

Sari Pikkala

Kuntaliiton
VERKKOJULKAISU

Parasta naisille? Kuntaliitokset ja naisten edustus kuntien johdossa



Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 7

TEKIJÄ
Sari Pikkala

KANNEN KUVA
Heli Sorjonen

ISBN 978-952-213-701-2 (pdf)
© Suomen Kuntaliitto
Helsinki 2011

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14
PL 200
00101 Helsinki
Puhelin 09 7711
Faksi 09 771 2291
www.kunnat.net

Sisältö

1	Johdanto	5
2	Naisten edustus kunnanvaltuustoissa	7
	Naisten valtuustoedustuksen yleinen kehitys	7
	Valtuustokoon muutokset ja kiristynvä kilpailu	8
	Naisedustuksen muutokset liitoskunnissa ja muissa kunnissa	8
	Naisten valtuustoedustus liitosten keskus- ja reuna-alueilla	11
	Mikä voisi selittää edellä kuvatun kehityksen?	12
	Äänestysaktiivisuus	12
	Luopujat ja pudonneet	13
	Nais- ja miesvaltuutettujen vaalirahoitus	16
3	Naiset valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajistoissa	19
	Naisten puheenjohtajaosuudet liitoskunnissa ja muissa kunnissa	20
4	Naiset viranhaltijajohdossa	22
	Osuudet liitoskunnissa ja muissa kunnissa	23
5	Liitosten valmistelun sukupuoli?	26
6	Päätelmät	27
	Lähteet	30
	Liite 1. Paras-arviointiohjelma ARTTU	32

1 Johdanto

Kunta- ja palvelurakennemuutos, ns. Paras-hanke käynnistyi vuonna 2005. Perustavanlaatuisiin uudistuksiin pyritään vauhdittamalla kuntaliitoksia ja kuntien yhteistointia (ks. esim. Meklin 2010).

Aiemmin pienkuntavaltainen ja pitkään lähes muuttumaton kuntakartta on muutoksen kourissa. Paras-hankkeen vaikutuksesta on viime vuosina toteutunut merkittävä määrä kuntaliitoksia ja lisää on luvassa. Vuosien 2007–2008 aikana toteutui kaikkiaan 11 kokonaisen kunnan liitosta. Niissä ei järjestetty heti uusia kunnallisvaaleja, vaan vuonna 2004 valitut valtuustot yhdistettiin ”supervaltuustoksi”, joiden toimikausi jatkui vaalikauden 2005–2008 loppuun saakka. Vuoden 2009 alussa toteutui 32 kuntaliitosta. Tämä yhdistymisaalto kosketti kaikkiaan 99:ää kuntaa. Muutamat kunnat (Jämsä, Rauma, Vammala, Ylöjärvi) ovat olleet osapuolia sekä vuoden 2007 että vuoden 2009 alussa voimaan astuneissa liitoksissa.

Tarkastelen tässä raportissa kuntarakenteen muutosta sukupuolten edustuksen näkökulmasta. Sukupuolten edustuksella viitataan sekä kuntien luottamuselinten että viranhaltijajohdon sukupuolijakaumaan. Kuntaliitokseen liittyy aina valtuusto- ja muiden luottamustoimien määrän väheneminen. Kilpailu kiristyy ja osa entisistä luottamushenkilöistä joutuu väistymään, joko vapaaehtoisesti tai pakotettuna. Myös viranhaltijajohdon paikat menevät uusjakoon. Viiden vuoden palvelussuhdeturvan vuoksi vakinaisessa työsuhteessa olleita ei liitoksen toteutuessa irtisanota, mutta moni aiemmin kunnanjohtajana, muussa keskushallinnon johtavassa virassa tai toimialajohtajana toiminut saa kuntaliitoksen jälkeen tyytyä alempaan virkaan.

Naiset ovat olleet niin kunnallispolitiikassa kuin kuntien ylimmässä viranhaltijajohdossakin aliedustettuja. Kehitys on kuitenkin ollut myönteistä, vaikkakin hidasta. Selvitän, miten vuosien 2007–2009 kuntaliitosaalto ja kuntakoon kasvaminen on vaikuttanut naisten edustukseen valtuustoissa, valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajistossa sekä korkeimmassa viranhaltijajohdossa.

Kuntaliitos on muutos, jossa joskus hyvinkin erilaiset hallinto- ja poliittiset kulttuurit on sovittava yhteen. Muutostilanteen dynamiikka on tapauskohtainen ja vaikeasti ennustettava. Muutos voi avata mahdollisuuden totuttujen mallien kyseenalaistamiseen, mutta toisaalta muutokseen liittyvää epävarmuus voi myös houkuttaa tukeutumaan perinteisiin. Aliedustetuille ryhmille jälkimmäinen on selkeä ja todellinen uhka.

Tanskassa 2000-luvun puolivälissä toteutettu kuntarakennemuutos oli monin verroin radikaalimpi kuin suomalainen, vähittäiseen etenemiseen ja kuntien omaan valinnanvapauteen pohjaava Paras-hanke. Tanskassa kuntien lukumäärä putosi 270:stä 98:aan. Vain 32 kuntaa jatkoi entisen kuntajaotuksen mukaisena. Yhteensä 239 kuntaa oli mukana liitosprosessissa, jonka tuloksena syntyi 66 uutta kuntaa (Buch & Elklit 2007, 14–15). Siellä kehitys oli sukupuolten edustuksen näkökulmasta pikemmin kielteistä kuin myönteistä. Tanskan kehityksen seuraaminen antaa lisäperspektiiviä suomalaisten kuntaliitosten sukupuolivaikutusten tarkasteluun.

Tämä selvitys on osa Paras-hankkeen tasa-arvovaikutusten arvioinnin ensimmäinen osa. Se kuuluu Paras-arviointitutkimusohjelmaan, ARTTUun (ks. liite 1). Tasa-arvovaikutusten arviointi toteutetaan erillisrahoituksella, johon osallistuvat Kuntaliitto, Valtiovarainministeriö sekä Sosiaali- ja terveysministeriö.

