

Kuntaliiton
VERKKOJULKAISU

ACTA 235

Siv Sandberg

Paras-uudistus kuntapäätäjän silmin

Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 20



 Kuntaliitto
Kommunförbundet

Siv Sandberg

Paras-uudistus kuntapäätäjän silmin

Paras-ARTTU-tutkimuksia nro 20

TEKIJÄ

Siv Sandberg, VTL, tutkija, Åbo Akademi

1. painos

ISBN 978-952-213-867-5 (nid.)

ISBN 978-952-213-868-2 (pdf)

ISSN 1237-8569

© Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2012

Painopaikka: Kuntatalon paino, Helsinki

Myynti:

Suomen Kuntaliiton julkaisumyynti

www.kunnat.net/kirjakauppa

Tilausnumero 509384

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14

PL 200

00101 Helsinki

Puh. (09) 7711

Faksi (09) 771 2291

www.kunnat.net

Esipuhe

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tarkoituksena on ollut sitä säätävän lain mukaan muun muassa vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta kunnallisen kansanvallan lähtökohdista käsin. Kunnalliset luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat uudistuksen keskeisiä toimijoita – näin siksi, että päätökset kunnan tulevaisuuden valinnoista tehdään viime kädessä kuntien valtuustoissa, ja luottamushenkilöt päätöksiä tehdessään päättävät samalla oman poliittisen tulevaisuutensa reunaehdoista.

Kuntauudistuskeskustelussa demokratiakysymykset ovat nousseet yhdeksi keskeiseksi teemaksi ja myös kiistan aiheeksi. Tämä on myös hyvin perusteltua, sillä edustuksellinen demokratia ja kuntalaisten osallistuminen ovat kunnallisen itsehallinnon tärkeitä peruskiviä. Paras-uudistuksen vaikutukset kunnalliseen päätöksentekojärjestelmään sekä kuntapäätäjien toimintaan voidaan nähdä pääosin välillisinä. Päättäjien arvioihin vaikuttavat tutkitusti monet muutkin asiat kuin kunnan tekemät rakenteelliset ratkaisut; vastaajan asema, poliittinen tausta ja kunnan koko.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuntapäätäjien – luottamushenkilöiden sekä johtavien viranhaltijoiden – näkemyksiä ja kokemuksia Paras-uudistuksesta, kunnallisesta päätöksenteosta, kunta-valtiosuhteesta sekä kunnallisen demokratian ja palvelutuotannon kehittämisestä.

Tutkimus toteutettiin sähköisen kyselyn avulla syksyllä 2010. Kysely kohdistettiin kaikkiaan noin 3000 päättäjälle 40 ARTTU-tutkimusohjelman kunnassa ja siihen vastasi kaikkiaan 48 prosenttia otokseen kuuluvista. Vastaavanlaisia päättäjäkyselyjä on tehty KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelman puitteissa vuosina 1995, 1999 ja 2003, mikä on mahdollistanut yleisten muutostrendien tarkastelun luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkemyksissä sekä havaintojen suhteuttamisen kunnallisen demokratian yleiseen kehityskulkuun.

Tutkimuksen käytännön toteutuksesta on vastannut Åbo Akademin valtiotieteen laitos. Tutkimus on osa laajempaa Paras-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU). Tämä tutkimus muiden ARTTU-ohjelman tutkimusten tapaan on tuottanut hyödyllistä ja arvokasta tietoa sekä kuntien luottamushenkilöille ja ammattijohdolle kuin myös kansallisen tason toimijoille. Tuloksia hyödynnetään Paras-uudistuksen arvioinnissa ja uuden kuntauudistuksen valmistelussa sekä käynnisteillä olevassa kuntalain uudistamistyössä.

Lämmin kiitos tutkimuksen tekijälle, VTL Siv Sandbergille ansiokkaasta ja monipuolisesta raportista. Kiitämme myös kyselyn käytännön toteutuksesta vastannutta tutkimusassistentti Mattias Karlssonia. Kiitos kuuluu myös tutkimukseen osallistuneille kunnille sekä erityisesti niille 1456 kuntapäätäjälle, jotka vastasivat päättäjäkyselyyn ja tekivät siten mahdolliseksi tämän tutkimuksen toteuttamisen.

Suomen Kuntaliitto

Marianne Pekola-Sjöblom
tutkimuspäällikkö

Sisältö

Esipuhe	3
Tiivistelmä	7
Resumé	10
Summary	13
1 Johdanto	16
1.1 Paras-uudistus päättäjän silmin	16
1.2 Luottamushenkilö- ja viranhaltijakysely 2010	17
1.3 Raportissa käytetyt luokitukset	19
1.4 Raportin rakenne	21
2 Tutkimuskunnat poliittisina järjestelminä	25
2.1 Kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutukset päätöksenteko-organisaatioon	25
2.2 Poliittiset järjestelmät tutkimuskunnissa	27
2.2.1 Keskittyminen – hajautuminen	27
2.2.2 Poliittinen muutos	32
2.2.3 Luottamushenkilöiden taustat	33
2.3 Kuntaliitoskuntien erityispiirteitä	36
2.3.1 Valtuustot liitoskunnissa	36
2.3.2 Kuntalain liikkumavara ja alueellisen edustuksen turvaaminen	38
3 Paras-uudistus kuntapäätäjien arvioimana	41
3.1 Uudistuksen pelisäännöt	41
3.2 Arviot uudistuksen vaikutuksista toimintaan ja päätöksentekoon	44
3.3 Arviot Paras-päätösten riittävydestä ja järkevyydestä	45
3.4 Arviot uudistusta edistäneistä ja jarruttaneista tekijöistä	47
3.5 Käsitykset sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä kunta- ja palvelurakennemuutoksen jälkeen	48
3.6 Arviot kunnan kehityksestä viiden vuoden aikana	50
4 Luottamushenkilöiden ajankäyttö ja jatkoaiheet	53
4.1 Ajankäyttö	53
4.2 Luottamustehtävien kuormittavuus	56
4.3 Jatkoaiheet	58
5 Vaikuttaminen ja valtarakenteet kunnissa	60
5.1 Rakennemuutokset, vaikuttaminen ja valtarakenteet: Kaksi näkemystä luottamushenkilöiden asemasta	60
5.2 Vaikuttamispyrkimykset ja niiden tuloksellisuus	61

5.2.1	Kehitys 1995–2010 _____	61
5.2.2	Vaikuttaminen ja Paras-ratkaisu _____	62
5.3	Kunnallisen päätöksenteon eri osa-alueet _____	63
5.4	Vaikutusvallan jäljillä _____	66
5.5	Rakennemuutos ja valtarakenteet _____	69
6	Päätöksentekoilmapiiri kunnissa _____	71
6.1	Johdanto _____	71
6.2	Päätöksentekoilmapiiri erityyppisissä kunnissa _____	72
6.3	Päätöksentekoilmapiiri paikallisena ilmiönä _____	76
7	Kunnallisen toiminnan kehittämisen ulottuvuudet _____	79
7.1	Johdanto _____	79
7.2	Toiminnan kehittäminen ja puolueet _____	81
7.2.1	Tarkastelu-ulottuvuudet _____	81
7.2.2	Kuntarakenne – itsenäisyys _____	81
7.2.3	Palvelurakenteen kehittäminen _____	82
7.2.4	Markkinamekanismi _____	83
7.2.5	Vaihtoehtoiset demokratiamallit _____	84
7.3	Puolueiden profiilit _____	85
7.4	Puolue vai kotikunta? _____	86
8	Päätelmät _____	89
8.1	Kunnallinen päätöksenteko on vakaa ilmiö _____	89
8.2	Erilaiset poliittiset järjestelmät _____	90
8.3	Ristiriitainen yhteistoiminta _____	92
8.4	Politiikan ja hallinnon välisten valtasuhteiden hiljainen muutos _____	93
	Kirjallisuusluettelo _____	94
	Liite 1. Kyselylomake _____	97

Tiivistelmä

Siv Sandberg (2011): Paras-uudistus kuntapäättäjän silmin. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 20. Acta nro 235. Åbo Akademi & Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Tämä tutkimus on osa kunta- ja palvelurakennemuutostusta arvioivaa Paras-arviointi-tutkimusohjelmaa (ARTTU). Tutkimuksessa kartoitettiin kuntapäättäjien näkemyksiä ja kokemuksia kunnallisesta päätöksenteosta sekä Paras-uudistuksen etenemisestä syksyllä 2010. Kyselyn kohdejoukkoon kuuluivat 40 tutkimuskunnan kaikki valtuutetut, hallituksen jäsenet, keskeisten lautakuntien jäsenet sekä johtavat viranhaltijat. Sähköisesti toteutettuun kyselyyn vastasi yhteensä 1456 henkilöä. Yhteenlaskettu vastausprosentti oli 48.

Vuoden 2010 kyselyaineistoa on soveltuvin osin vertailtu KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelman puitteissa vuosina 1995, 1999 ja 2003 suoritettuihin vastaaviin luottamushenkilö- ja viranhaltijakyselyihin. Aikaisempien kyselyjen tuloksia on raportoitu esimerkiksi Sari Pikkalan tutkimuksessa (2005): Kunta päättäjän perspektiivistä: Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995–2003.

Tässä tutkimusraportissa analysoidaan kyselyaineistojen pohjalta 1) yleisiä muutostrendejä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkemyksissä 1995–2010 sekä 2) tarkemmin Paras-uudistuksen aikana tapahtuneita muutoksia ja niiden vaikutuksia luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toimintaan.

Uudistus päättäjän perspektiivistä – silminnäköjen arvio

Kunta- ja palvelurakennemuutoksella ei ole suoranaisia vaikutuksia kunnan päätöksentekojärjestelmään. Uudistus tarjoaa kunnille vaihtoehtoja, joista kunnat usein pitkin poliittisen prosessin tuloksena ovat valinneet omat ratkaisunsa, kuntaliitoksen tai kunnallisen yhteistoiminnan. Näillä ratkaisuilla on puolestaan suoria ja epäsuoria vaikutuksia päätöksentekojärjestelmään ja luottamushenkilöiden asemaan: Kuntaliitoksen seurauksena luottamushenkilöpaikkojen määrä vähenee, yhteistoiminta-aluekunnassa valtuuston määräämisvalta muuttuu. Ainoa selvä ero kuntaliitoskuntien, yhteistoimintakuntien ja verrokkiryhmien välillä näkyy vastauksissa kysymykseen miten paljon Paras-uudistus on muuttanut päätöksentekoa ja toimintaa kunnassa. Kuntaliitoskuntien vastaajista 51 % koki muutoksen merkittäväksi, yhteistoiminta-aluekunnissa vastaava luku oli 41 % ja verrokkiryhmässä 14 %. Paikallisten Paras-ratkaisujen takana oleva poliittinen prosessi, sekä vastaajan oma rooli siinä prosessissa, heijastuvat luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vastauksiin. Valtaosa vastaajista, 69 %, pitää oman

kunnan Paras-ratkaisua järkevänä, mutta vain 44 % pitää sitä tulevaisuuden kannalta riittävänä. Poliittinen liikkumavara kuntien rakenneratkaisuissa kapenee usein ulko- puolisten tahojen, esimerkiksi muiden kuntien ja paikallismedian, ansiosta.

Luottamushenkilötyöhön käytetty aika kasvaa – onko perinteinen luottamushenkilöjärjestelmä kulkenut tiensä päähän?

Luottamushenkilötyöhön käytetty aika on kasvanut merkittävästi 2000-luvulla. Vuonna 1999 kunnanhallituksen jäsenet käyttivät viikossa keskimäärin 9 tuntia luottamushenkilötyöhön. Vuonna 2010 vastaava luku oli melkein 13 tuntia, eli hallituksen jäsenten työmäärä on kasvanut keskimäärin neljällä viikkotunnilla. Myös valtuutettujen ja lautakuntajäsenten viikoittainen työmäärä on kasvanut keskimäärin noin kahdella tunnilla. Yli 20 000 asukkaan kunnissa hallituksen jäsenten viikoittainen työpanos vastaa jo osa-aikatyötä (14–16 tuntia). Kunnallisen päätöksenteon kasvava kompleksisuus, sekä keskeisten luottamustehtävien ajankäyttövaatimukset kyseenalaistavat perinteisen luottamushenkilöjärjestelmän kestävyys. Edellytykset perinteiselle vapaaehtoistyöhön perustuvalla luottamushenkilöjärjestelmälle ovat ajankäytön kannalta olemassa vain pienissä, alle 5 000 asukkaan kunnissa.

Kunnanhallituksen rooli korostuu muutostilanteessa

Kunnanhallituksen merkitys kunnallisessa päätöksenteossa on kasvanut viimeisen viidentoista vuoden aikana. Hallituksen merkityksen kasvu näkyy sekä objektiivisten mittareiden (kokousten määrä, luottamushenkilöiden ajankäyttö) että subjektiivisten kokemusten valossa. Vuonna 1995 44 % hallituksen jäsenistä koki olleensa tuloksellisia pyrkimyksissään vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon. Vuonna 2010 vastaava luku oli 62 %. Kunnanhallituksen rooli näyttää entisestään korostuvan muutostilanteessa. Hallitus on Kuntalain mukaan vastuussa konsernihallinnosta ja kunnan ulkoisista suhteista, esimerkiksi kunnallisesta yhteistoiminnasta, mistä syystä se on keskeinen elin yhteistoiminta-aluekunnissa. Liitoskunnissa puolestaan hallituksella on keskeinen rooli muutosprosessissa ja uuden organisaation luomisessa.

Ristiriitainen kuva kuntien välisestä yhteistoiminnasta

Kuntien välinen yhteistoiminta on noussut keskiöön julkisessa keskustelussa kuntarakenteesta vuonna 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus haluaa vahvistaa peruskuntia ja näin ollen ratkaisevasti vähentää yhteistoimintaelinten määrää. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kuva kunnallisesta yhteistoiminnasta on syksyn 2010 kyselyn perusteella varsin ristiriitainen. Yhtäältä, 56 % vastaajista yhtyy väittämään ”Kuntien tulisi tehdä nykyistä enemmän yhteistyötä kuntaliitosten sijaan”. Tämä näkemys on vahva etenkin yhteistoiminta-alueisiin kuuluvissa kunnissa. Toisaalta, suuri osa luottamushenkilöistä ei koe voivansa vaikuttaa yhteistoimintaelinten päätöksentekoon. Vain 11 % vastaajista kokee voivansa vaikuttaa kuntayhtymien palvelutuotantoon ja vain

19 % seutukunnallisiin asioihin. Väittämä ”Kuntayhteistyön yleistymisen heikentää kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia” jakaa vastaajat kolmeen ryhmään: 39 % on samaa mieltä, 31 % on eri mieltä ja 30 % ei osaa sanoa. Ristiriitaisen kuvan takana ovat kuntapäätäjien eriävät mielipiteet nykyisestä kuntarakenteesta. Vaikka yhteistointa nähdäänkin osittain ongelmallisena, se koetaan monessa kunnassa paremmaksi vaihtoehdoksi kuin oman kunnan itsenäisyyden häviäminen.

Uudet toimintamallit epäilyttävät

Vaikka tutkimus osoittaa, että nykyisessä päätöksentekojärjestelmässä ja toimintatavoissa on paljon parantamisen varaa, epäilevät luottamushenkilöt ja viranhaltijat kuitenkin yleisesti uusien toimintamallien järkevyyttä. Poliittisen johtamisen uudistaminen, ottamalla käyttöön pormestari malli, houkuttelee vastaajista vain vajaata viidennestä (18%). Luku on pysynyt samalla tasolla vuodesta 1995. Kansanäänestysten käyttöä tärkeistä asioista päätettäessä kannattaa noin neljännes (24 %) vastaajista, mikä niin ikään vastaa aikaisempien tutkimusten tulosta. Kaksi kolmesta vastaajasta (66 %) vastustaa äänestysikärajan laskemista 16 vuoteen kunnallisvaaleissa. Sen sijaan yli puolet (57%) kannattaa kunnallisvaalien järjestämistä internetin välityksellä. Kuntarakennekeskustelu on herättänyt kuntapäätäjät pohtimaan lähidemokratian kehittämistarpeita. Yli puolet vastaajista (54%) kokee, että jonkin tyyppistä kunnanosahallintoa tarvitaan lähidemokratian turvaamiseksi.

Asiasanat: Paras-uudistus, demokratia, päätöksenteko, luottamushenkilöt, viranhaltijat, organisaatio

Resumé

Siv Sandberg (2011): Paras-uudistus kuntapäätäjän silmin (Strukturreformen med beslutsfattarens ögon). Undersökningar inom utvärderingsprogrammet ARTTU, nr 20. Acta nr 235. Åbo Akademi & Finlands Kommunförbund. Helsingfors.

Denna undersökning är en del av forsknings- och utvärderingsprogrammet för strukturreformen, ARTTU. Rapporten bygger på en beslutsfattarenkät som genomfördes hösten 2010. I undersökningen kartlades kommunala förtroendevaldas och tjänsteinnehavares syn på och erfarenheter av kommunalt beslutsfattande i allmänhet och av genomförandet av kommun- och servicestrukturreformen i synnerhet. Målgruppen för undersökningen var alla fullmäktigeledamöter, styrelsemedlemmar, nämndmedlemmar och ledande tjänsteinnehavare i de 40 undersökningskommunerna. Enkäten besvarades av 1456 personer. Den sammantagna svarsfrekvensen blev 48 %.

Enkätsvaren från 2010 har till tillämpliga delar jämförts med motsvarande beslutsfattarundersökningar som genomfördes 1995, 1999 och 2003 inom ramen för programmet KommunFinland 2004. De tidigare undersökningarna har avrapporterats bl.a. i boken Sari Pikkala (2005): Kunta päätäjän perspektiivistä: tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995–2003.

Analyserna i rapporten sammanfattar två typer av iakttagelser: 1) allmänna trender i de kommunala beslutsfattarnas uppfattningar 1995–2010 och 2) förändringar som skett under kommun- och servicestrukturreformen.

Strukturreformen med beslutsfattarens ögon

Kommun- och servicestrukturreformen har ingen direkt inverkan på kommunernas beslutsorganisation. Reformen ger kommunerna valmöjligheter – kommunsammanslagning eller samarbete – som de kommunala beslutsfattarna, ofta efter en lång politisk process, valt att tillämpa i det lokala sammanhanget. Kommunernas reformvägval har i sin tur direkta och indirekta följder för det kommunala beslutsfattandet och de förtroendevaldas situation. Kommunsammanslagningar leder till att antalet förtroendevalda minskar, medan utvidgat kommunalt samarbete påverkar fullmäktiges inflytande. Enligt beslutsfattarnas uppfattning har strukturreformen naturligt nog påverkat den kommunala vardagen mest i sammanslagningkommunerna (51 % anser att verksamheten påverkats i stor utsträckning), aningen mindre (41 %) i samarbetskommunerna och minst (14 %) i jämförelsegruppen bestående av kommuner som varken genomgått sammanslagning eller bildat samarbetsområden. Beslutsfattarnas svar

avspeglar den politiska process som ligger bakom de lokala reformvägvalen. Majoriteten av beslutsfattarna (69 %) anser att kommunens reformvägval är förnuftiga, men bara 44 % uppfattar att vägvalen är tillräckliga med tanke på framtiden. Det lokala politiska rörelseutrymmet har enligt beslutsfattarna inskränkts av andra aktörers, t.ex. grannkommunernas och mediernas, agerande.

Förtroendeuppdragen tar mer tid i anspråk – klarar det kommunalpolitiska systemet påfrestningarna?

Den tid som de förtroendevalda lägger ner på sina uppdrag har ökat klart under 2000-talet. År 1999 lade en kommunstyrelsemedlem i genomsnitt ner 9 timmar i veckan på sitt uppdrag. År 2010 var motsvarande siffra nästan 13 timmar, vilket innebär en ökning om fyra timmar per vecka. Fullmäktigeledamöter och nämndmedlemmar lägger ner ungefär två timmar mer i veckan på sina uppdrag än för elva år sedan. I kommuner med över 20 000 invånare motsvarar styrelsemedlemmarnas arbetsinsats redan ett deltidsarbete (14–16 veckotimmar). Den ökande komplexiteten i beslutsfattandet i kombination med skärpta krav på tidsanvändning ifrågasätter det finländska kommunalpolitiska systemets hållbarhet på längre sikt. Den traditionella fritidspolitikermodellen har i realiteten, med beaktande av kraven på tidsanvändning, möjligheter att fungera bara i små kommuner med färre än 5 000 invånare.

Kommunstyrelsens roll förstärks i förändringsprocesserna

Kommunstyrelsens betydelse i det kommunala beslutsfattandet har förstärkts under de senaste femton åren. Det märks både i ljuset av objektiva indikatorer (antalet möten, ledamöternas tidsanvändning) och subjektiva uppfattningar. År 1994 uppfattade 44 % av styrelsemedlemmarna att de framgångsrikt kan påverka beslutsfattandet. I den senaste undersökningen 2010 var motsvarande tal 62 %. Kommunstyrelsens roll förefaller förstärkas i förändringsprocesserna. Kommunstyrelsen är enligt Kommunallagen ansvarig för koncernförvaltningen och de externa relationerna, vilket ger den en central roll i de kommuner som överfört social- och hälsovården till ett samarbetsområde. I sammanslagingskommunerna har styrelsen en betydelsefull position i förändringsprocessen och i skapandet av en ny organisation.

Motstridig bild av det kommunala samarbetet

Diskussionen om kommunstrukturen 2011 har i stor utsträckning kretsat kring nackdelarna med det kommunala samarbetet. Statsminister Jyrki Katainens regering vill stärka primärkommunerna och kännbart minska antalet samarbetsorgan. De kommunala beslutsfattarnas bild av det kommunala samarbetet är i ljuset av enkäten motstridig. Å ena sidan anser 56 % av de svarandena att ”Kommuner bör samarbeta mera istället för att gå in för sammanslagningar”. Denna uppfattning är stark i synnerhet i samarbetskommunerna. Å andra sidan anser bara en liten del av beslutsfattarna att

de kan påverka den verksamhet som organiseras tillsammans med andra kommuner. Bara 11 % uppfattar sig ha inflytande över samkommunernas serviceproduktion och enbart 19 % över regionala frågor. Påståendet ”Det växande regionsamarbetet försvagas invånarnas påverkningmöjligheter” delar svararna i förespråkare (39 %), motståndare (31 %). Bakom den motstridiga bilden finns beslutsfattarnas divergerande syner på den existerande kommunstrukturen. Även om det kommunala samarbetet uppfattas som problematiskt, är det för många beslutsfattare ett bättre alternativ än förlusten av den egna kommunens självstyrelse.

Skepsis mot nya modeller

Även om undersökningen visar på svagheter i det nuvarande kommunaldemokratiska systemets sätt att fungera, är beslutsfattarna i regel skeptiska till nya modeller för demokratisk påverkan och politiskt ledarskap. Att förnya det politiska ledarskapet genom att ta i bruk en modell med direktvald borgmästare är attraktivt för bara en femtedel (18 %) av de svarande. Andelen som är positiva till borgmästarmodellen har hållits på samma nivå sedan 1995. Folkomröstningar i viktiga frågor förespråkas av fjärdedel (24 %) av beslutsfattarna, vilket också motsvarar resultatet från tidigare undersökningar. Två tredjedelar (66 %) av beslutsfattarna motsätter sig en sänkning av rösträttsåldern i kommunalval till 16 år. Däremot anser 57 % av de svarande att kommunalval kunde ordnas över internet. Diskussionen om kommunstrukturen har ökat beslutsfattarnas intresse för utvecklandet av närdemokratin. Över hälften (54 %) av svarspersonerna uppfattar att någon form av kommundelsdemokrati behövs för att trygga närdemokratin i större kommuner.

Nyckelord: strukturreformen, demokrati, beslutsfattande, förtroendevalda, tjänsteinnehavare, organisation

Summary

Siv Sandberg (2011): Paras-uudistus kuntapäätäjän silmin. (PARAS reform from the perspective of local government decision-makers). Evaluation Research Programme ARTTU Studies No. 20. Acta Publications No. 235. Åbo Akademi University & Association of Finnish Local and Regional Authorities. Helsinki.

This study is part of the Evaluation Research Programme ARTTU designed to evaluate the restructuring of local government and services known as the PARAS reform. The research surveyed the views and experiences of local government decision-makers on municipal decision-making and the progress of the PARAS reform in autumn 2010. The survey was targeted at all councillors, members of the municipal executive boards, members of the key committees, and leading officials from the 40 municipalities participating in the research. Altogether 1,456 persons responded to the survey, which was carried out electronically. The total response percentage was 48.

Where applicable, the 2010 survey data has been compared to corresponding surveys on elected representatives and officials carried out in 1995, 1999 and 2003 under the Finnish Local Government 2004 Research Programme. The findings of the earlier surveys have been reported by Sari Pikkala (2005) in: *Kunta päätäjän perspektiivistä: tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995–2003.* (Municipality from the perspective of a decision-maker: study on local government elected representatives and officials 1995–2003).

In this research report, I analyse the survey data for 1) general trends in the changes in views of elected representatives and officials in 1995–2010, and 2) specific changes that have taken place during the PARAS reform and their impact on the work of elected representatives and officials.

The reform from a decision-maker's perspective

The local government and service reform does not have any direct impact on the system of municipal decision-making. The reform offers municipalities the choice between a merger or cooperation with other municipalities, and municipalities have made their decisions often after a time-consuming political process. These decisions have both direct and indirect impacts on the system of decision-making and the role of elected representatives: In merged municipalities, the number of elected representative seats declines; in municipalities which have become part of a local government area for collaboration there will be changes to the council's governing authority. The only

clear distinction between merged municipalities, municipalities belonging to a local government area of collaboration and the control group is visible in the responses to the question of how much the PARAS reform has changed decision-making and operation in the municipality. Fifty-one per cent of the respondents in the merged municipalities felt that the change was significant; in municipalities belonging to a local government area of collaboration the corresponding figure was 41% and in the control group 14%. The responses given by elected representatives and officials reflect the political process underlying the local PARAS decisions and respondents' own role in this process. The majority of the respondents, 69%, think that the PARAS decision taken by their own municipality is reasonable; however, only 44% think that it will be adequate in the future. When decisions on local government structures are made, there is often little room for political manoeuvre because of actors outside the municipality, such as other municipalities and the local media.

Elected representatives are spending increasingly more time on their tasks – has the system of elected representatives as we know it come to an end?

In the 2000s there has been a considerably increase in the time spent by elected representatives on their tasks. In 1999, the members of municipal executive boards spent, on average, 9 hours on tasks associated with their role as elected representatives. In 2010, the corresponding figure was nearly 13 hours, which means that the work input of board members had increased by an average of four hours per week. The weekly work input of councillors and committee members has also increased by about two hours on average. In the municipalities with over 20,000 residents the weekly work input of municipal executive board members already corresponds to that of part-time work (14-16 hours). The increasing complexity of local decision-making and the demands that the key tasks place on the time of elected representatives call the capacity of our elected representative system into question. In terms of time input, only the smallest municipalities with less than 5,000 residents meet the conditions for our voluntary-based system of elected representatives.

Role of municipal executive board highlighted in change process

The importance of the municipal executive board in local decision-making has increased over the past 15 years. Its increased role is demonstrated by both objective indicators (number of meetings, time used for elected representative tasks) and subjective experience. In 1995, 44% of municipal executive board members felt that they had gained results in their attempts to influence municipal decision-making. In 2010, the corresponding figure was 62%. It seems that the role of municipal executive boards is gaining more importance in situations involving changes. Under the Finnish Local Government Act, the municipal executive board is responsible for the administration of the municipal enterprise group and external relations, including cooperation between municipalities. For this reason it is a central body in municipalities that are part of a local government

area of collaboration. In merged municipalities, the municipal executive board has a central role in the change process and in establishing a new organisation.

Conflicting views about collaboration between municipalities

Municipal collaboration has moved to the centre of the public debate on local government structure in 2011. The aim of the Finnish Government headed by Prime Minister Jyrki Katainen is to make municipalities stronger and thus substantially decrease the number of municipal cooperation bodies. The survey conducted in autumn 2010 shows that elected representatives and officials have very conflicting views about municipal collaboration. On the one hand, 56% of the respondents agree with the statement "Instead of merging, municipalities should cooperate more with other municipalities". This argument is strongly supported especially in municipalities that are part of a local government area of collaboration. On the other hand, the majority of elected representatives feel that they cannot influence the decision-making of collaboration bodies. Only 11% of the respondents feel that they can influence the service production of joint municipal authorities and only 19% regional affairs. Responses to the statement "Increased cooperation between municipalities reduces the scope of resident influence" can be divided into three categories: 39% agree, 31% disagree and 30% do not know. The reason for the conflicting responses is that municipal decision-makers have split views on the current local government structure. Even if collaboration is partly seen as problematic, many municipalities consider it a better alternative than losing their independence.

Doubts about new ways of operating

The research findings show that there is much room for improvement in the current system of decision-making and operation; nevertheless, elected representatives and officials by and large have doubts about the reasonableness of the new ways of operating. A reform of political leadership by means of introducing the mayor model is attractive to only one fifth (18%) of the respondents. This figure has remained at the same level since 1995. The use of referendum to guide decisions on important issues is favoured by about one fourth (24%) of the respondents, which too corresponds to the results of earlier surveys. Two thirds of the respondents (66%) are against reducing the voting age to 16 in local elections. However, more than a half (57%) of the respondents are in favour of holding local elections via the Internet. The debate on local government structure has raised municipal decision-makers' awareness of the need to increase local democracy. Over a half of the respondents (54%) feel that some kind of administration at the level of different areas of a municipality is needed to safeguard local democracy.

Key words: PARAS reform, democracy, decision-making, elected representatives, office-holders, organization.

1 Johdanto

Tiivistelmä

- Luottamushenkilö- ja viranhaltijakysely suoritettiin syksyllä 2010 40 ARTTU-tutkimuskunnassa
- Kyselyyn vastasi yhteensä 1456 henkilöä. Vastausprosentti oli 48.

1.1 Paras-uudistus päättäjän silmin

Tämä tutkimus on osa kunta- ja palvelurakennemuudistusta, eli Paras-hanketta, arvioivaa Paras-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU). Tutkimus kuuluu Paras-arviointiohjelman osioon ”Demokratia ja johtaminen”. Tutkimusmodulin taustana on kunta- ja palvelurakennemuudistuksen puitelain (167/2007) tavoitepykälä (1§): ”Tarkoituksena on kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta [...] ottaen huomioon muun muassa [...]kunnan asukkaiden itsehallinnon toimintaedellytykset ja [...] kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet”.

Åbo Akademin ja Suomen Kuntaliiton kuntakehitys- ja tutkimusyksikön vastuulla olevassa tutkimusmodulissa seurataan muun muassa miten kuntien johtamisjärjestelmät, kunnallisen päätöksenteon edellytykset sekä päättäjien ja kuntalaisten käsitykset ovat kehittyneet Paras-hankkeen aikana (Meklin 2010, Pikkala 2011, Pekola-Sjöblom 2011).

Raportti ”Paras-uudistus kuntapäättäjän silmin” perustuu syksyllä 2010 tehtyyn luottamushenkilö- ja viranhaltijakyselyyn. Kyselyssä kartoitettiin kuntapäättäjien näkemyksiä Paras-uudistuksesta, kunnallisesta päätöksenteosta, kunta-valtiosuhteesta sekä kunnallisen demokratian ja palvelutuotannon kehittämisestä. Tämän lisäksi kysely sisälsi kysymyksiä luottamushenkilöiden työnantajataustasta, ajankäytöstä ja jatkohaluista.

Kunnalliset luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat kunta- ja palvelurakennemuudistuksen keskeisiä toimijoita. Päätökset kunnan tulevaisuuden valinnoista tehdään viime kädessä kunnanvaltuustossa. Tehdessään päätöksiä kuntaliitoksesta tai yhteistoiminta-alueen muodostamisesta kunnalliset luottamushenkilöt myös päättävät oman poliittisen tulevaisuutensa reunaehdoista. Kuntaliitoksessa luottamushenkilöpaikkojen määrä vähenee. Syvenevän yhteistyön kunnissa merkittävä osa taloudellisesta päätösvallasta siirtyy peruskunnilta kuntayhtymien tai isäntäkuntien päättävälle elimille. Kuntauudistuskustelussa kunnallinen demokratia on noussut keskeiseksi kiistakysymykseksi. Yhtäältä kuntaliitosten pelätään heikentävän kunnallista

demokratiaa ja varsinkin reuna-alueiden edustusta ja vaikutusvaltaa (Leinamo 2010). Toisaalta lisääntynyt kuntien välinen yhteistoiminta nähdään demokratian kannalta huonona, koska vallankäyttö hajaantuu ja vaaleilla valittujen valtuustojen vaikutusvalta heikkenee (Negrier 2003, Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011). Muutoksen, muutosvastarinnan ja muutosten seurausten ymmärtämiseksi on tärkeää analysoida miten luottamushenkilöt ja viranhaltijat suhtautuvat uudistukseen ja miten he kokevat oman asemansa eri Paras -ratkaisun tehneissä kunnissa. Näkyykö esimerkiksi yhteistoiminta-alueisiin liitetty demokratiavaje luottamushenkilöiden arvioissa siitä, miten luottamushenkilöt kokevat voivansa vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon? Kyselyn vastauksia tulkittaessa on kuitenkin muistettava, ettei vastaajien voida olettaa suhtautuvan asiaan neutraalisti. Arvioidessaan kuntansa tähänastisia Paras-ratkaisuja, valta-osa vastaajista arvioivat itse tekemiensä päätöksiä. Ottaessaan kantaa eri kehittämismavaihtoehtoihin, vastaajat joutuvat myös punnitsemaan, mitä kyseessä oleva ratkaisu, esimerkiksi kuntaliitos tai pienten palveluyksiköiden lakkauttaminen, merkitsisi omalle poliittiselle uralle.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutukset kunnalliseen päätöksentekojärjestelmään sekä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toimintaan ovat enimmäkseen välillisiä. Luottamushenkilöiden arvioihin vaikuttavat monet muutkin seikat kuin kuntaliitos tai kunnan kuuluminen yhteistoiminta-alueeseen. Aikaisempien tutkimusten valossa etenkin vastaajan asema kunnallisessa organisaatiossa, vastaajan poliittinen tausta sekä kunnan koko ovat tekijöitä, jotka on otettava huomioon analysoitaessa kyselyn tuloksia (Pikkala 2005, Pikkala 2009, Gilljam et al. 2010). Vuoden 2010 kyselyaineistoa on soveltuvin osin vertailtu KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelman puitteissa vuosina 1995, 1999 ja 2003 suoritettuihin vastaaviin luottamushenkilö- ja viranhaltijakyselyihin. Aikaisempien kyselyjen tuloksia on raportoitu muun muassa Sari Pikkalan (2005) tutkimuksessa Kunta päättäjän perspektiivistä: tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995–2003. Aikasarja-aineiston avulla on mahdollista suhteuttaa Paras-uudistuksen aikana tehdyt havainnot kunnallisen demokratian yleiseen kehityskulkuun ja näin ollen välttyä mahdollisilta ylitulkinnoilta uudistuksen vaikutuksista.

1.2 Luottamushenkilö- ja viranhaltijakysely 2010

Luottamushenkilö- ja viranhaltijakysely suoritettiin syksyllä 2010, 14.9.2010–15.12.2010 välisenä aikana. Kyselyn kohdejoukon muodostivat 40 tutkimuskunnan kaikki keskeiset luottamushenkilöt sekä johtavat viranhaltijat seuraavan luettelon mukaisesti:

- Kunnan- tai kaupunginvaltuuston jäsenet
- Kunnan- tai kaupunginhallituksen jäsenet
- Tarkastuslautakunnan jäsenet
- Sosiaali- ja terveystoimesta vastaavan lautakunnan/elimen jäsenet
- Opetustoimesta vastaavan lautakunnan/elimen jäsenet
- Kaavoitus- ja maankäyttöasioista vastaavan lautakunnan/elimen jäsenet
- Kunnan johtoryhmään kuuluvat johtavat viranhaltijat (yleensä keskusjohto + toimialojen johtajat)

Varsinaisen tutkimusjoukon lisäksi kysely lähetettiin Karttulan ja Oravaisten valtuustojen jäsenille. Näissä molemmissa kunnissa oli tehty päätös kuntaliitoksesta vuoden 2011 alussa; Karttula liittyi Kuopioon ja Oravainen muodosti yhdessä tutkimuskunta Vöyri-Maksamaan kanssa uuden Vöyrin kunnan.

Laajan kohdejoukon kyselyn etu verrattuna esimerkiksi hallituksen ja valtuuston puheenjohtajille suunnattuun kyselyyn on, että se mahdollistaa eri luottamushenkilöryhmien – esimerkiksi hallitusjäsenten ja rivivaltuutettujen – välisten näkemyserojen vertailun. Laajalle kohdejoukolle suunnattu kysely on toisaalta haasteellinen. Kysymyksenasettelussa on otettava huomioon esimerkiksi hallitus- ja lautakuntajäsenten erilaiset kosketuspinnat kunnalliseen toimintaan. Tämän lisäksi organisatoriset erot kuntien välillä ovat merkittäviä, mistä syystä vertailukelpoisen kohdejoukon rajaaminen on vaikeata etenkin lautakuntien osalta. Lopullinen päätös kohdejoukosta (liitetaulukko 1a) tehtiin yhteistyössä tutkimuskuntien yhdyshenkilöiden kanssa. Tutkimuskuntiin lähetettiin keväällä 2010 alustava lista kohdejoukkoon kuuluvista luottamuselimistä ja henkilöistä. Kuntien yhdyshenkilöiden tekemien täydennysten perusteella korjattu otos muodostui 3 037 henkilöstä. Vaikka monella luottamushenkilöllä on päällekkäisiä tehtäviä valtuustossa, hallituksessa ja lautakunnissa, yksittäiselle henkilölle lähetettiin vain yksi kyselylomake. Vastaajat saivat linkin kyselyn Webropol-sovellukseen sähköpostiviestinä. Valtaosa (94 %, 2589 henkilöä) kohdejoukosta voitiin tavoittaa sähköpostitse. Muille (6 %, 178 henkilöä) kysely lähetettiin paperisena postissa. Sähköiset vastaukset tallentuivat automaattisesti tietokantaan, johon myöhemmin tallennettiin paperilla tulleet vastaukset.

Kyselyyn vastasi yhteensä 1 456 henkilöä. Kokonaisvastausprosentti nousi näin ollen 48:aan. Vastausprosenttien heikkeneminen on yleinen ilmiö 2000-luvun kyselytutkimuksissa. Vuoden 2010 päättäjäkyselyn vastausprosentti oli selvästi alhaisempi kuin KuntaSuomi 2004 -ohjelman vastaavissa kyselyissä 1995 (71 %), 1999 (66 %) ja 2003 (60 %) (Pikkala 2005, 23). Luottamushenkilöiden vastausinto on laimentunut eniten. Viranhaltijoiden yhteenlaskettu vastausprosentti (72 %) oli vuonna 2010 samalla tasolla kuin edellisessä tutkimuksessa 2003, mutta valtuuston, hallituksen ja lautakuntajäsenten vastausaktiivisuus oli laskenut noin kymmenellä prosenttiyksiköllä. Kuntien väliset erot vastausaktiivisuudessa olivat merkittäviä (taulukko 1.2). Turun vastausprosentti oli alhaisin (34 %) ja Harjavallan korkein (84 %). Yhdestä kunnasta saatiin keskimäärin 30–40 vastausta, vaihteluväli on 18–60 vastausta per kunta.

Melko alhaisesta vastausprosentista huolimatta vastausten lukumäärä on suuri (n = 1 456), mistä syystä aineistoa kokonaisuudessaan voidaan pitää melko laadukkaana. Analyysit kuntaryhmittäin ja vastaajaryhmittäin onnistuvat ilman ongelmia. Sen sijaan kuntakohtaisissa analyyseissä on oltava varovainen. Tässä raportissa ei esitetä tuloksia, jossa vertailtaisiin eri ryhmien, esimerkiksi viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisiä näkemyseroja yksittäisen kunnan sisällä. Kuntakohtaisia tuloksia esitetään vain niissä tapauksissa, joissa kuntien välinen vaihtelu on suurta ja kuntakohtaiset erot voivat ratkaisevasti valottaa tutkittua ilmiötä (ks. esimerkiksi luku 6 päätöksentekoilmapiiristä).

Taulukko 1.1. Luottamushenkilö- ja viranhaltijakyselyn 2010 otos ja vastanneet toimielimen mukaan.

	Vastausprosentti	Vastanneet	Kohdejoukko
Yhteensä	48	1 456	3 037
Viranhaltijat	72	228	316
Valtuusto	47	848	1 818
Hallitus	52	222	428
Tarkastus	50	132	262
Sosiaali ja terveys	47	235	497
Opetus	44	189	430
Kaavoitus	41	178	432

Taulukko 1.2. Luottamushenkilö- ja viranhaltijakyselyn 2010 vastausprosentit kunnittain.

