tilastokeskus. 2017a. *Kunnallisvaalit*. <http://www.stat.fi/til/kvaa/index.html>. Viitattu 3.9.2018.
- Tilastokeskus. 2017b. *Rahanarvokerroin 1860–2017*. [https://www.stat.fi/til/khi/2017/khi\\_2017\\_2018-02-26\\_tau\\_001.html](https://www.stat.fi/til/khi/2017/khi_2017_2018-02-26_tau_001.html). Viitattu 21.1.2019.
- Tilastokeskus. 2019a. *Julkisten menojen hintaindeksi*. <https://www.stat.fi/til/jmhi/>. Viitattu 22.1.2019.
- Tilastokeskus. 2019b. *Kuntien ja kuntayhtymien raportoimat taloustiedot*. <https://www.stat.fi/tup/alue/kuntien-raportoimat-tiedot.html>. Viitattu 21.1.2019.
- VNK (Valtioneuvoston kanslia). 2019. *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Valtiovarainministeriö. 2015. *Kuntien tehtävät ja velvoitteet 2015. Täydennysraportti*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 30/2015. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Vartiainen, Niko. 2019. Tarkoittaako suurempi asukasluku pienempiä kustannuksia? Paneeliregressio Suomen kunnista vuosilta 2015–2017. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 115:3, 520–541.
- Veiga, Linda Gonçalves ja Veiga, Francisco José. 2007. Political business cycles at the municipal level. *Public Choice* 131:1–2, 45–64. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9104-2>.
- Velasco, Andrés. 2000. Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking. *Journal of Public Economics* 76, 105–125. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00054-7](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00054-7).
- Weingast, Barry R., Shepsle, Kenneth A. ja Johnsen, Christopher. 1981. The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy* 89:4, 642–664. <https://doi.org/10.1086/260997>.
- Wiberg, Matti. 2004. *Kenellä on valta Suomen kunnissa? Analyysi valtuustokaudesta 2000–2004*. Valtio-opillisia tutkimuksia 57. Turku: Turun yliopiston valtio-opin laitos.
- Wiberg, Matti. 2005. *Äänestysvalta Suomen kunnissa. Analyysi vuonna 2004 valituista valtuustoista*. Valtio-opillisia tutkimuksia 59. Turku: Turun yliopiston valtio-opin laitos.
- Wiberg, Matti. 2011. *Äänestysvalta Suomen kunnissa. Analyysi vuonna 2008 valituista valtuustoista*. Acta Politica Aboensia A3. Turku: Turun yliopisto, valtio-oppi.
- Wiberg, Matti. 2013. *Äänestysvalta Suomen kunnissa. Analyysi vuonna 2012 valituista valtuustoista*. Acta Politica Aboensia. A4. Turku: Turun yliopisto, valtio-oppi.

## KIRJOITTAJATIEDOT

### JUHA YLISALO

VTT, erikoistutkija

Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Turun yliopisto

[juha.ylisalo@utu.fi](mailto:juha.ylisalo@utu.fi)