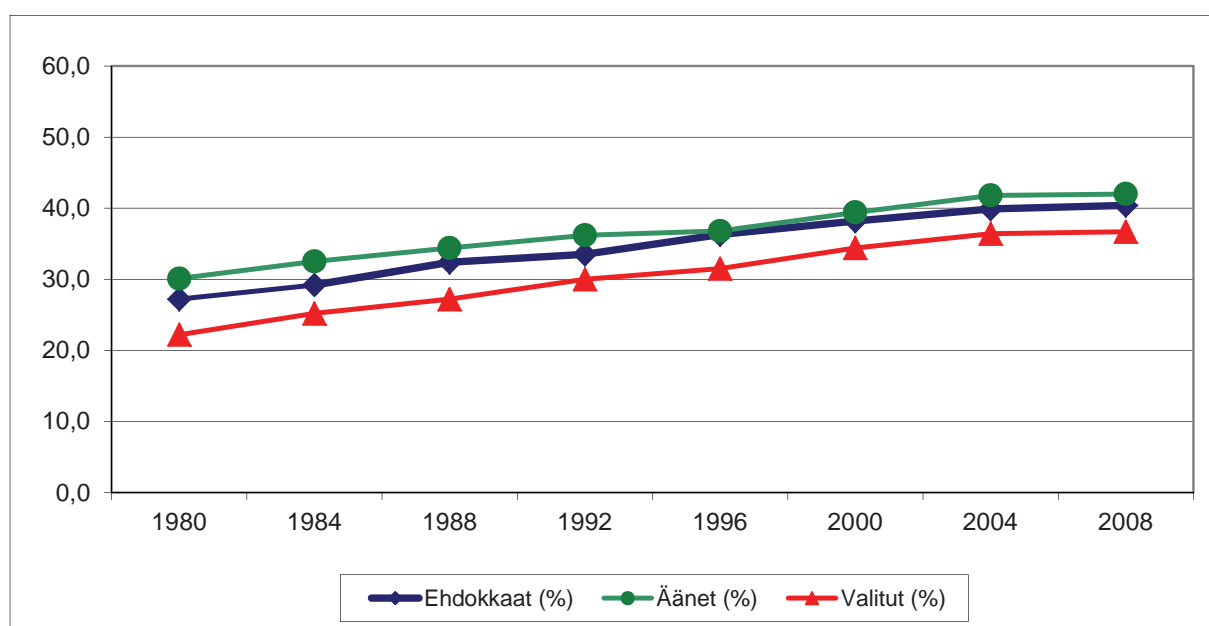
Paras-hankkeen tasa-arvovaikutusten arviointiin sisältyy käsillä olevan, poliittisen ja hallinnollisen johdon sukupuolijakaumaan ja sen kehitykseen keskittyvän selvityksen lisäksi vielä kaksi muuta osiota. Toisessa osiossa tarkastellaan Paras-hankkeen sukupuolivaikutuksia kunnallisten palvelujen näkökulmasta. Sen pääasiallisena aineistona on laaja kuntalaiskysely, joka on toteutettu vuoden 2008 lopulla. Kolmannessa osiossa selvitetään, miten kuntien nais- ja miespäättäjät arvioivat kunnan toimintaa, Paras-hanketta ja omia vaikutusmahdollisuuksiaan hankkeen käynnistymisen jälkeen. Sen aineiston muodostaa kysely kuntien luottamushenkilöille ja viranhaltijajohdolle. Päättäjäkysely on toteutettu vuoden 2010 syksyllä.

Tämä selvitys poikkeaa ARTTU-tutkimusohjelman muista hankkeista kuntaotoksen osalta. Nyt tarkastelun kohteena ovat kaikki manner-Suomen kunnat, kun useimmissa ARTTU-ohjelman tutkimusmoduleissa kehitystä seurataan 40 kunnan otoksen avulla. Raportissa mielenkiinto kohdistuu erityisesti kuntaliitoskuntien ja muiden kuntien välisiin eroihin ennen-jälkeen -vertailua käyttäen. Paras-hankkeen kannalta olennainen kuntien välinen syvenevä yhteistyö ja sukupuolten edustus niiden päättävissä elimissä jää tässä yhteydessä tarkastelun ulkopuolelle.

2 Naisten edustus kunnanvaltuustoissa

Naisten valtuustoedustuksen yleinen kehitys

Naisten suhteellinen osuus valtuustoissa on kasvanut hitaasti, mutta varmasti 1960-luvulta näihin päiviin (kuvio 1). Kasvuvauhti perättäisten vaalien välillä on vaihdellut 1,5:stä 4:ään prosenttiyksikköön. Vuonna 2008 kasvu kuitenkin hiipui. Naisehdokkaiden 42 prosentin äänisaalis toi naisille 37,6 prosenttia valtuustopaikoista. Se on vain 0,3 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vastaava osuus vuonna 2004.



Kuvio 1. Naisten osuus ehdokkaista, äänistä ja valituista kunnallisvaaleissa 1960–2008

Naisia on sekä ehdokkaina että valtuutettuina ollut perinteisesti enemmän asukasluvultaan suurissa kuin pienissä kunnissa. Kuntakoon ja naisten valtuustoedustuksen suhteen tarkempi selvittäminen on kuitenkin paljastanut, että kunnan kaupunkimaisuutta, ”modernisaatiota” kuvaavat tekijät ovat tärkeämpiä naisten valtuustoedustuksen selittäjiä kuin asukasluku sinänsä (esim. Sinkkonen 1979, Pikkala 1997). Samansuuntainen kunnan kontekstitekijöiden ja naisedustuksen välinen yhteys on havaittu myös Ruotsissa (Wide 2006), Norjassa (Raaum 1995) ja Tanskassa (Kjær 1999).

Suomalaisten valtuustojen pienimmän ja suurimman naisedustuksen ääripäät ovat edelleen etäällä toisistaan. Heikoin naisten edustus on Lappajärvellä, jossa vuonna 2008 valtuustoon valituista vain 14 prosenttia on naisia. Suurimmillaan naisten suhteellinen edustus on Puolangalla, jossa kaksi kolmasosaa valtuutetuista on naisia. Naisenemmistöinen valtuusto valittiin 2008 vaaleissa kaikkiaan 13 kuntaan. Tätä edeltävissä vaaleissa Suomeen valittiin 23 valtuustoa, joissa naisten osuus ylitti 50 prosenttia.

Kuntien väliset erot ovat kuitenkin hiljalleen tasoittuneet. Myös kunnan kaupunkimaisuutta kuvaavien tekijöiden selitysvaikutus on heikentynyt. Silti naisedustus on huo-

mattavan vahva monissa suurissa kaupungeissa. Esimerkiksi Helsinki ja Espoo kuuluvat niiden kuntien joukkoon, jossa valtuustossa on naisenemmistö.

Naisedustuksen ja kuntakontekstin välistä yhteyttä tutkinut Jessika Wide (2006) on aikasarja-analysissään sivunnut Ruotsin kuntauudistusten vaikutuksia naisten valtuustoedustuksen kehitykseen. Hänen tuloksensa osoittavat, että enempiä 1950-luvun suuri kuntaremontti kuin 1960-luvun lopun ja 1970-luvun alun asteittain edennyt kuntauudistukseen eivät hidastaneet naisten osuuden kasvua Ruotsin kuntien valtuustoissa.

Tanskassa naisia on valittu valtuustoon vähemmän kuin muissa Pohjoismaissa. Naisvaltuutettujen osuus väheni vuoden 1997 vaaleissa 29 prosentista 27 prosenttiin ja osuus polki paikoillaan myös seuraavissa, vuoden 2001 vaaleissa. Kuntaliitosvaalit vuonna 2005 toivat naisten edustukseen vain marginaalisen +0,3 prosenttiyksikön lisäyksen edeltäviin vaaleihin verrattuna. Liitos- ja muiden kuntien vertailu osoitti, että naisten osuus laski yhden prosenttiyksikön verran Tanskan yhdistyvissä kunnissa, mutta entisellään jatkavissa kunnissa osuus hieman nousi (Kjær 2007, 148–149).

Valtuustokoon muutokset ja kiristynyt kilpailu

Suomessa valtuuston koko on riippuvainen kunnan koosta – kuntalaki määrittelee valtuustoon valittavien valtuutettujen lukumäärän kunnan asukasluvun mukaan porrastaen. Liitoskunnilla on kuitenkin kuntajakolain suoma mahdollisuus valita laajennettu valtuusto yhden tai kahden valtuustokauden ajaksi liitoksen voimaantulosta alkaen. Kolmannes vuosien 2007–2009 alussa liitoksen toteuttaneista kunnista valitsi syksyn 2008 vaaleissa laajennetun valtuuston. Kaikissa liitoskunnissa valtuutettujen yhteismäärä väheni lähes puoleen verrattuna edeltäviin, vuoden 2004 vaaleihin.