Halsua	42	Lieto	50
Hamina	43	Mustasaari	51
Harjavalta	83	Mänttä-Vilppula	48
Haukipudas	54	Oulu	40
Hirvensalmi	60	Pello	50
Hollola	56	Pori	48
Hämeenlinna	51	Pudasjärvi	38
Juuka	45	Raasepori	59
Jyväskylä	39	Salo	39
Kajaani	38	Seinäjoki	46
Karkkila	48	Siilinjärvi	45
Kemiönsaari	65	Sipoo	39
Kirkkonummi	46	Sodankylä	49
Kitee	48	Turku	34
Kotka	50	Uurainen	56
Kuopio	36	Vaasa	45
Kuusamo	43	Varkaus	56
Lappeenranta	48	Vimpeli	55
Lapua	42	Vöyri-Maksamaa	56
Lempäälä	50	Äänekoski	68

1.3 Raportissa käytetyt luokitukset

Kyselytulokset raportoidaan yleisesti luokiteltuina tutkimuskunnan ja vastaajan taust ominaisuuksien mukaan. Kunnat luokitellaan pääasiallisesti Paras-ARTTU-luokituksen (katso taulukot 1.3. ja 1.4.) ja asukasluvun (taulukko 1.5) mukaan. Tutkimuskunnat jaetaan Paras-ARTTU -luokituksen mukaan kolmeen ryhmään: Kuntaliitoskunnat (n = 14), syvenevän yhteistyön kunnat (n = 14) sekä muut kunnat (n = 12). Luokitus

seuraa projektiryhmässä syksyllä 2011 sovittuja periaatteita ja poikkeaa hieman alkuperäisestä, vuonna 2007, tehdystä luokituksesta tutkimuskuntien Paras –ratkaisuihin (Meklin 2010). Jotkut kunnat ovat tutkimusjakson aikana sekä tehneet kuntaliitoksen että muodostaneet sosiaali- ja terveyshuollon yhteistyöalueen muiden kuntien kanssa (esimerkiksi Vöyri-Maksamaa, Seinäjoki). Nämä kunnat luokitellaan kuntaliitoskunniksi, koska kuntaliitoksella on lopullisempia vaikutuksia kunnan toimintaan ja päätöksentekoon kuin yhteistoiminta-alueen muodostamisella. Ryhmään ”muut kunnat” kuuluvat kunnat ovat joko asukasluvultaan tarpeeksi isoja järjestääkseen sosiaali- ja terveydenhuollon itsenäisesti, tai ovat kunta- ja palvelurakennemuutoksen puitelain nojalla saaneet poikkeusluvan uudistussäännöksistä esimerkiksi pitkien etäisyyksien takia (VNS 09/2009).

Raportoinnissa käytettävä asukasluvun mukainen kuntaryhmittely (taulukko 1.5) perustuu vuoden 2009 tietoihin. Tilastollisissa monimuuttuja-analyysissä käytetään myös kunnan asukaslukua suoraan tai jaettuna 1000:lla selittävänä muuttujana.

Keskeisin henkilöominaisuus, jonka mukaan kyselytuloksia raportoidaan, on vastaajan asema kunnallisessa organisaatiossa. Vastaavaa luokittelua on käytetty aikaisempien päättäjäkyselyjen raportoinnissa ja on osoittautunut käyttökelpoiseksi (Pikkala 2005, 23). Ryhmittelyn perusteella kukin vastaaja kuuluu vain yhteen neljästä luokasta 1) johtavat viranhaltijat, 2) hallituksen jäsenet, joilla saattaa lisäksi olla valtuusto- tai lautakuntajäsenyys, 3) valtuuston jäsenet, joilla saattaa lisäksi olla lautakuntajäsenyys sekä 4) lautakuntajäsenet, jotka eivät ole mukana valtuustossa/hallituksessa.

Näiden analyysiulottuvuuksien lisäksi käytetään yksittäisissä analyyseissä, kysymyksenasettelusta riippuen, myös muita tutkimuskuntia tai vastaajia kuvaavia ominaisuuksia, esimerkiksi vastaajan puoluetusta tai valtuuston poliittisten voimasuhteiden muutosta.

Taulukko 1.3. Tutkimuskunnat Paras-ARTTU-luokituksen mukaan.

Kuntaliitoskunnat	Syvenevän yhteistyön kunnat	Muut kunnat
Hämeenlinna, Jyväskylä, Kajaani, Kemiönsaari, Kuopio, Lappeenranta, Mänttä-Vilppula, Oulu, Pori, Raasepori, Salo, Seinäjoki, Vöyri-Maksamaa, Äänekoski	Halsua, Hamina, Harjavalta, Hirvensalmi, Hollola, Karkkila, Kitee, Lieto, Mustasaari, Pudasjärvi, Siilinjärvi, Uurainen, Vaasa, Vimpeli	Haukipudas, Juuka, Kirkkonummi, Kotka, Kuusamo, Lapua, Lempäälä, Pello, Sipoo, Sodankylä, Turku, Varkaus

Taulukko 1.4. ARTTU-päättäjäkyselyyn 2010 vastanneet Paras-ARTTU-luokituksen mukaisesti.

Paras-ARTTU-luokitus	Kuntien lkm	Vastausten lkm
Kuntaliitoskunnat	14	632
Syvenevän yhteistyön kunnat	14	440
Muut kunnat	12	384
Kunnat yhteensä	40	1 456

Taulukko 1.5. ARTTU-päätäjäkyselyyn 2010 vastanneet kuntakokoluokittain tarkasteltuna.

Kuntakokoluokitus	Kuntien lkm	Vastausten lkm
Alle 5 000 as.	6	168
5 001–10 000 as.	7	216
10 001–20 000 as.	8	216
20 001–50 000 as.	8	355
Yli 50 000 as.	11	501
Yhteensä	40	1 456

Taulukko 1.6. ARTTU-päätäjäkyselyyn 2010 vastanneet aseman mukaan tarkasteltuna.

Vastaajan asema	Vastausten lkm
Johtava viranhaltija	228
Hallitus (+ valtuusto + lautakunta)	222
Valtuusto (+ lautakunta)	638
Vain lautakunta	368
Kaikki vastaajat	1 456

1.4 Raportin rakenne

Raportti koostuu yhteensä kahdeksasta luvusta, jotka eri näkökulmista valottavat seuraavia kysymyksiä:

- 1) Miten kunnallisen päätöksenteon edellytykset ja päättäjien mielipiteet ovat muuttuneet vuosina 1995–2010?
- 2) Miten viranhaltijat ja luottamushenkilöt arvioivat kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteuttamista sekä kunnallisen palvelutuotannon ja kunnallisen demokratian kehittämistä?
- 3) Vaikuttavatko kuntien Paras-ratkaisut (kuntaliitos tai syvenevä yhteistyö) luottamushenkilöiden arvioihin kunnallisesta toiminnasta ja päätöksenteosta?
- 4) Millainen on suomalaisen kunnallisen demokratian nykytila ja millaisia haasteita nousee esille, edellyttäen, että kuntauudistukset jatkuvat lähivuosina?

Luku 2 erittelee kunta- ja palvelurakennemuutoksen eri vaihtoehtojen potentiaalisia vaikutuksia kunnalliseen päätöksenteko-organisaatioon. Lisäksi luonnehditaan tutkimuskuntia poliittisina järjestelminä, sekä esitellään kyselyyn vastanneiden päättäjien taustaominaisuuksia. Luku 3 käsittelee kunta- ja palvelurakennemuutosta kuntapäätäjien silmin: Miten paljon kunta- ja palvelurakennemuutos on muuttanut toimintaa ja päätöksentekoa? Mitkä tekijät ovat edistäneet ja/tai jarruttaneet uudistuksen paikallista toimeenpanoa? Miten kunnallisen toiminnan eri osa-alueet ovat kehittyneet viiden vuoden aikana? Luvut 4–6 käsittelevät kunnallista päätöksentekoa eri näkökulmista.

Luku 4 tarkastelee luottamushenkilöiden ajankäyttöä. Luvussa 5 esitetään kysymyksiä vaikuttamisesta ja vallankäytöstä. Luvussa 6 luonnehditaan tutkimuskuntien päätöksentekoilmapiiriä. Luvussa 7 tarkastellaan käsityksiä kuntarakenteen, kunnallisen palvelutuotannon ja kunnallisen demokratian kehittämisestä. Tarkastelunäkökulma on poliittisten puolueiden väliset erot. Päätelemäluvussa 8 nostetaan esille muutama eri analyysijä yhdistävä laajempi teemakokonaisuus, sekä pohditaan tulosten merkitystä kunnallisen demokratian tulevaisuutta ajatellen.

Liitetaulukko 1. ARTTU-päätäjätutkimuksen 2010 kohdejoukon muodostavat luottamuselimet kunnittain.

* = yhteislautakunta yhden tai useamman naapurikunnan kanssa

Halsua	Hamina	Harjavalta
Kunnanhallitus	Kaupunginhallitus	Kaupunginhallitus
Kunnanvaltuusto	Kaupunginvaltuusto	Kaupunginvaltuusto
Peruspalvelulautakunta*	Koulutus- ja kirjastolautakunta	Koulutuslautakunta
Sivistyslautakunta	Perusturvalautakunta	Sosiaalilautakunta
Tarkastuslautakunta	Tarkastuslautakunta	Tarkastuslautakunta
	Tekninen lautakunta	Tekninen lautakunta
Haukipudas	Hirvensalmi	Hollola
Kunnanhallitus	Kunnanhallitus	Kunnanhallitus
Kunnanvaltuusto	Kunnanvaltuusto	Kunnanvaltuusto
Perusturvalautakunta	Perusturvalautakunta	Peruspalvelukeskuksen johtokunta*
Sivistyslautakunta	Sivistyslautakunta	Perusturvalautakunta*
Tarkastuslautakunta	Tarkastuslautakunta	Sivistyslautakunta
	Tekninen lautakunta	Tarkastuslautakunta
		Tekninen lautakunta
Hämeenlinna	Juuka	Jyväskylä
Kaupunginhallitus	Kunnanhallitus	Kaupunginhallitus
Kaupunginvaltuusto	Kunnanvaltuusto	Kaupunginvaltuusto
Ikäihmisten lautakunta	Sivistyslautakunta	Kaupunkirakennelautakunta
Lasten ja nuorten lautakunta	Sosiaali- ja terveyslautakunta	Perusturvalautakunta
Tarkastuslautakunta	Tarkastuslautakunta	Sivistyslautakunta
Terveiden ja toimintakyvyn edistämisen lautakunta	Tekninen lautakunta	Tarkastuslautakunta
Yhdyskuntalautakunta		
Kajaani	Karkkila	Karttula (liitos Kuopion kanssa 2011)
Kaupunginhallitus	Kaupunginhallitus	Kunnanvaltuusto
Kaupunginvaltuusto	Kaupunginvaltuusto	
Sosiaali- ja terveyslautakunta*	Kasvatus- ja opetuslautakunta	
Sivistyslautakunta	Tarkastuslautakunta	
Tarkastuslautakunta	Perusturvakuntayhtymän	
Ympäristötekniinen lautakunta	yhtymähallitus*	
	Ympäristölautakunta	

Kemiönsaari	Kirkkonummi	Kitee
Kunnanhallitus Kunnanvaltuusto Peruspalvelulautakunta Sivistyslautakunta Tarkastuslautakunta Tekninen lautakunta	Kunnanhallitus Kunnanvaltuusto Perusturvalautakunta Sivistyslautakunta Tarkastuslautakunta Yhdyskuntatekniikan lautakunta	Kaupunginhallitus Kaupunginvaltuusto Sosiaali- ja terveyslautakunta* Sivistyslautakunta Tarkastuslautakunta Tekninen lautakunta
Kotka	Kuopio	Kuusamo
Kaupunginhallitus Kaupunginvaltuusto Kaupunkisuunnittelulautakunta Lasten ja nuorten palveluiden lautakunta Tekninen lautakunta Sosiaali- ja terveyslautakunta Tarkastuslautakunta	Kaupunginhallitus Kaupunginvaltuusto Sosiaali- ja terveyslautakunta Tarkastuslautakunta Perusturvalautakunta Varhaiskasvatus- ja koulutuslautakunta	Kaupunginhallitus Kaupunginvaltuusto Kasvatus- ja sivistyslautakunta Tarkastuslautakunta Yhdyskuntatekniikan lautakunta
Lappeenranta	Lapua	Lempäälä
Kaupunginhallitus Kaupunginvaltuusto Kasvatus- ja opetuslautakunta Sosiaali- ja terveyslautakunta Tarkastuslautakunta Tekninen lautakunta	Kaupunginhallitus Kaupunginvaltuusto Perusturvalautakunta Sivistyslautakunta Tarkastuslautakunta Tekninen lautakunta	Kunnanhallitus Kunnanvaltuusto Kaavoitus- ja rakennusjaosto Sivistyslautakunta Sosiaali- ja terveyslautakunta Tarkastuslautakunta
Lieto	Mustasaari	Mänttä-Vilppula
Kunnanhallitus Kunnanvaltuusto Kaavoituslautakunta Koulutuslautakunta Perusturvalautakunta Tarkastuslautakunta	Kunnanhallitus Kunnanvaltuusto Hoivalautakunta* Kaavoitus- ja kuntasuunnittelu- jaosto Koulutuslautakunta Sosiaalilautakunta	Kaupunginhallitus Kaupunginvaltuusto Sivistyslautakunta Tarkastuslautakunta Tekninen lautakunta Peruspalvelukuntayhtymän yhtymähallitus* Tarkastuslautakunta
Oravainen (liitos Vöyri-Maksamaan kanssa 2011)	Oulu	Pello
Kunnanvaltuusto	Kaupunginhallitus Kaupunginvaltuusto Opetuslautakunta Sosiaali- ja terveyslautakunta Tarkastuslautakunta Tekninen lautakunta	Kunnanhallitus Kunnanvaltuusto Perusturvalautakunta Sivistyslautakunta Tarkastuslautakunta Tekninen lautakunta
Pori	Pudasjärvi	Raasepori
Kaupunginhallitus Kaupunginvaltuusto Koulutuslautakunta Perusturvalautakunta Tarkastuslautakunta Tarkastuslautakunta	Kaupunginhallitus Kaupunginvaltuusto Koulutuslautakunta Oulunkaaren kuntayhtymän yhtymähallitus* Tarkastuslautakunta Tekninen lautakunta	Kaupunginhallitus Kaupunginvaltuusto Perusturvalautakunta Sivistyslautakunta Yhdyskuntatekninen lautakunta

Salo	Seinäjäki	Siilinjärvi
Kaupunginhallitus	Kaupunginhallitus	Kunnanhallitus
Kaupunginvaltuusto	Kaupunginvaltuusto	Kunnanvaltuusto
Opetuslautakunta	Koulutuslautakunta	Koululautakunta
Sosiaali- ja terveyslautakunta	Sosiaali- ja terveyslautakunta	Perusturvalautakunta*
Tarkastuslautakunta	Tarkastuslautakunta	Tarkastuslautakunta
Tekninen lautakunta	Tekninen lautakunta	
Sipoo	Sodankylä	Turku
Kunnanhallitus	Kunnanhallitus	Kaupunginhallitus
Kunnanvaltuusto	Kunnanvaltuusto	Kaupunginvaltuusto
Kaavoitusjaosto	Perusturvalautakunta	Opetuslautakunta
Sivistysvaliokunta	Sivistyslautakunta	Peruspalvelulautakunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta	Tarkastuslautakunta	Tarkastuslautakunta
Tarkastuslautakunta		Ympäristö- ja kaavoituslautakunta
Uurainen	Vaasa	Varkaus
Kunnanhallitus	Kaupunginhallitus	Kaupunginhallitus
Kunnanvaltuusto	Kaupunginvaltuusto	Kaupunginvaltuusto
Maaseutuympäristölautakunta	Kaupunginhallituksen suunnittelujaosto	Sivistyslautakunta
Sivistyslautakunta	Sosiaali- ja terveyslautakunta*	Sosiaali- ja terveyslautakunta
Sosiaalilautakunta	Tarkastuslautakunta	Tarkastuslautakunta
Tarkastuslautakunta	Varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunta	Tekninen lautakunta
Vimpeli	Vöyri-Maksamaa	Äänekoski
Kunnanhallitus	Kunnanhallitus	Kaupunginhallitus
Kunnanvaltuusto	Kunnanvaltuusto	Kaupunginvaltuusto
Perusturvalautakunta*	Hoivalautakunta*	Opetuslautakunta
Sivistyslautakunta*	Sosiaalilautakunta	Perusturvalautakunta
Tarkastuslautakunta	Tarkastuslautakunta	Tarkastuslautakunta
Tekninen lautakunta*	Tekninen lautakunta	
	Yhteinen sivistyslautakunta	

2 Tutkimuskunnat poliittisina järjestelminä

Tiivistelmä

- Kunta- ja palvelurakennemuutoksella on enimmäkseen välillisiä vaikutuksia kuntien päätöksenteko-organisaatioon (2.1).
- Tutkimuskuntien eroavaisuudet poliittisina järjestelminä eivät yleisellä tasolla ole riippuvaisia kunnan ratkaisusta kunta- ja palvelurakennemuutoksessa (2.2).
- Poliittisten voimasuhteiden muutos ja henkilövaihtuvuus vaaleissa 2008 olivat kuntaliitoskunnissa vähäisempiä kuin muissa tutkimuskunnissa (2.2).
- Tasapainoilu uuden ja vanhan välillä on ominaista kuntaliitoskuntien päätöksenteko-organisaatioille (2.3).

2.1 Kunta- ja palvelurakennemuutuksen vaikutukset päätöksenteko-organisaatioon

Jokainen kunta muodostaa poliittisen järjestelmän, joka luo puitteet luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toiminnalle. Rakennemuutos vaikuttaa paikallisen poliittisen järjestelmän pelisääntöihin luomalla uusia toimintakenttiä ja haastamalla olemassa olevia valtarakenteita. Tämän luvun tarkoituksena on eritellä kunta- ja palvelurakennemuutuksen välittömät ja välilliset vaikutukset kunnalliseen päätöksenteko-organisaatioon, sekä luonnehtia tutkimuskuntia poliittisina järjestelminä. Ensimmäisessä alaluvussa (2.1.) eritellään kunta- ja palvelurakennemuutuksen mahdollisia vaikutuksia kunnalliseen päätöksenteko-organisaatioon. Luku 2.2 luonnehtii tutkimuskuntia poliittisina järjestelminä. Onko poliittinen valta keskittynyt vai hajautunut? Toimivatko kyselyyn vastanneet luottamushenkilöt vakaassa vai muuttuvassa poliittisessä ympäristössä? Millaisia ovat tutkimuskuntien päätöksentekijät? Alaluku 2.3 paneutuu tarkemmin tutkimuksen liitoskuntien valintoihin, mitä tulee ensimmäisen kauden valtuuston valintaperiaatteisiin sekä alueellisen edustuksen turvaamiseen uuden kunnan organisaatiossa.

Kunta- ja palvelurakennemuutuksen vaikutukset kunnan päätöksenteko-organisaatioon ovat enimmäkseen välillisiä. Uudistus luo tietyn kehittämispotentiaalin, jota kunta voi käyttää hyväkseen (Meklin 2010). Voimassa oleva Kuntalaki (365/1995) on mahdollistava laki, jonka pääperiaatteita noudattaen kunnat voivat suhteellisen vapaasti päättää omista päätöksenteko-organisaatioistaan (Hannus et al. 2009). Kunnanvaltuus-

ton ja kunnanhallituksen tehtävistä säädetään Kuntalaissa (365/1995), mutta muiden toimielinten perustamisesta, toimialasta ja kokoonpanosta määrää kunnanvaltuusto kunnan johtosäännössä. Kuntalain salliman liikkumavaran sisällä kunnat voivat tehdä esimerkiksi seuraavanlaisia valintoja:

- Päätöksenteko-organisaatio: Itsenäiset lautakunnat vai valtuuston alaiset valiokunnat/jaostot?
- Toimialajako: Toimintasektori (esim. opetus, terveys, ympäristö) vai kuntalaisen/asiakkaan elämänvaihe (esim. lapset, nuoret, ikäihmiset)?
- Roolijako: Perinteinen kokonaisvastuu toiminnasta vai tilaaja- ja tuottajaroolien erottaminen hallinnon ja päätöksenteon järjestämisessä?
- Kunnan ylin viranhaltijajohto: Vakituinen kunnanjohtaja, määräaikainen kunnanjohtaja vai valtuutettujen keskuudesta valittu pormestari?

Vaikka suurin osa suomalaisista kunnista onkin järjestänyt johtamisjärjestelmänsä ja päätöksenteko-organisaationsa varsin perinteistä kaavaa noudattaen (itsenäiset lautakunnat, sektoripohjainen toimialajako, perinteinen kuntajohtajamalli), kuntien väliset vaihtelut esimerkiksi lautakuntien lukumäärissä ja toimialoissa olivat jo ennen kunta- ja palvelurakennemuutostusta merkittäviä (Kurikka, Majoinen & Pekola-Sjöblom 2005, Jäntti & Pekola-Sjöblom 2009).

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen uudistusvaihtoehdoista vain kuntaliitoksella on välittömiä vaikutuksia kunnan päätöksenteko-organisaatioon. Kuntaliitoksen myötä syntyy periaatteessa uusi poliittinen järjestelmä (demos), jonka puitteissa järjestetään kunnallisvaalit (Nielsen 2003). Vaalituloksen perusteella nimetään edustajat muihin toimielimiin. Valtuutettujen lukumäärä on sidoksissa kunnan asukaslukuun ja määräytyy Kuntalain 10 § mukaan. Tiukan periaatteellisen tulkinnan mukaan valtuutettujen lukumäärä on ainoa osa päätöksenteko-organisaatiosta, johon kuntaliitoksella on suora laskennallinen vaikutus. Muu päätöksenteko-organisaatio kuuluu yllä kuvattuun Kuntalain sallimaan liikkumavaraan. Yhdistyvät kunnat voivat liittosopimuksessa ja myöhemmin uuden kunnan johtosäännössä sopia toimielinten lukumäärästä, toimialajaosta ja toimielinten jäsenten lukumäärästä. Käytännössä kuntaliitos tarkoittaa kuitenkin luottamuspaikkojen vähenemistä, koska luottamushenkilöpaikkojen lukumäärä on sidoksissa toimielinten lukumäärään, eikä uutta kuntaa muodostettaessa yleensä ole tarkoituksenmukaista kasvattaa toimielinten lukumäärää.

Yhteistoiminta-alueratkaisun vaikutukset päätöksenteko-organisaatioon ovat välillisiä ja kokonaan sopimuksenvaraisia. Yhteistoiminta-alueeseen kuulumisen ei vaikuta peruskuntien kuntavaaliasetelmaan eikä valtuuston kokoonpanoon. Valtuuston toimialaan yt-alueratkaisu vaikuttaa välillisesti, koska yhteistoimintasopimus voi kaventaa tai kasvattaa valtuuston budjettivaltaa. Isäntäkuntamallissa vastuukunnan valtuuston budjettivalta kasvaa, koska valtuustolla on perimmäinen vastuu myös yhteisestä sosiaali- ja terveystoiminnasta. Vastaavasti, sopimuskunnan luottamuselinten, varsinkin hallituksen ja valtuuston, roolissa korostuu entistä enemmän edunvalvonta yhteisten asioiden hoidossa. Yhteistoiminta-alueratkaisu voi tietää muutoksia kunnan lautakuntaorganisaatiossa tai lautakuntien välisessä tehtäväjaossa. Joissakin kunnissa sosiaali- ja terveydenhuollon siirtyminen yhteistoiminta-alueen vastuulle voi esimerkiksi

tietää kunnan oman sosiaali- ja terveystalokunnan lakkauttamista ja lasten päivähoiton siirtämistä opetustoimen alaiseksi.

Taulukko 2.1. Kunta- ja palvelurakennemuudistuksen vaikutukset kunnan päätöksentekoorganisaatioon.

	Kuntaliitos	Yhteistoiminta-alue
Valtuutettujen lukumäärä	KYLLÄ	Ei
Luottamushenkilöiden lukumäärä (valtuutetut + hallituksen ja lautakuntien jäsenet)	Ei (periaatteessa) KYLLÄ (käytännössä) Määrätään hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksessa.	Ei
Päätöksentekuelinten lukumäärä	Ei (periaatteessa) Määrätään hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksessa.	Ei Riippuu kuntien välisestä sopimuksesta
Päätöksentekuelinten toimivalta ja niiden välinen työnjako	Ei Määrätään hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksessa sekä hallintosäännössä.	Ei Riippuu kuntien välisestä sopimuksesta

2.2 Poliittiset järjestelmät tutkimuskunnissa

Tutkimuskunnat ovat poliittisina järjestelminä hyvin erilaisia. Erot eivät ole suoraan riippuvaisia kunnan ratkaisusta kunta- ja palvelurakennemuudistuksessa tai asukkaiden lukumäärästä. Tässä luvussa luonnehditaan tutkimuskuntia poliittisina järjestelminä kahden pääulottuvuuden avulla. Ensimmäinen ulottuvuus kuvailee poliittisen vallan keskittymistä tai hajautumista. Poliittinen päätöksenteko on luonteeltaan hyvin erilaista pienessä kunnassa, missä yhdellä puolueella on oma enemmistö valtuustossa, kuin suuressa ja kompleksisessa kaupungissa, missä vaikutusvalta jakautuu usealle vahvalle ryhmittymälle. Toisaalta päätöksenteon dynamiikkaan vaikuttaa myös, miten luottamustehtävät jaetaan eri henkilöille ja millainen dynamiikka valtuuston ja muiden toimielinten välille tästä syntyy. Toinen ulottuvuus kategorisoi kuntia poliittisen muutoksen perusteella. Miten paljon poliittiset voimasuhteet sekä valtuustojen henkilökökonpanot muuttuivat vuosien 2004 ja 2008 välillä? Tämän lisäksi tarkastellaan tutkimuskuntien luottamushenkilöiden taustaominaisuuksia.

2.2.1 Keskittyminen – hajautuminen

2.2.1.1 Poliittiset puolueet

Valtakunnallisilla puolueilla on vankka asema Suomen kunnallispolitiikassa. Myös tutkimuskuntien valtuustoissa istuu pääosin eduskuntapuolueita edustavia luottamushenkilöitä. Yhdeksässä tutkimuskunnassa valtuustoihin valittiin myös puoluepoliittisesti sitoutumattomien ryhmien edustajia. Merkittävimmät puoluepoliittisesti

sitoutumattomat ryhmät löytyvät Lappeenrannasta (Myöliike, 7 valtuutettua, www.myo.fi) sekä Sipoosta (Yhteinen Sipoomme, 6 valtuutettua, www.ysi.fi). Eduskuntapuolueiden edustus tutkimuskunnissa seuraa suurin piirtein puolueiden edustusta koko maassa (taulukko 2.2). Keskustan osuus tutkimuskuntien valtuustopaikoista on hieman alhaisempi kuin maassa keskimäärin. Tämä johtuu siitä, että puolet ARTTU-tutkimuskunnista kuuluu yli 20 000 asukkaan kuntien ryhmään, missä Keskustan edustus on heikompi kuin pienissä kunnissa. Ruotsalaisen kansanpuolueen osuus tutkimuskuntien valtuustopaikoista on puolestaan korkeampi kuin kunnissa keskimäärin, koska ARTTU-ohjelmaan kuuluu kahdeksan kaksikielistä kuntaa.

Taulukko 2.2. Eduskuntapuolueiden asema tutkimuskunnissa 2010.

Puolue	Puolueen osuus valtuustopaikoista koko maassa (%) Yhteensä 10 412 paikkaa	Puolueen osuus valtuustopaikoista ARTTU-kunnissa (%) Yhteensä 1 744 paikkaa	Tutkimuskuntia missä puolueella oma enemmistö (n)	Kyselyvastauksia yhteensä (n, luottamushenkilöt)
Kokoomus	19,4	21,2	0	281
Keskusta	33,8	22,6	10	258
Sosiaalidemokraatit (SDP)	19,8	22,2	0	262
Vasemmistoliitto	8,0	9,4	0	122
Vihreä liitto	3,6	6,1	0	65
Kristillisdemokraatit (KD)	3,4	4,1	0	51
Ruotsalainen kansanpuolue (RKP)	4,9	8,2	3	127
Perussuomalaiset	4,3	4,3	0	31

Taulukossa 2.3 tutkimuskunnat on järjestetty poliittisen vallan keskittymistä tai hajautumista kuvaavan Laakson ja Taageperan valtaindeksin mukaan (<http://powerslave.val.utu.fi/>). Mitä alhaisempi indeksiarvo, sitä enemmän yksi puolue hallitsee poliittista pelikenttää. Mitä korkeampi indeksiarvo, sitä tasavahvempia poliittiset ryhmät ovat, ja sitä enemmän koalitioita ja kompromisseja päätöksenteko edellyttää. Kymmenessä tutkimuskunnassa yhdellä puolueella, joko Keskustalla (7 kuntaa) tai RKP:llä (3 kuntaa), on yksinkertainen enemmistö. Yhden puolueen hallitsevat kunnat ovat yleensä pieniä, alle 10 000 asukkaan kuntia. Poikkeukset säännöstä muodostavat Mustasaari (runsaat 18 000 asukasta) ja Kuusamo (vajaat 17 000).

Eniten poliittisia ryhmiä (9) on edustettuina Vaasan ja Turun valtuustoissa. Korkea valtaindeksiarvo kertoo, että kuntien valtuustot koostuvat useasta tasavahvasta toimijasta. Keskiuurissa kunnissa, esimerkiksi Seinäjoella ja Hämeenlinnassa, valtuustopuolueiden lukumäärä on suuri, mutta valta on käytännössä kolmen poliittisen ryhmän käsissä.

Kunnissa, missä vaikutusvalta hajautuu usealle puolueelle, on myös suhteellisesti eniten kilpailua valtuustopaikoista (korrelaatio 0,715**). Turussa vain joka kymmenes ehdokas tuli valituksi kunnallisvaaleissa 2008, Halsualla enemmän kuin joka toinen ehdokas. Kuntaliitoskunnissa kamppailu valtuustopaikoista oli kovempaa kuin kahdessa

muussa tarkasteluryhmässä (taulukko 2.4). Syvenevän yhteistyön kuntia yhdistää suhteellisen keskittynyt valtarakenne, joissa valtuustopuolueiden lukumäärä on pienempi kuin tutkimuskunnissa keskimäärin. Myös kilpailu valtuustopaikoista on pienempi kuin kuntaliitoskunnissa ja verrokkiryhmän kunnissa.

Taulukko 2.3. Tutkimuskuntien poliittinen ympäristö 2010. Vallan keskittymistä-hajautumista kuvaava Laakson-Taageperan valtaindeksi, valtuustopuolueiden lukumäärä.

Kunta	Valtaindeksi	Valtuusto- puolueiden lukumäärä	Yhdellä puolueella yli 50 % valtuusto- paikoista	Ehdokkaita/ valtuustopaikka 2008
	<i>Valta keskittynyt</i>			
Vöyri-Maksamaa	1,169	2	Kyllä (RKP)	1,7
Mustasaari	1,753	6	Kyllä (RKP)	2,6
Halsua	1,875	4	Kyllä (Keskusta)	1,6
Hirvensalmi	2,384	3	Kyllä (Keskusta)	2,0
Kemiönsaari	2,576	5	Kyllä (RKP)	4,1
Vimpeli	2,706	4	Kyllä (Keskusta)	3,6
Pudasjärvi	2,716	6	Kyllä (Keskusta)	2,3
Juuka	2,739	4	Kyllä (Keskusta)	2,6
Pello	2,751	4	Kyllä (Keskusta)	2,1
Kuusamo	2,948	5	Kyllä (Keskusta)	2,9
Raasepori	2,998	8	Ei	3,8
Kitee	3,133	5	Ei	3,1
Harjavalta	3,180	5	Ei	3,2
Lapua	3,393	6	Ei	3,8
Uurainen	3,585	5	Ei	2,5
Seinäjoki	3,775	8	Ei	5,9
Sodankylä	3,816	5	Ei	2,2
Hämeenlinna	3,881	7	Ei	6,1
Salo	4,009	7	Ei	5,8
Hollola	4,046	7	Ei	3,0
Hamina	4,212	7	Ei	3,6
Mänttä-Vilppula	4,239	6	Ei	3,5
Siilinjärvi	4,290	7	Ei	4,0
Lieto	4,392	7	Ei	3,5
Haukipudas	4,413	6	Ei	3,6
Sipoo	4,455	7	Ei	3,7
Varkaus	4,477	6	Ei	4,3
Karkkila	4,487	7	Ei	2,4
Kotka	4,670	8	Ei	5,2
Lempäälä	4,681	7	Ei	4,8
Pori	4,698	7	Ei	6,4
Lappeenranta	5,006	8	Ei	5,2
Kajaani	5,012	8	Ei	4,6
Äänekoski	5,178	7	Ei	3,7
Kirkkonummi	5,255	8	Ei	4,4
Jyväskylä	5,282	8	Ei	7,6
Kuopio	5,298	7	Ei	6,9
Turku	5,338	9	Ei	9,9
Oulu	5,563	7	Ei	8,1
Vaasa	5,618	9	Ei	7,8
	<i>Valta hajautunut</i>			

Taulukko 2.4. Vallan keskittymisen tarkastelua 2010 ARTTU-luokituksen mukaan.

	Kuntaliitos- kunnat (n = 14)	Syvenevän yhteistyön kunnat (n = 14)	Muut kunnat (n = 12)	Kaikki (n = 40)
Ehdokkaita/valtuustopaikka 2008	5,2	3,2	4,1	4,2
Vallan keskittyminen-hajautuminen (effective number of parties) 2008	4,2	3,5	4,1	3,9
Valtuustopuolueiden lukumäärä 2008	6,8	5,9	6,3	6,1

2.2.1.2 Luottamustehtävät

Kunnan luottamushenkilöorganisaation periaatteista sovitaan valtuuston hyväksymässä hallintosäännössä, josta käy ilmi esimerkiksi kuntien lautakunnat ja niiden jäsenten lukumäärä. Kuten todettiin aikaisemmassa luvussa, kuntien poliittiset organisaatiot ovat erilaistuneet viimeisen viidentoista vuoden aikana (Jäntti & Pekola-Sjöblom 2009). Tämän lisäksi paikalliset käytännöt vaihtelevat mitä tulee esimerkiksi lautakuntien jäsenten ja puheenjohtajien valintaan (Pikkala 2005). Suomessa ja Ruotsissa yleisesti sovelletun käytännön mukaan lautakuntiin ja kunnanhallitukseen voidaan valita myös henkilöitä, joita ei ole valittu valtuustoon (Hannus et al. 2009). Varsinkin lautakunnat on nähty matalan kynnyksen luottamustehtävinä, joista saatu kokemus kantaa eteenpäin henkilön pyrkiessä vaativampiin tehtäviin valtuustossa ja hallituksessa. Käytäntöä on myös kyseenalaistettu. Luottamustehtävien hajautuessa monille eri henkilöille monessa erillisessä luottamuselimessä vaaleilla valitun valtuuston ote päätöksenteosta heikkenee. Osa kunnista – ARTTU-tutkimuskunnista ainoastaan Sipoo – ovatkin siirtyneet perinteisestä lautakuntamallista valiokuntamalliin. Valiokunnat toimivat valtuuston jaostoina eli ovat vähemmän itsenäisiä kuin lautakunnat, ja niihin valitaan periaatteessa vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja.

Vaikka suurin osa kunnista edelleenkin käyttää perinteistä lautakuntamallia, valtuutettujen osuus hallituksen ja lautakuntien jäsenistä on kasvanut tasaisesti vuodesta 1995 (taulukko 2.5). Vuonna 1995 valtuutettujen osuus hallituksen jäsenistä oli 77 prosenttia, vuonna 2010 vastaava luku oli 94 prosenttia. Valtuuston jäsenyydestä on siis käytännössä tullut sisäänpääsyvaatimus kunnanhallitukseen. Kuntien väliset vaihtelut ovat tässä asiassa merkityksettömiä. Ei-valtuutettujen osuus hallituksen jäsenistä on alle 5 000 asukkaan kunnissa hiukan korkeampi kuin muissa kuntaryhmissä (taulukko 2.6). Kuntaliitoskunnat eivät eroa muista kunnista tässä suhteessa. Vastaava trendi, parlamentarisaatio, on havaittavissa valtakunnallisella tasolla, missä hallituksen ministerit yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta on 1990-luvusta asti rekrytoitu kansanedustajien joukosta (vrt. Nousiainen 2000).

Keskeisissä lautakunnissa valtuutettujen osuus jäsenistä on kasvanut noin kymmenellä prosenttiyksiköllä, 29:stä 40:een, ajanjaksolla 1995–2010. Valtuutettujen asema lautakunnissa on heikoin pienimmissä, alle 5 000 asukkaan kunnissa, ja vahvin 10–20 000 asukkaan kunnissa. Valtuutettujen lukumäärä kasvaa kuntakoon mukaan, joten selitys on ainakin osin puhtaasti matemaattinen. Pienen kunnan 13–21 valtuu-

tettua riittää harvoin miehittämään kaikkia paikkoja lautakunnissa ja toimikunnissa, kun vielä on otettava huomioon esimerkiksi säännökset naisten ja miesten tasa-arvosta päättävissä elimissä (Hannus et al. 2009, Pikkala 2011). Paras-ARTTU-luokituksen mukaan ei ole havaittavissa selkeitä eroja valtuutettujen osuuksissa lautakunnissa (taulukko 2.7). Syvenevän yhteistyön kunnille keskeisissä sosiaali- ja terveyslautakunnissa valtuutettujen osuus on keskimäärin hieman alhaisempi kuin muissa kuntaryhmissä. Keskiarvoalueen takana löytyy erittäin merkittäviä vaihteluja yksittäisten kuntien välillä. Joillakin yhteistoiminta-alueilla yleispoliittinen kokemus näyttää olevan tärkeä valit- taessa edustajia yhteisiin elimiin, toisissa yhteistoimintaelimissä sektorikokemuksella on ilmeisesti suurempi painoarvo.

Taulukko 2.5. Valtuutettujen osuus (%) kunnanhallitusten ja lautakuntien jäsenistä vuosina 1995, 1999, 2003 ja 2010.

	1995	1999	2003	2010
Hallitus	77	82	87	94
Lautakunnat	29	32	35	41
n (kuntia) =	47	47	47	40
Tietolähde	KuntaSuomi2004	KuntaSuomi2004	KuntaSuomi2004	ARTTU

Taulukko 2.6. Valtuutettujen osuus (%) kunnanhallituksen ja lautakuntien jäsenistä vuonna 2010 kuntakokoluokituksen mukaan.

	<5 000	5 001– 10 000	10 001– 20 000	20 001– 50 000	50 001<
Hallitus	86	96	93	94	96
Sosiaali- ja terveyslautakunta	35	38	50	46	47
Koulutus-/sivistyslautakunta	23	44	51	46	39
Kaavoituslautakunta	28	39	50	46	43
n = (kuntia)	6	7	8	8	11

Taulukko 2.7. Valtuutettujen osuus (%) kunnanhallituksen ja lautakuntien jäsenistä vuonna 2010 ARTTU-luokituksen mukaan

	Kuntaliitos- kunnat (n = 14)	Syvenevän yhteistyön kunnat (n = 14)	Muut kunnat (n = 12)	Kaikki (n = 40)
Hallitus	92	94	95	92
Sosiaali- ja terveyslautakunta	47	37	48	48
Koulutus-/sivistyslautakunta	39	41	44	41
Kaavoituslautakunta	45	40	42	42

2.2.2 Poliittinen muutos

Toinen ulottuvuus kuvailee poliittista muutosta vuosien 2004 ja 2008 kunnallisvaalien välillä. Muutosulottuvuuteen sisältyy kaksi tarkastelunäkökulmaa: Poliittisten voimasuhteiden kokonaisuusmuutos vuodesta 2004 vuoteen 2008 sekä uusien valtuutettujen osuus syksyllä 2008 valituissa valtuustoissa.

Taulukossa 2.8 muutosulottuvuudet on esitetty ARTTU-luokituksen mukaan. Tärkein havainto koskee kuntaliitoskuntia. Kuntaliitoksella on näkyvä mekaaninen vaikutus kunnan päätöksenteko-organisaatioon. Valtuustopaikkojen ja muiden luottamustehtävien määrä vähenee. Sen sijaan poliittisten voimasuhteiden muutos kunnallisvaaleissa 2008 oli kuntaliitoskunnissa vähäisempää kuin muissa kunnissa. Niin ikään henkilövaihtuvuus oli alhaisempaa kuin muissa kunnissa keskimäärin, mikä tarkoittaa, että liitoskuntien valtuustoihin valittiin enemmän istuvia valtuutettuja kuin muiden tutkimuskuntien valtuustoihin. Kyselytulosten mukaan liitoskuntien luottamushenkilöistä 78 prosentilla on yli viiden vuoden kokemus jostakin kunnallisesta luottamustehtävästä. Syvenevän yhteistyön kunnissa vastaava luku on 72 prosenttia ja ryhmässä ”muut kunnat” 74 prosenttia. Kuntaliitos näyttää siis saavan äänestäjiä suosimaan tuttuja ja kokeneita ehdokkaita. Vastaava ilmiö todettiin Tanskassa ensimmäisissä kuntauudistuksen jälkeisissä vaaleissa (Buch & Elklit 2007). Buch ja Elklit (2007, 23–24) kuitenkin toteavat, että kunnallisen päätöksenteon arjessa muutokset näkyvät selkeämmin kuin vaalipäivänä. Vaikka kuntaliitoskuntien uudet valtuutetut ovatkin kokeneita, he joutuvat etsimään paikkansa uudestaan uuden kunnan uusissa valtarakenteissa.

Taulukko 2.8. Poliittinen muutos 2004–2008 ARTTU-luokituksen mukaan.