Suurimmillaan valtuutettujen määrän leikkaus oli Salon, Kouvolan ja Hämeenlinnan monikuntaliitoksissa, joissa valtuustoon valittavien määrä laski noin kolmanneksen aiemmasta. Tyypillisessä yhden ison ja yhden pienen kunnan liitoksessa vähennys oli selvästi pienempi. Joka tapauksessa kilpailu valtuustopaikoista kiristyi liitoskunnissa, joissakin enemmän ja joissakin vähemmän.

Naisedustuksen muutokset liitoskunnissa ja muissa kunnissa

Naisten vuosikymmeniä myönteisenä jatkunut valtuusto-osuuden kasvu taittui vuoden 2008 vaaleissa. Seuraavassa selvitetään onko kasvun tyrehtyminen kytköksissä kuntaliitoksiin – poikkeavatko liitoskunnat ja muut kunnat toisistaan naisedustuksen kehityksen suhteen. Liitoskunnilla viitataan tässä vuosien 2007, 2008 ja 2009 alussa yhdistyneisiin kuntiin.

Liitosaallon ulkopuolelle jääneissä kunnissa naisia valittiin vuoden 2008 vaaleissa 0,8 prosenttiyksikköä enemmän kuin neljä vuotta aiemmin (taulukko 1). Vastaavasti naisten valtuusto-osuuteen kirjattiin yhteensä pari prosenttiyksikköä miinusta alueilla, jotka olivat mukana 1.1.2009 toteutuneissa kuntaliitoksissa. Kaikkiaan 35,8 prosenttia kolmenkymmenen kahden uuden kunnan valtuustoihin valituista on naisia. Vuonna 2004 samojen alueiden yhdeksäänkymmenen yhdeksään kuntaan valituista naisia oli 37,9 prosenttia.

Vuonna 2007 tai 2008 yhdistyneissä kunnissa naisvaltuutettuja oli valtuustokaudella 2005–2008 vähemmän kuin maassa keskimäärin. Niissä syksyn 2008 vaalit merkitsivät pientä naisten osuuden lisäystä (+0,7 prosenttiyksikköä). Kuntakohtaisten muutoslukujen keskiarvo jää niissäkin miinuksen puolelle.

Taulukko 1. Naisten osuus ehdokkaista, äänistä ja valituista vuoden 2004 ja 2008 kunnallisvaaleissa

	Ehdokkaista naisia (%)	Valituista naisia (%)	Naisehdokkaiden osuus annetuista äänistä (%)
Kaikki kunnat			
2004	39,9	36,4	41,8
2008	40,4	36,7	42,0
Ei liitosta			
2004	40,0	36,1	42,6
2008	40,6	37,0	42,9
Liitos 2007–2008			
2004	38,4	34,0	35,8
2008	37,9	34,7	37,2
Liitos 2009			
2004	39,8	37,9	40,0
2008	40,2	35,8	39,4

Kuntaryhmittäin esitettyjen lukujen takaa löytyy suuriakin kuntien välisiä eroja, oli kyse sitten naisten valtuusto-osuudesta tai sen kehityksestä (taulukko 2). Vuosien 2007–2009 aikana yhdistyneiden kuntien joukossa huomiota herättää Pälkäne, jossa naisten osuus valtuustossa väheni 15 prosenttiyksikköä edelliseen vaalikauteen verrattuna. Toisaalta joukon kahdessa suurimmassa liitoskunnassa, Kajaanissa ja Mikkelissä, valittiin vuoden 2008 vaaleissa suhteessa selvästi enemmän naisia verrattuna vastaavaan osuuteen vaalikauden aikana muodostetuissa supervaltuustoissa.

Vuoden 2009 alussa yhdistyneiden kuntien suurimmat naisosuuden pudottajat olivat Loimaa, Kaarina, Kauhava ja Sastamala. Niissä naisia valittiin yli 10 prosenttiyksikköä vähemmän kuin aluiden valtuustoissa oli aiemmin. Suurin naisten osuuden lisäys puolestaan kirjattiin Savonlinnassa (+9 prosenttiyksikköä).

Taulukko 2. Valittujen lukumäärä ja naisten osuus valituista vuosien 2004 ja 2008 kunnallisvaaleissa; vuosina 2007-2009 yhdistyneet kunnat

Kuntanimi08	Valittuja 2004	Valittuja 2008	Valituista naisia % 2004	Valituista naisia % 2008	Muutos 2004-2008 (%-yks.)
Kuntaliitos 1.1.2007					
Akaa	62	35	40,3	40,0	-0,3
Ili	48	35	35,4	31,4	-4,0
Kajaani	72	51	29,2	37,3	8,1
Mikkeli	80	59	31,3	40,7	9,4
Mynämäki	44	35	36,4	34,3	-2,1
Pieksämäki	76	49	35,5	38,8	3,3
Pälkäne	48	27	33,3	18,5	-14,8
Siikajoki	44	27	27,3	33,3	6,0
Vöyri-Maksamaa	34	27	35,3	29,6	-5,7
Äänekoski	79	43	41,8	37,2	-4,6
Kuntaliitos 1.1.2008					
Joutsa	44	27	31,8	25,9	-5,9
Kuntaliitos 1.1.2009					
Alajärvi	52	43	26,9	30,2	3,3
Eura	56	35	37,5	31,4	-6,1
Huittinen	52	43	25,0	25,6	0,6
Hämeenlinna	158	59	41,1	44,1	3,0
Joensuu	105	59	39,0	37,3	-1,7
Jyväskylä	137	75	46,0	45,3	-0,7
Jämsä*	87	43	39,1	32,6	-6,5
Kaarina	70	51	44,3	31,4	-12,9
Kauhava	104	43	31,7	18,6	-13,1
Kemiönsaari	59	27	32,2	29,6	-2,6
Kokkola	116	51	33,6	33,3	-0,3
Kouvola	224	75	36,2	28,0	-8,2
Kurikka	62	43	41,9	37,2	-4,7
Lappeenranta	86	71	32,6	38,0	5,4
Lohja	68	51	39,7	41,2	1,5
Loimaa	83	43	34,9	18,6	-16,3
Länsi-Turunmaa	91	43	44,0	51,2	7,2
Masku	61	43	42,6	44,2	1,6
Mänttä-Vilppula	54	35	38,9	42,9	4,0
Naantali	82	43	39,0	39,5	0,5
Oulu	88	67	40,9	46,3	5,4
Pöytyä	56	39	32,1	25,6	-6,5
Raasepori	97	59	41,2	33,9	-7,3
Rauma*	85	51	34,1	33,3	-0,8
Rusko	38	27	34,2	37,0	2,8
Saarijärvi	52	35	26,9	34,3	7,4
Salo	228	75	43,2	42,7	-0,5
Sastamala*	108	59	38,9	28,8	-10,1
Savonlinna	60	43	35,0	44,2	9,2
Seinäjoki	113	51	27,4	25,5	-1,9
Siikalatva	72	27	40,3	37,0	-3,3
Ylöjärvi*	85	51	38,8	43,1	4,3

On myös huomattava, että monet liitoskumppanit ovat saattaneet lähtökohtatilanteessa olla keskenään hyvinkin erilaisia valtuuston naisedustuksen suuruuden suhteen. Vuoden 2004 vaaleissa esimerkiksi Muurlassa ja Salon kaupungissa valtuustoon valettiin naisenemmistö, mutta Kiskossa naisvaltuutettujen osuus jäi alle 30 prosenttiin.

Uuden Salon valtuustoon naisia valittiin vuonna 2008 suhteessa saman verran kuin samoilta alueilta aiemmin vuoden 2004 vaaleissa.

Muissa suurimmissa monikuntaliitoksissa kehitys oli kahdensuuntaista. Hämeenlinnassa naisia valittiin kuuden kunnan liitoksen toteuduttua suhteellisesti hieman enemmän (+3 prosenttiyksikköä) kuin kuudessa aiemmin itsenäisessä kunnassa. Kouvolassa kehitys oli reilusti miinusmerkkinen (-8 prosenttiyksikköä). Kuvatut erot ovat muistutus siitä, että pitkälle vietyjä päätelmiä ei pidä tehdä yksittäisiä kuntia koskevien havaintojen perusteella.

Naisten valtuustoedustus liitosten keskus- ja reuna-alueilla

Syvemmän äskeistä tarkastelua ja selvitän, miten naiset menestyivät vuoden 2008 kunnallisvaaleissa toisaalta liitosten reuna-alueilla ja toisaalta keskuskunnissa. Ketkä edustavat uusien kuntien valtuustoissa alueita, jotka vielä ennen vaaleja olivat itsenäisiä?

Kysymykseen voidaan etsiä vastausta ”rekonstruomalla” vuoden 2005 alun mukaiset kuntarajat. Lokakuun 2008 kunnallisvaalit käytiin 1.1.2009 kuntajaotuksen mukaan. Kuntaliitoskuntien ehdokkaiden kotikuntaa vaalien aikana ei mainita ehdokaslistoilla eikä vapaasti saatavissa tilastoissa. Tässä aineistona on käytetty oikeusministeriön ehdokasrekisteriä, johon on yhdistetty tieto ehdokkaan kotikunnasta syksyllä 2008. Tarkastelu on rajattu kuntiin, jotka yhdistyivät 1.1.2009. Ehdokaskohtaiset tiedot on yhdistetty kunta-aineistoksi.

Liitosalueet on jaettu tarkastelua varten kolmeen ryhmään. *Keskuskunnalla* viitataan alueeseen, joka on selvästi muita liitoskumppaneitaan suurempi. Keskuskuntaa selvästi pienempi kumppani – oli niitä yksi tai useampia – on luokiteltu *reuna-alueen kunnaksi*. Muutamassa liitostapauksessa itsestään selvää keskuskuntaa on vaikea osoittaa (nykyisen Kemiönsaaren, Mänttä-Vilppulan ja Siikalatvan muodostaneet kunnat). Nämä kuuluvat tarkastelussa ryhmään ”tasavahvat kunnat”.

Aluksi on paikallaan todeta, että vuoden 2009 liitosten reuna-alueiden ehdokkaat menestyivät kaiken kaikkiaan suhteellisen hyvin syksyn 2008 kunnallisvaaleissa, kun tarkastelunäkökulmana on alueellisen edustavuuden toteutuminen (Pikkala 2009b). Monessa kuntaliitokseen osallistuvassa pienessä kunnassa pelättiin ennen vaaleja oman alueen edustuksen puolesta. Yksikään entisistä pienistä kunnista ei jäänyt ilman ”omaan valtuutettua”.

Uusien liitoskuntien ”vanhojen” kuntarajojen mukainen tarkastelu osoittaa, että keskuskuntien alueelta vuoden 2008 vaaleissa valituista 37 prosenttia on naisia (taulukko 3). Osuus on vain prosenttiyksikön verran pienempi kuin vastaavilla alueilla edellisellä vaalikaudella.

Liitosten reuna-alueilta valituista valtuutetuista 33 prosenttia on naisia. Valtuustokaudella 2005–2008 samojen alueiden – silloin vielä itsenäisten kuntien – valtuustojen naisosuus oli 38 prosenttia. Reuna-alueilla naisehdokkaiden vaalimenestys oli siis syksyn 2008 vaaleissa selvästi heikompi kuin neljä vuotta aiemmin: naisten osuus valituista väheni 5,1 prosenttiyksikköä. Monissa pienissä liitoskumppanikunnissa vahvat miesehdokkaat keräsivät suurimmat äänisaaliit. Kahdeksan pienen kunnan alueelta valittiin vain miehiä. Tuuloksesta (nyk. osa Hämeenlinnan kaupunkia) ja Velkualta (nyk. osa Naantalın kaupunkia) valtuustoon pääsi miesehdokas. *Seinäjoen* kaupunkiin yhdistyneestä Ylistarosta valittiin 5 valtuutettua, kaikki miehiä. Uuden *Kauhavan* valtuustoon valittiin 18 edustajaa vanhan Kauhavan alueelta, 11 valtuutettua Ylihärmästä, 8 Alahärmästä ja 6 Korttesjärveltä. Ylihärmästä ja Alahärmästä valittiin kummastakin vain yksi nainen.

Toistaalta Iniön (nyk. osa Länsi-Turunmaa) ja Suomusjärven (Salo) alueiden ainoat valtuustoon tiensä selvittäneet ehdokkaat olivat naisia.

Taulukko 3. Naisten osuus ehdokkaista, äänistä ja valituista 2004 ja 2008 kunnallisvaaleissa kunnissa, jotka yhdistyneet 1.1.2009 (vuoden 2007 kuntajaotuksen mukaan)

	Ehdokkaista naisia (%)	Valituista naisia (%)
Keskuskunnat (N = 29)		
2004	39,8	37,9
2008	40,5	36,9
Erotus	+0,6	-1,0
Tasavahvat liitoskumppanit (N = 8)		
2004	37,1	38,1
2008	39,5	37,2
Erotus	+2,4	-0,9
Reuna-alueet (N = 62)		
2004	39,9	37,9
2008	39,7	33,0
Erotus	-0,2	-4,9

Keskuskunnaksi on luokiteltu kunkin liitoskunnan asukasmäärältään suurin kunta. Dragsfjärd ja Kemiö (nyk. Kemiönsaari), Mänttä ja Vilppula (nyk. Mänttä-Vilppula) sekä nyk. Siikalatvan muodostaneet kunnat (Rantsila, Pulkvila, Kestilä, Piippola) on luokiteltu "tasavahvat liitoskumppanit".

Mikä voisi selittää edellä kuvatun kehityksen?

Seuraavassa eritellään seikkoja, joilla saattaisi olla yhteyttä naisten valtuusto-osuuden kasvun hiipumiseen, naisten heikenneeseen vaalimenestykseen kuntaliitosalueilla yleensä ja niiden reunamilla erityisesti.

Yksi mahdollinen syy liittyy naisten ja miesten äänestyskäyttäytymiseen ja sen muutoksiin. Sukupuolten välillä tiedetään olevan eroja mm. äänestysaktiivisuudessa ja sukupuolenmukaisessa äänestämässä. Onko äänestysaktiivisuudessa tapahtunut joi-tain sellaisia muutoksia, jotka voisivat lisätä naisten valtuusto-osuuden kehitystä koskevaa ymmärrystämme? Toinen mahdollinen linja naisten ja miesten vaalimenestyksen eroja ja niiden viimeaikaista kehittymistä selvitetessä on valtuutettujen vaihtuvuuden tarkastelu: missä määrin istuvat nais- ja miesvaltuutetut ovat asettuneet ehdokkaaksi ja missä määrin luopuneet luottamustoimestaan vapaaehtoisesti. Kolmantena havaittuun kehitykseen mahdollisesti liittyvänä tekijänä selvitetään nais- ja miesehdokkaiden vaali-rahoitusta vuoden 2008 kunnallisvaaleissa.

Äänestysaktiivisuus

Äänestyskäyttäytymistä koskevat tutkimustulokset 2000-luvun alkupuolelta ovat osoit-taneet, että naisten niukka enemmistö äänestää kunnallisvaaleissa naista. Miesten selvä enemmistö puolestaan äänestää edelleen miestä (Pekola-Sjöblom ym. 2006). Holli ja Wass (2009) ovat todenneet, että naisilla ehdokkaan valinta on selvemmin kuin miehillä kytköksissä arvioihin oman sukupuolen edustajan ja sille tärkeiden asioiden puo-lustajan tarpeellisuudesta.