	Kuntaliitos- kunnat (n = 14)	Syvenevän yhteistyön kunnat (n = 14)	Muut kunnat (n = 12)	Kaikki kunnat (n = 40)
Valtuustopaikkojen lukumäärän muutos 2004–2008	-35,4	1,0	0,0	-12,0
Puolueiden kannatuksen kokonais- muutos 2004–2008 (%)	8,1	9,6	13,0	10,0
Uusien valtuutettujen osuus 2008 (%)	33,4	46,3	44,4	41,4
Osuus luottamushenkilöistä, joilla vähintään 5 vuoden kokemus kunnallisista luottamustehtävistä (%) (VILU 2010, kysymys 28)	78	72	74	75

Vähäinen yhteys ulkoisten rakennemuutosten ja paikallispoliittisten muutosten välillä näkyy myös siinä, että kaikkein dramaattisimmat muutokset puolue- ja henkilötasolla tapahtuivat ryhmässä ”muut kunnat”, missä kuntaliitos tai yhteistoiminta-alueen muodostaminen ei ollut vaalien 2008 aikana ajankohtaista. Taulukossa 2.9 tutkimuskunnat on luokiteltu neljään ryhmään puolueiden voimasuhteiden muutoksen sekä

valtuuston henkilövaihtuvuuden mukaan. Tarkempi analyysi paljastaa, että ilmiöt, jotka yksittäisissä kunnissa näyttäytyvät merkittävänä muutoksina sekä puolue- että henkilötasolla, ovat luonteeltaan hyvin paikallisia. Sipoossa merkittävän muutoksen selittää sitoutumattoman Yhteinen Sipoomme -liikkeen vaalimenestys. Juualla puolestaan suurten muutoslukujen takana on äänten siirtyminen sitoutumattomalta ryhmältä Keskustalle ja Kokoomukselle. Kirkkonummella ja Sodankylässä Kokoomuksen ja Perussuomalaisten valtakunnallinen vaalimenestys muutti valtuustojen voimasuhteita. Varkaudella koettiin vaaleissa 2008 Kristillisdemokraattisten ehdokkaiden esiinmarssi (Tilastokeskus, Kunnallisvaalit 2008).

Kaiken kaikkiaan tarkastelu osoittaa, että kyselyaineiston jatkoanalyysissä ja tulosten tulkinnoissa on otettava huomioon sekä kunta- että yksilötason muuttujia. Kuntien kolmijako Paras-keinoaluokituksen mukaan (kuntaliitos, syvenevä yhteistyö, muu) kätkee alleen lukuisia ominaisuuksiltaan erilaisia paikallispoliittisia järjestelmiä. Muutos ei ole yksiselitteinen ilmiö. Kuntaliitoksen kaltainen merkittävä rakennemuutos näyttää laukaisevan myös konservatiivisia voimia (Buch & Elkit 2007), mikä näkyy esimerkiksi siinä, että liitoskuntien valtuustoihin valittiin 2008 kokeneita edustajia vanhoista puolueista (Pikkala 2011, Tilastokeskus/Kunnallisvaalit 2008).

Taulukko 2.9. Poliittinen muutos tutkimuskunnissa 2004–2008.

	Puolueiden kannatuksen kokonaismuutos 2004–2008 vähäinen (alle 10 %)	Puolueiden kannatuksen kokonaismuutos 2004–2008 merkittävä (yli 10 %)
Uusien valtuutettujen osuus alhainen (alle 40 %)	Seinäjoki, Kemiönsaari, Vöyri-Maksamaa, Salo, Jyväskylä, Mänttä-Vilppula, Oulu, Vaasa, Raasepori, Turku, Lappeenranta, Harjavalta, Kuusamo, Hämeenlinna, Mustasaari	Pori, Lempäälä, Pello, Hirvensalmi, Kotka, Äänekoski
Uusien valtuutettujen osuus korkea (yli 40,00 %)	Lapua, Uurainen, Kitee, Lieto, Siilinjärvi, Halsua	Kuopio, Hamina, Karkkila, Kirkkonummi, Sipoo, Hollola, Kajaani, Sodankylä, Haukipudas, Vimpeli, Pudasjärvi, Varkaus, Juuka

2.2.3 Luottamushenkilöiden taustat

2.2.3.1 Ikä- ja sukupuolijakauma

Vastaajien ikä- ja sukupuolijakauma osoittaa, että niiltä osin kuin eroja kuntaryhmien välillä esiintyy, ne ovat hyvin sopusoinnussa kunnallisvaaleja ja poliittista muutosta kuvaavien tulosten kanssa. Yli 60-vuotiaiden osuus vastaajista on korkein kuntaliitoskunnissa ja alhaisin syvenevän yhteistyön kunnissa. Miesten osuus vastaajista on kuntaliitoskunnissa korkeampi kuin kahdessa muussa kuntaryhmässä. Kaikissa kuntaryhmissä 40–59-vuotiaat muodostavat päättäjäjoukon ytimen.

Taulukko 2.10. Kyselyyn vastanneiden luottamushenkilöiden ikä- ja sukupuolijakauma (VILU 2010, kysymykset 24 & 25, %).

	Kuntaliitos- kunnat (n = 14)	Syvenevän yhteistyön kunnat (n = 14)	Muut kunnat (n = 12)	Kaikki kunnat (n = 40)
Ikäjakautuma				
-39 vuotta	14,3	14,4	14,7	14,4
40-59 vuotta	53,5	58,3	54,5	55,2
60 < vuotta	32,2	27,4	30,9	30,4
	100	100	100	100
Sukupuolijakauma				
Nainen	42,7	45,5	44,3	44,0
Mies	57,3	54,5	55,7	56,0
	100	100	100	100

2.2.3.2 Koulutus

Luottamushenkilöiden koulutustausta heijastaa jossakin määrin kuntien elinkeinoelämän rakennetta, mutta erot kuntaryhmien välillä ovat melko pieniä. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita luottamushenkilöitä on eniten kuntaliitoskunnissa sekä ryhmässä ”muut kunnat”. Tämä johtuu siitä, että molemmissa ryhmissä on isoja kaupunkeja. Yli 50 000 asukkaan kunnissa luottamushenkilöistä 36 prosentilla on ylempi korkeakoulututkinto, alle 5 000 asukkaan kunnissa vain 16 prosentilla. Syvenevän yhteistyön kunnissa pelkästään kansakoulututkinnon suorittaneita on hiukan enemmän kuin muissa ryhmissä. Tämäkin on pitkälti kunnan kokoon liittyvä ilmiö. Ainoastaan kansa- ja peruskoulun käyneitä luottamushenkilöitä on eniten alle 10 000 asukkaan kunnissa.

Taulukko 2.11. Kyselyyn vastanneiden luottamushenkilöiden koulutustausta (VILU 2010, kysymys 27, %).

	Kuntaliitos- kunnat (n = 14)	Syvenevän yhteistyön kunnat (n = 14)	Muut kunnat (n = 12)	Kaikki kunnat (n = 40)
Kansa-/peruskoulu	5,0	7,2	5,2	5,7
Ammattikoulu	15,6	15,2	12,3	14,6
Ylioppilas (ei ammattikoulutusta)	3,3	3,6	5,2	3,9
Opistotason tutkinto	27,2	30,3	28,2	28,6
Alempi korkeakoulu/amk-tutkinto	19,1	16,5	18,7	18,2
Ylempi korkeakoulututkinto	29,3	27,3	30,4	29,0
Vastaajien lukumäärä	519	363	326	1208

2.2.3.3 Työnantajasektori

Tutkimuskuntien kaikista luottamushenkilöistä 29 prosenttia työskentelee kuntasektorin palveluksessa, ja yhteensä 39 prosenttia julkisen työnantajan palveluksessa. Vajaat 40 prosenttia työskentelee yksityisellä sektorilla; joko omassa yrityksessä, järjestössä tai yksityisen yrityksen palveluksessa. Noin viidennes (21 %) kyselyyn vastanneista luottamushenkilöistä on tällä hetkellä työelämän ulkopuolella. Erot kuntaryhmien välillä eivät ole merkittäviä. Julkisella sektorilla työskenteleviä luottamushenkilöitä on eniten kaikkein pienimmissä kunnissa (alle 5 000 asukasta, 40,8 % vastaajista) ja kaikkein suurimmissa kunnissa (yli 50 000 asukasta, 43,9 % vastaajista).

Tarkastelu kunnan Paras-ratkaisun mukaan osoittaa, että kuntasektorilla työskentelevien luottamushenkilöiden osuus on kaikissa kolmessa kuntaryhmässä (kuntaliitoskunnat, syvenevän yhteistyön kunnat sekä muut kunnat) melkein yhtä suuri, mutta jakauma eri kuntatyönantajien välillä vaihtelee hieman. Syvenevän yhteistyön kunnissa suurempi osuus vastaajista työskentelee toisen kunnan palveluksessa, kuntaliitoskunnissa ja ryhmässä ”muut kunnat” työnantaja on usein sama kunta, missä luottamushenkilö toimii päätöksentekijänä. Luvuille löytyy puhtaasti tilastollinen selitys. Jos karjaalainen luottamushenkilö vuonna 2008 toimi opettajana naapurikunnassa Tammisaaressa, hänen työnantajakseen olisi luokiteltu ”muu kunta”. Vuoden 2009 kuntaliitoksen jälkeen sekä luottamustehtävä että työpaikka sijaitsevat samassa kunnassa, Raaseporissa, joten oikea työnantajaluokittelu on tästä lähtien ”kunta, jossa toimin luottamushenkilönä”. Syvenevän yhteistyön kunnissa on omassa yrityksessä työskentelevien osuus luottamushenkilöissä keskimääräistä hieman korkeampi ja ei työelämässä mukana olevien osuus vastaavasti hieman alhaisempi.

Taulukko 2.12. Luottamushenkilöiden työnantajatausta (VILU 2010, kysymys 30, %).

	Kaikki kunnat (n = 40)	Kuntaliitoskunnat (n = 14)	Syvenevän yhteistyön kunnat (n = 14)	Muut kunnat (n = 12)
Kunta, jossa toimin luottamushenkilönä	16,8	17,2	14,2	19,2
Muu kunta	4,5	2,2	8,5	3,5
Kunnan yhtiö/liikelaitos	1,6	1,4	2,3	1,3
Kuntayhtymä	6,3	7,2	6,8	4,2
Valtio/muu julkinen	10,0	11,6	7,7	10,2
Järjestö	4,6	5,4	2,3	6,1
Yritys	17,6	18,4	17,6	16,3
Oma yritys/itse työllistynyt	17,3	14,2	22,4	16,6
Ei työelämässä	21,2	22,4	18,2	22,7
Vastaajien lukumäärä	1 165	500	352	313

2.3 Kuntaliitoskuntien erityispiirteitä

On syytä korostaa, että nyt tutkitut kuntaliitoskuntien organisaatiot ovat yleensä luonteeltaan väliaikaisia. Tutkimus tehtiin useimpien kuntien osalta yhdistymissopimuksen voimassaoloaikana. Joissakin kunnissa on käytetty hyväksi lainsäädännön sallimaa laajennettua valtuustoa, toisissa on sovellettu yksityiskohtaisia periaatteita paikkojen jaosta eri kunnanosien välillä. Kyselytulosten tulkinnan taustaksi on tarkoituksenmukaista selostaa tarkemmin kuntaliitoskuntien päätöksenteko-organisaatioiden erityispiirteitä. Kuntaliitoskuntien väliaikaisratkaisut ovat mielenkiintoisia myös siitä näkökulmasta, että ne kertovat liitosneuvotteluissa tärkeiksi nousseista arvoista ja periaatteista. Tarkastelun pohjana on käytetty kuntaliitoskuntien yhdistymissopimuksia sekä muita asiakirjoja.

2.3.1 Valtuustot liitoskunnissa

2.3.1.1 Kuntaliitos vaalikauden vaihtuessa

Jos kuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävänä vuonna toimitetaan kunnallisvaalit, ne on toimitettava muutoksen kohteena olevissa kunnissa uutta kuntajako noudattaen. Suomessa kunta muodostaa kunnallisvaaleissa yhden vaalipiirin, riippumatta kunnan asukasluvusta tai muista rakenteellisista olosuhteista. Valtuutettujen lukumäärä riippuu kunnan asukasluvusta ja määräytyy Kuntalain (365/1995) 10 § mukaan. Kuntien liittyessä yhteen valtuutettujen lukumäärä laskee ja entisistä erillisistä poliittisista järjestelmistä muodostuu yksi vaalipiiri. Varsinkin jos kuntaliitoksen osapuolet ovat suuri keskuskunta ja yksi tai useampi pieni kunta, kuntaliitos muuttaa kunnallisen politiikan toimintaympäristöä oleellisella tavalla. Jos itsenäisen pienen kunnan valtuustoon valittiin 13–27 valtuutettua, yhdistetyn kunnan valtuustoon saattaa entisen kunnan alueelta valikoitua vain muutama henkilö. Kunnan reuna-alueiden edustuksen turvaaminen on näin ollen usein suuri huolenaihe kuntaliitoksen yhteydessä.

Lainsäädännön keinovalikoima alueellisen edustuksen turvaamiseksi on varsin suppea ja keinot epäsuoria. Esimerkiksi Ruotsissa kunta voidaan jakaa useampiin vaalipiireihin alueellisen edustuksen turvaamiseksi (Vallagen, SFS 2005:837). Yhdistyvät kunnat voivat Kuntajakolain (1698/2009) 25 § perusteella sopia valtuutettujen lukumäärän lisäämisestä ensimmäisen kokonaisen kunnallisvaalikauden loppuun. Tämän lisäksi puolueiden ja vaaliryhmien ehdokasasettelun avulla voidaan vahvistaa kunnan eri osa-alueiden edustus. Lopullinen valta on kuitenkin äänestäjillä.

Neljässä tutkimuskunnassa – Jyväskylässä, Lappeenrannassa, Raaseporissa ja Salossa – valittiin yhdistymissopimuksen perusteella laajennettu valtuusto kunnallisvaaleissa 2008. Muissa liitoskunnissa valittiin suoraan Kuntalain 10 § edellyttämä määrä valtuutettuja, tai uuden kunnan valtuusto on muodostettu jollakin toisella Kuntajakolain tarjoamalla tavalla. Laajennetusta valtuustosta sopineet liitoskunnat ovat asukasluvultaan melko suuria, ja Salon liitokseen osallistui tämän lisäksi poikkeuksellisen monta osapuolta. Syyt, miksi kuntaliitossopimuksessa päädytään esittämään laajennettua valtuustoa, ovat todennäköisesti enemmän paikallisiin olosuhteisiin kuin suoraan kuntakokoon sidottuja; esimerkiksi Hämeenlinnassa, Seinäjoella ja Oulussa valittiin

suoraan Kuntalain edellyttämä määrä valtuutettuja.

Kunnan organisaatiolla voidaan tavoitella monia eri päämääriä, ja riippuen tavoitteiden painopisteestä – esimerkiksi päätöksenteon tehokkuus, eri ryhmien edustus tai valtuuston aseman vahvistaminen – voidaan samankokoisissa kunnissa päätyä hyvin erilaisiin ratkaisuihin. Lappeenrannan ja Joutsenon yhdistymissopimuksessa laajennettu valtuusto kytketään tiedonkulkuun ja uuden toimintakulttuurin luomiseen: ”Suuremmalla luottamushenkilö-organisaatiolla pyritään saamaan yhdistyneen kaupungin kehittämiseen ja toimintakulttuurin luomiseen edustava luottamushenkilöjohto koko kaupungin alueelta. Lisäksi suurella valtuustolla edistetään tiedonkulkua luottamushenkilöiden ja asukkaiden välillä” (Joutsenon kaupungin ja Lappeenrannan kaupungin yhdistymissopimus 2007). Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kuntien yhdistymissopimuksessa todetaan puolestaan ”[Kolmen kunnan] luottamushenkilöorganisaatiot ovat yleispiirteiltään samankaltaisia. Kuntien elinkeino-, väestö- ja asutusrakenteen erilaisuudesta johtuvat painotuserot enemmänkin täydentävät toisiaan kuin olisivat ristiriidassa keskenään. Tarvetta suuriin muutoksiin ei ole” (Seinäjoen kaupungin, Nurmon kunnan ja Ylistaron kunnan yhdistymissopimus 2007).

2.3.1.2 Kuntaliitos kesken vaalikauden

Mikäli kuntaliitos tapahtuu kesken kunnallisen vaalikauden, uuden kunnan valtuusto voidaan Kuntajakolain (1698/2009) 24 §:n mukaan muodostaa kolmella eri tavalla:

- **Uudet kunnallisvaalit.** Yhdistetyn kunnan valtuusto valitaan yleisissä vaaleissa jotka seuraavat soveltuvin osin varsinaisten kunnallisvaalien säännöksiä. Valtuuston toimikausi jatkuu varsinaisen kunnallisen vaalikauden loppuun. Uusien vaalien menettelytapa on suhteellisen harvinainen. Tuorein esimerkki on uuden Loviisan uudet kunnallisvaalit syksyllä 2009 (www.vaalit.fi).
- **Yhdistetty valtuusto.** Tässä tapauksessa yhdistyvät kunnat sopivat, että niiden valtuustot yhdistetään uuden kunnan valtuustoksi kunnallisvaalikauden loppuun kestäväksi toimikaudeksi. Esimerkiksi Porin ja Noormarkun vuoden 2010 kuntaliitoksessa muodostettu yhdistetty valtuusto koostuu 86 jäsenestä. Yhdistettyä valtuustoa on siirtymäkauden ratkaisuna käytetty seuraavissa tapauksissa: Kajaani ja Vuolijoki 2007, Äänekoski, Suolahti ja Sumiainen 2007, Vöyri ja Maksamaa 2007, Pori ja Noormarkku 2010 sekä Vöyri-Maksamaa ja Oravainen 2011.
- **Osittain yhdistetty valtuusto.** Yhdistymissopimuksessa kunnat voivat sopia, että niiden valtuustot yhdistyvät osittain uuden kunnan valtuustoksi kunnallisvaalikauden loppuun kestäväksi toimikaudeksi. Kunnat sopivat tarkemmin valtuustopaikkojen määrästä, mutta uuden kunnan valtuustoon tulee lain mukaan aina vähintään neljäsosa kunkin yhdistyvän kunnan valtuutetuista. Kuopion ja Karttulan vuoden 2011 tapahtuneen liitoksen yhteydessä muodostettiin vuosiksi 2011–2013 osittain yhdistetty valtuusto, johon kuuluu 59 valtuutettua Kuopiosta sekä 6 valtuutettua Karttulasta.

2.3.2 Kuntalain liikkumavara ja alueellisen edustuksen turvaaminen

Kuntalaiset määräävät vaalikäyttäytymisellään valtuuston kokoonpanoon. Muiden luottamuselinten kohdalla kunnan toimintavapaus on laaja. Kuntaliitossopimuksessa yhteen liittyvät kunnat voivat sopia periaatteista, jotka turvaavat kaikkien entisten kuntien edustuksen uuden kunnan päätöksenteossa. Täytettäessä paikkoja luottamuselimissä on kuitenkin otettava huomioon poliittinen suhteellisuusperiaate, jonka mukaan puolueen tai ryhmän edustus hallituksessa ja lautakunnissa määräytyy sen vaaleissa saaman suhteellisen tuen mukaan. Tämän lisäksi kunnan on noudatettava mitä laki sano miesten ja naisten edustuksesta kunnallisissa luottamuselimissä.

Melkein kaikissa tutkimuksessa mukana olevien liitoskuntien, yhdistymissopimuksessa on sovittu luottamushenkilöpaikkojen jaosta yhdistyvien kuntien välillä. Kuntien väliset vaihtelut ovat kuitenkin merkittäviä (taulukko 2.10).

Ensimmäinen huomio koskee sopimusten kestoa. Vuonna 2007 toteutuneista liitoksista Kajaanin ja Vuolijoen tapauksessa sopimus paikkojen jaosta entisen kuntajaon perusteella päättyi jo 2009 varsinaisten kunnallisvaalien jälkeen. Uudessa Äänekoskessa sopimus paikkojen jaosta Äänekosken, Suolahden ja Sumiaisten välillä on voimassa vuoteen 2012 saakka, ts. siirtymäajan 2007–2008 lisäksi koko seuraavan kunnallisvaalikauden. Uudemmissa liitoksista esimerkiksi Porin ja Noormarkun liitossopimukseen (2010) sisältyy lause, jonka mukaan alueellinen edustus otetaan huomioon valittaessa luottamuselimet vuosiksi 2013–2016. Aikaisempien kuntaliitossopimusten perusteella sopimukset entisten kuntien välisestä paikkajaosta voivat, paikallisesta poliittisesta kulttuurista riippuen, jäädä elämään epävirallisena paikkojenjakoperusteena vielä vuosikymmeniä sen jälkeen kun sopimus on virallisesti päättynyt.

Toiseksi, liitossopimuksista löytyy kolme erilaista periaatteellista tapaa turvata alueellinen edustavuus uuden kunnan luottamuselimissä. *Kuntaperiaatteen* mukaan kaikille entisille kunnille taataan määrätty edustus uuden kunnan luottamuselimiin. Joissakin tapauksissa määrätään myös oikeus paikkaan uuden kunnan valtuuston puheenjohtajistossa. Kuntaperiaate on käytössä kuudessa kuntaliitossopimuksessa; Vöyri-Maksamaa, Äänekoski, Kemiönsaari, Lappeenranta, Pori, Vöyri. *Alueperiaatteen* mukaan kunnan reuna-alueille turvataan määrätty edustus uuden kunnan luottamuselimissä ja/tai puheenjohtajistossa. Tämä periaate on käytössä Hämeenlinnassa, missä alueellinen edustus määräytyy kahden aluetoimikunnan mukaan. Ensimmäiseen aluetoimikuntaan kuuluu kaksi ja toiseen kolme entistä kuntaa. *Kolmannessa mallissa* alueellisesta edustuksesta sovitaan yleisellä tasolla, mutta ei yksilöidä miten periaate heijastuu esimerkiksi hallitus- ja lautakuntapaikkojen jakoon.

Kolmanneksi, joissakin liitossopimuksissa (Jyväskylä, Hämeenlinna, Salo, Seinäjoki) on sovittu perustettavan aluetoimikuntia tai asukaslautakuntia vastaamaan paikallisesta edunvalvonnasta. Esimerkiksi Salon liitossopimuksessa aluetoimikuntien rooli määräytyy seuraavasti: ”Aluetoimikunnat toimivat asukkaiden, yhdistysten ja muiden paikallisten toimijoiden yhdyslinkkinä kaupungin hallintoon” (Salon seudun kymmenen kunnan kuntajakoselvitys 2007/Hallinnon ja palvelun järjestämissopimus, s. 9).

Taulukko 2.13. Alueellisen edustavuuden turvaaminen liitoskuntien luottamuselimissä.

Kunta	Liitosvuosi/ sopimus päättyy	Laajennettu valtuusto? (Valtuusto- paikat Kuntalain 10 § mukaan)	Millä perusteella alueellinen edustus hallituksessa ja muissa luottamuselimissä turvataan?	Takaako liitos- sopimus kaikille entisille kunnille paikan keskeisissä luottamuselimissä?
Kajaani (2 kuntaa)	2007/2009	Yhdistetty valtuusto (51+21) 2007–2008. 2008 vaaleissa valittiin 51 valtuutettua	Vuosina 2007–2009 alueelliset kiintiöt (esim. hallitus: Kajaani 10, Vuolijoki 1) Vuodesta 2009 alkaen ei kiintiöitä eikä laajennettuja kokoonpanoja	Ei (tilanne 2009–)
Vöyri- Maksamaa (2 kuntaa)	2007/2011, huom. uusi liitos 2011	Yhdistetty valtuusto (21+13 jäsentä) 2007–2009 2008 vaaleissa valittiin 27 valtuutettua	Hallitus- ja lautakuntapaikat jaetaan vanhan kuntajaon mukaan (siirtymäajan Vöyri 6, Maksamaa 3)	Kyllä
Äänekoski (3 kuntaa)	2007/2012	Yhdistetty valtuusto 2007–2008. 2008 vaaleissa valittiin 43 valtuutettua	Hallitus- ja lautakuntapaikat jaetaan vanhan kuntajaon perusteella. Kaikkiin väh. 5-jäsenisiin toimi- elimiin vähintään 1 edustaja Sumiaisista ja 2 edustajaa Suolahdelta	Kyllä
Jyväskylän (3 kuntaa)	2009/2012	Kyllä, 75 paikkaa (KL 10 § mukaan 67 paikkaa)	Ei yksilöity, halutaan "varmistaa laajan kunnan eri osien ja eri kunta- laisryhmien edustuksellisuus" Korpilahden aluetoimikunta	Ei
Hämeenlinna (5 kuntaa)	2009/2012	Ei (59 paikkaa)	Kaksi aluetoimikuntaa (a) Kalvola & Renko, b) Hauho, Lammi & Tuulos). Kahden aluetoimikunnan edustus turvataan koko kunnan kunnallisvaalituloksen mukaan hallituksessa ja 8 lautakunnassa (1 paikka/aluetoimikunta). Liittyvien kuntien alueelta valitaan yksi edustaja kv:n puheenjohtajis- toon ensimmäisellä kaudella.	Ei
Kemiönsaari (3 kuntaa)	2009/2012	Ei (27 paikkaa)	Hallitus- ja lautakuntapaikat jaetaan vanhan kuntajaon perusteella, peri- aate yleensä 4+4+1 (Kemiö 4, Dragsfjärd 4, Västanfjärd 1)	Kyllä
Lappeenranta (2 kuntaa)	2009/2012	Kyllä, 71 paikkaa (KL 10 § mukaan 59)	Hallitus- ja lautakuntapaikat jaetaan vanhan kuntajaon perusteella, esimerkiksi hallitus: Lappeenranta 11 + Joutseno 4	Kyllä
Mänttä- Vilppula (2 kuntaa)	2009/2012	Ei (35 paikkaa)	Ei mainintaa alueellisesta edustuksesta	Ei
Oulu (2 kuntaa)	2009/2012	Ei (67 valtuutettua)	Ei yksilöity (Oulun hallintomalli + lähidemokratia)	Ei

Kunta	Liitosvuosi/ Sopimus päättyy	Laajennettu valtuusto? (Valtuusto- paikat Kuntalain 10 § mukaan)	Millä perusteella alueellinen edustus hallituksessa ja muissa luottamuselimissä turvataan?	Takaako liitos- sopimus kaikille entisille kunnille paikan keskeisissä luottamuselimissä?
Raasepori (3 kuntaa)	2009/2013	Kyllä, 59 paikkaa (KL 10 § mukaan 43 paikkaa)	Ei yksilöity liitossopimuksessa	Ei
Salo (10 kuntaa)	2009/2012	Kyllä, 75 paikkaa (KL 10 § mukaan 51 paikkaa)	Ei yksilöity 5 aluetoimikuntaa	Ei
Seinäjoki (3 kuntaa)	2009/2012	Ei (51 paikkaa)	Ei yksilöity Nurmon ja Ylistaron asukas- lautakunnat	Ei
Pori (2 kuntaa)	2010/2012 (2013–2016)	Yhdistetty valtuusto 86 jäsentä 2010– 2012	Noormarkun edustus 1–2 paikkaa elimen koosta riippuen (hallitus 2 paikkaa) Alueellinen edustus otetaan huomioon valittaessa toimielimet vuosiksi 2013–2016	Kyllä
Kuopio (2 kuntaa)	2011/2013	2011–2012 osittain yhdistetty valtuusto: Kuopio 59 + Karttula 6 jäsentä	Kaupunginhallituksen ja lauta- kuntien kokouksissa yhdellä (1) karttulalaisella luottamushenkilöllä puhe- ja läsnäolo-oikeus	Ei (puhe- ja läsnäolo-oikeus)
Vöyri (2 kuntaa)	2011/2013	Yhdistetty valtuusto (48 jäsentä, Vöyrin ja Oravaisten val- tuutetut) 2011–12 Vaaleissa 2012 valitaan 27 valtuutettua	Hallitus- ja lautakuntapaikat jaetaan vanhan kuntajaon perusteella Kolmelle entiselle kunnalle (Vöyri, Maksamaa, Oravainen) taataan edustus puheenjohtajis- toissa, pj:n lukumäärää lisätään	Kyllä

3 Paras-uudistus kuntapäättäjien arvioimana

Tiivistelmä

- Kunta- ja palvelurakennemuutos on päättäjien mukaan monimuotoinen ilmiö. 38 prosenttia vastaajista kokee muutoksen vaikuttaneen paljon kunnan toimintaan ja päätöksentekoon. Valtaosa vastaajista pitää oman kuntansa Paras-linjauksia järkevinä (3.1–3.3).
- Valtakunnallinen ohjaus ja taloudelliset kannusteet ovat edistäneet kuntaliitosten syntymistä. Naapurikuntien päätösten koetaan jarruttaneen prosessia eniten (3.4).
- Arviot kunnallisen toiminnan eri osa-alueiden kehityksestä viimeisen viiden vuoden aikana ovat myönteisimpiä syvenevän yhteistyön kunnissa (3.6).

3.1 Uudistuksen pelisäännöt

Tässä luvussa tarkastellaan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden käsityksiä kunta- ja palvelurakennemuutoksen etenemisestä oman kunnan kannalta. Valtakunnallisena muutoksena kunta- ja palvelurakennemuutos poikkeaa aikaisemmista yksittäisistä liitoshankkeista tai valtakunnallisista kokeiluista, esimerkiksi 2000-luvulla käynnistetyistä seutuhallintokokeilusta (Airaksinen et al. 2005). Viimeaikaisten eurooppalaisten kuntamuutosten joukossa kunta- ja palvelurakennemuutos sijoittuu keskikastiin. Muutos ei ole niin tarkkaan ylhäältä ohjattu kuin Tanskan vuosien 2004–2007 kuntamuutos, mutta on tarkemmin ohjelmoitu kuin esimerkiksi Norjan kuntajakopoliittikka, joka perustuu täydelliseen vapaaehtoisuuteen (Baldersheim & Rose 2010).

Poul Erik Mouritzen (2006) korostaa Tanskan vuosien 2004–2007 kuntamuutoksen ensimmäistä vaihetta koskevassa artikkelissa valtakunnallisten pelisääntöjen merkitystä paikallisille päätöksille rakennemuutoksen aikana. Tanskan kuntamuutoksen pelisääntöjen ansiosta syntyi päätöksiä, joita todennäköisesti ei olisi syntynyt ilman nimenomaista muutosasetelmaa. Mouritzen mainitsee esimerkkinä yksittäisiä kuntaliitoshankkeita, jotka olivat olleet esillä useampaan otteeseen ennen valtakunnallista muutosta, mutta jotka vapaaehtoisina olivat kaatuneet erilaisiin poliittisiin valtataisteluihin. Veto-pelaajilla – siis niillä tahoilla, jotka tiukimmin vastustavat muutosta – on keskeinen rooli vapaaehtoisissa muutosasetelmissa, mutta ”veto-pelaajien” vaikutusvaltaa voidaan muutoksen pelisääntöjen avulla muuttaa (Mouritzen 2006,

21). Rakennuudistus on luonteeltaan poliittinen prosessi, jossa poliittiset toimijat käyttävät sitä pelivaraa, jota on kuhunkin uudistukseen sisällytetty. Tämän pelivaran ymmärtäminen on tärkeää, jotta voitaisiin tulkita luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkemyksiä uudistuksen paikallisesta toteuttamisesta oikein.

Taulukossa 3.1 on verrattu kunta- ja palvelurakennuudistusta Tanskan kuntauudistukseen. Vertailu perustuu Mouritzenin listaan niistä kohdista, joissa tanskalaisten kuntien päätökset kuntauudistusasioissa poikkesivat tavallisesta kunnanvaltuuston päätöksestä (Mouritzen 2006, 18–22). Suomen kunta- ja palvelurakennuudistuksen asetelma poikkeaa oleellisesti Tanskan kuntauudistuksesta, vaikka uudistusasetelmissa on yhteisiäkin piirteitä.

Ensimmäiseksi, suomalaisten kuntien vapausasteet kunta- ja palvelurakennuudistuksen toteuttamisessa ovat paljon suuremmat kuin Tanskan kuntauudistuksessa. Vapausasteet liittyvät uudistuksen vaihtoehtoihin (kunnat voivat valita joko liitoksen tai yhteistoiminnan), uudistuksen aikatauluun (toteutus usean vuoden aikana) sekä valtion ohjaukseen. Kunta- ja palvelurakennuudistuksen konsepti on Tanskan uudistusta avoimempi erilaisille paikallisille valinnoille, mutta avaa samalla ovet ”vetopelaajille”, koska valtakunnallista konfliktienratkaisumekanismia ei ole olemassa, mikäli naapurikunnat eivät pääse yhteisymmärrykseen.

Toiseksi, paikallisissa päätöksenteossa kunta- ja palvelurakennuudistuksessa on enemmän rutiininomaisia piirteitä kuin Tanskassa. Tanskassa edellinen valtakunnallinen kuntauudistus vietiin läpi 1970. Ennen vuoden 2004 uudistusaloitetta valtakunnallista kuntauudistuspolitiikkaa ei harrastettu, eikä Tanskan kuntia ole suomalaisten kuntien tapaan asetettu lukuisten kunnallista yhteistyötä koskevien päätösten eteen. Kun tähän lisätään, että päätökset oli tehtävä puolen vuoden määräajan sisällä, jonka jälkeen valtakunnalliset päätökset uudesta kuntarakenteesta tehtäisiin, päätöksenteon ainutlaatuisuus korostuu. Suomessa valtakunnallinen aktiivisuus kuntajakoa ja kunnallista yhteistyötä koskevissa asioissa on ollut jatkuvampaa (esimerkiksi kuntaliitosten porkkanarahat, seutukokeilu). Varsinkin kunnallista yhteistoimintaa koskevat päätökset ovat kunnallisille päätöksentekijöille tuttuja, eivätkä päätökset kunta- ja palvelurakennuudistuksen edellyttämästä yhteistoiminnasta välttämättä poikkeaa paljon tästä rutiinista.

Kolmanneksi, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vastausten analyysissä on otettava huomioon kunta- ja palvelurakennuudistuksen avoin ja prosessimainen luonne. Käytännössä uudistuksen vaiheet – aloite, päätös, toimeenpano – ovat olleet käynnissä samanaikaisesti, samalla kuin poliittisella tasolla on keskusteltu uusista rakennuudistuksista (vrt. Stenvall et al. 2009). Näin avoin ja jäsentymätön uudistus on paikallisella tasolla paljon ristiriitaisempi ilmiö kuin sellainen uudistus, joka on selvästi rajattu ajassa ja toimintatavoissa.

Kunta- ja palvelurakennuudistuksen puitelaki (167/2007) muodostaa sateenvarjon, jonka alle on kerätty useita kuntasektorin kehittämistä koskevia tavoitteita, ja niiden ratkaisemiseksi erittäin laaja valikoima keinoja ja toisistaan poikkeavia pelisääntöjä. Kuntaliitos- ja yhteistoimintavaihtoehtojen pelisäännöt eroavat merkittävästi toisistaan:

- Kuntaliitosvaihtoehtoon liittyy taloudellisia kannusteita (porkkanarahoja). Yhteistoiminta-alueen muodostamiseen ei ole liitetty valtakunnallista erillisiä rahoitusta.
- Yhteistoiminta-alueille on määrätty vähimmäisasukasmäärä (20 000 asukasta). Kuntaliitoksen on täytettävä tietyt kuntajakolaissa mainitut kriteerit, mutta asukaslukutavoitetta ei mainita.
- Valtioneuvosto hyväksyy tai hylkää kunnanvaltuustojen tekemän liitosehdotuksen. Yhteistoiminta-alueen muodostaminen on kuntien välisten sopimusten varassa.

Eri pelisääntöjen keskinäinen tärkeys punnitaan. Käytännön päätöksenteossa kunta- ja palvelurakennemuutosten päävaihtoehtoista ja näiden toteuttamisessa. Yhteistoimintavaihtoehdon avulla kunnan itsenäisyys voidaan säilyttää, mutta samalla on otettava kantaa esimerkiksi siihen, miten yhteistoiminta-alueen asukaslukuvaatimukset toteutetaan. Kuntaliitos on radikaali ja usein monelle epämieluisin vaihtoehto, jonka toteutumista on haluttu vauhdittaa taloudellisten kannusteiden avulla.

Taulukko 3.1. Tanskalaisen kuntauudistuksen sekä suomalaisen kunta- ja palvelurakennemuutuksen pelisäännöt.

	Tanskan kuntauudistus 2004–2007 (Mouritzen 2006, 18–22)	Suomen kunta- ja palvelurakennemuutistus 2005–2012 (L 167/2007, Stenvall et al. 2009)
Uudistuksen luonne	Valtakunnallinen uudistus	Valtakunnallinen uudistus
Vapausasteet uudistuksen toimeenpanossa	Rajalliset: Valtio asetti uusien kuntien tavoiteasukasmääräksi 30 000. Kunnille vapaus löytää liitoskumppaneita määräajan (6 kuukautta) sisällä. Liitosten vaihtoehto pakollinen yhteistyö käytännössä epäedullinen.	Merkittävät: Uudistuksen puitelaki mahdollistaa useita liitos- ja yhteistyö vaihtoehtoja. Asukaslukutavoite (20 000) yhteistoiminta-alueille. Pitkä toimeenpanoaika (2008–2013)
Liitos/yhteistoimintapäätöksen merkitys kuntalaisten ja kunnan organisaation kannalta	Suuri	Riippuu vaihtoehtoista, käytännössä sekä varovaisia että radikaaleja uudistuksia
Kunnanvaltuuston päätös riippuvainen	Naapurikuntien päätöksistä Ministeriön hyväksynnästä	Naapurikuntien päätöksistä (Ministeriön hyväksynnästä)
Päätös on kunnanvaltuustolle	Uniikki, ennen kokematon	Päätöksenteko yhteistoiminnan suunnista rutiinia, vapaaehtoisia kuntaliitoksia tehty laajasti 2000-luvulla
Liitos-/yhteistoimintapäätöksen luonne	Peruuttamaton	Keskustelut uusista rakenteista/uudistusten seuraavista vaiheista jatkuvat monessa kunnassa

3.2 Arviot uudistuksen vaikutuksista toimintaan ja päätöksentekoon

Päättäjäkyselyn vastaajia pyydettiin ensin arvioimaan miten paljon kunta- ja palvelurakennemuutos on muuttanut toimintaa ja päätöksentekoa kunnassa viimeisen viiden vuoden aikana. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen luonne sekä kuntien ratkaisujen vaihtelu varovaisista muutoksista radikaaleihin uudistuksiin heijastuvat vastauksiin. Vastaajat jakautuvat karkeasti kolmeen melko tasasuuruiseen ryhmään. Vajaa kolmannes vastaajista (30 %) pitää uudistuksen vaikutuksia kunnan arkeen vähäisinä, 32 prosenttia valitsee keskimmäisen vastausvaihtoehdon ja 38 prosenttia pitää kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutuksia merkittävänä. Näkemykset vaihtelevat luonnollisesti kunnan Paras-ratkaisun mukaan. Ryhmässä ”muut kunnat”, siis kunnissa missä kuntaliitos tai yhteistoiminta-alue ei ole ollut ajankohtainen, yli puolet vastaajista pitää uudistuksen vaikutuksia vähäisinä. Kuntaliitoskunnissa 51 prosenttia ja syvenevän yhteistyön kunnissa 41 prosenttia vastaajista pitää kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutuksia kunnan toimintaan ja päätöksentekoon merkittävänä. Erot vastaajaryhmien välillä ovat ryhmien sisällä verrattain pieniä (taulukko 3.3). Kuntaliitoskunnissa ja syvenevän yhteistyön kunnissa etenkin hallituksen jäsenet ja johtavat viranhaltijat arvioivat muutoksia merkittäviksi. Tämä on luonnollista, koska hallituksen jäsenillä ja kunnan viranhaltijajohdolla on merkittävä rooli muutosprosesseissa.

Taulukko 3.2. Miten paljon kunta- ja palvelurakennemuutos on mielestänne muuttanut toimintaa ja päätöksentekoa kunnassanne viimeisen viiden vuoden aikana?

Vastausjakauma ARTTU-luokituksen mukaan (VILU-2010 kysymys 10, %).

	Kaikki kunnat (n = 40)	Kuntaliitoskunnat (n = 14)	Syvenevän yhteistyön kunnat (n = 14)	Muut kunnat (n = 12)
Vähän tai erittäin vähän	30,1	20,4	26,7	50,0
Ei vähän, ei paljon	31,8	28,8	32,2	36,2
Paljon tai erittäin paljon	38,0	50,7	41,2	13,8
Vastaajien lukumäärä	1 427	617	432	378

Taulukko 3.3. Eri vastaajaryhmien näkemykset siitä, miten paljon kunta- ja palvelurakennemuutos on muuttanut toimintaa ja päätöksentekoa. Niiden vastaajien osuus, joiden mielestä toiminta ja päätöksenteko ovat muuttuneet paljon tai erittäin paljon (VILU-2010 kysymys 10, %).

	Kuntaliitos- kunnat (n = 14)	Syvenevän yhteis- työn kunnat (n = 14)	Muut kunnat (n = 12)
Kaikki	50,7	41,2	13,8
Viranhaltija	58,6	42,9	12,3
Hallitus (+ valt + ltk)	60,3	47,7	16,9
Valtuusto (+ ltk)	47,8	41,2	17,0
Lautakunta	46,2	36,8	6,6
Vastaajien lukumäärä	617	432	378

3.3 Arviot Paras-päätösten riittävydestä ja järjestyksestä

Luottamushenkilö- ja viranhaltijakyselyn luonteeseen kuuluu, että vastaajia pyydetään arvioimaan päätöksiä ja ratkaisuja, joita he itse ovat olleet mukana tekemässä. Ottaessaan kantaa kunnan päätöksiä koskeviin väittämiin, vastaajat ovat tietoisia ratkaisujen takana olevista neuvotteluista ja päätöksentekoprosessin umpikujista. Ratkaisu, joka ulkopuolisen mukaan näyttää epäloogiselta, voi paikallisen politiikan näkökulmasta olla hyvin järkevä. Lisäksi, vastaajat ovat poliitikkoja, jotka on valittu luottamustehtävään puolustamaan tiettyä näkemystä.

Tutkimuskuntien luottamushenkilöt ja viranhaltijat saivat ottaa kantaakunnan Paras-päätöksiä koskevaan kahteen väittämään: Pitääkö vastaaja päätöksiä kunnan tulevaisuudesta järkevinä, ja pitääkö hän päätöksiä riittävinä tulevaisuuden kannalta? Vastaava kysymyspatteristo sisältyi syksyn 2008 kuntalaiskyselyyn (Pekola-Sjöblom 2011).

Valtaosa (70 %) kaikista vastaajista pitävät kuntansa päätöksiä nykytilanteessa järkevinä, mutta vain 44 prosenttia luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista pitää päätöksiä tulevaisuuden kannalta riittävinä. Tämä kuvastaa hyvin sekä kunnallisen päätöksenteon arkea että kunta- ja palvelurakennemuutoksen luonnetta. Poliittisessa päätöksenteossa monen toimijan vastakkaiset näkemykset johtavat usein kompromisseihin, jotka ovat järkeviä nykytilanteessa, mutta ehkä liian varovaisia pitkällä tähtäimellä. Samalla vastaukset heijastanevat epävarmuutta Paras-hankkeen seuraavasta vaiheesta. Kyselyn tekohetkellä syksyllä 2010 hallituksen suunnitelmat uudesta laajamittaisesta kuntauudistuksesta eivät olleet vielä ajankohtaisia, mutta poliittinen keskustelu uusien uudistustoimenpiteiden tarpeesta oli käynnissä.

Poliittisen eliitin jäsenet (hallitus) ovat kaikissa ryhmissä enemmän vakuuttuneita kuntansa Paras-päätösten järjestyksestä ja riittävydestä kuin rivivaltuutetut ja lautakuntajäsenet. Syvenevän yhteistyön kunnat erottuvat muusta kuntajoukosta sillä, että johtavat viranhaltijat ovat Paras-valintojen riittävydestä vähemmän varmoja kuin hallituksen jäsenet ja valtuutetut. Selitys tälle löytyy, kun tarkastellaan vastauksia ky-

symykseen ”Kuntia tulisi yhdistää kuntaliitoksilla suuremmiksi yksiköiksi” (taulukko 3.6). Syvenevän yhteistyön kuntien johtavat luottamushenkilöt suhtautuvat muita kriittisemmin kuntaliitoksiin, mistä syystä nykyistä yhteistyöhön perustuvaa ratkaisua pidetään hyvänä, kunnan itsenäisyyttä säilyttävänä valintana myös tulevaisuutta ajatellen.

Taulukko 3.4. ”Pidän kuntani tekemiä päätöksiä kunnan tulevaisuudesta järkevinä”. Kyllä-vastausten osuus ARTTU-luokituksen ja vastaajaryhmän mukaan (VILU-2010, kysymys 11.01, %).

	Kuntaliitos-kunnat (n = 14)	Syvenevän yhteistyön kunnat (n = 14)	Muut kunnat (n = 12)	Kaikki kunnat (n = 40)
Viranhaltija	86,0	74,3	73,7	79,3
Hallitus (+ valt + ltk)	81,5	78,8	74,3	78,3
Valtuusto (+ ltk)	73,0	72,7	64,2	70,7
Lautakunta	56,8	61,4	48,4	56,3
Vastaajien lukumäärä	617	432	378	1 444

Taulukko 3.5. ”Pidän kuntani valintoja tulevaisuuden kannalta riittävinä” Kyllä-vastausten osuus ARTTU-luokituksen ja vastaajaryhmän mukaan (VILU-2010 kysymys 11.02, %).

	Kuntaliitos-kunnat (n = 14)	Syvenevän yhteistyön kunnat (n = 14)	Muut kunnat (n = 12)	Kaikki kunnat (n = 40)
Viranhaltija	53,0	44,3	49,1	49,3
Hallitus (+ valt + ltk)	50,0	52,3	47,9	50,0
Valtuusto (+ ltk)	48,8	48,3	40,4	46,5
Lautakunta	31,7	33,6	32,3	32,5
Vastaajien lukumäärä	617	432	378	1 443

Taulukko 3.6. ”Kuntia tulisi yhdistää kuntaliitoksilla suuremmiksi yksiköiksi”. Osuus samaa tai täysin samaa mieltä kuntaryhmän ja vastaajaryhmän mukaan (VILU-2010 kysymys 09.04, %).

	Kuntaliitos-kunnat (n = 14)	Syvenevän yhteistyön kunnat (n = 14)	Muut kunnat (n = 12)	Kaikki kunnat (n = 40)
Viranhaltija	82,0	40,8	56,2	67,2
Hallitus (+ valt + ltk)	56,0	32,9	37,5	43,0
Valtuusto (+ ltk)	51,0	40,1	48,1	47,3
Lautakunta	46,9	41,9	36,6	42,5
Vastaajien lukumäärä	617	432	378	1 448

3.4 Arviot uudistusta edistäneistä ja jarruttaneista tekijöistä

Vastaajia pyydettiin myös arvioimaan missä laajuudessa eri tekijät tai toimijat olivat edistäneet tai jarruttaneet Paras-uudistuksen toimeenpanoa kunnassa. Kysymyspatteristoa on aikaisemmin käytetty Kuntaliiton Paras-puntareissa, valtiovarainministeriön rahoittamassa kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen arvioinnissa sekä ARTTU-ohjelman henkilöstökyselyssä 2009 (Stenvall et al. 2009; Jokinen, Heiskanen & Nakari 2011)

Koska kunta- ja palvelurakennemuutos on ristiriitainen ilmiö, tulosten tulkinta on haasteellista. Kaksi vastaajaa voi olla samaa mieltä siitä, että paikallinen media on jarruttanut Paras-uudistuksen toimeenpanoa, mutta yhden mielestä tämä voi olla huono ja toisen mielestä hyvä asia. Vastaukset antavat kuitenkin mielenkiintoisen kuvan uudistuksen kulusta eri kuntaryhmissä. Jokaisen kunnan Paras-historia on erilainen. Yksittäisten kuntien tulosprofiilin tarkastelu antaa usein varsin uskottavan kuvan uudistusprosessin kulusta. Esimerkkinä voidaan mainita Harjavalta. Kunta sijoittuu ryhmään syvenevän yhteistyön kunnat, mutta Harjavallan valtuusto oli tutkimuskauden alkaessa sitoutunut kuntaliitoshankkeeseen (”Satakunnan nauhakaupunki”), joka kaatui Harjavallan naapurikuntien vastustukseen (Infolaari, Harjavallan kaupungin tiedotuslehti 1/2009). Harjavaltaiset päättäjät mainitsevatkin ”Naapurikuntien ratkaisut” tärkeimpänä uudistusta jarruttaneena tekijänä.

Taulukossa 3.7 uudistusta edistäneet tai jarruttaneet tekijät on laitettu tärkeysjärjestykseen kunkin kuntaryhmän osalta (kuntaliitoskunnat, syvenevän yhteistyön kunnat, muut kunnat). Tekijä, joka on saanut järjestysluvun 1, koetaan edistäneen uudistuksen läpivientiä eniten ja järjestysluvulla 12 oleva tekijä on jarruttanut prosessia eniten. Suluissa oleva luku kertoo muuttujan keskiarvosta, jonka vaihteluväli on -100 – +100. Miinusmerkkinen luku tarkoittaa, että asian koetaan jarruttaneen prosessia enemmän kuin edistäneen sitä.

Tämän luvun aikaisemmista analyyseistä on hyvin loogisesti käynyt ilmi, että kunta- ja palvelurakennemuutos on paljon epämääräisempi ilmiö ryhmän ”muut kunnat” päättäjille kuin liitos- ja yhteistyökuntien päättäjille. Ryhmässä ”muut kunnat” neljä tekijää kahdestatoista koetaan edistäneen uudistuksen läpiviemistä, muut tekijät koetaan joko neutraaleina tai jarruttavina. Kuntaliitoskunnissa vastaava luku on 8/12 ja syvenevän yhteistyön kunnissa 7/12.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaihtelevat pelisäännöt näkyvät luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden arvioissa tekijöiden tärkeydestä. Kuntaliitoskuntien päättäjien mielestä uudistukseen liittyvät taloudelliset kannusteet on tärkein uudistusta edistänyt tekijä. Myös Paras-puitelaki ja muu uudistukseen liittyvä valtioneuhjaus mainitaan edistävinä tekijöinä. Syvenevän yhteistyön kunnissa taloudelliset kannusteet koetaan pikemminkin jarruttaneen kuin edistäneen täytäntöönpanoa.

Kaikissa kolmessa ryhmässä viranhaltijoiden mielipiteet sekä elinkeinoelämän mielipiteet koetaan edistäneen uudistuksen läpivientiä paikallisella tasolla. Viranhaltijat ovat keskeisessä roolissa uudistuksen käytännön toteutuksen kannalta. Elinkeinoelämän merkitys uudistuksen kannalta on vaikeampi hahmottaa, mutta esimerkiksi alueelliset kauppakamarit ovat monella paikkakunnalla olleet aloitteellisia kuntarakennetta

koskevassa julkisessa keskustelussa.

Uudistusta jarruttaneina tekijöinä mainitaan kaikissa ryhmissä naapurikuntien ja muiden kuntien ratkaisut, kuntalaisten mielipiteet sekä paikallisen median kannat. Naapurikuntien ratkaisut voivat rajoittaa kunnan poliittista pelivaraa, mikä on aikaisemmin tässä luvussa todettu sekä Tanskan kuntauudistuksesta että Harjavallan tapauksesta. Kuntalaisten ja paikallismedian jarruttava vaikutus ovat todennäköisesti riippuvaisia toisistaan. Paikallismedian raportointi kuntalaisten huolista ja epäilyksistä koskien uudistusaikaita heijastuu poliittiseen prosessiin ja voi joissakin tapauksissa jarruttaa tai jopa pysäyttää sitä.

Taulukko 3.7. Uudistusta edistäneet ja jarruttaneet tekijät 2010 tärkeysjärjestyksessä ARTTU-luokituksen mukaan. Vaihteluväli -100 (jarruttanut merkittävästi) – + 100 (edistänyt merkittävästi) (VILU-2010, kysymys 13).

Kuntaliitoskunnat	Syvenevän yhteistyön kunnat	Muut kunnat	Kaikki vastaajat
1. Taloudelliset kannusteet (+ 32)	Viranhaltijoiden mielipiteet (+18)	Elinkeinoelämän mielipiteet (+15)	Viranhaltijoiden mielipiteet (+20)
2. Viranhaltijoiden mielipiteet (+27)	Elinkeinoelämän mielipiteet (+14)	Viranhaltijoiden mielipiteet (+13)	Elinkeinoelämän mielipiteet (+19)
3. Elinkeinoelämän mielipiteet (+ 25)	Aiempi kuntien välinen yhteistoiminta (+3)	Luottamushenkilöiden mielipiteet (+5)	Luottamushenkilöiden mielipiteet (+13)
4. Luottamushenkilöiden mielipiteet (+20)	Kunnan taloudellinen tilanne (+12)	Aiempi kuntien välinen yhteistoiminta (+1)	Taloudelliset kannusteet (+12)
5. Aiempi kuntien välinen yhteistoiminta (+16)	Luottamushenkilöiden mielipiteet (+9)	Paras-uudistusta koskeva valtionohjaus (0)	Aiempi kuntien välinen yhteistoiminta (+11)
6. Kunnan taloudellinen tilanne (+13)	Paras-puitelaki (+9)	Paras-puitelaki (0)	Kunnan taloudellinen tilanne (+9)
7. Paras-uudistusta koskeva valtionohjaus (+13)	Paras-uudistusta koskeva valtionohjaus (+5)	Kunnan taloudellinen tilanne (-1)	Paras-puitelaki (+8)
8. Paras-puitelaki (+12)	Taloudelliset kannusteet (-3)	Paikallisen median kannat (-3)	Paras-uudistusta koskeva valtionohjaus (+7)
9. Paikallisen median kannat (0)	Kuntalaisten mielipiteet (-10)	Taloudelliset kannusteet (-3)	Paikallisen median kannat (-5)
10. Muiden kuntien ratkaisut (-1)	Muiden kuntien ratkaisut (-12)	Muiden kuntien ratkaisut (-4)	Muiden kuntien ratkaisut (-5)
11. Naapurikuntien ratkaisut (-4)	Paikallisen median kannat (-14)	Kuntalaisten mielipiteet (-6)	Kuntalaisten mielipiteet (-8)
12. Kuntalaisten mielipiteet (-7)	Naapurikuntien ratkaisut (-14)	Naapurikuntien ratkaisut (-13)	Naapurikuntien ratkaisut (-10)

3.5 Käsitukset sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä kunta- ja palvelurakennemuutoksen jälkeen

Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudelleen järjestäminen on yksi kunta- ja palvelurakennemuutoksen keskeisistä tehtävistä. Uudistuksen puitelaissa korostetaan mm, että palvelujen järjestämisvastuun siirtäminen joko suurempien kuntien tai laajempien

yhteistoiminta-alueiden hoidettavaksi, lisäksi kansalaisten yhdenvertaisuutta palvelujen saannissa. Useissa uudistuksen toimeenpanoa arvioivissa raporteissa on todettu, että kunta- ja palvelurakennemuutosten seurauksena syntyneet sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistoiminta-aleratkaisut ovat organisatorisesti sekavia ja kuntalaisten näkökulmasta läpinäkymättömiä. Kärjistetysti on puhuttu uudistuksen synnyttämistä hallintohimmeleistä. (Stenvall et al. 2009, VNS 09/2009, Kaarakainen et al 2010, Puustinen & Niiranen 2011).

Tätä taustaa vasten ARTTU-kuntien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vastaukset sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä koskeviin kysymyksiin vaikuttavat hämmäntäviltä. Vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa joukkoon sosiaali- ja terveyspalveluja koskeviin väittämiin, joista kaksi koskivat palvelujen järjestämistä ja päätöksentekoa sosiaali- ja terveyspolitiikasta. Väittäminen ”Kunnassani vallitsee yksimielisyys sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä” saa eniten tukea syvenevän yhteistyön kunnissa (44 %). Vähiten samaa mieltä väittämistä ovat kuntaliitoskuntien päättäjät (28 %). Melkein sama kaava toistuu toisen väittämän ”Kuntani terveyspolitiikkaa koskeva päätöksenteko on selkeätä” kohdalla. Väittäminen saa vähiten tukea kuntaliitoskunnissa (19 %) ja melkein yhtä paljon tukea ryhmässä muut kunnat (34 %) kuin syvenevän yhteistyön kunnissa (32 %).

Julkisessa keskustelussa kuntaliitos nähdään päätöksenteon selkeyttä lisäävänä uudistusvaihtoehtona päinvastoin kuin sekavat yhteistoiminta-alueet, mutta kyselyn tulokset kääntävät tuloksen pälaalleen. Tulos on selitettävissä ainakin kahdesta eri näkökulmasta. Ensimmäiseksi, syvenevän yhteistyön kunnissa uudistus keskittyy nimenomaan sosiaali- ja terveyspalveluihin, päinvastoin kuin kuntaliitoskunnissa, missä päättäjät joutuvat pohtimaan kunnan toimintaa kokonaisuudessaan. Monessa liitoskunnassa liitoksen myötä on purettu kuntayhtymiä ja perustettu uusia organisaatioita, mikä saattaa tuottaa hämmennystä terveyspolitiikan suuntaviivoista. Toiseksi, pieninä kuntina syvenevän yhteistyön kunnat ovat yksinkertaisempia toimintaympäristöjä kuin liitoskunnat ja verrokkiryhmän kunnat. Mitä enemmän toimijoita kunnallispolitiikassa on mukana, sitä sekavammaksi sosiaali- ja terveyspolitiikka koetaan. Kärjistäen voidaan sanoa, että syvenevän yhteistyön kunnan luottamushenkilöt eivät koe toimivansa sekavassa hallintohimmelissä vaan omissa selkeästi hahmotettavassa kotikunnassa.

Taulukko 3.8. Arviot sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä Paras-uudistuksen jälkeen ARTTU-luokituksen mukaan 2010 (%). Samaa mieltä väittämiin kanssa olevat, % (VILU-2010 kysymys 14).

	Kuntaliitos- kunnat (n = 14)	Syvenevän yhteis- työn kunnat (n = 14)	Muut kunnat (n = 12)	Kaikki kunnat (n = 40)
”Kunnassani vallitsee yksimielisyys sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä”	27,9	43,8	38,9	35,6
”Kuntani terveyspolitiikkaa koskeva päätöksenteko on selkeätä”	19,1	32,2	33,6	26,9
Vastaajien lukumäärä	624	431	378	1 433

3.6 Arviot kunnan kehityksestä viiden vuoden aikana

Tämän luvun aikaisemmat analyysit ovat koskeneet kunta- ja palvelurakennemuutostuksen paikallista toimeenpanoa. Oheisessa luvun viimeisessä osuudessa tarkastellaan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden arvioita siitä, miten kunnan toiminnan eri osa-alueet ovat kehittyneet sinä aikana kun kunta- ja palvelurakennemuutos on ollut käynnissä. Syy- ja seuraussuhteita kunnan Paras-ratkaisun ja yleisen kehityksen välillä on vaikea todentaa, koska monen tekijän osalta kehitys on täysin riippumatonta siitä, onko kunta valinnut kuntaliitoksen vai yhteistoiminnan.

Vastaajat saivat ottaa kymmenen eri muuttujan kohdalla kantaa viiden viimeisen vuoden aikaiseen kehitykseen mm. kuntatalouden tasapainosta ja henkilöstön saataavuudesta. Ensimmäiseksi on todettava, että kuntien väliset vaihtelut ovat merkittäviä, mistä syystä ryhmäkohtaiset keskiarvot saattavat muodostua ääriarvoista. Taulukossa 3.9 arviot on esitetty tasapainomittarin muodossa. Miinusmerkkinen luku tarkoittaa, että useampi vastaaja arvioi asian pikemminkin heikentyneen kuin parantuneen. Plusmerkkiset luvut kertovat siitä, että enemmistö vastaajista uskoo asian parantuneen.

Kuntaliitoskuntien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden arviot ovat pessimistisempiä. Kuntaliitoskuntien päättäjät arvioivat, että kuntatalouden tasapaino, palveluvelvoitteista selviäminen, palvelujen saavutettavuus ja kunnallisen päätöksenteon sujuvuus ovat kehittyneet huonompaan suuntaan. Kunnan kilpailukyky, kuntalaisten viihtyminen, kunnan toiminnan vaikuttavuus, palvelujen laatu ja henkilöstön saatavuus koetaan keskimäärin parantuneen hieman.

Taulukko 3.9. "Miten seuraavat asiat ovat kehittyneet viimeisen viiden vuoden aikana?". Keskiarvot asteikolla -100 (heikentynyt merkittävästi) – +100 (parantunut merkittävästi) (VILU-2010, kysymys 12).

	Kuntaliitos- kunnat (n = 14)	Syvenevän yhteis- työn kunnat (n = 14)	Muut kunnat (n = 12)	Kaikki kunnat (n = 40)
Kuntatalouden tasapaino	-13	+6	-8	-6
Palveluvelvoitteista selviäminen	-6	+3	-6	-3
Palvelujen saavutettavuus	-4	+8	+5	+2
Palvelujen laatu	+8	+12	+13	+11
Kunnallisen päätöksenteon sujuvuus	-6	-2	-5	-5
Henkilöstön saatavuus	+8	-2	-2	+3
Kunnan kilpailukyky	+17	+7	+6	+12
Kuntalaisten viihtyminen kunnassa	+18	+19	+16	+18
Kunnan toiminnan kustannustehokkuus	+2	+7	0	+3
Kunnan toiminnan vaikuttavuus	+10	+4	+6	+7
Vastaajien lukumäärä	613-626	429-438	366-381	1 436-1 447

Syvenevän yhteistyön kunnissa yleiskuva on positiivinen. Kaikki osa-alueet kunnallisen päätöksenteon sujuvuutta ja henkilöstön saatavuutta lukuunottamatta koetaan kehittyneen myönteiseen suuntaan viisivuotisjakson aikana. Ryhmän ”muut kunnat” päättäjien arviot vastaavat suurin piirtein kuntaliitoskuntien päättäjien kehitysarvioita, paitsi että palvelujen saavutettavuus koetaan parantuneen.

Taulukossa 3.10 on kysymyspatteriston kymmenen osiota yhdistetty yhdeksi mittariksi joka kuvailee käsityksiä kunnan kehityksestä yleisellä tasolla. Analyysistä käy ilmi, että lautakuntajäsenet kaikissa ryhmissä näkevät kehityksen tummemmassa valossa kuin muut luottamushenkilöt ja viranhaltijat. Viranhaltijat suhtautuvat kaikissa ryhmissä myönteisimmin kehitykseen. Syvenevän yhteistyön kuntien hallituksen jäsenet erottautuvat tässäkin yhteydessä muista vastaajista; ylhäältä on todettu, että yhteistyökuntien poliittinen eliitti on vakuuttuneempi oman kunnan Paras-päätösten riittävydestä, toisaalta se vastustaa kuntaliitoksia vahvemmin kuin kuntaryhmän muut toimijat.

Taulukko 3.10. Kuntapäättäjien yleisarvio kehityksestä viiden vuoden aikana (keskiarvo asteikolla -100 - +100) vastaajaryhmän mukaan 2010.

	Kuntaliitos- kunnat (n = 14)	Syvenevän yhteis- työn kunnat (n = 14)	Muut kunnat (n = 12)
Viranhaltija	11,95	14,66	8,77
Hallitus (+ valt + ltk)	7,25	13,63	7,35
Valtuusto (+ ltk)	3,56	7,85	4,02
Lautakunta	-5,04	-4,59	-7,34
Vastaajien lukumäärä	627	438	383

Viimeksi mainittu tulos johdattelee pohtimaan ilmiötä tarkemmin. Toisaalta arviot kunnan kehityksestä ovat uskottavasti kiinni todellisuudessa. Kunnissa, joissa talous on faktisten lukujen valossa kehittynyt voimakkaasti negatiiviseen (esimerkiksi Salo) tai positiiviseen (esimerkiksi Harjavalta) suuntaan (vrt. Kallio et al. 2011), tämä ilmenee luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kielteisinä arvioina kuntatalouden tasapainosta. Toisaalta, tilastollisissa regressioanalyysissä objektiivisten muuttujien selitysarvo on erittäin rajallinen. Kokeilumielessä analyysieihin lisättiin kolme erilaista päättäjien ideologiaa ja vaikutusvaltaa kuvaavaa muuttujaa. Ensimmäinen on itsenäisyysindeksi (katso lähemmin luku 7), joka kuvailee missä laajuudessa kunnan itsenäisyys on vastaajalle itseisarvo. Toinen muuttuja on päättäjän vaikuttamispyrkimyksiä ja niiden tehokkuutta kuvaava vaikutusvaltaindeksi (katso lähemmin luku 5). Kolmas muuttuja koostuu arviosta siitä, miten hyvin oma kunta sijoittuisi kilpailussa siitä, missä kunnassa on ”hyvä asua ja elää” (VILU-2010, kysymys 7).

Taulukosta 3.11 käy ilmi, että yleisarvio kunnan kehityksestä ei missään laajemmassa yhteydessä ole kiinni siitä, kuinka tärkeä oman kunnan itsenäisyys on vastaajalle. Korrelaatiokertoimet kertovat jo todetun tosiasian, että kunnan valtaeliittiin itsensä lukevat antavat muita myönteisemmän arvion kehityksestä. Yhteydet ovat kuitenkin

heikkoja verrattuna kolmanteen muuttajaan. Päätöksentekijä, jonka mielestä oma kunta sijoittuisi hyvin kilpailussa siitä, missä on hyvä asua ja elää, on myös usein sitä mieltä että asiat ovat kehittyneet hyvään suuntaan viimeiset viisi vuotta. Tulos on liian epämääräinen purettavaksi selviin syy-seurausyhteyksiin, mutta taustalla vaikuttanee luottamushenkilöiden sitoutuminen omaan kuntaan ja ylpeys siitä paikkakunnasta, jossa toimii päätöksentekijänä.

Taulukko 3.11. Yhteydet kehitysarvion ja muiden indeksien välillä 2010. Korrelaatiot, Pearson's r.

	Yleisarvio kunnan kehityksestä 5 vuoden aikana	Itsenäisyysindeksi (kunnan itsenäisyys itseisarvo)	Vaikutusvaltaindeksi (laajuus * vaikuttavuus)	"Kunnassa on hyvä asua ja elää"
Yleisarvio kunnan kehityksestä 5 vuoden aikana	1			
Itsenäisyysindeksi (kunnan itsenäisyys itseisarvo)	,062* (n = 1446)	1		
Vaikutusvaltaindeksi (laajuus * vaikuttavuus)	,241** (n = 1429)	-,010 (n = 1431)	1	
"Kunnassa on hyvä asua ja elää"	,511** (n = 1439)	,047 (n = 1443)	,187** (n = 1425)	1

4 Luottamushenkilöiden ajankäyttö ja jatkoaikeet

Tiivistelmä

- Luottamustehtävien ajankäyttövaatimukset ovat lisääntyneet merkittävästi 2000-luvulla (4.1).
- Yli 20 000 asukkaan kunnissa kunnanhallituksen jäsenen viikkotyömäärä vastaa puolipäivätyötä (4.1).
- Suurin osa (64 %) luottamushenkilöistä kokee, että luottamustehtävien hoito vie sopivasti aikaa (4.2).
- Luottamushenkilöiden halu asettua ehdolle seuraavissa kunnallisvaaleissa on lisääntynyt vuodesta 1995, mutta kokemukset luottamustehtävän kuormittavuudesta syövät jatkohaluja (4.3).

4.1 Ajankäyttö

Kunnallinen luottamushenkilöjärjestelmä Suomessa juontaa juurensa aikaan, jolloin kunnilla ei ollut palkattua virkamieskuntaa, vaan kuntalaisten yhteisiä asioita hoitivat kuntalaisten valtuuttamat kunnallismiehet (Soikkanen 1966, Hannus et al. 2009). Edelleenkin, kunnalliset luottamustoimet valtuustossa, hallituksessa ja lautakunnissa nähdään vapaaehtoistyönä, jota luottamushenkilö tekee varsinaisen työn tai toiminnan ohella. Luottamushenkilöt saavat kokouspalkkioita ja työansionmenetykskorvauksia, mutta naapurimaidemme tapaan kokopäiväpalkkaa nauttavia luottamushenkilöitä ei ole. Ruotsin kunnissa on yhteensä yli tuhat luottamushenkilöä, jotka on palkattu pää- tai sivutoimisina (Statistiska Centralbyrån 2008, 69–77).

Suomalaisen ja pohjoismaisen maallikkotradition ehdoton hyvä piirre on, että valtuutetut ja lautakuntien jäsenet edustavat monenlaisia kokemuksia ja näkökohtia. Totta on kuitenkin myös se, että kunnan tehtäväpiirin laajentuessa ja asioiden tullessa yhä kompleksisemmiksi, luottamushenkilötyöhön liittyvät ajankäyttövaatimukset ovat kasvaneet. Kiinnostus kunnallisia luottamustehtäviä kohtaan on laskenut. Monelle työelämässä mukana olevalle vaativien ja aikaa vievien luottamustehtävien yhdistäminen vaatimaan päivätyöhön ei onnistu. Kuntaliitokset ja kuntien välinen yhteistoiminta lisäävät ainakin alkuvaiheessa kunnallisen päätöksenteon kompleksisuutta, mikä heijastuu ajankäyttövaatimuksiin kuntien eri toimielimissä.

Tässä luvussa tarkastellaan luottamushenkilöjärjestelmän nykytilaa ja tulevaisuudennäkymiä luottamushenkilöiden ajankäytön ja jatkohalujen kautta. Luottamustehtävien vaatima ajankäyttö on yksinkertainen, mutta monikäyttöinen indikaattori.

Nykytilanteessa se kertoo eri luottamustehtävien luonteesta erilaisissa kunnissa. Yhdistettynä vastaaviin tuloksiin aikaisemmista tutkimuksista sekä luottamushenkilöiden subjektiivisiin käsityksiin tehtävien kuormittavuudesta, se kertoo 2000-luvun uudistusten merkityksestä ja pitkällä tähtäimellä myös nykymuotoisen luottamushenkilöjärjestelmän kestokyvystä.

Kaikissa luottamushenkilö- ja viranhaltijakyselyissä vuodesta 1995 on pyydetty vastaajia arvioimaan kuinka monta tuntia viikossa he keskimäärin käyttävät luottamustehtäviensä hoitoon, mukaan lukien mahdolliset puoluetehävät. Kyselytietojen valossa luottamustehtäviin käytetty aika on kasvanut merkittävästi vuodesta 2003 vuoteen 2010. Vuosina 1995, 1999, 2003 luottamushenkilöiden viikoittainen työmäärä pysyi suunnilleen samalla tasolla (Pikkala 2005, 33). Viimeisen seitsemän vuoden aikana luottamustehtäviin käytetty aika on vastaajien mukaan kasvanut kaikissa luottamustehtävissä ja kaikissa kuntakokoluokissa. Luottamustehtävien kuormittavuuden kasvu osuu yhteen vuonna 2005 alkaneen kunta- ja palvelurakennemuutoksen kanssa. Ilmiöön vaikuttaa kuitenkin todennäköisesti myös muita seikkoja, esimerkiksi aikaisemmin todettu luottamustehtävien keskittyminen harvemmille henkilöille sekä kunnallisen toiminnan lisääntynyt kompleksisuus.

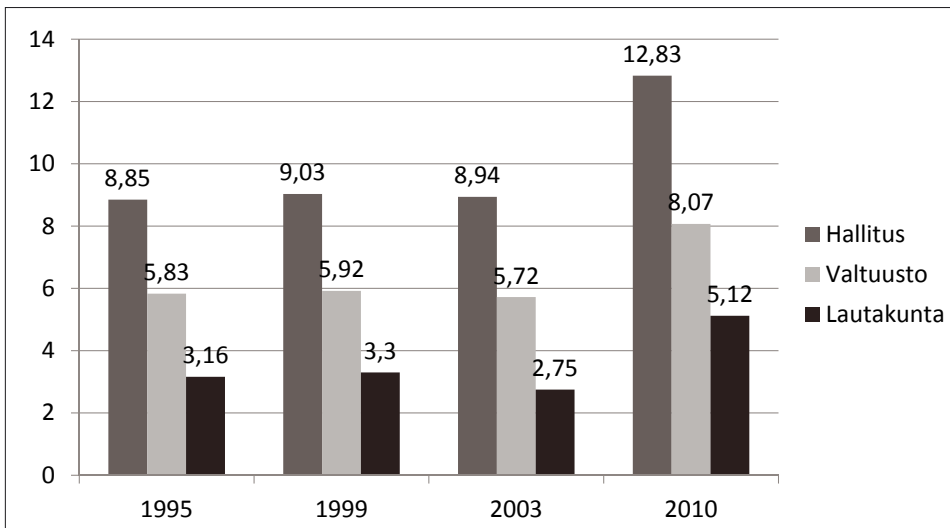
Vuonna 1995 kunnanhallituksen jäsenen viikoittainen kunnallisiin luottamustehtäviin käytetty aika oli vajaat yhdeksän (9) tuntia. Vuonna 2010 vastaava panos oli melkein kolmetoista (13) tuntia viikossa. Valtuuston jäsenet käyttivät vuosina 1995, 1999 ja 2003 keskimäärin noin kuusi (6) tuntia luottamustehtäviensä hoitoon. Vuonna 2010 viikoittainen luottamustehtäviin käytetty aika oli runsaat kahdeksan (8) tuntia, mikä tietää noin kahden viikkotunnin kasvua vuodesta 2003. Tätä tulosta tulkittaessa on otettava huomioon, että valtuutettujen osuus lautakuntien jäsenistä on kasvanut merkittävästi. Tämä tarkoittaa sitä, että yhä useamman valtuutetun työpanos koostuu toiminnasta sekä valtuustossa että lautakuntatasolla (vertaa luku 2.2. tässä raportissa). Myös lautakuntajäsenten keskuudessa luottamushenkilötoiminta vie yhä enemmän aikaa. Viikkotyömäärä on kasvanut aikaisempien tutkimusten noin kolmesta (3) viikkotunnista runsaaseen viiteen (5) viikkotuntiin.

Kokonaisvertailulukuihin on suhtauduttava pienellä varauksella. ARTTU- ja KuntaSuomi-ohjelmien erilaisista kuntaotoksista johtuen vuoden 2010 tutkimuksessa on enemmän vastauksia yli 20 000 asukkaan kunnista, mikä vaikuttaa keskiarvoihin. Taulukossa 4.1 luottamushenkilöiden ajankäyttö esitellään kuntakokoluokan mukaan.

Taulukko osoittaa ensinnäkin, että luottamushenkilöiden ajankäyttöpaineet ovat kasvaneet varsinkin yli 20 000 asukkaan kunnissa. 20 001–50 000 asukkaan kunnissa kunnanhallituksen jäsen käytti vuonna 2010 keskimäärin yli kolme tuntia enemmän kunnallispoliittiseen toimintaan kuin aikaisemmissa tutkimuksissa. Yli 50 000 asukkaan kunnissa hallituksen jäsenet käyttivät vuonna 2003 runsaat 13 viikkotuntia ja vuonna 2010 vajaat 16,5 viikkotuntia luottamustehtäviin. Valtuutettujen työmäärän kasvu on kasvanut tasaisemmin, keskimäärin 1,5–2 viikkotunnilla, melkein kaikissa kuntakokoluokissa.

Toiseksi, kunnalliset luottamustehtävät vaativat huomattavasti enemmän aikaa suurissa kuin pienissä kunnissa. Erot kuntien ja kuntaryhmien välillä riippuvat tilastolistien analyysien perusteella nimenomaan kunnan koosta, eivätkä esimerkiksi kunnan

liitos- tai yhteistoimintaratkaisusta. Kunnanhallituksen jäsen alle 5 000 asukkaan kunnassa käyttää puolet vähemmän aikaa luottamustehtäviensä hoitoon kuin kunnanhallituksen jäsen yli 50 000 asukkaan kunnassa. Taulukko 4.2 osoittaa, että sama mittasuhte pätee hallituksen ja valtuuston kokouksiin. Suurimmassa kuntakokoryhmässä kunnanhallitus kokoontuu kaksi kertaa useammin (noin 36 kertaa vuodessa) kuin pienimmässä kuntakokoluokassa (noin 17 kertaa vuodessa). Yli 20 000 asukkaan kunnissa kunnanhallituksen jäsenen työmäärä vastaa käytännössä puolipäivätyötä. Tämä asettaa haasteita sekä luottamushenkilöiden rekrytoinnille että perinteiselle käsitykselle, jonka mukaan kunnallinen luottamustehtävä on päivätyön ohella tehtävää vapaaehtoistyötä. Kuntakoon kasvaessa esimerkiksi uusien kuntauudistusten myötä, perinteinen luottamushenkilöideaali joutuu kyseenalaiseksi.



Kuvio 4.1. Luottamushenkilöiden ajankäyttö 1995–2010, tuntia/viikko keskimäärin.

Taulukko 4.1. "Arvioikaa montako tuntia käytätte keskimäärin viikossa kunnallisten luottamustehtävien hoitoon (mukaan lukien mahdolliset puoluetehävänne)". Tuntia keskimäärin luottamustehtävän ja kuntakoon mukaan 1995, 1999, 2003 ja 2010 (VILU-2010, kysymys 31).

	HALLITUS (+ valtuusto & ltk)				VALTUUSTO (+ ltk)				LAUTAKUNTA			
	1995	1999	2003	2010	1995	1999	2003	2010	1995	1999	2003	2010
< 5 000 as.	7,04	6,66	7,40	7,96	4,44	4,81	4,11	6,17	2,29	2,10	1,75	3,41
5 001– 10 000 as.	7,58	8,30	8,19	11,00	5,19	5,30	4,74	7,13	2,53	2,34	2,06	5,76
10 001– 20 000 as.	9,44	10,22	8,70	10,31	5,37	5,35	4,77	6,59	3,18	2,97	2,50	3,96
20 001– 50 000 as.	11,06	10,79	9,98	13,67	6,72	7,13	6,70	7,84	3,75	3,88	3,30	5,35
50 001 < as.	12,37	12,49	13,09	16,45	8,02	7,64	8,37	9,63	4,42	5,04	4,41	5,84
Kaikki kunnat	8,85	9,03	8,94	12,83	5,83	5,92	5,72	8,07	3,16	3,30	2,75	5,12

Taulukko 4.2. Valtuuston ja hallituksen kokousten lukumäärä ARTTU-kunnissa vuonna 2010 kuntakokoiluukittain. (Lähde: Tutkimuskuntien kotisivut & täydentävä tietopyyntö kunnille.)

	Alle 5 000 as.	5 001– 10 000 as.	10 001– 20 000 as.	20 001– 50 000 as.	Yli 50 000 as.	Kaikki kunnat
Valtuuston kokousten lukumäärä 2010	6,0	6,7	8,4	8,8	11,2	8,6
Hallituksen kokousten lukumäärä 2010	17,2	18,4	23,0	24,8	35,6	25,0
n =	6	7	8	8	11	40

4.2 Luottamustehtävien kuormittavuus

Luottamustehtäviin käytetty tuntimäärä ei sinällään kerro kaikkea luottamustehtävien kuormittavuudesta. Kyselyssä pyydettiin vastaajia ottamaan kantaa väittämään ”Mikä seuraavista vaihtoehdoista kuvaa parhaiten kokemuksianne kunnallisten luottamustehtävien vaatimasta ajankäytöstä?”. Vastausvaihtoehdot olivat ”Voisin käyttää nykyistä enemmän aikaa luottamustehtävieni hoitoon”, ”Luottamustehtävien hoito vie sopivasti aikaa” sekä ”Luottamustehtävien hoito vie liian paljon aikaa”. Valtaosa vastaajista (64 %) pitää luottamustehtäviin kuluvaan aikaa sopivana. Vastaajista 13 prosenttia voisi ajatella käyttävänsä enemmän aikaa luottamustehtävien hoitoon, ja 12 prosenttia kaikista vastanneista pitää luottamustehtäviä liian aikaa vievinä. Yleiskuva luottamustehtävien kuormittavuudesta on hiukan myönteisempi kuin vuoden 2003 kyselyssä, missä vastaajat saivat ottaa kantaa negatiivisesti muotoiltuun väittämään ”Viekö luottamustehtävien hoito mielestänne likaa aikaa?”. Vastaajista noin 22 prosenttia oli tuolloin samaa mieltä väittämän kanssa (Pikkala 2005, 33–34).

Yhteys todellisen ajankäytön ja koetun kuormittavuuden välillä on selkeä. Ne vastaajat, jotka vuonna 2010 vastasivat ”Luottamustehtävien hoito vie liian paljon aikaa”

käyttivät keskimäärin yli 12 tuntia viikossa luottamustehtävien hoitoon. Ajankäyttöä sopivana pitävät käyttivät keskimäärin runsaat 7 tuntia viikossa luottamustehtäviin, ja ne vastaajat, jotka voisivat käyttää nykyistä enemmän aikaa luottamustehtäviensä hoitoon runsaat 6 tuntia. Tätä taustaa vasten on johdonmukaista, että hallituksen jäsenet muita useammin pitävät luottamustehtäviä liian kuormittavina, viettäväthän hallituksen jäsenet keskimäärin kaksi kertaa enemmän aikaa luottamustehtävien parissa kuin rivivaltuutetut. Kaiken kaikkiaan tarkastelu osoittaa, että kokemukset luottamustehtävien rasittavuudesta ovat pitkälti seurausta luottamustehtävän luonteesta, eivätkä esimerkiksi vastaajan työnantajasektorista, sukupuolesta tai iästä. ARTTU-luokituksen ja vastaajaryhmän mukainen tarkastelu paljastaa, että syvenevän yhteistyön kuntien hallitusjäsenet harvemmin kuin muissa tarkasteluryhmissä kokevat luottamustehtävien vievän liian paljon aikaa. Sen sijaan lautakuntajäsenet syvenevän yhteistyön kunnissa kokevat muita lautakuntajäseniä hieman useammin luottamushenkilötyön vievän liikaa aikaa. Ilmiö ei ole yksiselitteinen, mutta voi viitata siihen, että yhteisillä sosiaali- ja terveyslautakunnilla on yhteistoiminta-alueilla keskeinen rooli päätöksenteossa.

Taulukko 4.3. Kokemukset luottamustehtävien kuormittavuudesta 2010 (kaikki luottamushenkilöt) sekä kokemuksen yhteys faktiseen ajankäyttöön (VILU-2010, kysymykset 31 & 32, %).