Naiset ovat äänestäneet kunnallisvaaleissa – ja muissakin vaaleissa – miehiä aktii-visemmin 1980-luvulta alkaen (taulukko 4). Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa naisten äänestysaktiivisuus oli 4,3 prosenttiyksikköä korkeampi kuin miehillä. Vuoden 2008 sekä miehet että naiset äänestivät jonkin verran edellisiä vaaleja vilkkaammin, 61,2 prosenttia äänioikeutetuista kävi äänestämässä. Kasvua edellisiin, vuoden 2004 vaa-leihin verrattuna oli 2,6 prosenttiyksikköä. Miehillä äänestysaktiivisuuden nousu oli kuitenkin hieman suurempi kuin naisilla, eli naisten ja miesten välinen ero kaventui aavistuksen verran.

Taulukko 4. Äänestysaktiivisuus sukupuolen mukaan vuosien 1960-2008 kunnallisvaaleissa

Vuosi	Yhteensä	Miehet	Naiset	Erotus (N-M, %-yks.)
1960	74,8	77,4	72,7	-4,7
1964	79,3	80,9	77,9	-3,0
1968	76,7	78,4	75,3	-3,1
1972	75,6	75,8	75,4	-0,4
1976	78,5	78,6	78,5	-0,1
1980	78,1	78,2	78,0	-0,2
1984	74,0	73,7	74,3	0,6
1988	70,5	69,0	71,9	2,9
1992	70,9	69,6	72,1	2,5
1996	61,3	59,8	62,8	3,0
2000	55,9	53,9	57,7	3,8
2004	58,6	56,4	60,7	4,3
2008	61,2	59,3	63,0	3,7

Onko vuoden 2008 vaaleissa havaittu vaaliosallistumisen vilkastuminen paikannettavissa erityisesti kuntaliitoskuntiin – ja ovatko erityisesti liitoskuntien miesäänestäjät aktivoituneet?

Vuoden 2009 alussa liitoksen toteuttaneissa äänestysvilkkauksissa nousi prosenttiyksikön verran muita kuntia enemmän (Pikkala 2009b). Sukupuolen mukainen tarkastelu kuitenkin osoittaa, että miesten ja naiset äänestysaktiivisuuden erot ovat suunnilleen saman suuruiset liitoskunnissa ja muissa kunnissa (taulukko 5). Havaitut muutokset naisten ja miesten äänestysaktiivisuuden välisessä erossa eivät siis tuo merkittävää lisävalaistusta kysymykseemme naisten valtuustoeduksen vähenemisestä kuntaliitosalueilla.

Taulukko 5. Äänestysaktiivisuus 2004 ja 2008 kuntatyyppin ja sukupuolen mukaan

	Naiset	Miehet
Kaikki kunnat		
2004	60,7	56,4
2008	63,0	59,3
Ei liitosta		
2004	60,8	56,4
2008	62,8	59,1
Liitos 2007-2008		
2004	59,6	55,9
2008	63,5	59,7
Liitos 2009		
2004	60,3	56,5
2008	63,5	60,0

Luopujat ja pudonneet

Kun valtuustopaikkojen määrä vähenee, niin kuin liitoskunnissa tapahtuu, ei jatkokausi edes teoriassa ole mahdollinen kaikille istuville valtuutetuille. Tällöin valtuutettu voi tehdä ratkaisun itse ja jättäytyä kilvasta tai osallistua pudotuspeliin, jossa ratkaisijan roolissa on joko valtuutetun oma ryhmä tai äänestäjät.

Vuosina 1996 ja 2004 valtuustoluopujille suunnatuissa kyselyissä vain aniharva niistä istuvista valtuutetuista, jotka eivät asettuneet uudelleen ehdolle, ilmoittivat vetäytymisensä syyksi sen, että puolue tai ryhmä ei ollut pyytänyt henkilöä ehdokkaaksi (Pikkala 2009b, 134, 148). On toki mahdollista, että valtuustoon valittavien määrän radikaalisti vähetessä kaikki jatkohalukkaat suurista puolueista eivät ole ehdokaslistoille mahtuneet. Kovin yleisestä ilmiöstä tuskin nytkään on ollut kysymys. Yksi puolue,

valitsijayhdistys tai valitsijayhdistysten yhteislista saa asettaa ehdokkaita korkeintaa puolitoistakertaisen määrän valtuustoon valittavien määrään nähden. Suuren kaupungin ja pienkunnan liitoksessa kaikki pienen kunnan valtuutetut eivät ehkä mahdu puoleen listalle. Jos puolue ei halua istuvaa valtuutettua omalle listalleen, on valtuutetulla kuitenkin mahdollisuus asettaa valitsijayhdistyksen ehdokkaaksi. Valitsijayhdistyksen perustamiseen riittää kymmenen äänioikeutetun allekirjoitus.

Vaikka valtuutettu olisi tervetullut puolueensa listalle, voi hän omia menestymismahdollisuuksiaan punnittuaan jättäytyä valtuustosta vapaaehtoisesti. Moni tekee lähtöpäätöksen itse mieluummin kuin ottaa riskin tulla valitsijoiden pudottamaksi.

Luopujien ja valtuustosta pudonneiden osuuden kehitys

Istuvilla edustajilla on vaaleissa yleensä etulyöntiasema – mahdollisuudet tulla valituksi ovat moninkertaiset uusiin ehdokkaisiin verrattuna. Vuosien 1996–2004 kunnallisvaaleissa yli 80 prosenttia jatkopaikkaa tavoitelleista istuvista valtuutetuista tuli valituksi (Pikkala 2009a, 47). Uusista ehdokkaista suurin osa jää rannalle.

Vaalivuosien 1996–2004 tarkastelu on osoittanut, että naisilla valtuuston vapaaehtoisesti jättävien osuus on ollut kolme–neljä prosenttiyksikköä korkeampi kuin miehillä (emt., 91–93). Vaikka ero ei ole ollut erityisen suuri, on se ollut omiaan hidastamaan naisten valtuustoedustuksen kasvua (taulukko 6). Naiset ovat käyttäneet pienemmän osan istuvan edustajan asemaan liittyvästä, uudelleenvalinnan todennäköisyyttä lisäävästä potentiaalista kuin miehet (vrt. esim. Darcy ym. 1994; Lawless & Theriault 2005).

Taulukko 6. Tunnuslukuja valtuutettujen vaihtuvuudesta sukupuolen mukaan vuosien 1996–2008 kunnallisvaaleissa

	Edellisissä vaaleissa valituista valtuutetuista			Ehdokkaaksi asettuneista istuvista valtuutetuista			Vaaleissa valituista		
	Ei ehdokkaana (%)	Ehdokkaana (%)	Yht.	Valittiin (%)	Putosi (%)	Yht.	Istuvia (%)	Uusia (%)	Yht.
1996									
Naiset	32,1	67,9	100	81,4	18,6	100	53,1	46,9	100
Miehet	29,3	70,7	100	81,5	18,5	100	61,2	53,1	100
2000									
Naiset	34,3	65,7	100	81,1	18,9	100	49,5	50,5	100
Miehet	30,3	69,7	100	80,7	19,3	100	61,2	38,8	100
2004									
Naiset	32,0	68,0	100	80,8	19,2	100	53,2	46,8	100
Miehet	29,4	70,6	100	81,4	18,6	100	62,2	37,7	100
2008									
Naiset	35,6	64,4	100	72,3	27,7	100	53,1	46,9	100
Miehet	28,5	71,5	100	73,1	26,9	100	60,5	39,5	100

Vuonna 2008 naisten ja miesten luopujaosuuksien ero venähti seitsemään prosenttiyksikköön. Naisvaltuutetuista 36 prosenttia luopui, kun osuus miehillä oli 28 prosenttia. Naisten luopujaosuus oli siis selvästi korkeampi kuin vastaava osuus vuoden 2004 vaaleissa. Miehillä taas luopujien osuus oli jopa aavistuksen aiempia vaalivuosia pienempi.