	Osuus vastaajista (%)	Luottamustehtäviin käytetty aika tuntia/ per viikko (keskiarvo) koetun kuormittavuuden mukaan
Voisin käyttää nykyistä enemmän aikaa luottamustehtävieni hoitoon	12,6	6,2
Luottamustehtävien hoito vie sopivasti aikaa	63,8	7,2
Luottamustehtävien hoito vie liian paljon aikaa	12,4	12,4
Vastaajien lukumäärä	1 180	1 152

Taulukko 4.4. Luottamustehtävien kuormittavuus 2010 vastaajaryhmän ja ARTTU-luokituksen mukaan. Osuus vastaajista, joiden mielestä luottamustehtävien hoito vie liian paljon aikaa. (VILU-2010, kysymys 32, %).

	Kaikki kunnat	Kuntaliitos- kunnat	Syvenevän yhteistyön kunnat	Muut kunnat
Hallitus	34,6	36,7	28,4	37,5
Valtuusto	20,4	19,9	20,8	20,6
Lautakunta	11,5	10,4	17,8	4,6
Vastaajien lukumäärä	1 180	509	353	318

4.3 Jatkoaikeet

Vuodesta 1995 alkaen luottamushenkilö- ja viranhaltijakyselyissä on tiedusteltu istuvien luottamushenkilöiden halua asettua ehdolle seuraavissa kunnallisvaaleissa. Jakauma on pysynyt suhteellisen vakaana 2000-luvulla kuntakentällä tapahtuneista muuttoksista huolimatta. Jyrkän ein ehdokkuudelle sanovien osuus on laskenut tasaisesti vuodesta 1995 vuoteen 2010 ja ehdokkuudestaan varmojen osuus on vastaavasti kasvanut hieman. Yleisin vastaus vuosi (vuoden 1995, 1999 ja 2003 kyselyt) tai pari vuotta (vuoden 2010 kysely) ennen seuraavia kunnallisvaaleja on kuitenkin ”ehkä” ehdokkuudelle. Taulukon 4.5 luvut sisältävät sekä valtuutettujen että ei-valtuutettujen vastauksia. Todellisuudessa noin joka kolmas valtuutettu luopuu vapaaehtoisesti paikastaan valtuustossa, ja noin kaksi kolmesta valtuutetusta asettuu uudelleen ehdolle kunnallisvaaleissa (Pikkala 2007, Pikkala 2009, 47).

Taulukko 4.5. Luottamushenkilöiden kiinnostus ehdokkuudesta seuraavissa kunnallisvaaleissa (VILU-2010, kysymys 33, %).

	1995	1999	2003	2010
Ei	36,9	33,6	32,6	24,8
Ehkä	38,9	40,5	40,3	43,0
Kyllä	24,1	25,8	27,0	28,4
n =	2 025	1 998	1 785	1 182

Taulukko 4.6. Luottamushenkilöiden halu asettua ehdolle kunnallisvaaleissa 2012 aseman ja ARTTU-luokituksen mukaan. Osuus vastaajista, joka on varma ehdokkuudestaan vuonna 2012 (VILU-2010, kysymys 33, vastausvaihtoehto ”kyllä”, %).

	Kaikki kunnat	Kuntaliitoskunnat	Syvenevän yhteistyön kunnat	Muut kunnat
Hallitus	30,0	33,8	23,1	31,9
Valtuusto	30,3	32,3	27,6	29,6
Lautakunta	27,8	25,2	21,8	27,8
n =	1 228	532	354	319

Taulukossa 4.6 luottamushenkilöiden jatkosuunnitelmat on esitelty vastaajan aseman sekä kunnan Paras-ratkaisun mukaan. Kuntaliitoskuntien luottamushenkilöt ovat keskimääräistä hieman varmempia ehdokkuudestaan vuoden 2012 kunnallisvaaleissa. Syvenevän yhteistyön kunnissa jatkointo on keskitasoa laimeampaa, varsinkin kunnanhallitusten jäsenten keskuudessa. Havainto on mielenkiintoinen ottaen huomioon, että kilpailu valtuustopaikoista oli vuonna 2008 kovinta kuntaliitoskunnissa ja pienintä syvenevän yhteistyön kunnissa.

Luottamustoimeen vahvasti sitoutuneet ovat aikaisempien tutkimusten valossa valmiimpia jatkamaan luottamushenkilöinä (Pikkala 2009). Havainto pitää paik-

kansa myös vuoden 2010 tutkimuksessa. Kyselyyn vastanneet luottamushenkilöt on taulukossa 4.7 jaettu kolmeen ryhmään sen perusteella, miten paljon he kokevat pystyvänsä vaikuttamaan kunnalliseen päätöksentekoon (katso tarkemmin luku 5). Analyysi osoittaa, että ne luottamushenkilöt, jotka kokevat pystyvänsä vaikuttamaan päätöksiin keskimääräistä vähemmän, useimmin ilmaisevat kielteisen kannan ehdokkuudelle vuoden 2012 kunnallisvaaleissa. Luottamushenkilöt, jotka ovat keskimääräistä tyytyväisempiä omaan vaikutusvalttaan kunnan asioissa, ovat myös keskimääräistä varmempia ehdokkuudestaan seuraavissa vaaleissa.

Taulukko 4.7. Luottamushenkilöiden kokema vaikutusvalta ja jatkosuunnitelmat 2010 (%).

	Koettu vaikutus- valta pieni	Koettu vaikutus- valta keskimääräinen	Koettu vaikutus- valta suuri
Ehdokkuus 2012: Ei	32,9	24,7	20,9
Ehdokkuus 2012: Ehkä	46,2	45,7	41,9
Ehdokkuus 2012: Kyllä	20,9	29,6	37,2
n =	368	348	454

Kokemukset luottamustehtävien kuormittavuudesta vaikuttavat jatkohaluihin. Taulukon 4.8 mukaan luottamushenkilöt, joiden mielestä luottamustehtävien hoito vie liian paljon aikaa, sanovat muita useammin jyrkän ei:n ehdokkuudelle syksyn 2012 kunnallisvaaleissa.

Taulukko 4.8. Luottamushenkilöiden kokemukset luottamustehtävien kuormittavuudesta ja jatkohalut 2010 (%).

	”Voisin käyttää nykyistä enemmän aikaa luotta- mustehtävieni hoitoon”	”Luottamustehtävien hoito vie sopivasti aikaa”	”Luottamustehtävien hoito vie liian paljon aikaa”
Ehdokkuus 2012: Ei	17,6	24,4	35,7
Ehdokkuus 2012: Ehkä	44,4	45,6	42,1
Ehdokkuus 2012: Kyllä	37,9	29,9	23,1
n =	153	784	238

5 Vaikuttaminen ja valtarakenteet kunnissa

Tiivistelmä

- Luottamushenkilöiden käsitykset omista mahdollisuuksistaan vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon ovat parantuneet tasaisesti vuodesta 1995 (5.2).
- Luottamushenkilöt kokevat voivansa vaikuttaa eniten kunnan strategiaan ja budjettiin, vähiten kuntayhtymien palvelutuotantoon ja kuntavaltiosuhteeseen (5.3).
- Henkilöominaisuudet (ajankäyttö, kokemus, asema) selittävät tehokkaimmin vaihtelua luottamushenkilöiden kokemuksessa vaikuttamisesta. (5.4).
- Yhteydet kuntakoon, Paras-ratkaisun ja vaikuttamisen välillä ovat kompleksisia. Luottamushenkilöiden kokemukset eivät tue väittämiä yhteistoimintaratkaisuihin liittyvästä demokratiavajeesta.

5.1 Rakenneuudistukset, vaikuttaminen ja valtarakenteet: Kaksi näkemystä luottamushenkilöiden asemasta

Keskustelu kunnallisista rakenneuudistuksista pohjautuu sekä käytännössä että teoreettisessa kirjallisuudessa kahteen vastakkaiseen näkemykseen (Baldersheim & Rose 2010, Boyne 1998, Laamanen 2007, Strandberg 1998, Erlingsson et al. 2011). Ensimmäinen näkemys, josta kansainvälisessä kirjallisuudessa usein käytetään nimitystä *reform theory* (uudistusteoria), korostaa kuntayksiköiden alueellisen yhtenäisyyden merkitystä. Yhtenäinen kunta, jonka valtuusto päättää sekä toiminnan rahoituksesta että hallinnon ja palvelujen sisällöstä, pystyy parhaiten huolehtimaan kuntalaisten erilaisista tarpeista. Tämän näkemyksen perusteella pirstaleinen kuntarakenne johtaa demokratiavajeeseen, koska muun muassa erilaiset kuntien väliset yhteistoimintamuodot kaventavat vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden suoraa päätösvaltaa.

Toinen näkemys, joka pohjautuu muun muassa *public choice* -koulukuntaan, korostaa, että kuntalaisten tarpeet voivat vaihdella eri alueiden välillä. Näin ollen suhteellisen pienet kunnat voivat paremmin huomioida eri ryhmien tarpeita ja eri toimintojen erilaisia mittakaavavaatimuksia. Tämän näkemyksen mukaan paikallisten päätöksentekijöiden legitimitietin lähde on kunnan ja sen kansalaisten edunvalvonta suhteessa muihin toimijoihin. Luottamushenkilöiden tehtävänä on kuunnella kunta-

laisten näkemyksiä ja tarpeita ja toimia niin, että nämä tarpeet toteutuvat parhaimmalla mahdollisella tavalla. Taloudellisen ja toiminnallisen vastuun kohdentumista samoille vaaleilla valituille päättäjille ei nähdä välttämättömänä edellytyksenä demokratian toteutumiseksi. Näkökannasta riippuen sama tilanne voidaan siis tulkita demokratian ja luottamushenkilötoiminnan kannalta hyvänä tai huonona.

Emanuel Négrier huomauttaa, että keskusteluun eri mallien demokraattisuudesta tai epädemokraattisuudesta sekoittuu usein annos omien asemien puolustusta. ”Indeed, this argument (democratic deficit) is often used in order to legitimate acquired positions” (Négrier 2003, 191). Tämä on otettava huomioon varsinkin tulkittaessa poliittisten päätöksentekijöiden tulkintoja omasta tilanteestaan.

Tässä luvussa tarkastellaan kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden käsityksiä omista mahdollisuuksistaan vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon sekä yleisellä tasolla että yksittäisiin asioihin. Edustuksellisen demokratian toimivuuden kannalta on tärkeää, että vaaleilla valitut edustajat kokevat pystyvänsä vaikuttamaan asioiden kulkuun. Tilastollisten analyysien avulla paneudutaan vaikutusvallan syy- ja seuraussuhteisiin. Mitkä vaihtelut johtuvat kunnan koosta tai Paras-ratkaisusta, mitkä henkilöiden kokemuksista ja asemasta?

5.2 Vaikuttamispyrkimykset ja niiden tuloksellisuus

5.2.1 Kehitys 1995–2010

Taulukot 5.1 ja 5.2 osoittavat, että päätöksentekijöiden luottamus omiin kykyihinsä vaikuttaa asioihin, on parantunut verrattuna aikaisempiin tutkimuksiin. Vuonna 2010 kaikkiaan 70 prosenttia johtavista viranhaltijoista, 85 prosenttia hallituksen jäsenistä, 67 prosenttia valtuutetuista ja 54 prosenttia lautakuntien jäsenistä arvelivat pyrkivänsä vaikuttamaan moniin eri asioihin (taulukko 5.1). Etenkin lautakuntien jäsenten ja viranhaltijoiden vaikuttamisaktiivisuus oli kasvanut verrattuna vuoden 1995, 1999 ja 2003 vastaaviin tutkimuksiin. Niin ikään luottamushenkilöiden kokemukset vaikuttamispyrkimystensä tuloksellisuudesta olivat kasvaneet aikaisempiin tutkimuksiin verrattuna. Hallituksen jäsenet ja johtavat viranhaltijat kokivat useimmin onnistuvansa pyrkimyksissään vaikuttaa päätöksentekoon.

Taulukoissa 5.3 ja 5.4 on vaikuttamisen kaksi ulottuvuutta yhdistetty indeksiiksi, jossa vaikuttamispyrkimysten määrä on kerrottu vaikuttamispyrkimysten tuloksellisuu-della. Näin saadaan ns. *vaikutusvaltamittari*, jonka vaihteluväli on 1–25. Indeksiarvo 1 kertoo, että henkilö pyrkii vaikuttamaan vain joihinkin asioihin ja kokee epäonnistuneensa vaikuttamispyrkimyksissään. Indeksiarvo 25 tarkoittaa, että päätöksentekijä pyrkii vaikuttamaan moneen eri asiaan ja kokee pyrkimyksensä tuloksellisiksi. Taulukko 5.3 osoittaa, että kunnanhallituksen jäsenten kokema vaikutusvalta on kasvanut kaikissa kuntakokoluokissa vuodesta 1995. Erot kuntakokoluokkien välillä ovat kaventuneet tutkimusjakson aikana. Vuonna 2010 kunnanhallituksen jäsenten arviot omista vaikuttamismahdollisuuksistaan eivät juuri eroa toisistaan eri kuntakokoluokissa. Myös lautakuntajäsenten vaikutusvalta-arviot ovat vuoden 2010 tutkimuksessa tasaisempia kuin KuntaSuomi 2004 -ohjelman luottamushenkilökyselyissä. Vuoden 1995–2005 tutkimuksissa pienten kuntien lautakuntajäsenet arvioivat vaikutusval-

tansa heikommaksi kuin suurten kuntien lautakuntajäsenet, mutta tällaista eroa ei näy ARTTU-kyselyssä.

Taulukko 5.1. Niiden päättäjien osuus, jotka pyrkivät vaikuttamaan moniin eri kysymyksiin. Aseman mukainen tarkastelu vuosina 1995, 1999, 2003 ja 2010 (%) (VILU-2010 kysymys 17).

	1995	1999	2003	2010
Viranhaltija	55	53	56	70
Hallitus (+ valt + ltk)	70	78	72	85
Valtuusto (+ ltk)	48	56	59	67
Vain lautakunta	35	36	36	54
n =	2 483	2 412	2 123	1 456

Taulukko 5.2. Niiden päättäjien osuus, jotka kokevat onnistuneensa vaikuttamispyrkimyksissään hyvin. Aseman mukainen tarkastelu vuosina 1995, 1999, 2003 ja 2010 (%) (VILU-2010, kysymys 18).

	1995	1999	2003	2010
Viranhaltija	57	55	54	62
Hallitus (+ valt + ltk)	44	56	52	63
Valtuusto (+ ltk)	36	42	41	48
Vain lautakunta	27	33	32	37
n =	2 483	2 412	2 123	1 456

Taulukko 5.3. Kunnanhallituksen jäsenten vaikutusvalta vuosina 1995, 1999, 2003, 2010. Vaikuttamispyrkimykset x tuloksellisuus, indeksi 1–25) kuntakoon mukaan.

	1995	1999	2003	2010
Kaikki kunnat	13,5	14,8	14,1	15,6
Alle 5 000 as.	13,4	14,8	14,5	15,2
5 001–10 000 as.	12,8	14,4	13,3	15,9
10 001–20 000 as.	13,4	15,9	14,2	15,3
20 001–50 000 as.	14,7	14,5	14,0	15,5
Yli 50 000 as.	13,4	14,1	14,7	15,7
n =	308	299	263	219

5.2.2 Vaikuttaminen ja Paras-ratkaisu

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen keinovalikoiman mukainen tarkastelu osoittaa, että luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden koettua vaikutusvaltaa kuvailevat indeksiluvut ovat korkeimpia syvenevän yhteistyön kunnissa ja alhaisimpia kuntaliitospöytäkunnissa. Näin ollen tulokset eivät tue näkemystä, jonka mukaan kuntien välinen

yhteistyö nakertaisi valtuuston toimivaltaa, mikä voisi näkyä turhautumisena omiin vaikuttamismahdollisuuksiin. Tarkasteluryhmien erot ovat kuitenkin pieniä, ja ilmiö on monimutkainen. Merkittävin ero syvenevän yhteistyön kuntien ja kahden muun kuntaryhmän välillä on, että johtavien viranhaltijoiden kokemukset omien vaikuttamispyrkimystensä tuloksellisuudesta ovat selvästi myönteisempiä kuin muissa kunnissa. Syvenevän yhteistyön kunnissa kunnallinen toiminta ja päätöksenteko edellyttävät paljon vuorovaikusta ja neuvotteluja muiden yhteistyöosapuolten kanssa, mikä korostaa hallituksen ja viranhaltijoiden asemaa. Kunnanhallitus vastaa Kuntalain mukaan kunnan konsernipolitiikasta, eli suhteista niihin yhteisöihin, missä kunnalla on määräämisvaltaa (Hannus et al. 2009). Viranhaltijat hoitavat käytännössä kunnan suhteita yhteistyökumppaneihin.

Taulukko 5.4. Päätäjien kokemukset omista vaikuttamismahdollisuuksistaan ARTTU-luokituksen ja aseman mukaan 2010. Valtaindeksi vaikuttamispyrkimykset x onnistuminen. Indeksien saamat keskiarvot asteikolla 1–25.

	Kuntaliitos- kunnat (n = 14)	Syvenevän yhteistyön kunnat (n = 14)	Muut kunnat (n = 12)	Kaikki kunnat (n = 40)
Viranhaltija	14,0	15,6	14,2	14,5
Hallitus (+ valt + ltk)	15,4	15,7	15,7	15,6
Valtuusto (+ ltk)	13,1	13,6	13,1	13,2
Vain lautakunta	11,2	11,9	11,4	11,5
Vastaajien lukumäärä	621	431	381	1 433

5.3 Kunnallisen päätöksenteon eri osa-alueet

Kyselyssä tiedusteltiin myös luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kokemuksia vaikuttamisesta kunnallisen päätöksenteon eri osa-alueisiin, kuten budjettiin, kaavoitusasioihin ja kuntayhtymien palvelutuotantoon. Vastaava kysymys sisältyi vuoden 2003 luottamushenkilö- ja viranhaltijakyselyyn. Yleisellä tasolla vuoden 2010 tulokset seuraavat vuonna 2003 todettua kaavaa. Suhteellisen pieni osa vastaajista kokee voivansa vaikuttaa paljon tai hyvin paljon kunnallisen päätöksenteon osa-alueisiin. Luvut ovat kuitenkin kautta linjan aavistuksen myönteisempiä kuin vuonna 2003 (taulukko 5.5). Myönteisemmin vastaajat suhtautuvat mahdollisuuksiinsa vaikuttaa kunnan visioon ja strategiaan (53 % kokee voivansa vaikuttaa paljon tai hyvin paljon), kunnan omaan palvelutuotantoon (35 %), kunnan budjettiin (34 %) sekä kaavoitusasioihin (30 %). Vähiten vaikuttamismahdollisuuksia koetaan kuntayhtymien palvelutuotannon (11 %), kunta-valtiosuhteen (12 %) sekä kunnan kansainvälisen toiminnan (12 %) osalta.

Taulukko 5.5. Vaikuttaminen kunnallisen päätöksenteon eri osa-alueisiin 2003 ja 2010: "Miten paljon koette voivanne kunnallisena päätöksentekijänä/viranhaltijana vaikuttaa seuraaviin asioihin?". Niiden vastaajien osuus, jotka kokevat voivansa vaikuttaa asiaan paljon tai hyvin paljon (vastausvaihtoehdot 4–5) (%) (VILU-2010, kysymys 21).

	2003	2010
Kunnan budjetti	28	34
Kaavoitusasiat	23	30
Kunnan oma palvelutuotanto	27	35
Kuntayhtymien palvelutuotanto	9	11
Kunnan henkilöstöpolitiikka	19	24
Kunnan toiminnan rahoitus	16	21
Suhteet valtioon	8	12
Seutukunnalliset asiat	14	19
Maakunnalliset asiat	9	15
Kunnan kansainvälinen toiminta	9	12
Kunnan osallistuminen erilaisiin kehittämishankkeisiin	24	28
Informaatioteknologiaa koskeva strateginen suunnittelu	–	15
Kunnan visio ja strategiat	–	53
Kunnan omistajaohjaus ja konsernipolitiikka	–	29
Elinkeinopolitiikka	–	23
n = (vastaajia, min.)	2 134	1 420

Seuraavissa taulukoissa osa vastausvaihtoehdoista on yhdistetty kahdeksi summamuuttujaksi (vaihteluväli 1–5). Ensimmäinen muuttuja kuvailee *koettuja vaikuttamismahdollisuuksia kunnan sisäisiin asioihin*, joihin luetaan kunnan budjetti, kaavoitusasiat, kunnan oma palvelutuotanto, henkilöstöpolitiikka sekä kunnan toiminnan rahoitus (Cronbachin alpha 0,852). Toinen indeksi kuvailee *vaikuttamista ulkoisiin asioihin*, eli kuntayhtymien palvelutuotantoon, kunta-valtiosuhteeseen, seutukunnallisiin asioihin sekä maakunnallisiin asioihin (Cronbachin alpha 0,826).

Taulukko 5.5 esittää indeksiärvot kuntakoon mukaan. Taulukon mukaan suuri osa kaikista vastaajista kussakin ryhmässä kokee pystyvänsä vaikuttamaan sisäisiin ja ulkoisiin asioihin keskimääräistä enemmän, mikä tässä tarkoittaa, että indeksiärvot ylittää kolmen. Luottamushenkilöt ja viranhaltijat näyttäisivät luottavan eniten mahdollisuuksiinsa vaikuttaa sisäisiin asioihin alle 5 000 asukkaan (42,5 %) sekä 10 000–20 000 asukkaan (45,3 %) kunnissa ja vähiten isoimmissa, yli 50 000 asukkaan kunnissa (32 %). Kokemukset vaikuttamisesta ulkoisiin asioihin ovat myönteisimpiä kahdessa pienimmässä kuntakokoluokassa: 26,3 % vastaajista alle 5 000 asukkaan kunnissa ja 22,6 % vastaajista 5 000–10 000 asukkaan kunnissa kokevat pystyvänsä vaikuttamaan keskimääräistä enemmän muun muassa seudullisiin ja maakunnallisiin asioihin. Heikommat indeksiärvot todetaan kuntakokoluokassa 20 001–50 000 asukasta (18,7 %).

Taulukko 5.5. Koetut vaikuttamismahdollisuudet sisäisiin ja ulkoisiin asioihin kuntakoon mukaan. Kaikki vastaajat. Niiden vastaajien osuus (%) jotka kokevat pystyvänsä vaikuttamaan asioihin keskimääräistä enemmän (indeksikeskiarvo yli 3 asteikolla 1–5).

	Alle 5 000 as.	5 001– 10 000 as.	10 001– 20 000 as.	20 001– 50 000 as.	Yli 50 000 as.
Sisäiset asiat	42,5	39,0	45,3	36,6	32,0
Ulkoiset asiat	26,3	22,6	21,5	18,7	20,8
Vastaajien lukumäärä	167	213	214	347	497

Taulukoissa 5.6 ja 5.7 tarkastellaan vaikuttamista eri osa-alueisiin Paras-ratkaisun sekä vastaajan aseman mukaan. Tarkastelu osoittaa, että vastaajaryhmien väliset erot ovat merkittävämpiä kuin kuntaryhmien väliset erot. Noin kaksi kolmesta kunnanhallituksen jäsenestä kaikissa tarkasteluryhmissä kokee voivansa vaikuttaa keskimääräistä enemmän kunnan sisäisiin asioihin, eli budjettiin, kaavoitusasioihin, palvelutuotantoon, henkilöstöpolitiikkaan ja kunnan toiminnan rahoitukseen. Lautakuntajäsenistä vain harva, koko aineistossa noin joka kymmenes, pitää omia mahdollisuuksiaan vaikuttaa sisäisiin ja ulkoisiin asioihin hyvinä. Kuntaliitoskunnissa viranhaltijat, valtuutetut ja lautakuntajäsenet arvioivat mahdollisuuksiaan vaikuttaa sisäisiin asioihin hieman negatiivisemmin kuin syvenevän yhteistyön kunnissa ja vertailuryhmässä ”muut kunnat”.

Vaikuttaminen ulkoisiin asioihin, eli kunta-valtiosuhteeseen, kuntayhtymien toimintaan sekä seutukunnallisiin ja maakunnallisiin asioihin, noudattaa osittain toisenlaista kaavaa. Syvenevän yhteistyön kunnissa sekä ryhmässä ”muut kunnat” viranhaltijat kokevat voivansa vaikuttaa näihin asioihin luottamushenkilöitä enemmän. Kuntaliitoskunnissa hallitusjäsenten ja valtuutettujen arviot omista vaikuttamismahdollisuuksistaan ulkoisissa asioissa ovat keskimäärin hieman myönteisempiä kuin vastaavat arviot kahdessa muussa tarkasteluryhmässä.

Taulukko 5.6. Koetut vaikuttamismahdollisuudet sisäisiin asioihin (budjetti, kaavoitus, kunnan oma palvelutuotanto, henkilöstöpolitiikka, kunnan toiminnan rahoitus) ARTTU-luokituksen ja aseman mukaan 2010. Niiden vastaajien osuus (%) jotka kokevat pystyvänsä vaikuttamaan asioihin keskimääräistä enemmän (indeksikeskiarvo yli 3 asteikolla 1–5).

	Kuntaliitoskunnat (n = 14)	Syvenevän yhteis- työn kunnat (n = 14)	Muut kunnat (n = 12)
Viranhaltija	49	56	70
Hallitus (+ valt + ltk)	64	66	64
Valtuusto (+ ltk)	32	36	39
Vain lautakunta	8	21	11
Vastaajien lukumäärä	621	435	382

Taulukko 5.7. Koetut vaikuttamismahdollisuudet ulkoiisiin asioihin (kuntayhtymien palvelutuotanto, suhteet valtioon, seutukunnalliset asiat, maakunnalliset asiat) ARTTU-luokituksen ja vastaajan aseman mukaan 2010. Niiden vastaajien osuudet (%) jotka kokevat pystyvänsä vaikuttamaan asioihin keskimääräistä enemmän asioihin (indeksikeskiarvo yli 3 asteikolla 1–5).

	Kuntaliitoskunnat (n = 14)	Syvenevän yhteistyön kunnat (n = 14)	Muut kunnat (n = 12)
Viranhaltija	43	48	49
Hallitus (+ valt + ltk)	41	24	29
Valtuusto (+ ltk)	19	15	17
Vain lautakunta	6	13	1
Vastaajien lukumäärä	619	435	381

5.4 Vaikutusvallan jäljillä

Luottamushenkilöiden vaikutusvalta-arvioiden tarkastelu vastaajaryhmä- ja kuntaryhmäkohtaisesti osoittaa, että henkilön asema kunnallisessa päätöksentekokoneistossa vaikuttaa siihen, miten tulokselliseksi hän kokee omaa toimintaansa. Tarkastelu kuntakoon ja kunnan Paras-ratkaisun mukaan paljastaa, että tulokset eivät tue kaavamaisia oletuksia kunnan koon tai hallintomuodon ja luottamushenkilöiden aseman välillä. Syvenevä yhteistyö ei näytä heikentävän valtuutettujen itseluottamusta, vaikka ratkaisuun liitetään usein oletus demokratiavajeesta. Yhteydet kunnan koon ja luottamushenkilöiden vaikutusvalta-arvioiden välillä ovat kompleksisia.

Seuraavassa vaiheessa luottamushenkilöiden vaikutusvalta-arviot tarkastellaan riippuvina muuttujina tilastollisissa regressioanalyysissä. Niiden tarkoituksena on selvittää, mitkä henkilö- ja kuntaominaisuudet selittävät henkilön kokemuksia tuloksellisuudestaan kunnallisena päätöksentekijänä. Riippumattomat eli selittävät muuttujat edustavat sekä kunta- että henkilöominaisuuksia. Kuntamuuttujat edustavat perustarkastelu-ulottuvuuksia Paras-ratkaisu ja kunnan asukasluku. Kunnan poliittista ympäristöä kuvaavat puolueiden kannatuksen muutos 2004–2008 sekä poliittisen vallan keskittymistä tai hajautumista kuvaava Laakson-Taageperan valtaindeksi. Tämän lisäksi tarkastellaan vastaajan asemaa, näkemystä ja kokemusta kuvaavia henkilöominaisuuksia.

Taulukko 5.8 sisältää yhteenvedon kolmesta regressioanalyysistä, joissa tarkasteltiin luottamushenkilöiden vaikuttamista yleisellä tasolla. Valtaindeksin kahta ulottuvuutta, vaikuttamisen laajuutta ja tuloksellisuutta, on tarkasteltu sekä erikseen että yhdistettynä.

Kunta- ja henkilöominaisuudet selittävät yhteensä 12–20 prosenttia vaihteluista päättäjien vaikutusvalta-arvioissa.

Kuten voitiin todeta jo ensimmäisten analyysien perusteella, kunnan Paras-ratkaisu ei tilastollisesti selitä miksi luottamushenkilö kokee itsensä tulokselliseksi vaikuttamispyrkimyksissään. Väkiluku selittää osan henkilöiden välisistä vaihteluista valtaindeksissä sekä vaikuttamispyrkimysten tuloksellisuudessa: Mitä pienempi kunta, sitä korkeampi valtaindeksi-arvo. Tärkeimmät selittävät muuttujat löytyvät kuitenkin henkilötasolta. Mitä enemmän aikaa luottamushenkilö uhraa luottamustoimelle ja mitä enemmän

hänellä on kokemusta erilaisista luottamustoimista, sitä todennäköisemmin hän pitää omia mahdollisuuksiaan vaikuttaa päätöksentekoon hyvinä. Faktiset toimet osoittautuvat tässä analyysissä tärkeämmiksi kuin asema luottamushenkilöorganisaatiossa (hallituksen jäsenyys). Kuten aikaisemmin on todettu, hallituksen jäsen käyttää viikoittain eniten tunteja luottamushenkilötyöhön, joten indikaattorit kuvaavat pohjimmiltaan samaa ilmiötä. Tämän lisäksi Keskustan tai Kokoomuksen jäsenyys näyttävät jonkin verran lisäävän yhtälön selitysarvoa koskien vaikuttamispyrkimysten tuloksellisuutta sekä yhteenlaskettua valtaindeksiä.

Taulukko 5.8. Mitkä henkilö- ja kuntaominaisuudet selittävät luottamushenkilöiden koettua vaikutusvaltaa? Yhteenveto regressioanalyyseistä, joissa riippuvina muuttujina vaikuttamispyrkimysten laajuus (kysymys 17, 1–5), tuloksellisuus (kysymys 18, 1–5) sekä valtaindeksi (laajuus x tuloksellisuus, 1–25). Vuosi 2010. Standardisoidut beta-kertoimet, tilastollisesti merkitsevät yhteydet lihavoitu (n = 1143).

	Vaikuttamis- pyrkimysten laajuus (1–5)	Vaikuttamispyrkimys- ten tuloksellisuus (1–5)	Valtaindeksi (laajuus x tuloksellisuus 1–25)
Kuntaominaisuudet			
Kuntaliitos (0–1)	–, 060	–, 023	–, 048
YT-alue (0–1)	,042	,015	0,38
Asukasluku (n/1000)	–, 065	–, 093*	–, 101**
Puolueiden kannatuksen kokonaismuutos 04–08	–, 023	–, 024	–, 027
Poliittisen vallan keskittyminen-hajautuminen	,005	,068	,047
Henkilöominaisuudet			
Hallitusjäsen (0–1)	,048	,062	,065*
Lautakuntajäsen (0–1)	,030	,027	,032
Edustaa kuntaa kuntien välisissä yhteistoiminta-elimissä (0–2)	,066*	,085**	,097**
Kokemus erilaisista luottamus- tehtävistä (0–4)	,195***	,109**	,175***
Ajankäyttö luottamustehtäviin tuntia/viikko	,249***	,181***	,262***
Puolue: Keskusta (0–1)	–, 017	,077*	,034
Puolue: Kokoomus (0–1)	,037	,113***	,087**
Puolue: SDP (0–1)	,014	,020	,011
Sukupuoli: Mies (0–1)	,016	,072	,053
R2 (selitetty varianssi)	0,17 (17 %)	0,12 (12 %)	0,20 (20 %)

Kun tarkastellaan vaikuttamista sisäisiin ja ulkoisiin asioihin riippuvina muuttujina, henkilön asema kunnallisessa päätöksentekohierarkiassa nousee tärkeämmäksi selittäväksi muuttujaksi kuin tarkasteltaessa vaikutusvaltaa yleisellä tasolla.

Vaikuttaminen sisäisiin asioihin vaihtelee selkeimmin kuntaominaisuuksien

mukaan. Jos henkilö toimii kuntaliitoskunnassa, väkiluvultaan suuressa kunnassa tai kunnassa missä poliittiset voimasuhteet muuttuivat paljon vaaleissa 2008, hän todennäköisesti arvioi mahdollisuuksiaan vaikuttaa muun muassa kunnan budjettiin ja kaavoitukseen keskitasoa heikommiksi. Sen sijaan hallituksen jäsenyys, kokemus erilaisista luottamustehtävistä sekä suuri viikkotyömäärä luottamustehtävien parissa lisäävät kokemusta siitä, että voi vaikuttaa sisäisiin asioihin.

Kokemukseen vaikuttamisesta ulkoihin asioihin (kuntayhtymät, valtio, seutukunta, maakunta) vaikuttavat tilastollisesti ainoastaan henkilön asemaan ja toimintaan viittaavat muuttujat. Luottamushenkilö, joka edustaa kuntaa kuntien välisissä yhteistoiminta-elimissä, on luonnollisesti jo tehtävänsä perusteella keskimääräistä enemmän kykeneväinen ottamaan kantaa esimerkiksi seutukunnallisiin asioihin. Tämän lisäksi ajankäyttö, kokemus sekä Keskustan tai Kokoomuksen jäsenyys vaikuttavat positiivisesti arvioihin. Puoluejäsenyyden merkitys saattaa vaikuttaa oudolta, mutta liittyy todennäköisesti Keskustan ja Kokoomuksen vahvaan asemaan monen kunnan johdossa.

Taulukko 5.9. Mitkä henkilö- ja kuntaominaisuudet selittävät luottamushenkilöiden koettua vaikutusvaltaa sisäisiin ja ulkoihin asioihin. Yhteenveto regressioanalyyseistä, joissa riippuvina muuttujina vaikuttaminen sisäisiin asioihin (indeksi 1–5) ja ulkoihin asioihin (indeksi 1–5). Vuosi 2010 (n = 1143).

	Vaikuttaminen sisäisiin asioihin	Vaikuttaminen ulkoihin asioihin
Kuntaominaisuudet		
Kuntaliitos (0–1)	-, 071*	,015
YT-alue (0–1)	-, 005	-, 028
Asukasluku (n/1000)	-, 100**	-, 059
Puolueiden kannatuksen kokonaismuutos 04–08	-, 086**	-, 059
Poliittisen vallan keskittyminen-hajautuminen	,013	-, 019
Henkilöominaisuudet		
Hallitusjäsen (0–1)	,172***	,048
Lautakuntajäsen (0–1)	-, 086**	-, 135***
Edustaa kuntaa kuntien välisissä yhteistoiminta-elimissä (0–2)	,084**	,178***
Kokemus erilaisista luottamustehtävistä (0–4)	,157***	,108***
Ajankäyttö luottamustehtäviin tuntia/viikko	,172***	,190***
Puolue: Keskusta (0–1)	,033	,115***
Puolue: Kokoomus (0–1)	,064*	,072*
Puolue: SDP (0–1)	,049	,034
Sukupuoli: Mies (0–1)	,066*	,039
R2 (selitetty varianssi)	0,229 (23 %)	0,217 (22 %)

5.5 Rakennemuutos ja valtarakenteet

Kuten aikaisemmin on todettu, kunta- ja palvelurakenteen eri vaihtoehdot muuttavat kunnallisen päätöksenteon rakenteita hyvin eri tavoin. Kuntaliitoksessa demoksen eli paikallisen poliittisen yhteisön rajat muuttuvat. Vaikka kuntaliitoskuntien päättäjiksi valikoituikin enimmäkseen kokeneita henkilöitä (luku 2), päätöksentekoympäristö on kaikille uusi. Vastatessaan kyselyyn syksyllä 2010, vuoden 2009 kuntaliitoskuntien luottamushenkilöt olivat toimineet runsaat puolitoista vuotta uusissa rakenteissa. Syvenevän yhteistyön kuntien sekä verrokkiryhmän kuntien viranhaltijat ja luottamushenkilöt puolestaan toimivat pääosin tutuissa valtarakenteissa, vaikka päätösvaltaa on osittain siirtynyt yhteistyöelimille. Tarkasteluasetelma voidaan pitää epäedullisena kuntaliitoskuntien kannalta, koska kokemus toiminnasta tiettyjen rakenteen sisällä yleensä tuo itsevarmuutta omista mahdollisuuksista vaikuttaa kehityksen kulkuun (Pikkala 2005, Pikkala 2009).

Tätä taustaa vasten on paikallaan kysyä, eroavatko eri kuntatyyppien valtarakenteet toisistaan, eli pätevätkö yllä todetut syy-yhteydet koetun vaikutusvallan ja henkilöiden ominaisuuksien välillä samalla tavalla kuntaliitoskunnissa ja syvenevän yhteistyön kunnissa. Mahdolliset eroavaisuudet kuntaryhmien välillä selvitettiin ryhmäkohtaisten regressioanalyysien avulla. Kohdejoukkona oli edellisten selittävien analyysien tapaan kaikki luottamushenkilöt. Riippuvina muuttujina käytettiin vaikutusvaltaindeksejä ja riippumattomina muuttujina ainoastaan henkilöominaisuuksia. Kuntia kuvaavat muuttujat jätettiin analyysistä pois, koska kuntien lukumäärä kussakin ryhmässä on alhainen, mistä syystä yksittäisten kuntien ominaisuudet voivat vääristää tuloksia.

Analyysien perusteella voidaan todeta, että vaikka samat selittävät muuttujat (hallituksen jäsenyys, ajankäyttö luottamustehtäviin) esiintyvät kaikissa kuntaryhmäkohtaisissa analyyseissä, kuntaryhmien välillä löytyy myös painopiste-eroja. Taulukosta 5.10. löytyy tiivistelmä niistä muuttujista, joilla kussakin ryhmässä on tilastollisesti merkitsevä vaikutus luottamushenkilöiden kokemuksiin vaikuttamisesta kunnan sisäisiin asioihin (budjetti, kaavoitus, palvelut, henkilöstöpolitiikka, rahoitus). Vastaavia syy-yhteyksiä on havaittavissa myös muiden vaikutusvaltamuuttujien osalta.

Kuntaliitoskunnissa onnistumisen kokemukseen vaikuttavat laaja aikaisempi kokemus kunnallisista luottamustehtävistä, hallituksen jäsenyys, miessukupuoli, luottamustehtäviin käytetty viikkotuntimäärä sekä jäsenyys kunnallisissa yhteistyöelimissä. Syvenevän yhteistyön kunnissa ajankäyttö luottamustehtäviin vaikuttaa eniten luottamushenkilöiden kokemuksiin vaikuttamisesta sisäisiin asioihin, yhdessä aseman (hallitus, ei lautakunta) ja kokemuksen kanssa. Ryhmässä ”muut kunnat” hallituksen jäsenyys, ajankäyttö luottamustehtäviin sekä jäsenyys yhteistoimintaelimissä kasvattavat luottamushenkilöiden koettua vaikutusvaltaa sisäisiin asioihin.

Kuntaliitoskunnat poikkeavat toisista kunnista kahden selittävän muuttujan osalta. Ensimmäiseksi, aikaisempi kokemus nousee tärkeimmäksi vaikutusvaltaeroja selittäväksi muuttujaksi. Toiseksi, miehet kokevat voivansa vaikuttaa sisäisiin asioihin enemmän kuin naiset. Sari Pikkala (2011) on todennut, että kunnallisvaalit 2008 pysäyttivät naisten esiinmarssin kunnanvaltuustossa nimenomaan sen takia, että liitoskuntien valtuustoihin valittiin paljon kokeneita miehiä. Aikaisempi vankka kokemus

auttaa luottamushenkilöitä selviytymään liitoskunnan vielä muotoutumassa olevissa valtarakenteissa.

Taulukko 5.10. Yhteenveto niistä henkilöominaisuuksista, joilla kussakin kuntaryhmässä on tilastollisesti luotettava vaikutus luottamushenkilön kokemukseen siitä, että hän kykenee vaikuttamaan kunnan sisäisiin asioihin (standardoitu regressiokerroin).

Kuntaliitoskunnat (n = 14, 496 luottamushenkilöä)	Syvenevän yhteistyön kunnat (n = 14, 346 luottamushenkilöä)	Muut kunnat (n = 12, 312 luottamushenkilöä)
<ul style="list-style-type: none"> • Kokemus useista kunnallista luottamustehtävistä (,238)^{***} • Hallituksen jäsen (,203^{**}) • Mies (,126^{**}) • Käyttää monta viikkotuntia luottamustehtäviin (,105[*]) • Edustaa kuntaa kuntien välisissä yhteistyöelimissä (,099[*]) 	<ul style="list-style-type: none"> • Käyttää monta viikkotuntia luottamustehtäviin (,198^{***}) • Hallituksen jäsen (,166^{***}) • Lautakunnan jäsen (kielteinen -,161^{**}) • Kokemus useista kunnallisista luottamustehtävistä (,125[*]) 	<ul style="list-style-type: none"> • Hallituksen jäsen (,171^{**}) • Käyttää monta viikkotuntia luottamustehtäviin (,139[*]) • Edustaa kunta kuntien välisissä yhteistyöelimissä (,118[*])
R2 = 0,231 (23 %)	R2 =,239 (24 %)	R2 =,198 (20 %)

6 Päätöksentekoilmapiiri kunnissa

Tiivistelmä

- Kunta- ja palvelurakennemuutos ei ole muuttanut kunnallista päätöksentekoilmapiiriä huonompaan suuntaan (6.1–6.2).
- Kuntakohtaiset vaihtelut ilmapiiriarvioissa ovat merkittäviä ja sidoksissa paikalliseen kulttuuriin. Merkittävät muutokset poliittisissa voimasuhteissa 2004–2008 näyttävät vaikuttavan negatiivisesti ilmapiiriarvioihin (6.3).

6.1 Johdanto

Kunnallinen päätöksenteko, samoin kuin päivittäinen toiminta kunnallisen organisaation eri yksiköissä, edellyttää kanssakäymistä ja yhteisymmärrystä eri henkilöiden ja ryhmien välillä. Toisaalta, kunta on poliittinen organisaatio. Poliittiset puolueet edustavat eri yhteiskuntanäkemyksiä (esim. vasemmisto–oikeisto) ja eri intressejä (esim. lapsiperheet, syrjäkylät), joita valtuustossa ja muissa luottamuselimissä on sovitettava yhteen. Erilaisten ristiriitautuvuuksien esiin nostaminen ja erinäisten intressiristiriitojen ratkominen kuuluvat kunnallispoliittisen toiminnan perusluonteeseen (Bäck 2000, Gilljam et al. 2010). Ratkaisuja voidaan kuitenkin hakea ristiriitaisessa tai yhteistyöhakuisessa ilmapiirissä.

Muutostilanteessa potentiaalisten konfliktien määrä nousee. Kunta- ja palvelurakennemuutos on tuonut perimmäiset kysymykset kunnan tulevaisuudesta melkein jokaisen kunnallisen päätöksentekoelimen esityslistalle ja on näin monessa kunnassa tuonut esille ristiriitoja, jotka ehkä olisivat pysyneet piilossa, ellei valtakunnallista uudistusta olisi pantu alulle. Kuntaliitoksessa luottamushenkilöpaikkojen määrä vähenee ja kunnan organisaatiota on rakennettava uudestaan. Tällaisessa tilanteessa jotkut toimijat joutuvat luopumaan keskeisistä asemistaan, ja totutut yhteistoimintasuhteet eri yksikköjen ja ryhmien välillä katkeavat, mikä voi nostaa konfliktitasoa kunnan organisaation sisällä. Arto Koski toteaa, että poliittisen yhteisymmärryksen vaaliminen liitosprosessissa on tärkeätä, mutta vaikeaa. Liitosprosessissa nousee esille mutkikkaita asioita, jotka pahimmassa tapauksessa heijastuvat uuden kunnan päätösprosessiin ja toimijoiden keskinäisiin suhteisiin (Koski 2007, 24–25).

Luottamushenkilö- ja viranhaltijakyselyssä 2010 vastaajat saivat arvioida yleistä ilmapiiriä eri osapuolten välillä kunnan asioiden hoidossa asteikolla hyvin ristiriitainen–hyvin yhteistyöhakuinen. Vastaava kysymyspatteristo löytyi myös vuoden 1995–2003

luottamushenkilö- ja viranhaltijakyselyistä (Pikkala 2005).

Vaikka voitaisiin olettaa, että Paras-uudistuksen mukanaan tuomat muutokset olisivat nostaneet konfliktitasoa eri toimijoiden välillä, vertailu aikaisempiin tutkimuksiin osoittaa, että arviot eri osapuolten välisistä suhteista ovat pikemmin hiukan myönteisempiä kuin vuosina 1995–2003 (taulukko 6.1). Painopisteet ilmapiiriarvioissa ovat pysyneet suunnilleen samoina koko tutkimuskauden aikana. Yleisin ilmapiiriarvio on viisiluokkaisen asteikon vaihtoehdoista keskimmäinen; ei ristiriitainen mutta ei yhteishakuinenkaan. Päättäjät kuitenkin arvioivat joidenkin osapuolten välisiä suhteita yhteistyöhakuisemmiksi kuin toiset (taulukko 6.1). Ilmapiiri luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden välillä nähdään esimerkiksi yleisesti yhteistyöhakuisena, kun taas hallintokuntien välillä ja valtuustoryhmien välillä esiintyy hiukan enemmän ristiriitoja.

Taulukko 6.1. Päättäjien arviot kunnan organisaation sisäisestä päätöksentekoilmapiiristä eri osapuolten välillä vuosina 1995–2010. Niiden vastaajien osuus (%), jotka katsovat ilmapiirin olevan melko tai hyvin yhteistyöhakuinen. (VILU-2010, kysymys 20).

	1995	1999	2003	2010
Johtavien luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden välillä	46	41	46	55
Toimielinten ja hallinnon välillä	38	37	41	45
Hallintokuntien/toimialojen välillä	23	25	29	34
Hallintokuntien/toimialojen sisällä	33	31	35	44
Valtuustoryhmien välillä	30	32	32	38
Kunnan viranhaltijoiden ja henkilöstöjärjestöjen välillä	27	26	28	37
Kunnan johdon ja henkilöstön välillä	28	28	32	37
n =	2 525	2 394	2 138	1 456

6.2 Päätöksentekoilmapiiri erityyppisissä kunnissa

Taulukko 6.2 esittää ilmapiiriarvioiden vaihtelut kuntien Paras-ratkaisun mukaan. Taulukon luvut ovat ns. tasapainomittarin keskiarvoja. Vastaukselle ”hyvin ristiriitainen” on annettu arvo –100 ja vastaukselle ”hyvin yhteistyöhakuinen” arvo + 100. Jos tasapainoarvomittarin keskiarvo on kielteinen, useampi vastaaja pitää ilmapiiriä ristiriitaisena kuin yhteistyöhakuisena. Kuntaryhmien väliset erot ovat melko pieniä ja tasapainomittarit paria poikkeusta lukuun ottamatta plussan puolella, joskaan eivät silmiinpistävästi myönteisiä. Merkille pantavaa on, että vertailuryhmän kunnissa – siis kunnissa missä ei ole tapahtunut kuntaliitosta eikä muodostettu yhteistoiminta-aluetta – ilmapiiriarviot ovat usean mittarin kohdalla kielteisempiä kuin kuntaliitoskunnissa ja syvenevän yhteistyön kunnissa. Näin ollen yhteydet rakennemuutosten ja ilmapiiriarvioiden välillä ovat epäsystemaattisia.

Vertailuryhmän kunnissa ilmapiiri valtuustoryhmien välillä saa useammin kielteisen kuin myönteisen arvosanan, mikä saattaa kieltä poliittisten ryhmien välisistä kiistoista näissä kunnissa. Kuntaliitoskunnissa päättäjien arvio kunnan ja kuntalaisten

välillä vallitsevasta ilmapiiristä painuu aavistuksen miinuksen puolelle. Ilmapiiri kunnan viranhaltijoiden ja kuntalaisten välillä saa kaikissa kuntaryhmissä varsin alhaisen arvosanan, mikä voi johtua kysymyksenasettelun yleisyydestä. Jokaisessa kunnassa on monenlaisia kuntalaisia ja viranhaltijoita, sekä monenlaisia suhteita heidän välillä. Kuntaliitoskuntien päättäjien muita heikompi arvio suhteesta kuntalaisiin saattaa kuitenkin kertoa siitä, että kuntaliitoksen yhteydessä tapahtuvat muutokset saattavat herättää kuntalaisissa kielteisiä tunteita ja joskus suoranaisia protestiliikkeitä.

Taulukko 6.2. Päättäjien arviot ilmapiiristä eri osapuolten välillä 2010 ARTTU-luokituksen mukaan. VILU-2010, kysymys 20 ”Miten arvioitte yleistä ilmapiiriä eri osapuolten välillä kuntanne asioiden hoidossa?”. Tasapainoindeksin keskiarvo asteikolla -100 – +100.

	Kuntaliitos- kunnat (n = 14)	Syvenevän yhteistyön kunnat (n = 14)	Muut kunnat (n = 12)	Kaikki kunnat (n = 40)
1) Johtavien luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden välillä	25	24	18	22,8
2) Toimielinten ja hallinnon välillä	17	23	14	18,0
3) Hallintokuntien/toimialojen välillä	10	14	7	10,3
4) Hallintokuntien/toimialojen sisällä	17	20	17	18,0
5) Valtuustoryhmien välillä	10	6	-2	5,7
6) Kunnan viranhaltijoiden ja henkilöstöjärjestöjen välillä	14	16	8	12,9
7) Kunnan johdon ja henkilöstön välillä	10	13	3	9,2
8) Kunnan viranhaltijoiden ja kuntalaisten välillä	-1	8	4	3,5
9) Kunnan viranhaltijoiden ja elinkeinoelämän välillä	26	26	20	24,2
10) Kunnan ja naapurikuntien välillä	10	10	5	8,7
11) Kunnan ja kuntayhtymien/muiden yhteistyöelinten välillä	13	15	11	12,8
12) Kunnan ja valtion välillä	10	4	3	6,4
13) Kuntakonsernin eri yksikköjen välillä	11	9	10	10,4
14) Kunnan johdon ja tiedotusvälineiden välillä	9	17	15	12,8
Vastaaajien lukumäärä	613-619	427-436	373-380	1413-2435

Taulukoissa 6.3 ja 6.4 kuvataan ilmapiiripatteriston yksittäisistä kysymyksistä yhdistettyjä summamuuttujia. Ensimmäinen summamuuttuja kuvastaa *ilmapiiriä kunnan organisaation sisällä* (muuttujat 1–7, indeksin osien yhtenäisyyttä kuvaava Cronbachin alpha 0,856) ja toinen yhdistelmäindeksi *ilmapiiriä kunnan ja ulkopuolisten toimijoiden välisissä suhteissa* (muuttujat 9–14, Cronbachin alpha 0,772). Vastausvaihtoehto 8 ”Kunnan viranhaltijoiden ja kuntalaisten välillä” on jätetty pois tarkastelusta. Tuloksia tarkastellaan ensin kunnan koon mukaan, sen jälkeen kunnan Paras-ratkaisun ja vastaajan aseman mukaan.

Taulukko 6.3. Päättäjien arviot sisäisestä ja ulkoisesta ilmapiiristä 2010 kuntakokoluokituksen mukaan. Tasa-arvoindeksin keskiarvot asteikolla -100 – +100.

	Alle 5 000 as.	5 001– 10 000 as.	10 001– 20 000 as.	20 001– 50 000 as.	Yli 50 001 as.	Kaikki kunnat
Sisäinen ilmapiiri	23,2	16,6	8,9	11,8	12,9	13,8
Ulkoinen ilmapiiri	19,6	14,3	11,4	12,5	9,6	12,5
n =	167	214	213	351	492–496	1437–1441

Kunnan asukasluvun mukainen tarkastelu osoittaa, että päättäjät pienimmissä alle 5 000 asukkaan kunnissa antavat parhaimman arvosanan sekä kunnan sisäisten toimijoiden väliselle ilmapiirille että ilmapiirille kunnan ja ulkopuolisten toimijoiden välisissä suhteissa. Sisäistä ilmapiiriä arvioidaan kielteisimmäksi 10 000–20 001 asukkaan kunnissa. Yksityiskohtaisempi tarkastelu (liitetaulukko 7.1) osoittaa, että kipupisteet löytyvät etenkin valtuustoryhmien ja hallintokuntien välisissä suhteissa, missä ilmapiiriarviot ovat keskimäärin negatiivisia. Ulkoinen ilmapiiri puolestaan saa huonoimman arvosanan suurimpien, yli 50 000 asukkaan kuntien luottamushenkilöiltä ja viranhaltijoilta. Tämän luvun takaa paljastuu keskimääräistä kriittisempi arvio ilmapiiristä kunnan ja naapurikuntien sekä kunnan ja kuntayhtymien välillä.

Johtavien viranhaltijoiden arviot sekä ilmapiiristä kunnan sisällä että ilmapiiristä kunnan ja ulkopuolisten toimijoiden suhteissa ovat kaikissa kuntaryhmissä myönteisempiä kuin luottamushenkilöiden vastaavat arviot. Jo tutuksi tulleen kaavan mukaan, hallituksen jäsenet antavat korkeamman arvosanan sisäiselle ja ulkoiselle ilmapiirille kuin valtuuston rivijäsenet ja lautakuntajäsenet. Erot poliittisen eliitin, ts. hallituksen, ja muiden luottamushenkilöiden ilmapiiriarvioiden välillä ovat merkittävimpiä syvenevän yhteistyön kunnissa ja vähäisimpiä kuntaliitoskunnissa. Ryhmässä ”muut kunnat” lautakuntajäsenten arviot kunnan organisaation sisäisestä ilmapiiristä ovat useammin negatiivisia kuin positiivisia. Taulukosta 7.10 kävi ilmi, että ko. ryhmässä esimerkiksi poliittisten ryhmien väliset suhteet koetaan ristiriitaisiksi.

Taulukko 6.4. Päättäjien arviot ilmapiiristä kunnan organisaation sisällä 2010 ARTTU-luokituksen ja aseman mukaan. Tasapainoindeksin keskiarvot asteikolla -100 – +100.

	Kuntaliitoskunnat (n = 14)	Syvenevän yhteis- työn kunnat (n = 14)	Muut kunnat (n = 12)
Kaikki vastaajat	15	17	9
Viranhaltija	27	39	26
Hallitus (+ valt + ltk)	19	26	10
Valtuusto (+ ltk)	13	13	8
Vain lautakunta	7	4	-1
Vastaajien lukumäärä	623	437	382

Taulukko 6.5. Päätäjien arviot ilmapiiristä kunnan ja ulkopuolisten toimijoiden välisissä suhteissa 2010 ARTTU-luokituksen ja aseman mukaan. Tasapainoindeksin keskiarvot asteikolla -100 – +100.

	Kuntaliitoskunnat (n = 14)	Syvenevän yhteis- työn kunnat (n =14)	Muut kunnat (n = 12)
Kaikki vastaajat	13	13	10
Viranhaltija	20	28	19
Hallitus (+ valt + ltk)	14	16	12
Valtuusto (+ ltk)	11	10	10
Vain lautakunta	11	9	5
Vastaajien lukumäärä	623	437	382

Regressioanalyysit (taulukko 6.6) osoittavat, että vaihtelut luottamushenkilöiden ilmapiiriarvioissa eivät ole systemaattisesti riippuvaisia kuntakontekstista tai vastaajan asemasta kunnallisessa organisaatiossa. Regressioanalyysien riippumattomat muuttujat (kunta- ja henkilöominaisuudet) selittävät alle 10 prosenttia luottamushenkilöiden ilmapiiriarvioissa ilmenevistä vaihteluista. Arviot ilmapiiristä kunnan organisaation sisällä ovat regressiokertoimien perusteella keskimääräistä hiukan negatiivisempia henkilöillä, jotka toimivat kunnassa, missä poliittiset voimasuhteet muuttuivat paljon kuntavaaleissa 2008 ja keskimääräistä aavistuksen myönteisempiä syvenevän yhteistyön kunnissa. Niin ikään keskustalaisten ja kokoomuslaisten ilmapiiriarviot ovat hieman keskimääräistä myönteisempiä. Ilmapiiri kunnan ja ulkopuolisten toimijoiden välisissä suhteissa arvioidaan keskiarvoa sitä heikommaksi, mitä isompi kunnan väkiluku on, ja mitä enemmän poliittiset voimasuhteet muuttuivat viime vaaleissa. Poliittisten voimasuhteiden voimakas muutos nousee molemmissa tapauksissa selittäväksi muuttujaksi. Poliittinen vallanvaihdos muuttaa kunnallisten toimijoiden keskinäisiä suhteita, mikä saattaa heijastua ilmapiiriarvioihin. Tilastolliset yhteydet ovat kuitenkin liian heikkoja yksiselitteisten johtopäätösten perusteeksi.

Taulukko 6.6. Yhteenveto päättäjien ilmapiiriä 2010 koskevista regressioanalyseistä. Riippuvina muuttujina ilmapiiri kunnan organisaation sisällä (indeksi 1–5) sekä ilmapiiri kunnan ja ulkopuolisten toimijoiden välisissä suhteissa (indeksi 1–5).

	Ilmapiiri kunnan organisaation sisällä	Ilmapiiri kunnan ja ulkopuolisten toimijoiden välisissä suhteissa
Kuntaominaisuudet		
Kuntaliitos (0–1)	,040	,044
YT-alue (0–1)	,089**	,010
Asukasluku (n/1000)	-,022	-,104*
Puolueiden kannatuksen kokonaismuutos 04–08	-,108**	-,087*
Poliittisen vallan keskittyminen- hajautuminen	-,049	,031
Henkilöominaisuudet		
Hallitusjäsen (0–1)	,069*	,014
Lautakuntajäsen (0–1)	-,064	-,062
Edustaa kuntaa kuntien välisissä yhteistoiminta-elimissä (0–2)	,047	,007
Kokemus erilaisista luottamustehtävistä (0–4)	,059	,065
Ajankäyttö luottamustehtäviin tuntia/viikko	-,007	-,024
Puolue: Keskusta (0–1)	,100**	,080
Puolue: Kokoomus (0–1)	,109**	,040
Puolue: SDP (0–1)	,020	-,001
Sukupuoli: Mies (0–1)	,018	-,034
R2 (selitetty varianssi)	0,071 (7 %)	0,030 (3 %)

6.3 Päätöksentekoilmapiiri paikallisena ilmiönä

Ilmapiiriarviot vaihtelevat voimakkaasti yksittäisten kuntien välillä. Esimerkiksi Haukiputaalla vain 10 prosenttia vastaajista arvioi sisäistä ilmapiiriä yhteistyöhakuiseksi. Siilinjärvellä vastaava luku on 59 prosenttia. Aikaisempien vastaavien tutkimusten valossa ilmapiiriarviot ovat suhteellisen vakaita ilmiöitä, mikä tarkoittaa sitä, että arviot yksittäisen kunnan päätöksentekoilmapiirin ristiriitaisuudesta tai yhteistyöhakuisuudesta yleensä toistuvat vuodesta toiseen. Jotkut tapaukset on mahdollista yhdistää esimerkiksi johtamisongelmiin tai virinneeseen kuntaliitoshankkeeseen, mutta usein on vaikea kytkeä arviot johonkin tiettyyn tapahtumaan tai ominaisuuteen (Pikkala 2005, 53–56). Vastaava ilmiö on havaittu ARTTU-ohjelman henkilöstöosion tutkimuksissa, joiden mukaan henkilöstön kokema työelämän laatu on luonteeltaan hyvin vakaa paikallinen ilmiö (Jokinen, Heiskanen & Nakari 2011).

Taulukossa 6.7 kunnat on jaettu neljään ryhmään kahden ilmapiiri-indeksin perusteella. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vastaukset aggregoitiin kuntakohtaisiksi muuttujiksi, jotka kuvaavat, kuinka suuri osuus yksittäisen kunnan, esimerkiksi Salon, vastaajista pitävät sisäistä ja ulkoista ilmapiiriä yhteistyöhakuisena

(indeksi-arvo yli 3,5). Tämän jälkeen kunnat luokiteltiin kunkin indeksin perusteella kahteen yhtä suureen ryhmään. Sisäisen ilmapiirin osalta kunta kuuluu luokkaan ”ristiriitainen”, jos alle 40 prosenttia vastaajista on arvioinut ilmapiiriä yhteistyöhakuiseksi, ja vastaavasti luokkaan ”yhteistyöhakuinen”, mikäli myönteisesti vastanneiden osuus on yli 40 prosenttia. Ulkoisen ilmapiirin osalta vastaava leikkauskohta on 30 prosenttia vastaajista. Kahden ilmapiiri-indeksin välinen korrelaatio kuntatasolla on suhteellisen alhainen (0,25) eikä tilastollisesti merkitsevä.

Tärkein havainto on, ettei mikään yksittäinen ominaisuus – Paras-ratkaisu, kuntakoko tai poliittiset voimasuhteet – yksiselitteisesti selitä kuntien sijoittumista neljään luokkaan sisäisen ja ulkoisen ilmapiirin perusteella. Niin kuntaliitoskuntia kuin syvenevän yhteistyön kuntia on kaikissa neljässä luokassa. Joitakin samassa luokassa olevia kuntia yhdistäviä piirteitä on kuitenkin havaittavissa.

Kuntaryhmässä 1 päättäjien näkemykset ilmapiiristä ovat keskimääräistä kielteisempiä, koskien sekä ilmapiiriä kunnan organisaation sisällä että ilmapiiriä kunnan ja ulkopuolisten toimijoiden välisissä suhteissa. Tähän ryhmään kuuluvat kunnat ovat asukasluvultaan keskimääräistä suurempia, monet niistä isohkoja keskuskuntia (Turku, Oulu, Pori, Vaasa, Kotka, Kuopio). Tämän lisäksi poliittiset voimasuhteet muuttuivat useassa kunnassa keskimääräistä enemmän vuoden 2008 kunnallisvaaleissa. Iso kunta-organisaatio on usein organisatorisesti ja poliittisesti hajanaisempi kuin pieni kunta-organisaatio, mikä kasvattaa potentiaalisten sisäisten ristiriitojen lukumäärää (vrt. Pikkala 2005, 56–57). Toisaalta, keskuskuntien ja niitä ympäröivien kuntien suhteita on todettu jännitteisiksi (Mäntysalo et al. 2010). Tämä voi osittain selittää keskimääräistä kielteisempiä arvioita ilmapiiristä kunnan ja ulkopuolisten toimijoiden välisissä suhteissa. Ulkoista ilmapiiriä peilaavan indeksin viidestä komponentista kaksi koskee suoraan suhdetta naapurikuntiin.

Taulukko 7.13. Tutkimuskuntien luokittelu päätöksentekoilmapiirin mukaan 2010. Kuntaliitoskunnat (lihavoituna), syvenevän yhteistyön kunnat, muut kunnat (alleiviivattuina).

Ilmapiiri kunnan ja ulkopuolisten toimijoiden välisissä suhteissa	Ilmapiiri kunnan organisaation sisällä	
	Ristiriitainen	Yhteistyöhakuinen
Ristiriitainen	1: <u>Kuusamo</u> , Karkkila, <u>Kirkkonummi</u> , <u>Sipoo</u> , <u>Turku</u> , Raasepori , Mustasaari, Salo , Vaasa, Pori , Hamina, <u>Kotka</u> , <u>Sodankylä</u> , Kuopio , Vimpeli, Oulu	2: Halsua, Kitee, <u>Kemiönsaari</u> , Lappeenranta , <u>Hämeenlinna</u> , Kajaani
Yhteistyöhakuinen	3: <u>Haukipudas</u> , Pudasjärvi, Lieto, Äänekoski , Hirvensalmi	4: <u>Pello</u> , <u>Jyväskylä</u> , <u>Seinäjoki</u> , Uurainen, <u>Varkaus</u> , <u>Mänttä-Vilppula</u> , Hollola, <u>Juuka</u> , Harjavalta, Siilinjärvi, Vöyri-Maksamaa , <u>Lempäälä</u> , <u>Lapua</u>

Kuntaryhmässä 2 sisäinen ilmapiiri arvioidaan keskimääräistä yhteistyöhakuisemmaksi, mutta ulkoinen ilmapiiri keskimääräistä ristiriitaisemmaksi. Ryhmään kuuluu neljä kuntaliitoskuntaa sekä syvenevän yhteistyön kunnat Halsua ja Kitee. Yksiselitteistä yhteistä nimittäjää kunnille on vaikea löytää. On mahdollista, että kariutuneet yh-

teistoimintamallit (Kitee) tai juuri käydyt liitosneuvottelut (esim. Hämeenlinna) ovat osasyynä keskimääräistä kielteisemmälle arviolle ilmapiiristä kunnan ja ulkopuolisten toimijoiden välisissä suhteissa.

Kuntaryhmässä 3 kunnan organisaation sisäinen ilmapiiri on keskimääräistä ristiriitaisempi, mutta ilmapiiri suhteessa elinkeinoelämään, naapurikuntiin ja valtioon arvioidaan keskimääräistä yhteistyöhakuisemmaksi. Ryhmään kuuluvat kunnat ovat asukasluvultaan melko pieniä. Kunnallisvaaleissa 2008 poliittiset voimasuhteet näissä kunnissa muuttuivat keskimääräistä enemmän, mikä saattaa selittää kokemuksia sisäisen ilmapiirin ristiriitaisuudesta.

Neljännessä ryhmässä päättäjien ilmapiiriarviot ovat molemmalla ulottuvuudella keskimääräistä myönteisemmät. Ryhmään kuuluu sekä kuntaliitoskuntia, syvenevän yhteistyön, kuntia että verrokkiryhmään kuuluvia kuntia. Asukasluvultaan kunnat ovat hyvin erikokoisia. Kunnallispolitiikkaa leimaa tietynlainen vakaus. Poliittisten voimasuhteiden muutokset vaaleissa 2008 olivat vähäisiä, vaikka kuntaliitokset ja uudet yhteistoiminta-alueet ovat muuttaneet kuntien toimintaa paljon.

Liitetaulukko 7.1. Päättäjien arviot ilmapiiristä 2010 kuntakokoluokittain tarkasteltuna. Tasapainoindeksin keskiarvot asteikolla -100 – +100.

	Alle 5 000 as.	5 001– 10 000 as.	10 001– 20 000 as.	20 001– 50 000 as.	Yli 50 000 as.	Kaikki kunnat
1) Johtavien luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden välillä	32,2	24,1	12,7	22,2	23,8	22,7
2) Toimielinten ja hallinnon välillä	29,6	17,4	14,6	17,9	15,9	18,0
3) Hallintokuntien/toimialojen välillä	21,2	14,2	5,4	10,1	7,1	10,3
4) Hallintokuntien/toimialojen sisällä	25,6	17,8	15,9	17,8	16,6	18,0
5) Valtuustoryhmien välillä	12,0	14,2	-6,8	-1,7	10,4	5,7
6) Kunnan viranhaltijoiden ja henkilöstöjärjestöjen välillä	22,2	14,0	14,5	8,7	11,6	12,9
7) Kunnan johdon ja henkilöstön välillä	20,4	14,3	5,8	8,7	5,0	9,2
8) Kunnan viranhaltijoiden ja kuntalaisten välillä	17,4	3,0	7,7	1,9	-1,7	3,5
9) Kunnan viranhaltijoiden ja elinkeinoelämän välillä	27,4	26,5	18,9	22,2	25,8	24,2
10) Kunnan ja naapurikuntien välillä	22,4	16,2	3,7	17,6	-3,5	8,7
11) Kunnan ja kuntayhtymien/muiden yhteistyöelinten välillä	21,5	18,4	13,9	12,8	7,1	12,8
12) Kunnan ja valtion välillä	8,6	9,2	4,3	0,9	9,1	6,4
13) Kuntakonsernin eri yksikköjen välillä	17,3	5,8	13,7	9,8	8,0	10,0
14) Kunnan johdon ja tiedotusvälineiden välillä	20,6	9,9	14,1	12,9	10,7	12,8
n = (vastaajia)	167	214	213	351	496	1 413–1 435

7 Kunnallisen toiminnan kehittämisen ulottuvuudet

Tiivistelmä

- Puolueiden väliset ideologiset näkemyserot näkyvät luottamushenkilöiden suhtautumisessa kuntarakenteen, kunnallisen palvelutuotannon ja kunnallisen demokratian kehittämiseen (7.1–7.3).
- Näkemykset kuntien itsenäisyydestä jakautuvat pääosin vuonna 2011 syntyneen hallitus-oppositioakselin mukaan.
- Suhtautuminen markkinamekanismiin ja palvelurakenteisiin seuraa vasemmisto-oikeistojakaumaa.
- Vaihtoehtoisia demokratiamalleja kannatetaan eniten uusissa puolueissa (Vihreät, Perussuomalaiset).
- Luottamushenkilön kotikunta vaikuttaa arvioihin. Pienimpien kuntien päättäjät puolustavat kuntien itsenäisyyttä puoluekannasta riippumatta (7.4).

7.1 Johdanto

Suomessa kunnallispolitiikka mielletään yleensä pragmaattiseksi paikallisten asioiden hoidoksi, missä ideologisilla ja puoluepoliittisilla näkökohdilla on toissijainen rooli. Yhdestä näkökulmasta tämä on totta. Kunnallinen päätöksenteko on yleensä konsensushakuista ja konkreettisista asioista päätettäessä muutkin ristiriitaulottuvuudet kuin puoluepoliittiset jakolinjat saattavat nousta esille. Toisaalta, suomalainen kuntakenttä osoittautuu pohjoismaisessa vertailussa äärimmäisen vahvasti puoluepoliittisesti polarisoituneeksi (taulukko 7.1). Yli sadassa kunnassa yhdellä puolueella, useimmiten Keskustalla, on yksinkertainen enemmistö. Nämä yhden puolueen kunnat ovat usein pieniä, mistä syystä esimerkiksi kuntarakennekeskustelussa on mahdotonta erottaa missä laajuudessa näkemyserot juontavat juurensa keskustelijan puolueaustasta ja missä laajuudessa ne pohjautuvat hänen kokemukseen toiminnasta pienessä tai suuressa kunnassa. Tämän lisäksi esimerkiksi vuoden 2007 eduskuntavaalien yhteydessä tehty laaja vaalitutkimus paljasti, että kunnallisen itsehallinnon ja aluepolitiikan merkitys suomalaisille äänestäjille vaihtelee voimakkaasti äänestäjän suosiman puolueen mukaan. Vihreiden äänestäjille kunnallinen itsehallinto ei ole lainkaan tärkeä asia, mutta Keskustan äänestäjien luottamus puolueeseen voisi vahvistua, jos puolue panostaisi enemmän kuntien itsenäisen aseman vahvistamiseen (Paloheimo 2008, 43–44).

Taulukko 7.1. Kuntakentän puoluepoliittinen polarisoituminen Suomessa ja muissa Pohjoismaissa 2010-luvulla. Lähteet: Tilastokeskus (Suomi), Statistisk Sentralbyrå (Norja), Statistiska Centralbyrån (Ruotsi) Danmarks Statistik (Tanska).

	Suomi	Norja	Ruotsi	Tanska
Kuntien lukumäärä	332	430	290	98
Kuntia missä yhdellä puolueella oma enemmistö	115 (34,6 %)	24 (5,5 %)	26 (9,0 %)	9 (9,2 %)

Tämän luvun tarkoituksena on avata kunnallisten luottamushenkilöiden näkemyksiä kuntarakenteen, kunnallisen palvelutuotannon sekä kunnallisen demokratian kehittämisestä puoluepoliittisesta näkökulmasta. Luvun ensimmäinen osa keskittyy puoluepoliittisten näkemyserojen selvittämiseen. Luvun toisessa osassa tarkastellaan, mitä havaitulle puolueiden välisille eroille tapahtuu, kuin analyysiin otetaan mukaan kuntakoko ja kunnan ratkaisu kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. Suhtautuuko keskustalainen tai kokoomuslainen luottamushenkilö samalla tavalla kuntarakenteeseen tai suuriin palveluyksiköihin riippumatta siitä, minkä kokoisessa kunnassa hän toimii? Jälkimmäinen analyysi on tilastollisista ja tutkimuseettisistä syistä mahdollinen vain kolmen suuren puolueen, Kokoomuksen, Keskustan ja Sosiaalidemokraattisen puolueen osalta. Muiden puolueiden osalta vastausmäärät jäävät liian pieniksi, kun aineistoa tarkastellaan kuntaryhmäkohtaisesti.

Taulukko 7.2. Tietoa eduskuntapuolueiden edustuksesta koko maassa ja ARTTU-tutkimuskunnissa.

Puolue	Puolueen osuus valtuustopaikoista koko maassa (%) Yhteensä 10 412 paikkaa	Puolueen osuus valtuustopaikoista ARTTU-kunnissa (%) Yhteensä 1 744 paikkaa	Tutkimuskunnat, missä puolueella oma enemmistö (lkm)	Kyselyvastauksia yhteensä (lkm, luottamushenkilöt)
Kokoomus	19,4	21,2	0	281
Keskusta	33,8	22,6	10	258
Sosiaalidemokraatit (SDP)	19,8	22,2	0	262
Vasemmistoliitto	8,0	9,4	0	122
Vihreä liitto	3,6	6,1	0	65
Kristillidemokraatit (KD)	3,4	4,1	0	51
Ruotsalainen kansanpuolue (RKP)	4,9	8,2	3	127
Perussuomalaiset	4,3	4,3	0	31

7.2 Toiminnan kehittäminen ja puolueet

7.2.1 Tarkastelu-ulottuvuudet

Tässä raportissa puolueiden profiili kunta-asioissa muodostetaan päättäjien suhtautumisesta neljään tarkastelu-ulottuvuuteen: 1) Kuntarakenne, 2) Palvelurakenne, 3) Markkinamekanismin käyttö kunnallisessa palvelutuotannossa sekä 4) Vaihtoehtoiset demokratiamallit. Ulottuvuudet tarkastellaan yhden tai useamman kyselyvastauksiin pohjautuvan indeksin avulla.

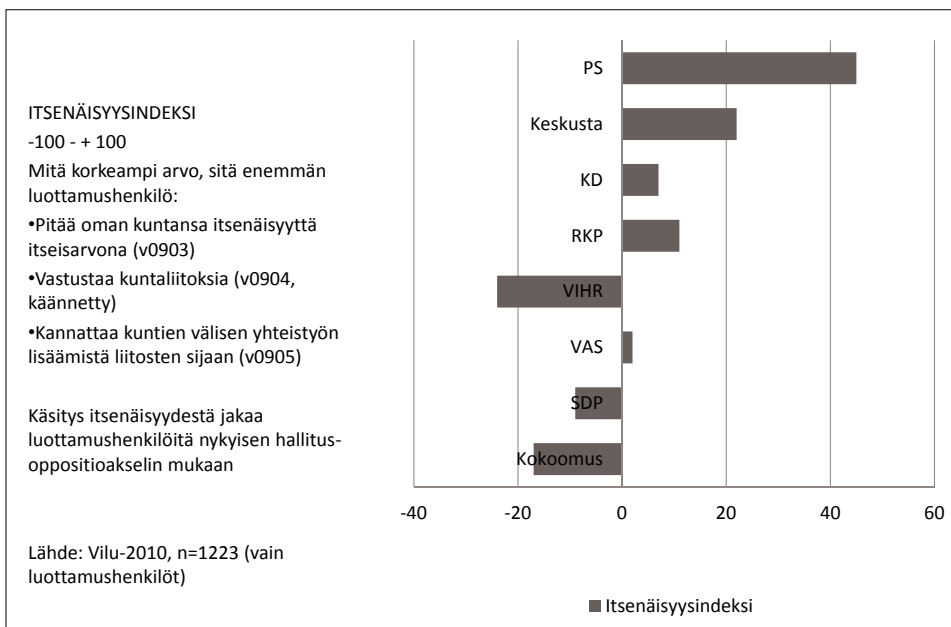
- 1) **Kuntarakenne.** Luottamushenkilöiden suhtautumista nykyiseen kuntarakenteeseen tarkastellaan ns. *itsenäisyysindeksin* valossa. Itsenäisyysindeksi muodostuu vastauksista seuraavaan kolmeen kysymykseen. Mitä korkeampi indeksiarvio, sitä enemmän henkilö a) pitää oman kuntansa itsenäisyyttä itseisarvona (kysymys v0904), b) vastustaa kuntaliitoksia (kysymys 0905 käännetty) sekä c) kannattaa kuntien välisen yhteistyön lisäämistä kuntaliitosten sijaan (kysymys 0906).
- 2) **Palvelurakenne.** Indeksillä mitataan luottamushenkilöiden suhtautumista kunnallisten palvelujen järjestämiseen. Pitääkö pieniä yksiköjä lakkauttaa? Miten tärkeitä ovat lähipalvelut? Mitä korkeampi indeksiarvio, sitä enemmän henkilö kannattaa pienten palveluyksiköiden lakkauttamista (v1406) sekä suurempien palveluyksiköiden perustamista (v1409). Henkilö ei pidä lähipalvelujen säilyttämistä (v1405 käännetty) eikä palvelutuotannon säilymistä kunnallisena (v1404 käännetty) tärkeinä asioina.
- 3) **Markkinamekanismi.** Indeksillä kuvailee luottamushenkilöiden suhtautumista markkinamekanismia jäljittelevien toimintatapojen, palvelusetelin (v1408) ja tilaaja-tuottajamallin (v1410) käyttöönottoon.
- 4) **Vaihtoehtoiset demokratiamallit.** Tällä tarkastelu-ulottuvuudella tarkastellaan luottamushenkilöiden suhtautumista seuraaviin edustuksellista demokratiaa täydentäviin toimintatapoihin; kansanäänestyksiin (v2202), pormestariin (v2203) sekä kunnanosaan (v2208)

Indeksit ovat niin sanottuja tasapainoindessejä. Vastausvaihtoehdot asteikolla 1–5 on jälleenkoodattu niin, että neutraali vastausvaihtoehto 3 muodostaa asteikon nollapisteen. Vastausvaihto 1, joka tarkoittaa, että henkilö ei kannata jotain tai on täysin eri mieltä jostakin, saa arvon –100 ja vastausvaihtoehto 2 arvon –50. Asteikon myönteiset vastaukset 4 ja 5 puolestaan saavat arvot + 50 ja + 100. Tasapainoindessien avulla saa nopean kuvan siitä, onko suhtautuminen johonkin ilmiöön keskimäärin myönteistä vai kielteistä.

7.2.2 Kuntarakenne – itsenäisyys

Luottamushenkilöiden suhtautuminen kuntarakenteeseen seuraa pääpiirteittäin kesällä 2011 syntynyttä hallitus-oppositioakselia. Pääosa oppositiopuolueiden, Keskustan ja Perussuomalaisen, kuntapäättäjistä pitää oman kunnan itsenäisyyttä itseisarvona ja

vastustaa kuntarakenteen kehittämistä kuntaliitosten avulla. Kokoomuksen, SDP:n ja Vihreiden luottamushenkilöillä itsenäisyysindeksin arvo on keskimäärin negatiivinen, mikä tarkoittaa sitä, että vastaajat suhtautuvat myönteisesti kuntaliitoksiin eivätkä pidä oman kunnan itsenäisyyttä itseisarvona. Näin ollen voidaan todeta, että ainakin periaatteellisella tasolla pääministeri Jyrki Kataisen kaavailema kuntauudistus (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelma 22.6.2011) pohjautuu päähallituspuolueiden kuntaedustajien näkemyksiin. Pienimpien hallituspuolueiden, KD:n ja RKP:n kuntapäättäjäriveissä, kuntauudistussuunnitelmat eivät kuitenkaan herätä vastakaikua. Itsenäisyysindeksin perusteella KD:n ja RKP:n luottamushenkilöiden arvomaailma muistuttaa enemmän oppositioapuolueiden kuin päähallituspuolueiden kuntapäättäjien arvomaailmaa.

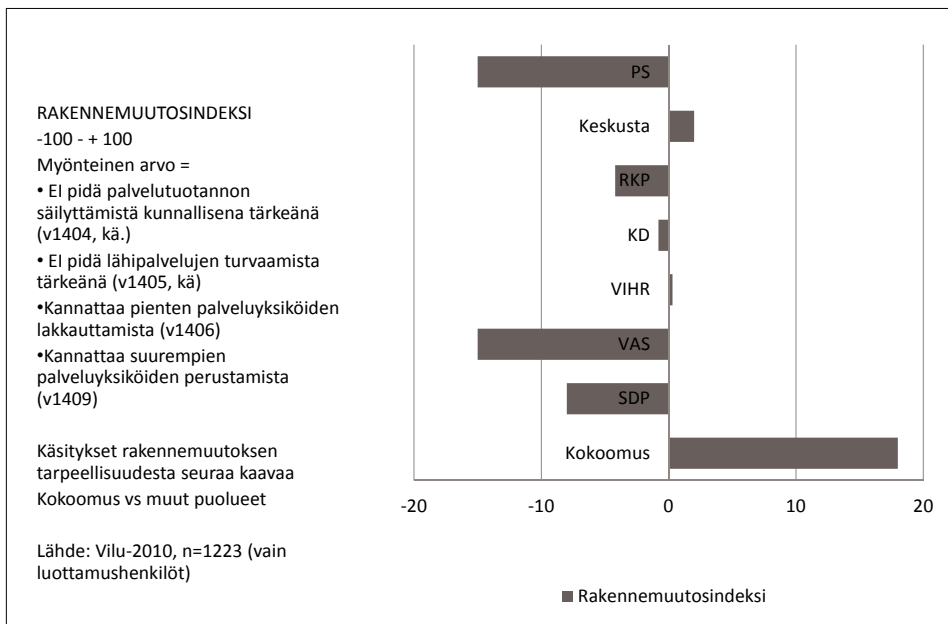


Kuvio 7.1. Eri puolueiden luottamushenkilöiden näkemykset kuntarakenteesta ja kuntien itsenäisyydestä ARTTU-tutkimuskunnissa 2010 (n = 1123). Indeksien keskiarvot asteikolla -100 - +100.

7.2.3 Palvelurakenteen kehittäminen

Palvelurakenneindeksi kertoo, että kunnalliset luottamushenkilöt suhtautuvat kielteisesti pienten yksikköjen lakkauttamiseen ja suurten yksikköjen perustamiseen, ja yleisesti ottaen katsovat, että sekä lähipalvelujen säilyttäminen että palvelutuotannon säilyminen kunnallisissa käsissä ovat tärkeitä asioita. Tässä asiassa tärkein jakolinja kulkee Kokoomuksen ja muiden puolueiden välillä, mutta voidaan myös havaita hienoinen vasemmisto-oikeistoasetelma. Kokoomuksen kunnalliset luottamushenkilöt pitävät selvästi muita useammin palveluverkon keskittämistä tärkeänä, eivätkä pidä palvelutuotannon säilymistä kunnallisena myös vastaisuudessa niin arvokkaana asiana.