Kun tarkastellaan erikseen ehdokkaaksi asettuvien istuvien valtuutettujen vaalimenestystä, niin havaitaan, että pudonneiden suhteellinen osuus oli vuoden 2008 vaaleissa selvästi korkeampi kuin vuoden 2004 vaaleissa. Tämä koskee sekä naisia että miehiä. Naisvaltuutettujen ryhmässä pudonneiden osuus oli aavistuksen korkeampi kuin miesten.

Luopujat ja pudonneet liitoskunnissa ja muissa kunnissa

Liitoskuntien ja muiden kuntien vertailu osoittaa, että naisten ja miesten välinen ero luopujaosuuksissa oli selvimmillään liitoskunnissa (taulukko 7). Niissä selvästi harvemmat istuvat valtuutetut lähtivät tavoittelemaan paikkaa uuden, suuremman kunnan vaaleissa.

Vaikka huomattavan monet liitosalueiden istuvat valtuutetut jättivät paikkansa vapaaehtoisesti, oli useimpien (2/3) liitoskuntien ehdokaslistoilla enemmän istuvia kunnanvaltuutettuja kuin uudessa valtuustossa paikkoja. Siksi ei olekaan yllättävää, että pudonneiden osuudet ovat liitoskunnissa korkeammat kuin muissa kunnissa. Liitoskuntien alueella istuvat naisvaltuutetut joutuivat jonkin verran istuvia miesvaltuutettuja useammin valitsijoiden pudottamiksi.

Taulukko 7. Tunnuslukuja valtuutettujen vaihtuvuudesta kuntatyypeittäin sukupuolen mukaan vuoden 2008 kunnallisvaaleissa

	2004 vaaleissa valituista valtuute- tuista luopui (%)	Ehdokkaaksi asettu- neista istuvista val- tuutetuista putosi (%)	2008 vaaleissa valituista valtuute- tuista uusia (%)
Kaikki kunnat			
Naiset	35,6	43,4	46,9
Miehet	28,5	40,4	39,5
Ei kuntaliitoskunta			
Naiset	33,2	21,6	49,0
Miehet	27,0	21,8	41,9
Kuntaliitos 2007–2008			
Naiset	42,7	43,8	46,5
Miehet	32,5	41,5	32,5
Kuntaliitos 2009			
Naiset	40,6	43,1	34,4
Miehet	31,5	40,6	28,7

Luopujat ja pudonneet liitoskuntien reuna-alueilla ja keskuksissa

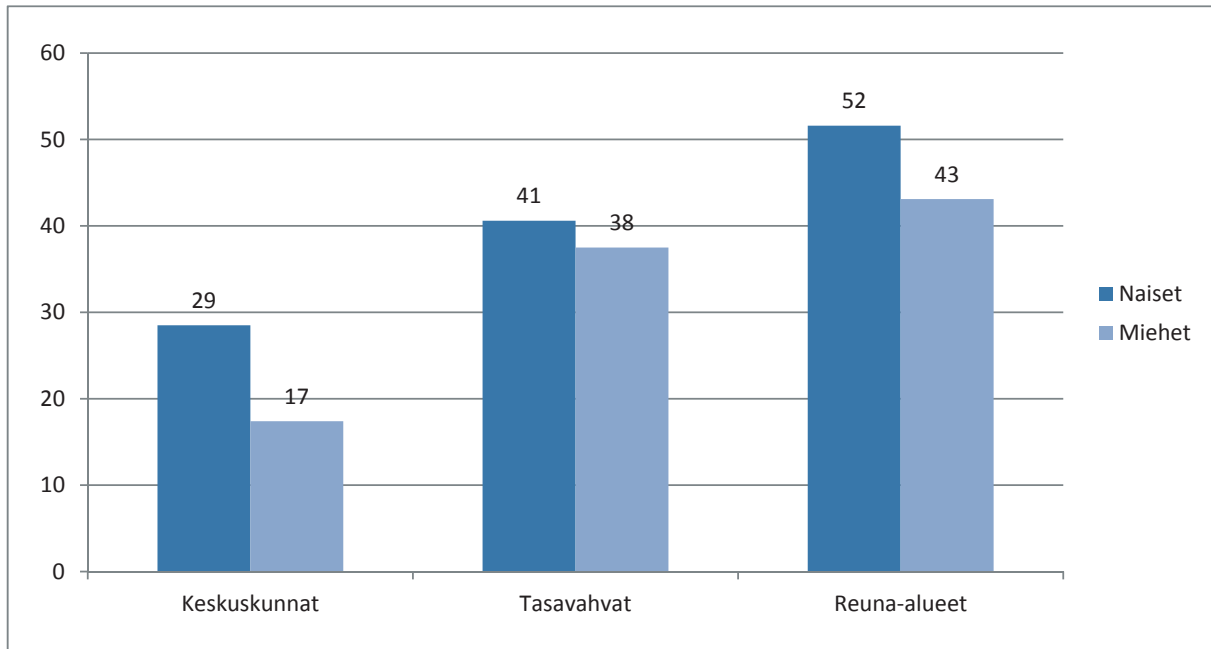
Kun verrataan 1.1.2009 toteutuneiden liitosten keskuskuntia ja reuna-alueita syksyn 2008 kunnallisvaaleissa, niin havaitaan, että naisten ja miesten luopujaosuuksien välinen ero oli suurimmillaan liitosten keskuksissa: erityisesti keskusten naisvaltuutetut jättäytyivät uuden kunnan ehdokaslistoilta selvästi miehiä useammin (kuvio 2). Naisten vaalimenestys oli kuitenkin parempi keskuksissa parempi kuin reuna-alueilla.

Normaalisti aliedustetun ryhmän keskimääräistä suurempi luopumisalttius heikentää sen vaalimenestystä. Vapaaehtoisen luopumisen ja vaalimenestyksen välinen suhde ei varsinkaan pienten liitoskumppaneiden alueella ole yksiselitteinen. Aiemmin itsenäisillä kunnilla ei enää uudessa kuntakokonaisuudessa ole mitään omaa alueellista valtuustokiintiötä, vaan niiden alueella asuvat ehdokkaat ovat samalla viivalla keskustakunnan ehdokkaiden kanssa. Oletetaan, että kunkin alueen äänestäjät tukevat pääosin oman alueensa ehdokkaita, vanhat kuntarajat ylittävien ehdokasvalintojen sijaan. Mitä useammalle pienen liitosalueen ehdokkaalle äännet jakautuvat, sitä pienemmät ovat näiden ehdokkaiden mahdollisuudet pärjätä kilpailussa, jossa mukana ovat samaa puoluetta tai ryhmää edustavat keskusalueen ehdokkaat. Suurelle ehdokasjoukolle hajautuneet äännet hyödyttävät puolueen ehdokkaita keskuskunnassa, kun paikat jaetaan koko kunnan alueella vertailuluvun mukaisessa järjestyksessä.