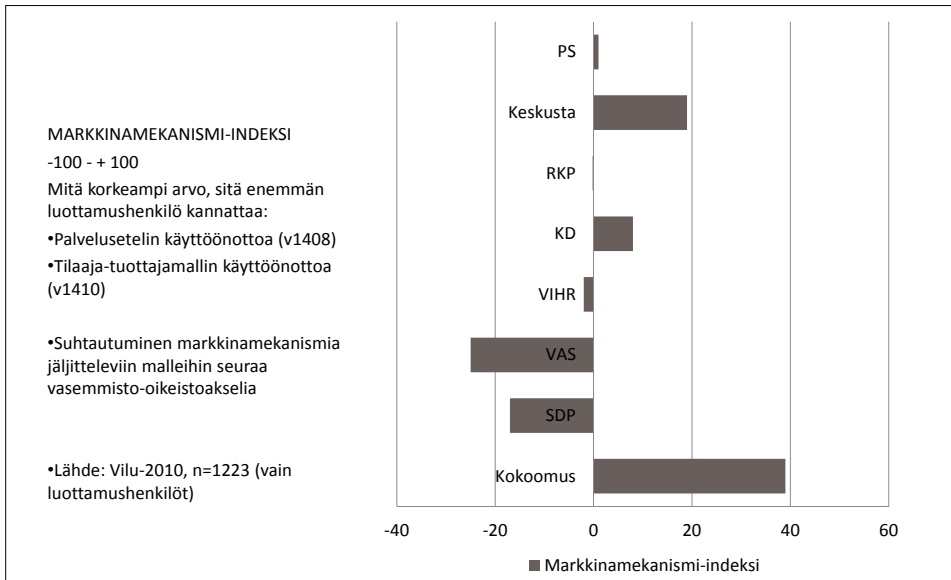
Keskustan, vihreiden, ja KD:n osalta indeksikeskiarvo on lähellä nollaa, mikä kertoo, että näiden puolueiden riveistä löytyy sekä palvelurakenteen keskittämistä puoltavia että sitä vastustavia luottamushenkilöitä. Vasemmistoliiton, SDP:n, Perussuomalaisten ja RKP:n luottamushenkilöt sen sijaan pitävät ilmiötä enemmän negatiivisena kuin positiivisena.



Kuvio 7.2. Eri puolueiden luottamushenkilöiden näkemys palvelurakenteen kehittämisestä ARTTU-tutkimuskunnissa 2010 (n = 1123). Indeksien keskiarvot asteikolla -100 - +100.

7.2.4 Markkinamekanismi

Julkisella sektorilla on viimeisen 20 vuoden aikana otettu käyttöön markkinamekanismeja jäljitteleviä toimintatapoja, esimerkiksi kunnallisten palvelutuotannon kilpailuttamista tai palvelusetelimalleja, jotka kannustavat palvelujen käyttäjiä valitsemaan eri palvelutuottajien välillä. Markkinamekanismi-indeksi mittaa suhtautumista palvelusetelien käyttöönottoon sekä tilaaja-tuottajamalliin. Tämän indeksin osalta näkemykset jakautuvat melko selvästi vasemmisto-oikeistoakselin mukaan. Vastaavanlainen kaava on todettu muun muassa Ruotsissa (Gilljam et al. 2010, 34–37). Palvelusetelitä ja tilaaja-tuottajamallia vastustetaan Vasemmistoliiton ja SDP:n kunnallisten luottamushenkilöiden keskuudessa, mutta kannatetaan Kokoomuksessa, Keskustassa ja Kristillisdemokraattisessa puolueessa. Perussuomalaisten, Ruotsalaisen kansanpuolueen ja Vihreiden saamat keskiarvot ovat lähellä nollaa, mikä tarkoittaa sitä, että puolueen sisällä ollaan asiasta montaa eri mieltä.



Kuvio 7.3. Eri puolueiden luottamushenkilöiden näkemykset markkinamekanismista ARTTU-tutkimuskunnissa 2010. Indeksien keskiarvot asteikolla -100 - +100.

7.2.5 Vaihtoehtoiset demokratiamallit

Neljäs tarkastelu-ulottuvuus sisältää kolme muuttujaa, jotka yhteensä kuvaavat puolueiden luottamushenkilöiden suhtautumista edustuksellista demokratiaa täydentäviin toimintatapoihin: kansanäänestykseen, pormestariin ja kunnanosaan hallintoon. Kansanäänestyksiin ja vaaleilla valittuun pormestariin valtaosa luottamushenkilöistä suhtautuu kielteisesti. Kuvio on tuttu aikaisemmista vastaavista tutkimuksista (Pikkala 2005, 111–119, Gilljam et al. 2010, 28). Sen sijaan enemmistö vastaajista suhtautuu myönteisesti väittämään ”Kunnanosaan hallintoa tarvitaan lähidemokratian turvaamiseksi”. Kunnanosaan hallinnon kannatus on lisääntynyt aikaisempiin tutkimuksiin verrattuna (Pikkala 2005, 127, 130).

Taulukko 7.3. Suhtautuminen vaihtoehtoisin demokratiamalleihin 2010 puoluekannan mukaan tarkasteltuna (n = 1223). Muuttujien keskiarvot asteikolla -100 - +100.

	Kansanäänestys	Pormestariin	Kunnanosaan hallinto
Hallituspuolueet 2011–			
Kokoomus	-49	-24	18
SDP	-29	-44	30
Vasemmistoliitto	3	-39	39
Vihreät	11	-8	49
Kristillisdemokraatit (KD)	-15	-15	26
Ruotsalainen kansanpuolue	-10	-10	33
Oppositioapuolueet 2011–			
Keskusta	-29	-46	35
Perussuomalaiset	44	3	45

Kaikkien kolmen muuttujan osalta mielipiteet jakautuvat selvimmin akselilla vanhat puolueet vs. uudet puolueet. Vaihtoehtoisia demokratiamalleja kannatetaan eniten Perussuomalaisten ja Vihreiden kuntapäätäjien keskuudessa. Nihkeimmin uusiin malleihin suhtautuvat Kokoomuksen, SDP:n ja Keskustan kuntapäätäjät. Näillä puolueilla on vankka asema olemassa olevassa päätöksentekokoneistossa, mitä saattaa vaikuttaa kielteiseen suhtautumiseen edustuksellista demokratiaa täydentäviin toimintamalleihin.

7.3 Puolueiden profiilit

Edellä kuvattujen neljän tarkastelunäkökulman perusteella muodostuu kuva puolueiden profiilista kunta-asioissa. Taulukosta 7.4 löytyy yhteenveto kunkin puolueen sijoittumisesta suhteessa kuntarakenteeseen, palvelurakenteeseen, markkinamekanismiin ja vaihtoehtoisiin demokratiamalleihin. Yhteenvetona voidaan todeta, että puolueiden ideologiset näkemyserot heijastuvat yllättävänkin tarkasti luottamushenkilöiden vastauksista. Tämä viestii siitä, ettei kunnallispolitiikka ole vain pragmaattista käytännön asioiden hoitamista.

Kokoomus nousi vuoden 2011 eduskuntavaaleissa Suomen suurimmaksi puolueeksi ja samalla pääministeri- ja kuntaministeripuolueeksi. Kokoomuksen kuntakehittämiprofilia voidaan indeksien perusteella kuvailla teknokraattiseksi. Kokoomuksen riveissä suurempien kunta- ja palveluyksiköiden kannatus on selkeätä. Myös markkinamekanismien käyttöönottoa kunnallisessa palvelutuotannossa pidetään suotavana asiana ja edustuksellista demokratiaa täydentäviin keinoihin suhtaudutaan skeptisesti.

Toisen päähallituspuolueen SDP:n profiilissa korostuu pohjoismaisen hyvinvointikunnan vaaliminen. SDP:n kunnalliset luottamushenkilöt suhtautuvat varovaisen myönteisesti suurempiin kuntayksiköihin, samalla kuin palvelujen keskittäminen, markkinamekanismin käyttöönotto ja demokratian uudet mallit saavat melko tylyn vastaanoton. Perinteisesti SDP, samoin kuin sen pohjoismaiset sisarpuolueet ovat suosineet melko suuria kuntayksiköitä, koska palvelutarjonnan yhdenvertaisuus ja palvelutuotannon säilyminen julkisen sektorin tehtävänä on katsottu tärkeäksi (Strandberg 1998).

Vasemmistoliiton kunnallisten luottamushenkilöiden vastauksissa korostuu olemassa olevien rakenteiden suosiminen. Itsenäisyysindeksin osalta vastaajajoukko on jakautunut. Joillekin vasemmistolaisille nykyisenkaltaisen kuntarakenteen säilyttäminen on tärkeätä, toisille ei. Palvelurakennemuutokset, markkinamekanismi sekä vaihtoehtoiset demokratiamallit saavat yleisesti ottaen skeptisen vastaanoton.

Vihreät erottuvat muiden puolueiden joukosta siinä, että toisaalta ne eivät pidä itsenäisyyttä itseisarvona ja toisaalta ne suhtautuvat muita myönteisemmin kansanäänestyksiin, pormestarimalliin sekä kunnanosahallintoon. Vihreiden linjaa voisi kuvata urbaaniksi. Vihreiden tärkeimmät tukikohdat löytyvät suurista kaupungeista. Toisaalta vihreät verrattain uutena poliittisena toimijana suosivat ratkaisuja, jotka eivät ole sidottuja perinteiseen kunnalliseen päätöksenteko-organisaatioon.

Kristillisdemokraattiset kuntapäätäjät korostavat kuntien itsenäisyyden merkitystä ja suhtautuvat melko myönteisesti palveluseteleihin ja tilaaja-tuottajamalliin.

Tämä yksilön valinnanvapautta korostava näkemys sopii hyvin yhteen puolueen yleisen linjan kanssa. Esimerkiksi päivähoidon osalta KD on painottanut perheiden valinnanvapauden tärkeyttä.

Ruotsalaisen kansanpuolueen luottamushenkilöt vaalivat nykyistä kuntarakennetta ja suhtautuvat keskimäärin neutraalisti palvelurakennemuutoksiin, markkinamekanismiin ja demokratian uusiin malleihin. RKP:n poliittiseen profiiliin vaikuttaa se, että puolueella toisaalta on erittäin vahva enemmistöasema joissakin kunnissa, toisaalta se on pieni puolue muiden joukossa isoimmissa kunnissa. Neutraalin keskiarvon takana löytyy näin ollen monenlaista suhtautumista asioihin.

Keskustan vahva asema kuntakentällä näkyy luottamushenkilön arvoissa. Pienkuntien valta-alueelle kuntien itsenäisyys on tärkeä asia. Samalla enemmistö puolueen luottamushenkilöistä suhtautuu myönteisesti palvelurakennemuutoksiin sekä markkinamekanismin käyttöönottoon kunnallisessa palvelutuotannossa.

Perussuomalaiset ovat suhteellisen uusi toimija kunnallispolitiikassa. Puolueen esiinnousu maakunnissa näkyy kuntien itsenäisyyttä korostavassa ja rakennemuutoksia vastustavassa asenteessa. Perussuomalaisten suhtautuminen vaihtoehtoihin demokratiamalleihin on myönteinen, mikä kielii puolueen vielä selkiintymättömästä asemasta virallisessa päätöksentekokoneistossa.

Taulukko 7.4. Puolueet ja kuntasektorin kehittäminen: Puolueiden profiilit luottamushenkilöiden näkökulmasta ARTTU-tutkimuskunnissa 2010. Indeksien keskiarvot asteikolla -100 - +100.

	Kuntarakenne [Itsenäisyys]	Palvelurakenne [Keskittäminen]	Markkinamekanismin käyttöönotto	Vaihtoehtoiset demokratiamallit
Hallituspuolueet 2011-				
Kokoomus	-17	+18	+39	-18
SDP	-9	-8	-16	-14
Vasemmistoliitto	+2	-15	-25	-14
Vihreät	-24	0	-2	+16
Kristillisdemokraatit (KD)	+7	-1	+8	-5
Ruotsalainen kansanpuolue	+11	-4	0	0
Oppositiopuolueet 2011-				
Keskusta	+22	+2	+19	-13
Perussuomalaiset	+45	-15	+1	+32

7.4 Puolue vai kotikunta?

Yllä esitetyt luvut antavat kuvan siitä, mitä kunkin puolueen luottamushenkilöt keskimäärin ajattelevat asioista. Muutamana puolueen kohdalla on jo aiemmin todettu, että suhteellisen neutraali keskiarvo voi kätkeä alleen vastakkaisia käsityksiä samasta asiasta. Seuraavien analyysien tarkoituksena on selvittää, vaihtelevatko puolueiden luottamushenkilöiden arviot kuntakoon mukaan. Toisin sanoen ajatteleeko esimerkiksi kokoomuslainen päättävä samalla tavalla itsenäisyydestä riippumatta siitä toimiiko hän pienessä vai suuressa kunnassa. Tilastollisista ja tutkimuseettisistä syistä tarkasteluun otetaan vain kolme suurinta puoluetta, Kokoomus, SDP ja Keskusta. Näiden puo-

lueiden osalta yhteenlaskettu vastausmäärä (KOK 281, SDP 262, Keskusta 258) on tarpeeksi suuri, jotta aineistoa voitaisiin tarkastella jaettuna pienempiin ryhmiin.

Kokoomuksen osalta kahden kuntaryhmän luottamushenkilöiden vastaukset poikkeavat yleisestä kaavasta. Alle 5 000 asukkaan kunnissa kokoomuslaiset päättäjät arvostavat kunnan itsenäisyyttä, eivät tue palvelutuotannon keskittämistä suurempiin yksiköihin ja suhtautuvat muista kokoomuslaisista päättäjistä poiketen myönteisesti vaihtoehtoisiin demokratiamalleihin. Todettakoon, että vastausten määrä tässä ryhmässä on vähäinen (n = 10) joten varovaisuus tulosten tulkinnassa on paikallaan. Näyttää kuitenkin siltä, että pienkuntien päättäjien tahto puolustaa oman kunnan olemassaoloa näkyy myös kokoomuslaisten vastauksissa. Toisen poikkeuksen muodostavat 10 000–20 000 asukkaan kuntien kokoomuslaiset päättäjät, jotka pitävät itsenäisyyttä tärkeänä ja vastustavat kuntaliitoksia. Tämän kuntaryhmän ytimen muodostavat suurten kaupunkien kehyskunnat (esimerkiksi Lempäälä, Lieto, Lapua, Mustasaari), missä suhtautuminen mahdollisiin liitoksiin on yleensä ollut kielteistä (taulukko 7.5).

Taulukko 7.5. Kokoomuksen luottamushenkilöiden näkemykset kuntakehittämisen suunnasta ARTTU-tutkimuskunnissa 2010 kuntakokoluokittain tarkasteltuna. Indeksien keskiarvot asteikolla -100 - + 100

	Kaikki vastaajat	Alle 5 000 as.	5 001– 10 000 as.	10 001– 20 000 as.	20 001– 50 000 as.	Yli 50 000 as.
Itsenäisyys	-17	+19	-29	+17	-5	-32
Palvelurakenteen keskittäminen	+18	-8	+17	+11	+19	+23
Markkinamekanismi	+39	+30	+40	+40	+32	+43
Vaihtoehtoiset demokratiamallit	-18	+10	-21	-9	-20	-22
n =	281	10	29	33	64	120

SDP:n kuntapäättäjät ajattelevat suunnilleen samalla tavalla palvelurakenteesta, vaihtoehtoisista demokratiamalleista ja markkinamekanismin käytöstä riippumatta siitä, missä kuntakontekstissa he toimivat. Kahden pienimmän kuntaryhmän (alle 5 000 ja 5 000–10 000 asukasta) sosiaalidemokraattiset luottamushenkilöt arvostavat, samalla tavalla kuin Kokoomuksen pienkuntapäättäjät, kunnallista itsenäisyyttä enemmän kuin puoluetoverinsa suurissa kunnissa (taulukko 7.6).

Taulukko 7.6. SDP:n luottamushenkilöiden näkemykset kuntakehittämisen suunnasta ARTTU-tutkimuskunnissa 2010 kuntakokoon mukaan. Indeksien keskiarvot asteikolla -100 - + 100.

	Kaikki vastaajat	Alle 5 000 as.	5 001– 10 000 as.	10 001– 20 000 as.	20 001– 50 000 as.	Yli 50 000 as.
Itsenäisyys	-9	+24	+7	-10	-4	-32
Palvelurakenteen keskittäminen	-8	-12	-7	-9	-7	-7
Markkinamekanismi	-16	-1	-3	-15	-26	-20
Vaihtoehtoiset demokratiamallit	-14	-8	-9	0	-15	-21
n =	262	14	48	28	70	100

Keskustan kuntapäättäjien näkemykset eivät poikkea paljoa eri kuntakokoluokkien kunnissa. Riippumatta kunnan koosta keskustalaiset luottamushenkilöt arvostavat itsenäisyyttä, tukevat markkinamekanismin käyttöönottoa kunnallisessa palvelutuotannossa sekä suhtautuvat skeptisesti kansanäänestyksiin ja pormestarimalliin. Palvelurakenteen kehittämistä ollaan puolueessa monta eri mieltä, mikä näkyy neutraalina keskiarvona. Pienimmässä ja suurimmassa kuntakokoluokissa keskiarvo on lievästi miinuksella ja muissa ryhmissä lievästi positiivinen. Erot ovat kuitenkin tilastollisessa mielessä mitättömiä (taulukko 7.7).

Taulukko 7.7. Keskustan luottamushenkilöiden näkemykset kuntakehittämisen suunnasta ARTTU-tutkimuskunnissa 2010 kuntakoon mukaan. Indeksien keskiarvot asteikolla -100 - +100.

	Kaikki vastaajat	Alle 5 000 as.	5 001– 10 000 as.	10 001– 20 000 as.	20 001– 50 000 as.	Yli 50 000 as.
Itsenäisyys	+22	+34	+16	+14	+29	+17
Palvelurakenteen keskittäminen	+2	-8	+10	+7	+7	-3
Markkinamekanismi	+19	+16	+24	+15	+22	+18
Vaihtoehtoiset demokratiamallit	-13	-17	-17	-9	-13	-10
n =	258	55	56	47	51	69

Tarkastelu kunnan Paras-ratkaisun mukaan syventää yleiskuvaa itsenäisyysulottuvuuden osalta. Kuntaliitoskunnissa toimiva luottamushenkilö ei puolueesta riippumatta arvosta itsenäisyyttä yhtä paljon kuin muiden kuntaryhmien luottamushenkilöt. Keskustalainen kuntaliitoskunnan luottamushenkilö pitää yhä itsenäisyyttä tärkeänä arvona (+13), mutta selvästi vähemmän kuin kollegansa kahdessa muussa kuntaryhmässä (+26, +27). Sanonta ”Where you stand depends on where you sit” kuvailee hyvin havaittuja yhteyksiä puoluekannan, kuntakoon ja kehittämisenäkemyksen välillä. Ideologiset erot näkyvät yllättävänkin hyvin luottamushenkilöiden vastauksissa. Samalla kunnallinen luottamushenkilö, puoluekannasta riippumatta, on valittu puolustamaan omaa kotikuntaansa. Kokemus toimimisesta tietystä kuntakontekstissa heijastuu näkemyksiin kuntarakenteen, palvelujen ja demokratian kehittämistä.

8 Päätelmät

8.1 Kunnallinen päätöksenteko on vakaa ilmiö

Kunnallinen päätöksenteko on, useimpien poliittisten instituutioiden tapaan, luonteeltaan hyvin vakaa ilmiö. Riippumatta siitä, vaihtuiko valtuuston poliittinen enemmistö viime vaaleissa vai ei, valtuuston on Kuntalain mukaan vahvistettava veroprosentti marraskuun loppuun mennessä, hyväksyttävä ensi vuoden budjetti ennen vuodenvaihdetta ja hyväksyttävä viime vuoden tilinpäätös juhannuksen tienoilla. Huolimatta siitä, onko kyseessä kuntaliitoskunta vai yhteistoiminnan tien valinnut kunta, hallituksen jäsenillä on muita luottamushenkilöjä vahvempi usko siihen, että voivat vaikuttaa asioiden kulkuun. Tämä johtuu muun muassa siitä yksinkertaisesta asiasta, että hallituksen jäsenet yleensä käyttävät enemmän aikaa luottamustehtäviensä hoitoon kuin rivivaltuutetut ja lautakuntien jäsenet.

Tanskalaiset tutkijat Rikke Berg ja Ulrik Kjær (2007, 172–197) kuvailevat kunnallispolitiikkaa poliittisen pääoman kiertokulkuna. Kunnallisella päätöksentekijällä on tietty alkupääoma, joka koostuu vaaleissa saavutetusta luottamuksesta, aikaisemmasta kokemuksesta sekä henkilökohtaisista ominaisuuksista. Käytännön kunnallispolitiikassa päätöksentekijät investoivat alkupääomaansa käytännön poliittisiin tekoihin sekä alliansseihin muiden toimijoiden kanssa. Näiden investointien tuotto kasvattaa puolestaan poliitikkojen alkupääomaa.

Periaatteessa kuntaliitos tai muu suuri rakenteellinen muutos voisi katkaista kunnallispoliittisen pääoman kiertokulun. Kyselyn tulokset kuitenkin osoittavat, että ulkoisten rakenteiden muutos samalla laukaisee konservatiivisia voimia. Kuntaliitoskuntien valtuustoihin valittiin enemmän kokeneita luottamushenkilöitä kuin muiden kuntien valtuustoihin. Kuntaliitoskuntien organisaatiot heijastavat tasapainoilua vanhan ja uuden välillä. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen pelisäännöt on muotoiltu siten, että päätöksenteko kunnan tulevaisuudesta on voinut pysyä mukavuusalueen sisällä. Pelisäännöt eivät esimerkiksi Tanskan kuntauudistuksen pelisääntöjen tapaan katkaise totuttuja poliittisia toimintamalleja. Kunta, jonka päättäjille ja kuntalaisille kuntaliitos on vastenmielinen asia, on voinut ratkaista uudistussyksilön yhteistoiminnan avulla. Joissakin syvenevän yhteistyön kunnissa kuntaliitosvastaisuus näyttää olevan teko, joka kasvattaa johtavien luottamushenkilöiden poliittista pääomaa.

Kärjistäen kyselytutkimuksen tulokset voitaisiin tiivistää kahdeksi lauseeksi:

- Kunnallisten luottamushenkilöiden käsitykset ja toiminta ovat muuttuneet yllättävän vähän vuodesta 1995.

- Kunta- ja palvelurakennemuutoksen ja sen käytännön toimintavaihtoehtojen vaikutukset kunnallisten luottamushenkilöiden käsityksiin ja toimintaan ovat yllättävän vähäisiä.

Kuitenkin raportin sisältämissä erillisanalyseissä on havaittu muun muassa seuraavaa:

- Luottamustehtäviin käytetty aika on lisääntynyt selvästi 2000-luvulla.
- Kunta- ja palvelurakennemuutos on kuntapäätäjien silmin hyvin monimuotoinen ilmiö.
- Näkemykset kuntarakenteen, kunnallisen palveluorganisaation ja kunnallisen demokratian kehittämistä ovat vahvasti riippuvaisia vastaajan poliittisesta taustasta.
- Luottamushenkilöiden käsitykset omista vaikuttamismahdollisuuksistaan ovat vahvistuneet viimeisen viidentoista vuoden aikana. Henkilön keskeinen asema päätöksenteko-organisaatiossa ja kunnallispolitiikan parissa vietetyt tunnukset kasvattavat tunnetta siitä, että pystyy vaikuttamaan asioihin.
- Päätöksentekoilmapiiri on luonteeltaan hyvin paikallinen ilmiö, jota on vaikea selittää tavanomaisten henkilö- ja kuntaominaisuuksien avulla.

Raportin tulokset muodostavat mosaiikin, josta erottuu muutama eheämpi kokonaisuus, joihin on lopuksi syytä paneutua tarkemmin.

8.2 Erilaiset poliittiset järjestelmät

Tutkimuskunnat muodostavat keskenään hyvin erilaisia poliittisia toimintaympäristöjä. Analyseissä on usean muuttujan osalta todettu vaihtelua pienten ja suurten kuntien välillä. On syytä alleviivata, että nämä erot usein ovat seurausta paikallisten poliittisten toimintaympäristöjen erilaisuudesta. Kunnallisen demokratian olosuhteet, heikkoudet ja vahvuudet ovat erilaisia – eivät parempia tai huonompia – niin pienissä kunnissa kuin isoissa kaupungeissakin.

Taulukkoon 8.1 on koottu joitakin tarkastelun ääripääkuntia – alle 5 000 asukkaan sekä yli 50 000 asukkaan kuntia – luonnehtivia indikaattoreita. Alle 5 000 asukkaan kunta on tavallaan suomalaisen kunnallishallinnon prototyyppi. Vielä vuonna 2010 yli 40 prosenttia kaikista suomalaisista kunnista kuuluivat tähän kuntaryhmään. Yli 50 000 asukkaan kuntia on lukumäärältään vähemmän, mutta niiden merkitys kuntakentän kokonaisuuden kannalta on suuri, koska melkein puolet suomalaisista (47,3 %) asuu nykyään isoissa kaupungeissa. Alle 5 000 asukkaan kunnissa asuu enää vajaa 8 prosenttia väestöstä.

Kunnallispolitiikan mittakaava ja toimijarakente erottavat ääripääkunnat toisistaan. Yli 50 000 asukkaan kunnan kunnanhallituksen jäsen viettää kaksinkertaisen määrän tunteja viikossa kunnallispolitiikan parissa ja käy kaksi kertaa useammin kokouksissa kuin kollegansa alle 5 000 asukkaan kunnassa. Alle 5 000 asukkaan kunnissa yhdestä valtuustopaikasta kamppaili vaaleissa 2008 keskimäärin kaksi ehdokasta, yli 50 000 asukkaan kunnissa keskimäärin seitsemän ehdokasta. Pienimmissä kunnissa poliittinen päätöksenteko edellyttää kompromisseja keskimäärin kahden tai kolmen

poliittisen ryhmän välillä, isoimmissa kunnissa keskimäärin viisi ryhmää on vallan kahvassa kiinni. Alle 5 000 asukkaan kuntien päättäjistä 43 prosenttia arvioi pystyvänsä vaikuttamaan paljon kunnan sisäisiä asioita koskeviin päätöksiin, yli 50 000 asukkaan kunnissa vastaava luku on 37 prosenttia. Kummankin ääripääryhmän päättäjien mukaan oma kunta pärjasi hyvin kilpailussa siitä, missä kunnassa on hyvä asua ja elää. Suurten kuntien päättäjien arviot (73 % arvioi että oma kunta sijoittuisi hyvin kuvitteellisessa kilpailussa) ovat tässä suhteessa hieman myönteisempiä kuin pienkuntien päättäjien arviot (64 %).

Pienkuntien hyviä käytäntöjä on vaikea siirtää suurempiin kuntiin, koska pienten kuntien päättäjien kokemukset esimerkiksi vaikuttamispyrkimysten onnistumisesta perustuvat siihen, että päätöksenteon mittakaava on yksinkertainen ja näin hyvin hallitsevissa oleva. Dahl & Tufta (1973) toteavat klassisessa kirjassaan ”Size and Democracy”, että pienten ja homogeenisten demokraattisten yksikköjen legitimitetti perustuu siihen, että päättäjillä on paljon vaikutusvaltaa harvoin asioihin. Suurten yksiköiden demokraattinen legitimitetti perustuu päätöksenteon moniarvoisuuteen ja päätöksentekojärjestelmän kykyyn huolehtia eteen tulevista haasteista (system capacity). Kapasiteetin hinnaksi koituu usein heikompi yhteys päättäjien ja kansalaisten välillä.

Kärjistäen voitaisiin väittää, että jotkut nykymuotoisen kuntajärjestelmän ominaisuuksista sopivat paremmin pienille homogeenisille kunnille ja jotkut taas suurille kaupungeille. Kuten ajankäyttöä koskevasta luvusta kävi ilmi, luottamustehtävien ajankäyttöpaineet ovat suurissa kaupungeissa merkittäviä. Pienissä, alle 5 000 asukkaan kunnissa nykymuotoinen, vapaaehtoistoimintaan rinnastettavissa oleva luottamushenkilöjärjestelmä toimii vielä hyvin. Sen sijaan pienimpien kuntien kyky selvittää nykymuotoisen kuntajärjestelmän kaikista palveluvaatimuksista on rajallinen. Mahdollinen uusi kuntauudistus, jonka tavoitteena on isommat kunnat, jotka paremmin selviävät palvelutuotannosta ja sen rahoituksesta, luo myös paineita muuttaa nykyistä päätöksentekojärjestelmää sellaisille yksiköille paremmin sopivaksi.

Taulukko 8.1. ARTTU-ohjelman pienimmän ja suurimman kuntakokoluokan kuntien tarkastelua kunnallista demokratiaa kuvaavien lukujen valossa 2010.

	Alle 5 000 asukkaan kunnat	Yli 50 000 asukkaan kunnat
Ehdokkaita/valtuustopaikka 2008	2,2	6,8
Vallan keskittyminen-hajautuminen, keskiarvo (1 = keskittynyt yhdelle toimijalle)	2,4	4,8
Hallituksen kokousten lukumäärä vuonna 2010	17,2	35,6
Hallituksen jäsenen ajankäyttö luottamustehtäviin 2010, tuntia/viikko	7,96	16,45
Osuus vastaajista, joka kokee pystyvänsä vaikuttamaan kunnan sisäisiin asioihin	42,5 %	36,6 %
Osuus vastaajista, joka arvioi että oma kunta sijoittuisi hyvin kilpailussa siitä, missä kunnassa on hyvä asua ja elää	64,3 %	73,0 %
Poliittisen päätöksentekoympäristön luonne	Yksinkertainen	Kompleksi
Demokraattisen päätöksenteon vahvuus	Konsensus	Moniarvoisuus

8.3 Ristiriitainen yhteistoiminta

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen kuntauudistus suunnitelmat ovat nostaneet kunnallisen yhteistoiminnan keskustelun keskiöön. Hallituksen tavoitteleman kuntauudistuksen yhdeksi tavoitteeksi on asetettu hallinnon yksinkertaistaminen ja kunnallisten yhteistoiminta-alueiden määrän väheneminen (Pääministeri Kataisen hallituksen hallitusohjelma 22.6.2011, 75). Hallitusohjelman käsitys kunnallisesta yhteistoiminnasta merkitsee 180 asteen käännoä suhteessa aikaisempaan, kuntayhteistyötä suosivaan linjaan.

Kuntapäätäjien suhtautuminen kuntien väliseen yhteistoimintaan on ristiriitaista:

- Enemmistö vastaajista (55,5 %) kannattaa väittämää ”Kuntien tulisi tehdä nykyistä enemmän yhteistyötä liitosten sijaan”. Aikaisempien vastaavien tutkimusten tapaan kunnalliset päättäjät suhtautuvat periaatteessa myönteisesti yhteistoimintaan muiden kuntien kanssa (Pikkala 2005).
- Luottamushenkilöt kokevat kuitenkin vaikuttamisen yhteistyössä hoidettaviin asioihin vaikeaksi. Vain 11 prosenttia vastaajista kokee voivansa vaikuttaa kuntayhtymien palvelutuotantoon ja vain 19 prosenttia kokee pystyvänsä vaikuttamaan seutukunnallisiin asioihin.
- Vaikka yleinen kritiikki yhteistoiminta-alueita kohtaan on ollut niiden organisatorinen sekavuus, yhteistoiminta-alueiden päättäjät kokevat sosiaali- ja terveyspolitiikkaa koskevaa päätöksentekoa selkeämpänä kuin muiden kuntien päättäjät.

Tulokset kertovat kahdesta asiasta. Ensinnäkin, vaikka kunnallisen yhteistoiminnan haitat ovat hyvin päätäjien tiedossa, monet näkevät yhä yhteistoiminnan vaihtoehdon, kuntaliitoksen, hyvin epämieluisana vaihtoehtona. Kunnallisia päättäjiä on vaikea saada vakuuttuneiksi kunnalliseen yhteistoimintaan liittyvästä demokratiavajeesta, jos vaihtoehtona on toisenlainen demokratiavaje, nimittäin oman kunnan itsenäisyyden menettäminen. Ilmiö ei ole sidottu vain Suomen oloihin, vaan pikemminkin luonteeltaan universaali (Négrier 2003, Brantgärde 1974, Eythórsson 1998).

Toiseksi, kuten todettiin kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanoa koskevassa luvussa, järjestelmä joka ulkopuolisen silmin näyttää sekavalta, voi organisaatiossa mukana olevan silmissä näyttää järkevältä. Lisäksi kunnallinen toiminta on luonteeltaan hyvin vakaata ja kunnallinen päätöksenteko tarkoin ohjelmoitua. Valtuutetun kannalta toiminnan siirtyminen kunnan omasta toiminnasta yhteistoiminta-alueen vastuulle tarkoittaa kärjistäen, että sosiaali- ja terveydenhuollon menot käsitellään toisen budjettimomentin alla kuin aikaisemmin. Ellei mitään dramaattista tapahdu käytännön toiminnassa uuden organisaation takia, luottamushenkilöt eivät välttämättä huomaa muutosta. Luottamushenkilöillä on harvoin suoraa kosketusta yhteistyötä kunnan palvelutuotantoon, vaikka tämä järjestetään kunnan omana toimintana.

8.4 Poliitiikan ja hallinnon välisten valtasuhteiden hiljainen muutos

Hiljainen, mutta merkittävä muutos, joka näkyy tarkasteltaessa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vastauksissa vuodesta 1995, on poliittisten päättäjien lisääntynyt usko siihen, että voivat vaikuttaa asioihin. Sekä lautakuntajäsenten, rivivaltuutettujen että hallituksen jäsenten arviot omista vaikuttamismahdollisuuksistaan ovat muuttuneet myönteiseen suuntaan viidentoista vuoden aikana. Viranhaltijoiden vaikutusvalta-arviot ovat pysyneet suunnilleen samalla tasolla. Viranhaltijoilla on edelleen vahva asema suomalaisissa kunnissa, mikä näkyy esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuutosten toimeenpanoa koskevassa osiossa, missä viranhaltijoiden mielipiteet miellettiin uudistusta paljon edistäneeksi tekijäksi.

Kuitenkin tulokset näyttävät, että poliittisen johtajuuden merkitys on kasvanut. Kunnanhallituksen rooli on tullut yhä keskeisemmäksi kunnallisessa päätöksenteossa. Hallituksen rooli korostuu muutostilanteissa, mikä näkyy ajankäyttötilastoista. Ajankäyttöpaineiden myönteinen puoli on, että mitä enemmän tunteja luottamushenkilö viettää politiikan parissa, sitä paremmin hän tuntee asiat ja pystyy vaikuttamaan niihin. Tämän lisäksi henkilöyhteydet valtuuston ja muiden luottamuselinten välillä ovat vahvistuneet verrattuna viidentoista vuoden takaiseen tilanteeseen. Vaikka vain harva kunta on ottanut käyttöön valiokuntamallin, missä perinteisten sektorilautakuntien tilalle on perustettu valtuutetuista koostuvia jaostoja, yhä useammassa kunnassa pidetään tärkeänä, että keskeisille lautakuntapaikoille valitaan vaaleissa kuntalaisten luottamuksen saaneita valtuutettuja. Kuntauutisoinnissa puhutaan usein kriiseistä: uhkaavasta demograafisesta kriisistä, kunnallistalouden kriisistä, palvelutarjonnan kriisistä sekä kunnallisen demokratian kriisistä. Kuntapäätäjien vastauksista heijastuva kuva kunnallisesta päätöksenteosta on kriisiraportoinnin vastapainoksi monelta osin melko myönteinen.

Kirjallisuusluettelo

Airaksinen Jenni, Arto Haveri & Minna Vallo (2005): Seutuyhteistyön tilinpäätös. Seutukuntien tukihankkeen loppuarvio. Tampere: Tampereen yliopisto.

Baldersheim Harald & Lawrence Rose (eds) (2010): Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders. Hampshire, Palgrave McMillan,

Berg Rikke & Ulrik Kjær (2007): Lokalt politisk lederskab. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Boyne George A (1998): Public Choice Theory and Local Government. A Comparative Analysis of the UK and the USA. Hampshire: Palgrave.

Brantgårde Lennart (1974): Kommunerna och kommunblocksbildningen. Göteborg: Göteborg studies in politics 4 (Diss.)

Buch Roger & Jørgen Elklit (red.)/(2007): Nye kommunevalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Bäck Henry (2000): Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid. Malmö: Liber.

Bäck Henry (2004): Av de många ett. Västra Götalandsregionens politiker. Partipolitiska och territoriella skiljelinjer. Göteborg: Göteborgs Universitet, Förvaltningshögskolan.

Dahl Robert A & Edward Tufte (1973): Size and Democracy. Stanford University Press.

Erlingsson, Gissur Ó, Erik Wängmar & Jörgen Ödalen (2011): "Kommunsammanläggningarna 1952–1974. Hur blev de politiskt möjliga?" Offentlig förvaltning/Scandinavian Journal of Public Administration 14, 3–4: 3–36

Eythórsson, Grétar Thór (1998): Kommunindelningsspolitik i Island. Staten, kommunerna och folket om kommunsammanslagningar. Göteborg: CEFOS vid Göteborgs Universitet.

Gilljam Mikael, David Karlsson & Anders Sundell (2010): Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati. Stockholm: Kommentus förlag.

Hannus Arno, Pekka Hallberg & Anne E. Niemi (2009): Kuntalaki. Helsinki, WSOYpro.

Infolaari. Harjavallan kunnan tiedotuslehti 1/2009.

Jokinen Esa, Tuula Heiskanen & Risto Nakari (2011): Henkilöstö Paras-uudistuksessa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Acta nro 228.

Joutsenon kaupungin ja Lappeenrannan kaupungin yhdistymissopimus 2007.

Jäntti Anni & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.)(2009): Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2005–2008. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Acta nro 215.

Kaarakainen Minna & Vuokko Niiranen & Juha Kinnunen (2010): Rakenteet muuttuvat – mihin suuntaan? Sosiaali- ja terveystalouden Paras-hankkeessa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 6. Acta nro 219 ja verkkojulkaisu. Itä-Suomen yliopiston sosiaali- ja terveystalouden tutkimuskeskus.

johtamisen laitos & Suomen Kuntaliitto.

Kallio Olavi, Jari Tammi, Pentti Meklin ja Jarmo Vakkuri (2011): Rakennemuutoksen taloushyötyjä odotellessa. Kunta- ja palvelurakennemuutostutkimus kuntatalouden näkökulmasta vuosina 2000-2010. Väliraportti. Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 17.

Koski Arto (2007): Monikuntaliitokset. Taitavasta toteutuksesta hyviin käytäntöihin. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kurikka Päivi, Kaija Majoinen & Marianne Pekola-Sjöblom (2005): Edustuksellisen demokrati-an tila kunnissa valtuustokaudella 2001–2004. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Acta nro 173.

L 365/1995 Kuntalaki

L 167/2007 Kunta- ja palvelurakennemuutostutkimuksesta

L 1698/2009 Kuntajakolaki

Laamanen, Elina (2007): Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Acta 194.

Leinamo Kari (2010): Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista. Vuosina 2001–2009 toteutettujen maaseutu–kaupunki -kuntaliitosten tarkastelua. Vaasa: Vaasan yliopisto, Levóninstituutin tutkimuksia 131.

Meklin Pentti (toim.)(2010): Parasta Artun mitalla. Kuntien lähtötilanteen ja kehittämispotentiaalin arviointia. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Mouritzen Poul Erik (red.)(2006): Stort er godt. Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Mouritzen Poul Erik (red.)(2010): Opfundet til lejligheden. Evaluering af regionernes politiske styreform. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Négrier, Emmanuel (2003): "A French Urban Powershift? The Political Constuction of Metropolization." French Politics 2003, 1, 175–198.

Nielsen Peder (2003): Kommunindelning och demokrati. Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige. Uppsala: Uppsala universitet (Diss)

Nousiainen, Jaakko (2000): "Suomalaisen parlamentarismen kolmas kehitysvaihe: konsensusaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta" Poliitikka 42:2, 83–96.

Paloheimo, Heikki (2008): "Ideologiat ja ristiriitaisuudet" teoksessa Paloheimo Heikki & Tapio Raunio (toim.) Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä, s. 27–60.

Pekola-Sjöblom Marianne (2011): Kuntalaiset uudistuvissa kunnissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Acta nro 229.

Pikkala, Sari (2005): Kunta päättäjän perspektiivistä. Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995–2003. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Acta nro 176.

Pikkala, Sari (2007): Ei enää ehdokkaaksi. Tutkimus valtuustoluopujista ja luopumisen taustoista 1996–2004. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Acta nro 192.

Pikkala, Sari (2009): Avhoppare och utslagna. Personomsättning i finländska kommunfullmäktige. Åbo: Åbo Akademi (Diss.).

Pikkala Sari (2011): Parasta naisille? Kuntaliitokset ja naisten edustus kuntien johdossa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 7. Åbo Akademi & Suomen Kuntaliitto. Verkkojulkaisu.