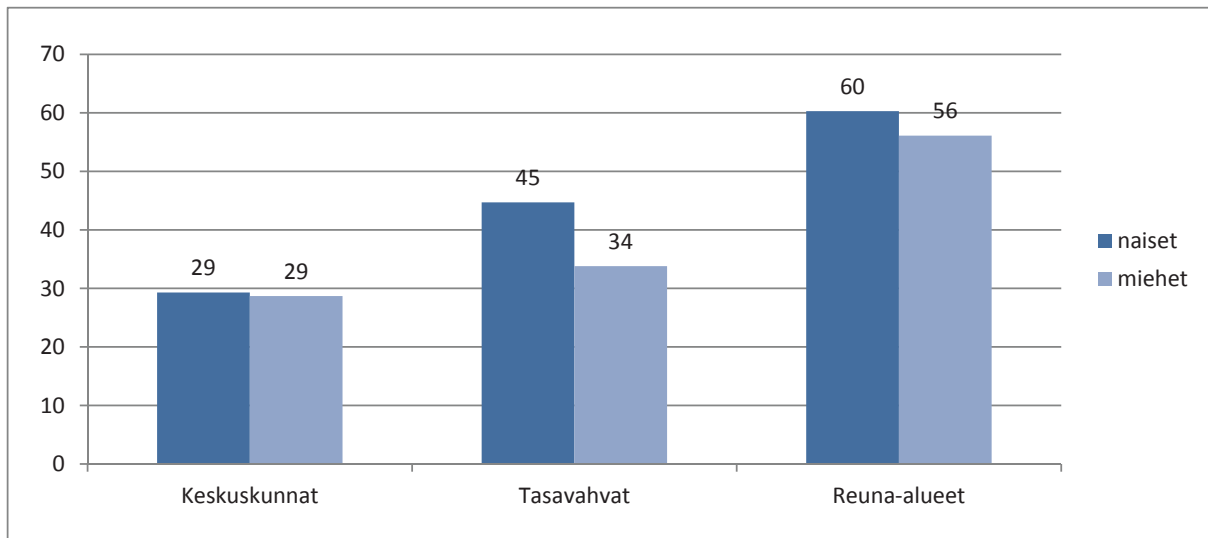
Naisten miehiä korkeampi luopujaosuus liitoskunnissa on sinänsä kiinnostava havainto, mutta se ei tuo selkeää lisävalaistusta siihen, miksi naisten vaalimenestys heikkeni liitosalueilla ja erityisesti niiden reuna-alueilla.

Valtuustopaikatta jäävien valtuustossa vaalien aikaan istuvien ehdokkaiden osuus on liitosten reuna-alueilla noin kaksinkertainen keskuskuntiin verrattuna. Syksyn 2008 vaaleissa istuvat ja ehdolle asettuneet keskuspaikkakunnan naisvaltuutetut eivät tulleet

valitsijoiden pudottamaksi sen useammin kuin miesvaltuutetutkaan. Keskusten ulkopuolella pudonneiden osuus oli sen sijaan naisilla hieman suurempi kuin miehillä (kuvio 3).



Kuvio 2. Luopujien osuus sukupuolen mukaan kunnissa, jotka yhdistyivät 1.1.2009



Kuvio 3. Pudonneiden osuus (ehdokkaaksi asettuineista istuvista valtuutetuista) sukupuolen mukaan kunnissa, jotka yhdistyivät 1.1.2009

Nais- ja miesvaltuutettujen vaalirahoitus

Yksi potentiaalinen naisten ja miesten vaalimenestyksen eroja selittävä tekijä on vaalirahoitus. Vaikka laki vaalirahoituksesta annettiin jo vuonna 2000, ennen samana vuonna järjestettyjä kunnallisvaaleja, ei valtuustoihin päässeiden vaalirahoitusta ole juurikaan selvitetty.

Laki velvoittaa kunnallisvaalien osalta sekä varsinaiseksi valtuutetuksi ja varavaltuutetuksi valittuja ilmoittamaan henkilökohtaiset vaalikulunsa. Vaalirahoitusilmoitus toimitetaan kunnan keskusvaalilautakunnalle kahden kuukauden kuluessa vaalituloksen vahvistamisesta. Valtuutetuksi tai varavaltuutetuksi valittujen tulee eritellä yhtääl-

tä vaalikampanjan kokonaiskulut ja niiden jakautuminen kulutyypeittäin ja toisaalta vaalikampanjan rahoitus eriteltynä ehdokkaan omiin varoihin ja ulkopuolisilta saatuun tukeen. Jos yksittäisen lahjoituksen arvo ylittää tietyn euromääräisen raja, on lisäksi ilmoitettava tukea antaneiden yritysten, yhdistysten ja henkilöiden nimet. Syksyn 2008 kunnallisvaaleissa raja oli 1000 euroa.

Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan välimietinnössä (Oikeusministeriö 2009) on tietoja, jotka perustuvat vuoden 2008 kunnallisvaaliehdokkaiden YLEn vaalikoneessa antamiin arvioihin ehdokaskampanjansa kuluista. Kuluja koskevaan kysymykseen vastanneiden enemmistö, yli 80 prosenttia ilmoitti kampanjoivansta alle 500 eurolla. Tarkastelussa ovat mukana kaikki kysymykseen vastanneet ehdokkaat. Kuntien nais- ja miesvaltuutettujen vaalirahoituksen eroista ei ole saatavissa aiempaa tutkimustietoa.

Eduskuntavaaleihin liittyvä tutkimus on sen sijaan osoittanut, että miesedustajien vaalikulut ovat merkittävästi naisten kuluja korkeammat. Vuoden 2003 eduskuntavaaleissa läpi päässeiden miesehdokkaiden vaalikulut olivat keskimäärin noin 6000 euroa korkeammat kuin naisilla. Yritykset olivat antaneet miesehdokkaalle huomattavasti enemmän tukea kuin naisille. Myös puoluejärjestöt, etujärjestöt ja yksityiset henkilöt tukivat miehiä suuremmilla summilla kuin naisia. Eduskuntaan valitut naiset käyttivät suuremman summan omia varojaan kuin eduskuntaa valitut miehet (Broberg 2004; Borg & Moring 2005, 62–63). Vuoden 2007 eduskuntavaaleja koskevat tiedot osoittavat, että edustajanpaikan saaneiden miesten kokonaiskulut olivat keskimäärin 40 600 euroa, naisten 35 400 euroa (Pikkala 2011). Eroa oli siis keskimäärin runsaat 5000 euroa miesten hyväksi.

Pyrin selvittämään nais- ja miesvaltuutettujen vaalikuluja 18 Arttu-tutkimusohjelmaan kuuluvaa kuntaa käsittävän otoksen avulla. Tarkoituksena oli kerätä valtuutettujen henkilökohtaista vaalirahoitusta koskeva aineisto koko Arttu-otoksesta eli 40 kunnasta. Oikeusministeriö ohjeisti syksyn 2008 kunnallisvaalien yhteydessä kuntia julkaisemaan valtuutettujen ja varavaltuutettujen vaalirahoitusilmoitukset nettisivuillaan. Arviointitutkimuksen 40 kohdekunnasta 18 noudatti oikeusministeriön ohjetta. Lisäksi Vöyri-Maksamaan kunnan nettisivuilla todetaan, että ilmoitukset, joista lähes kaikissa kulut ovat 0 euroa, ovat nähtävillä kunnankansliassa. Yli puolet Arttu-tutkimusohjelman kuntaotokseen kuuluvista kunnista (21 kpl) viittasi oikeusministeriön vaalirahoitusilmoitusten julkaisemista koskevalle ohjeistukselle kintaalla.