Puustinen Alisa ja Vuokko Niiranen (2011): Rakenteet, päätöksenteko ja toiminta sosiaali- ja terveyspalveluissa. SOTEPA – Sosiaali- ja terveyspalvelut Paras-hankkeessa. Väliraportti. Itä-Suomen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 16.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. <http://www.vn.fi>

Saglie Jo (red.)(2009): Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse. Oslo: Abstrakt forlag A/S.

Seinäjoen kaupungin, Nurmon kunnan ja Ylistaron kunnan yhdistymissopimus 2007.

Sharpe, L.J. (1970): "Theories and Values of Local Government". Political Studies Vol XVIII, No 2, 153–174.

Soikkanen Hannu (1996): Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsinki: Maalaiskuntien liitto.

Statistiska centralbyrån (2008): Förtroendevalda i kommuner och landsting 2007. En rapport om politikerantal och representativitet. Örebro: SCB-tryck.

Stenvall Jari et al (2009): Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2009.

Strandberg Urban (1998): Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994. Hedemora: Gidlunds förlag.

Strömberg Lars & Jörgen Westerståhl (red.)(1983): De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar. Stockholm: Publica.

Tilastokeskus. Kunnallisvaalit 2008. Helsinki, Tilastokeskus.

Vakkuri Jarmo, Olavi Kallio, Jari Tammi, Pentti Meklin & Heikki Helin (2010): Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Acta nro 218.

Vallagen, SFS 2005:837 (http://www.val.se/det_svenska_valsystemet/lagar/vallagen/index.html)

VNS 09/2009: Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta. Helsinki.

Internetlähteet

Myöliike, Lappeenranta <http://www.myo.fi> (6.2.2012)

Yhteinen Sipoomme, <http://www.ysi.fi> (6.2.2012)

Turun yliopiston valtio-opin laitoksen ylläpitämä valtaindeksisivusto <http://powerslave.val.utu.fi> (6.2.2012)

Oikeusministeriön vaalisivusto <http://www.vaalit.fi> (6.2.2012)

Liite 1. Kyselylomake



Syyskuu 2010

10/83/2010

Luottamushenkilö- ja viranhaltijakysely 2010

Paras-arviointitutkimusohjelma (ARTTU)

A. TAUSTAKYSYMYKSIÄ

1) Kuntanne?

2) Jos edustatte kuntaa, jossa on tehty kuntaliitos 2007 tai myöhemmin, mikä oli kotikuntanne ennen liitosta?

3) Vain viranhaltijoille: Asutteko kunnassa, jossa työskentelette?

Kyllä Ei

4) Asemanne kunnassa? (merkitse tarvittaessa useampi vaihtoehto)

- Valtuutettu
 Hallituksen jäsen
 Lautakunnan jäsen
 Johtava viranhaltija

5) Toimialanne? (merkitse tarvittaessa useampi vaihtoehto)

- Yleishallinto
 Sosiaali- ja terveystoimi
 Sivistys- ja kulttuuritoimi
 Tekninen toimi/ympäristötoimi

6) Onko teillä luottamustehtäviä seuraavissa toimielimissä? (merkitse tarvittaessa useampi vaihtoehto)

- Kuntayhtymä
 Muu kuntien välinen yhteistyöelin
 Kuntatyönantajan ja henkilöstön yhteistoimintaelin
 Kunnan yhtiö/liikelaitos

B. YLEISKYSYMYKSIÄ KUNNAN TOIMINNASTA JA TALOUDESTA

7) Kuvitelkaa tilanne, jossa kunnat kilpailevat keskenään siitä missä kunnassa tai kaupungissa on "hyvä asua ja elää". Miten arvioisitte nykyisen kotikuntanne sijoittuvan kilpailussa?

	1	2	3	4	5	
Erittäin huonosti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Erittäin hyvin

8) Kuvitelkaa tilanne, jossa (kaupunki)seudut kilpailevat keskenään. Miten arvioisitte nykyisen seutunne/kaupunkiseutunne sijoittuvan kilpailussa?

	1	2	3	4	5	
Erittäin huonosti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Erittäin hyvin

9) Seuraavassa esitetään joukko kuntanne talouteen ja hallintoon liittyviä väittämiä. Mitä mieltä olette niistä?

Arvioikaa asteikolla 1-5; 1 = täysin eri mieltä, 5 = täysin samaa mieltä.

	1	2	3	4	5
1. Kuntani talous on hyvin hoidettu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. On parempi korottaa kunnallisveroa kuin karsia kunnallisia palveluja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Kuntani itsenäisyys on niin tärkeä, että olen valmis sen takia tinkimään palveluista ja/tai hyväksymään verojen korottamisen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Kuntia tulisi yhdistää kuntaliitoksilla suuremmiksi yksiköiksi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Kuntien tulisi tehdä nykyistä enemmän yhteistyötä keskenään kuntaliitosten sijaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

C. KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUS

10) Miten paljon kunta- ja palvelurakennemuutos (Paras) on mielestänne muuttanut toimintaa ja päätöksentekoa kunnassanne viimeisen viiden vuoden aikana?

Arvioikaa asteikolla 1-5 (erittäin vähän - erittäin paljon).

	1	2	3	4	5
Erittäin vähän	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Erittäin paljon					

11) Mitä mieltä olette käynnissä olevasta Paras-uudistuksesta oman kuntanne kannalta?

Valitkaa jokin vastausvaihtoehdoista "Kyllä", "Ei" tai "En osaa sanoa".

	Kyllä	Ei	En osaa sanoa
1. Pidän kuntani tekemiä päätöksiä kunnan tulevaisuudesta järkevinä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Pidän kuntani valintoja tulevaisuuden kannalta riittävinä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12) Kun arvioitte kunnallisen päätöksenteon toimivuus, miten seuraavat asiat ovat kehittyneet viimeisen viiden vuoden aikana?

Arvioikaa asteikolla 1-5; 1 = heikentynyt merkittävästi, 5 = parantunut merkittävästi.

	1	2	3	4	5
1. Kuntatalouden tasapaino	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Palveluvalvoiteista selviäminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Palvelujen saavutettavuus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Palvelujen laatu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Kunnallinen päätöksenteon sujuvuus/toimivuus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. Henkilöstön saatavuus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. Kunnan kilpailukyky	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8. Kuntalaisten viihtyminen kunnassa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
9. Kunnan toiminnan kustannustehokkuus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
10. Kunnan toiminnan vaikuttavuus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13) Miten arvioitte seuraavien asioiden vaikuttaneen Paras-uudistukseen liittyvään päätöksentekoon kunnassanne?

Arvioikaa asteikolla 1-5; 1 = jarruttanut merkittävästi, 5 = edistänyt merkittävästi.

	1	2	3	4	5
1. Kuntalaisten mielipiteet uudistuksesta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Aiempi kuntien välinen yhteistoiminta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Kunnan taloudellinen tilanne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Paikallisen median kannat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Naapurikuntien ratkaisut uudistuksen toteuttamisesta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. Muiden kuntien ratkaisut uudistuksen toteuttamisesta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. Kuntani luottamushenkilöiden mielipiteet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8. Kuntani viranhaltijoiden mielipiteet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
9. Elinkeinoelämän mielipiteet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
10. Paras-uudistusta koskeva valtionohjaus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
11. Paras-puitelaki	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
12. Taloudelliset kannusteet (esim. yhdistymisavustukset)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14) Kun ajattelette oman kuntanne palvelutuotantoa ja palveluverkkoa, miten tärkeinä pidätte seuraavia asioita?

Arvioikaa asteikolla 1-5; 1 = ei lainkaan tärkeä, 5 = erittäin tärkeä.

	1	2	3	4	5
1. Sosiaali-toimen ja perusterveydenhuollon syvenevä yhteistyö	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon syvenevä yhteistyö	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Palvelujen järjestäminen ikäryhmittäin (elämänkaariajattelu)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Palvelutuotannon säilyttäminen kunnallisena	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Lähipalvelujen turvaaminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. Pienten palveluyksiköiden lakkauttaminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. Lukion ja ammatillisen koulutuksen syvenevä yhteistyö	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8. Palvelusetelin käyttöönotto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
9. Suurempien palveluyksiköiden perustaminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
10. Tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
11. Sähköisen asioinnin kehittäminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

15) Kun ajattelette oman kuntanne sosiaali- ja terveyspalveluja, kuinka arvioitte Paras-uudistuksen vaikuttavan niiden kehitykseen?

Arvioikaa seuraavia väittämiä asteikolla 1-5; 1 = täysin eri mieltä, 5 = täysin samaa mieltä.

	1	2	3	4	5
1. Kunnassani vallitsee yksimielisyys sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Kuntani terveyspolitiikkaa koskeva päätöksenteko on selkeätä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Perusterveydenhuollossa lääkäripalvelut ovat helposti kuntalaisten saatavilla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Kuntani vanhuspalveluiden rakenteen vastaavat ikäihmisten tarpeita	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Lasten ja perheiden hyvinvointia koskeva valtuustotasoinen suunnitelma ohjaa kunnassani palveluiden järjestämistä yli toimialarajojen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen suuremmissa toimintaorganisaatioissa turvaa henkilöstön saatavuuden ja ammattitaidon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. Sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakkaille kehitetään jatkuvasti uusia osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

16) Arvioikaa asteikolla 1-5 (täysin eri mieltä-täysin samaa mieltä) miten Paras-uudistus vaikuttaa kuntanne opetuspalvelujen kehitykseen.

	1	2	3	4	5
1. Lisää kunnan mahdollisuuksia edistää lasten ja nuorten kehitystä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Parantaa koulutuksellista tasa-arvoa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Ei ole tärkeä uudistus opetuspalvelujen kehittämisen kannalta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Heikentää opetuspalvelujen saavutettavuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Parantaa opetuspalvelujen laatua	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. Keskiittää opetuspalvelujen johtamisjärjestelmää	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. Parantaa erityisopetuksen ja oppilashuollon järjestämistä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8. Mahdollistaa kuntien ja koulujen koon suurentumisen myötä koulutuspalveluiden monipuolistamisen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
9. Vaikuttaa kuntien ja koulujen suurentumisen myötä opettajien henkilökohtaista suhdetta oppilaisiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

D. KUNNALLINEN PÄÄTÖKSENTEKO

17) Miten moneen asiaan pyritte itse luottamushenkilönä ja/tai viranhaltijana vaikuttamaan?

	1	2	3	4	5
Vain joihinkin kysymyksiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hyvin moniin kysymyksiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18) Miten tuloksellinen olette vaikuttamispyrkimyksissänne?

	1	2	3	4	5
Ei juurikaan tuloksellinen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hyvin tuloksellinen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19) Saatteko esittelijältä/ muulta viranhaltijalta omasta mielestänne riittävästi tietoa tehtäviin päätöksiin ja päätösten oletettuihin seurausvaikutuksiin?

	1	2	3	4	5
Ei juuri lainkaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Riittävästi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20) Miten arvioitte yleistä ilmapiiriä eri osapuolten välillä kuntanne asioiden hoidossa?**Arvioikaa ilmapiiriä asteikolla 1-5; 1 = hyvin ristiriitainen, 5 = hyvin yhteistyöhaluinen.**

	1	2	3	4	5
1. Johtavien luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden välillä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Toimielinten ja hallinnon välillä yleensä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Hallintokuntien / toimialojen välillä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Hallintokuntien / toimialojen sisällä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Valtuustoryhmien välillä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. Kunnan viranhaltijoiden ja henkilöstöjärjestöjen välillä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. Kunnan johdon ja henkilöstön välillä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8. Kunnan viranhaltijoiden ja kuntalaisten välillä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
9. Kunnan viranhaltijoiden ja elinkeinoelämän välillä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
10. Kunnan ja naapurikuntien välillä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
11. Kunnan ja kuntayhtymien/muiden yhteistyöelinten välillä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
12. Kunnan ja valtion välillä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
13. Kuntakonsernin eri yksiköiden välillä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
14. Kunnan johdon ja tiedotusvälineiden välillä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

21) Miten paljon koette voivanne kunnallisena päätöksentekijänä/viranhaltijana vaikuttaa seuraaviin asioihin?**Arvioikaa vaikutusmahdollisuuksianne asteikolla 1-5; 1 = ei lainkaan, 5 = hyvin paljon.**

	1	2	3	4	5
1. Kunnan budjetti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Kaavoitusasiat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Kunnan oma palvelutuotanto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Kuntayhtymien palvelutuotanto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Kunnan henkilöstöpolitiikka	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. Kunnan toiminnan rahoitus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. Suhteet valtioon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8. Seutukunnalliset asiat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
9. Maakunnalliset asiat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
10. Kunnan kansainvälinen toiminta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
11. Kunnan osallistuminen erilaisiin kehittämishankkeisiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
12. Informaatioteknologiaa koskeva strateginen suunnittelu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
13. Kunnan visio ja strategiat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
14. Kunnan omistajaohjaus ja konsernipolitiikka	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
15. Elinkeinpolitiikka	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

22) Mitä mieltä olette seuraavista kunnallista demokratiaa koskevista väittämistä?**Arvioikaa väittämiä asteikolla 1-5; 1 = täysin eri mieltä, 5 = täysin samaa mieltä.**

	1	2	3	4	5
1. Kunnallisvaaleissa tulisi voida äänestää internetin välityksellä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Tärkeistä asioista päätettäessä tulisi aina järjestää kunnallinen kansanäänestys	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Kunnan johtoon tulisi valita pormestari suoralla kansanvaalilla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Kannatan äänestysikärajan laskemista 16 vuoteen kunnallisvaaleissa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Valtuustaloitteet häiritsevät tehokasta valtuustotyöskentelyä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. Todellista päätösvaltaa kunnissa käyttävät viranhaltijat, evät luottamushenkilöt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. Kuntayhteistyön yleistymisen heikentää kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8. Kunnanosaohallintoa tarvitaan lähidemokratian turvaamiseksi, etenkin kuntakoon kasvaessa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
9. Kuntalaisten vaatimukset ovat kohtuuttomia suhteessa kunnan todellisiin toimintamahdollisuuksiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
10. Kuntalaisten pitäisi kaiken kaikkiaan ottaa suurempi vastuu omasta elämästään ja elinympäristöstään	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

23) Erilaiset kunta-valtio -suhteeseen liittyvät tekijät vaikuttavat kuntien toimintaan.

Arvioikaa seuraavien tekijöiden vaikutusta oman kuntanne mahdollisuuksiin suoriutua tehtävistään asteikolla 1-5; 1 = vaikeuttavat paljon, 5 = helpottavat paljon

	1	2	3	4	5
1. Kansalaisten subjektiivisten oikeuksien yksityiskohtainen sääntely	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Kunnallishallintoa koskevat määräykset	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Palvelujen järjestämistä koskevat säädökset	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Kuntien tehtäviä/velvoitteita koskevat säädökset	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Valtionosuuksien jakoperusteet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. Yhteisöverojen jakoperusteet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. Kunnallisia palvelumaksuja koskevat määräykset	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8. Valtakunnalliset kehittämissuunnitelmat (esim. Kaste-ohjelma, terveyden ja hyvinvoinnin politiikkaohjelma, OSAAVA-ohjelma)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
9. Kunta- ja palvelurakennemuutostus (Paras)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
10. Peruspäivähoito-ohjelma	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

E. LOPUKSI ESITÄMME VIELÄ MUUTAMAN TAUSTAKYSYMYKSEN**24) Syntymävuotenne?****25) Sukupuolenne?**

Mies Nainen

26) Äidinkielenne?

Suomi Ruotsi Muu, mikä

27) Koulutuksenne? (merkitse korkein tutkinto)

- Kansa-/peruskoulu
- Ammattikoulu/ -kurssi
- Ylioppilas (ei ammattikoulutusta)
- Opisto-/koulutason tutkinto
- Alempi korkeakoulututkinto (myös vastaava amk-tutkinto)
- Ylempi korkeakoulututkinto (myös vastaava amk-tutkinto)
- Muu, mikä

28) Montako vuotta yhteensä olette toimineet jossakin kunnallisessa luottamustoimessa tai johtavana viranhaltijana?

	Ei kokemusta	1-4 vuotta	5-8 vuotta	9-12 vuotta	13-16 vuotta	Yli 16 vuotta
1. Kunnanvaltuusto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Kunnanhallitus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Lautakunta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Muu kunnallinen luottamustehtävä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Johtavana viranhaltijana	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

29) Puoluejäsenyys?

- Sitoutumaton
- Vas. - Vasemmistoliitto
- SDP - Suomen Sosialidemokraattinen Puolue
- PS - Perussuomalaiset
- Kesk. - Suomen Keskusta
- RKP - Ruotsalainen kansanpuolue
- KD - Suomen Kristillisdemokraatit
- Kok. - Kansallinen Kokoomus
- Vihr. - Vihreä liitto
- Muu puolue
- Muu valitsija-yhdistys

Kysymykset 30-33 vain luottamushenkilöille

30) Nykyinen työnantajanne?

- Kunta, jossa toimin luottamushenkilönä
- Muu kunta
- Kunnan yhtiö/liikelaitos
- Kuntayhtymä
- Valtio/muu julkinen
- Järjestö
- Yritys
- Oma yritys/itse työllistynyt
- Ei työelämässä

31) Arvioikaa montako tuntia viikossa käytätte kunnallisten luottamustehtävien hoitoon (mukaan lukien mahdolliset puoluetehtäväanne).**32) Mikä seuraavista vaihtoehtoista kuvaa parhaiten kokemuksianne kunnallisten luottamustehtävien vaatimasta ajankäytöstä?**

- Voisin käyttää nykyistä enemmän aika luottamustehtävieni hoitoon
- Luottamustehtävien hoito vie sopivasti aikaa
- Luottamustehtävien hoito vie liian paljon aikaa

33) Asetutteko pyydettyä kunnallisvaaliehdokkaaksi seuraavissa vaaleissa 2012?

- Kyllä
- Ehkä
- En

Yhteistiedot:

Åbo Akademi
Valtiotieteiden laitos
Julkishallinto
Siv Sandberg
Vänrikinkatu 3 A
20500 Turku

Acta-sarjassa vuodesta 2009 lähtien ilmestyneet julkaisut

Aiemmin ilmestyneet Acta-sarjan julkaisut osoitteessa: <http://www.kunnat.net> -> Toimialat -> Kuntakehitys ja tutkimus -> Acta-tutkimusjulkaisut

- 208 Pekka Juntunen, Veli-Pekka Nurmi, Jari Stenvall: Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509267.
- 209 Risto Nakari, Stefan Sjöblom: Toimiva kunnallinen palveluorganisaatio. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509269.
- 210 Kari Ahokas: Kasvukunnan johtajana. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509272.
- 211 Jari Stenvall, Jenni Airaksinen: Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509279.
- 212 Santtu von Bruun, Torsti Kirvelä: Suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509283.
- 213 Anne Korhonen: Yksityisyys ja henkilötietojen suoja kunnallisessa virantäytössä. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509285.
- 214 Marjukka Weide: Ulkomailla syntyneenä suomalaisessa kunnallispolitiikassa. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509297.
- 215 Anni Jäntti & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.): Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2005–2008. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509300.
- 216 Ilpo Laitinen: Tietoperustainen johtaminen – Case Helsinki. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509309.
- 217 Raine Mäntysalo, Lasse Peltonen, Vesa Kanninen, Petteri Niemi, Jonne Hytönen & Miska Simanainen: Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509310.
- 218 Jarmo Vakkuri, Olavi Kallio, Jari Tammi, Pentti Meklin & Heikki Helin: Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Kunta- ja paikallistalouden lähtökohdat Paras-hankkeessa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3. 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509313.
- 219 Minna Kaarakainen, Vuokko Niiranen & Juha Kinnunen (toim.): Rakenteet muuttuvat – mihin suuntaan? Sosiaali- ja terveyspalvelut Paras-hankkeessa. Lähtötilanteen kartoitus. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 6. 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509319.
- 220 Atte Honkasalo: Hyvinvointipalveluiden tuottavuuden mittaaminen. 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509331.
- 221 Juhani Määttä: Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen. 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509322.
- 222 Mikko Komulainen: Ulkoistaminen kunnissa. 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509324.
- 223 Jenni Airaksinen, Helena Tolkki & Toni K. Laine: Paras palvelutuotanto – peruskunnasta peruskallioon? Kalliolainen tilaaja-tuottaja-sovellus ja kunnan ohjaustunne: Peruspalvelukuntayhtymä Kallion toimintamallin arviointi. Käynnissä olevat ja käynnistettävät Paras -lain mukaiset sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueet muodostavat uudenlaisia palvelujen järjestämisen ja tuotannon ohjausjärjestelmiä, jotka eroavat varsin merkittävästi yksittäisen kunnan ohjaustavasta. Kallion peruspalvelukuntayhtymän arviointi käsittelee Nivalan, Ylivieskan, Alavieskan ja Sievin kuntien alueelle rakennettua yhteistoiminta-alueorganisaatiota ja alueella sovellettua ohjaus- ja johtamisjärjestelmää. Tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti kuntien kokemusta vaikutusvallastaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen. Arvioinnin tulosten perusteella Kallion peruspalvelukuntayhtymä on esimerkki onnistuneesta kuntien yhteistoiminnasta ja yhteisen organisaation ylätasoin toimijoiden sitoutumisesta. Samalla Kallio on kuitenkin varoittava esimerkki muutosjohtamisen ja fuusioitumisen hankaluudesta sekä siitä, mitä tapahtuu jos henkilöstön jotkut osat jäävät muutoksen ulkopuolelle. Yhteistoiminta-alueet muodostavat moniulotteisen johtamis- ja ohjauskokonaisuuden, joissa huolellisesti suunniteltu omistajaohjausjärjestelmä ja yhteiset strategiset sekä tulokelliset päämäärät eivät riitä, vaan huomiota on jo fuusion alkuvaiheessa kiinnitettävä muutoksen etenemiseen organisaation linjahierarkiassa aina asiakasrajapintaan asti. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509338.
- 224 Arto Haveri, Jari Stenvall, Kaija Majoinen & Marianne Pekola-Sjöblom: Kunnallisen itsehallinnon

peruskivet. Julkaisu haastaa lukijansa pohtimaan, onko meillä Suomessa varaa rapauttaa kunnallinen itsehallinto. Mikä merkitys itsehallinnollisesti vahvoilla kunnilla voisi olla siinä kamppailussa, jota suomalainen yhteiskunta käy selviytyäkseen tulevaisuuden haasteista? Mitkä ovat kunnalliseen itsehallintoon kohdistuvat uhat ja mahdollisuudet toimintaympäristön nopean muuttumisen vuoksi? Teos sisältää yhteensä 30 tieteellistä artikkelia ja käytännön puheenvuoroa kunnallisesta itsehallinnosta niin talouden, politiikan kuin oikeudenkin näkökulmasta. Kirjoittajat ovat eri alojen tutkijoita ja käytännön vaikuttajia. 2011. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509339.

- 225 **Ilkka Vohlonen, Jan Klavus, Veli Koistinen, Tuula Talvinko, Martti Virtanen: Terveystuhoon rahoituksen optimaalinen väestön koko:** Rahoituspoliittinen tutkimus väestön sairastamiseen perustuvasta ennakoinnista. Tutkimus oli rahoituspoliittinen arvio siitä, kuinka hyvin suomalainen nykyiseen kuntarahoitukseen perustuva rahoitusmalli mahdollistaa väestön odotettavissa olevaan sairastamiseen perustuvan rahoituksen suunnittelun. Samalla VAKKA-hanke antoi tietoja muiden terveydenhuollon rahoitusmallien arviointia varten. Erityisesti tarkasteltiin erikoissairaanhoidon osalta sitä, mikä olisi vakuutusmatemaattisesti laskettuna kunnan väestön optimikoko, jos lähtökohtana on kunnan väestön sairastumisen ja siihen liittyvien sairaanhoidon kustannusten ennustettavuus mahdollisimman tarkasti. Hankkeessa käytettiin perusaineistona valtakunnallisia kuntakohtaisia poistoilmoitustietoja (HILMO) edellisen kymmenen (2000–2009) vuoden ajalta, jotka luokiteltiin DRG-ryhmiin (Diagnosis Related Grouping) kustannusten laskemiseksi. Hanke toteutettiin Suomen Kuntaliiton johdolla verkostohankkeena, jossa oli mukana kuusi sairaanhoidonpiiriä. Hankkeen toteuttamisesta vastasi Oy Audiapro Ab yhteistyössä Itä-Suomen yliopiston kanssa. Tämän rahoituspoliittisen tutkimuksen tulokset osoittavat yksiselitteisesti sen, alle 20 000 asukkaan kunnissa on sairastamisen ja vastaavien kustannusten ennustaminen lähes mahdotonta. Tutkimus myös osoitti toisaalta myös sen, että ei ole perusteita kansallisen tason rahoituspoliittiselle vaihtoehdolle. Tutkimuksesta on vastannut Itä-Suomen yliopiston Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitoksen tutkijaryhmä yhdessä maan johtavien alan asiantuntijoiden kanssa. 2011. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509340.
- 226 **Harri Jalonen, Kim Aarva, Pekka Juntunen, Harri Laihonen, Ilpo Laitinen, Antti Lönnqvist: Arvoverkkoa kokemassa – saaliina tuottavuutta ja innovaatioita.** Kirja liittyy yhteiskunnalliseen keskusteluun hyvinvointipalvelujen tulevaisuudesta. Kirjan lähtökohtana toimii ajatus siitä, että hyvinvointipalvelujen tuottaminen edellyttää palvelujen tuottamiseen ja johtamiseen liittyvien perusoleusten kyseenalaistamista ja uudelleen arviointia. Erityisenä haasteena kirjoittajat pitävät julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyötä palvelujen tuottamisessa ja kehittämisessä. Selvää on, että niukkenevat resurssit ja muutokset palvelutarpeissa eivät itsestään muutu tuottavuudeksi ja uusiksi palveluinnovaatioiksi. Yhteistyöhön liittyvän tuottavuus- ja innovaatiopotentialin lunastamisen edellytyksenä on, että yksittäisten organisaatioiden sijaan huomio kohdistetaan erilaisista toimijoista koostuvaan hyvinvointipalvelujärjestelmään. Kirjassa tarkastellaan hyvinvointipalvelujärjestelmän johtamista ja kehittämistä sekä tuottavuuden että innovaatioiden näkökulmista. Kirjassa esitetään myös käytännön toimenpide-ehdotuksia hyvinvointipalvelujärjestelmän johtamisen kehittämiseksi. Kirja muodostuu kahdesta osasta. Ensimmäinen osa koostuu kuudesta artikkelista, joissa kussakin avataan hyvinvointipalvelujärjestelmän johtamisen haasteita erilaisista teoreettisista näkökulmista. Empiirisen tarkastelun kohteena artikkeleissa toimii Helsingin sosiaaliviraston arvoverkko. Arvoverkolla tarkoitetaan kokonaisuutta, joka muodostuu sosiaaliviraston järjestämisvastuulla olevien hyvinvointipalvelujen tuottamisesta sekä sitä lähellä olevasta toiminnasta. Helsingin sosiaaliviraston arvoverkkoa hyödynnetään artikkeleissa idealahteenä, pohdinnan katalysaattorina ja toimenpide-ehdotusten sovelluskohteena. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509343.
- 227 **Ilona Lundström: Kuntien palveluhankintojen murros.** Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Sairaankuljetusta, konsulttipalveluja, siivousta, vieroitushoitoa, jätteen kuljetusta, lääkärikonsultaatioita, joukkoliikennettä, arviointia, tietojärjestelmäpalveluja, elinkeinon kehittämistä, matkapuhelinliikennettä, pesäpalveluja ja rahoitusta. Muun muassa näitä palveluja kunnat ostavat. Tutkimuskohteena ovat palveluhankinnat siitä syystä, että ne ovat yksi vaikeimmista julkisten hankintojen alueista, jolla sekä ostajilla että myyjillä on kiistatta paljon ongelmia. Tutkimuksessa tarkastellaan kuntien julkisia palveluhankintoja ja niiden hankintaprosessissa esiintyviä ongelmia. Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä siitä, mitä ongelmia kuntien palveluhankinnoissa esiintyy, mistä ongelmat johtuvat sekä sitä, missä palveluissa ongelmia esiintyy. Tutkimuksessa etsitään yhteyksiä palveluhankintojen ongelmien ja kuntien hallinnan muutoksen välillä sekä tuotetaan tutkimukseen perustuvaa tietoa kuntien palve-

- luhankintojen kehittämisen tueksi. 2011. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509345.
- 228 **Esa Jokinen, Tuula Heiskanen & Risto Nakari: Henkilöstö PARAS-uudistuksessa.** Juhlapuheissa henkilöstö on kuntayönantajan tärkein voimavara, mutta miten hallinnolliset ja rakenteelliset uudistukset kohtaavat henkilöstön työelämän arjen? Jääkö Paras-uudistus henkilöstölle kysymysmerkiksi joissain kunnissa? Millaisiin kuntiin ja mihin toimintoihin suurimmat haasteet näyttäisivät kasautuvan? Muun muassa näihin kysymyksiin etsitään vastauksia osana PARAS-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU) toteutetussa henkilöstötutkimuksessa. Raportissa selvitetään sosiaali-, terveystyö- ja koulutoimen henkilöstön työelämän laatua ja kuvataan PARAS-uudistuksen alkuvaiheen tilannetta 40 tutkimuskunnassa. Tutkimus perustuu vuoden 2009 henkilöstökyselyyn ja sisältää vertailuja KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelmassa vuosina 1995, 1998 ja 2003 toteutettujen vastaavien kyselyjen tuloksiin. Tutkimuksesta on vastannut Tampereen yliopiston Työelämän tutkimuskeskuksen tutkimusryhmä. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509347.
- 229 **Marianne Pekola-Sjöblom: Kuntalaiset uudistuvissa kunnissa.** Tutkimusraportti on osa Paras-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU) ja perustuu syksyllä 2008 tehtyyn laajaan kuntalaiskyselyyn kaikkiaan 65 kunnassa. Tutkimuksessa kartoitetaan kuntalaisten mielipiteitä Paras-uudistuksen alkuvaiheessa, ennen lukuisten kuntaliitosten ja yhteistoiminta-alueiden perustamista. Kyselyyn vastasi kaikkiaan noin 13 000 henkilöä ja vastausprosentti oli 46. Tutkimusaineiston keräämisestä on vastannut Kuntaliiton Kuntakehitys- ja tutkimusyksikkö. Kuntalaistutkimuksessa selvitetään muun muassa miten kuntalaiset oman kotikuntansa osalta arvioivat kunnallisten palvelujen hoitoa ja saavutettavuutta, kunnallisten päätöksenteon toimivuutta, omia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiaan sekä Paras-uudistusta. Tutkimuksen avulla piirretään kuvaa myös kuntalaisten samaistumisesta kotikuntaan sekä muihin alueellisiin kokonaisuuksiin. Soveltuvien osien tuloksia verrataan myös aikaisempiin KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelman kuntalaiskyselyjen tuloksiin. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509355.
- 230 **Tuula Jäppinen: Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta.** Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. Innovaatiot, kilpailukyky ja osaaminen ovat nousseet maamme alue- ja elinkeinokehittämisen keskeisiksi käsitteiksi. Myös tuore 2000-luvun kunta-alan tutkimus suuntautuu julkisen sektorin innovaatioihin hallinnon, palvelujen, innovaatioprosessin, johtamisen ja julkisten hankintojen näkökulmista. Uusimmassa keskustelussa esiin nousevat innovaatioiden avoimuus, asiakkaiden rooli ja verkostot, jotka yhdistyvät avoimen innovaation käsitteessä. Tutkimuksen aiheena on julkisen sektorin käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Sen tavoitteena on kuvata miten palvelujen käyttäjät osallistava avoin innovaatiotoiminta on hyödynnettävissä kuntien palvelujen kehittämisessä. Samalla tutkimus tuo kolmen tapausesimerkin avulla esiin kuntien innovaatiotoiminnan uusia mahdollisuuksia osana laajempaa hyvinvointi- ja yhteiskuntapolitiikkaa. 2011. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509362.
- 231 **Olli Hokkanen: Kaupunkipolitiikkaa edunsaajille?** Urbaani poliittistaloudellinen tutkimus kaupunkipolitiikan tavoitteista Yhdysvalloissa, Suomessa ja Isossa-Britanniassa jatkaa ja syventää kaupunkipoliittista keskustelua aikaisempien Suomen Kuntaliiton kaupunkipoliittisten tutkimuksen pohjalta – nyt politiikan oikeudenmukaisuuden ja eri edunsaajien näkökulmista. Missä järjestyksessä kaupunkipolitiikan näkökulmat tulisi ensinnäkin huomioida? Miksi tiettyinä aikoina tehdään tietynlaista kaupunkipolitiikkaa? Kuinka oikeudenmukaisesti kaupunkipolitiikat painottuvat kokonaisuuden edun ja ryhmien kapeiden etujen kannalta? Miten selittää painotuseroja? Tutkimus hakee selitystä näihin kysymyksiin poliittisen taloustieteen käsitteistöllä ja tarkastelee kaupunkipolitiikkaa eri edunsaajien näkökulmista. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509368.
- 232 **Jaana Leinonen: ”Monelta suunnalta on suitsia suussa mutta niiden kanssa on eletävä”.** Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Jaana Leinosen väitöskirjatutkimuksessa tarkastellaan kuntajohtamista kunnanjohtajien näkökulmasta, keskeisenä käsitteenä johtamisen liikkumavara. Tutkimus nostaa esiin kuntajohtamiseen liittyviä ajankohtaisia kysymyksiä sekä todentaa kuntajohtamisen moniulotteisuutta. Tämän moniulotteisuuden taustalla muun muassa ovat kuntaorganisaation ja koko kuntayhteisön alati muuttuvat vuorovaikutussuhteet ja -rakenteet, johon vaikuttavat laajemmat, aina kunta-valtiosuhteeseen saakka ulottuvat elementit. Tulosten mukaan johtamisen liikkumavaran keskiön muodostaa hallinnon ja politiikan välinen suhde, jonka kautta myös kunnanjohtajan liikkumavara pitkälti määrittyy. Tutkimuksen empiirisestä aineistosta rakennettu ydin, ”hallinnon ja politiikan välinen kompleksinen vuorovaikutuksellinen arena”, viittaa hallinnon ja politiikan välisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön yllätykselliseen dynamiikkaan ja kunnanjohtajan liikkumavaran amebamaisuuteen. Tulokset osoittavat kuinka kuntajohtamisen kehittämisessä on

- edelleen ajankohtaista pohtia kunnanjohtajan sekä hallituksen ja valtuuston, erityisesti kunnan poliittisen johdon välistä suhdetta, sekä keinoja sen selkiyttämiseksi, tiivistämiseksi ja yhteistyön vahvistamiseksi. 2012. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509370.
- 233 **Päivi Sutinen: Johtajana kehittymisen olemus kunta-alan johtajan kokemana.** Johtamistyötä tehdään modernin ja postmodernin maailman toiminnallisten ja rakenteellisten murrosten keskiossa. Johtaminen ammattina on juuri nyt erityisen haastavaa. Johtamista ja sen kehittymistä on perinteisesti lähestytty tutkimuksissa hyvän johtamisen viitekehystä käsin ja johtamiskäyttäytymistä tutkien. Mutta tiedetäänkö, mitä on hyvä johtaminen ja miten sitä pitäisi kehittää kiihtyvien muutosten keskellä? Mihin johtamisen kehittämisessä kannattaisi erityisesti kiinnittää huomiota? Tässä tutkimuksessa johtamisen kehittämisen kysymystä lähestyttiin kokonaan uudesta näkökulmasta. Johtajat itse saivat kertoa, mikä on merkityksellistä heidän kehittymiselleen johtajana ja suhteessa mihin johtaja kehittyi. 2012. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509375.
- 234 **Vuokko Niiranen ja Markku Hänninen (toim.): Sosiaalitoimen johtajat kunnissa.** Kuntien sosiaalipalveluissa on meneillään varsin laajoja ja monialaisia uudistuksia. Uudistukset näkyvät jo johtajien työssä ja myös heidän ammattinimikkeensä vaihtelevat: apulaiskaupunginjohtaja, sosiaali- ja terveysjohtaja, peruspalvelujohtaja, palvelujohtaja, tilaajaohjaaja. Johtajan työtä määrittävät sekä kuntaorganisaatioiden monet uudistukset että johdettavan työn monialaisuus ja moniammatillisuus. Vuokko Niirasen ja Markku Hännisen toimittamassa julkaisussa tarkastellaan Suomen sosiaalipalveluiden johtamisesta vastaavan ylimmän johdon työtä. Julkaisu koostuu kymmenestä tutkija-artikkeleista, joissa tarkastellaan kuntien sosiaalijohtajien työtä eri näkökulmista ja työhön kohdistuvia odotuksia. Alan eturivin tutkijat pohtivat sosiaalijohdon työn moniulotteisuutta, johtamisen avainkohtia, johtajan ja työntekijöiden keskinäistä suhdetta sekä johtamisen välineitä ja johtamisosaamista. Sosiaalijohdon työn piirteisiin kuuluu kyky arvioida omaa toimialaa myös laajemmin. Hän tunnistaa toiminnalle tärkeät verkostot, henkilöstön osaamisen kulmakivet ja osaa reagoida toimintaympäristön ja kuntalaisten palvelutarpeiden muutoksiin. 2012. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509374.
- 235 **Siv Sandberg: Paras-uudistus kuntapäätäjän silmin.** Kunnalliset luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat kuntauudistusten keskeisiä toimijoita. Päätökset kunnan tulevaisuuden valinnoista tehdään kuntien valtuustoissa. Ottaessaan kantaa kuntaliitosesitykseen tai ehdotukseen kuntien välisestä yhteistyöstä, luottamushenkilö päättää myös oman poliittisen tulevaisuutensa reunaehdoista. Tämä raportti perustuu syksyllä 2010 toteutettuun laajaan luottamushenkilö- ja viranhaltijakyselyyn. Kyselyyn vastasi yhteensä 1 456 luottamushenkilöä ja johtavaa viranhaltijaa 40 kunnasta. Tutkimus on osa Paras-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU). Raportissa analysoidaan kuntapäätäjien käsityksiä kunta- ja palvelurakennemuutuksesta, kunnallisesta päätöksenteosta sekä kunnallisen toiminnan kehittämisestä? Miten paljon Paras-uudistus on muuttanut kunnallista arkea? Kokevatko luottamushenkilöt voivansa vaikuttaa päätöksentekoon? Miten eri puolueiden kuntapäätäjät suhtautuvat kuntarakenteeseen, palveluyksiköiden kokoon ja palveluseteleihin? Tämän lisäksi raportti sisältää vertailuja vuosina 1995, 1999 ja 2003 toteutettuihin vastaaviin päätäjäkyselyyn. Vertailut osoittavat muun muassa, että luottamustehtäviin käytetty aika on kasvanut merkittävästi 2000-luvulla. 2012. Hinta 25 euroa.

Acta-julkaisusarjan kestopilaus

Ennakoivaa, soveltavaa ja ajankohtaista tutkimustietoa kunnista

Acta-julkaisusarja on tarkoitettu Sinulle, joka haluat käyttöösi tutkittua tietoa kuntien nykytilasta ja kehityksestä. Tutkitulla tiedolla tehdään tulevaisuutta.

Acta on Suomen Kuntaliiton tutkimustoiminnan julkaisusarja. Sarjassa ilmestyy vuosittain vähintään yhdeksän kunta-alaa monipuolisesti käsittelevää julkaisua. Acta-sarja tarjoaa ajankohtaista ja soveltavaa tutkimustietoa kunnista sekä ennakoi kuntien toimintaympäristön tulevia muutoksia.

Sarjan julkaisut käsittelevät mm. kuntien hallintoa, johtamista, demokratiaa ja palveluita. Kirjat sisältävät suomen-, ruotsin- ja englanninkielisen tiivistelmän.

Tarjoamme Acta-julkaisusarjan kestopilausta

Voit tilata Acta-julkaisusarjan kestopilauksena, jolloin saat kaikki sarjassa vuosittain ilmestyvät kirjat edulliseen hintaan.

- Kestopilauksen hinta on 220 euroa/vuosi (sis. alv.).
- Yksittäisen Acta-julkaisun hinta on 20–30 euroa
- Sarjassa ilmestyy vähintään yhdeksän kirjaa.
- Kestopilaajilta ei peritä toimitusmaksuja.
- Kestopilauksen hinta laskutetaan vuosittain keväällä.

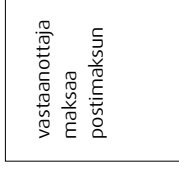
Lisätietoja kestopilauksesta:

Elna Nissinen ja Kaija Majoinen/Suomen Kuntaliitto
puh. (09) 7711, faksi (09) 771 2726

Lisätietoja Acta-julkaisusarjasta löydät kotisivuiltamme:

<http://www.kunnat.net> -> Asiantuntijapalvelut -> Kuntakehitys ja tutkimus -> Kuntatutkimus

- Tilaan ACTA-sarjan kestopilauksena edulliseen hintaan 220 euroa/vuosikerta (sis. alv.)
- En tällä kertaa tee kestopilausta, mutta tilaan seuraavat ACTA-sarjan julkaisut:



Tilaaja

Yhteisö/yritys

Lähiosoite

Postinumero ja -toimipaikka

Puhelinnumero

Päiväys ja allekirjoitus

Julkaisujen toimitusosoite, ellei sama kuin yllä

Suomen Kuntaliitto
Kuntakehitys ja tutkimus
Vastauslähetyssopimus
00530/75
00003 HELSINKI