Kuntien nettisivuilta saatava aineisto ei ole täysin yhteismitallista. Joidenkin kuntien sivuilla on yhteenveto kaikkien ilmoituksen jättäneiden kokonaiskuluista, joissakin kunnissa valtuutettujen ja varavaltuutettujen henkilökohtaiset ilmoitukset on laitettu nettiin sellaisenaan, erillisinä kuvatiedostoina. Osa ilmoitusvelvollisista on eriteltyt kulut tarkkaan, osa suurpiirteisemmin.

Valtuustoon valittujen vaalirahoitusilmoituksissa tekemä erittely omiin varoihin ja ulkopuolisilta saatuun tukeen on osin puutteellista. Siksi tässä keskitytään valtuutettujen vaaleihin panostamien kokonaiskulujen tarkasteluun.

Kaikkiaan 18 kuntaa kattava vaalirahoitus selvitys osoitti, että miesvaltuutetut ovat satsanneet vaalikampanjaan naisia enemmän: naisvaltuutetun vaalieuro on 81 senttiä (taulukko 8). Valtuustoon valitut naiset olivat käyttäneet vaalikampanjaan keskimäärin 858 euroa, miesvaltuutettu 1053 euroa. Sekä miehistä että naisista noin puolet oli kampanjoinut korkeintaan 500 eurolla. Varavaltuutetuksi yltäneiden vaalibudjetti on pienempi kuin varsinaiseksi valtuutetuksi valittujen. Naisten ja miesten välinen ero on varavaltuutettujen ryhmässä pienempi kuin valtuustoon valittujen ryhmässä.

Taulukko 8. Valtuustoon 2008 vaaleissa valittujen keskimääräinen vaalirahoitus sukupuolen mukaan 18 kunnassa (vaalirahoitusilmoituksen kohta "Vaalikampanjan kulut yhteensä") sekä naisten vaalikulut prosentteina miesten vaalikuluista. 18 Arttu-kuntaa kunnan asukasluvun mukaisessa järjestyksessä

Kunta	Kunnan asukasluku	Naiset, €	Miehet, €	Naiset/ miehet, %
Uurainen	3 300	91	89	102
Juuka	5 800	186	426	44
Harjavalta	7 600	225	246	91
Pudasjärvi	9 000	213	291	73
Karkkila	9 100	153	223	69
Kitee	9 500	178	204	87
Lieto	15 800	706	537	131
Mustasaari	18 100	335	632	53
Lempäälä	19 800	468	738	63
Äänekoski (1.1.2007)	20 300	409	510	80
Hollola	21 700	791	968	82
Kajaani (1.1.2007)	38 100	394	708	56
Kotka	54 700	887	1 405	63
Salo (1.1.2009)	54 800	883	1 963	45
Lappeenranta (1.1.2009)	70 300	910	1 090	83
Kuopio	92 000	1 218	1 245	98
Jyväskylä (1.1.2009)	128 000	1 427	1 870	76
Oulu (1.1.2009)	137 000	2 447	2 700	91
Yhteensä (keskiarvo)		858	1 053	81

Suurimmillaan naisten ja miesten kunnallisvaalibudjettien erot ovat Juukassa ja Salossa. Niissä naisvaltuutettujen keskimääräinen vaalibudjetti oli yli puolta pienempi kuin miesvaltuutetuilla. Salossa muutamien miesehdokkaiden kymmeneentuhanteen ja sen yli nousseet kampanjakulut nostavat miesten keskiarvoa, mutta sukupuolten välinen kuluero säilyy huomattavana, vaikka poikkeavan suuret vaalibudjetit jätettäisiin keskiarvovertailun ulkopuolelle. Kahdessa kunnassa, Liedossa ja Uuraisilla, naisten vaalikulujen keskiarvo oli korkeampi kuin miehillä.

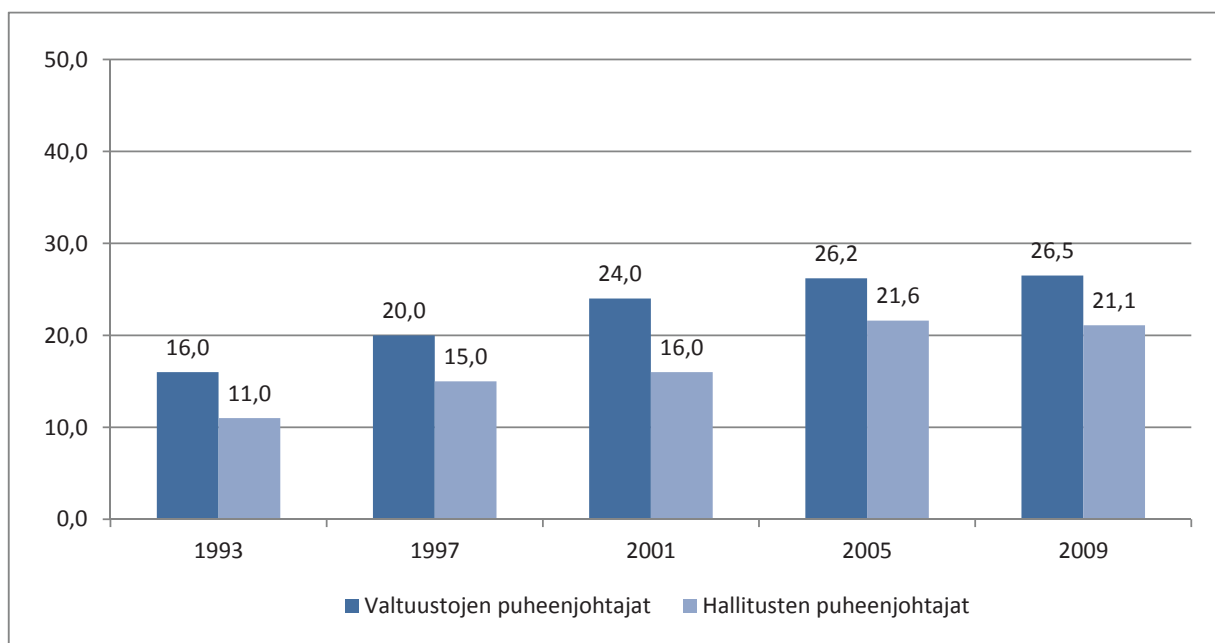
Salon monikuntaliitos ja voimakkaasti kiristynyt kilpailu vähenevistä valtuustopaikoista näyttää saaneen erityisesti miehet satsamaan vaalikampanjaan. Siellä miesten ja naisten välinen suuri ero vaalirahoituksessa ei silti juurikaan näy vaalituloksessa. Salossa naisia valittiin uuteen valtuustoon enemmän kuin maassa keskimäärin, eikä naisten osuus laskenut merkittävästi verrattuna vuoden 2004 vastaavaan.

Käytetty kuntaotos on pieni eikä se salli tilastollisesti luotettavien päätelmien tekoa liitoskuntien ja muiden kuntien välisistä eroista. Käytettävissä ei ole myöskään otoskuntien valtuutettujen vaalirahoitustietoja ennen ja jälkeen kuntaliitoksen. Aineisto kertoo kuitenkin sen, että sekä miehillä että naisilla panostus vaalikampanjaan on yleensä sitä suurempi, mitä suuremmasta kunnasta on kysymys. Kun kuntakoko kasvaa kuntaliitosten myötä, on valtuustoon aiempaa vaikea päästä ilman merkittävää rahallista panostusta. On mahdollista, että kuntakoon kasvun myötä kasvavat vaalibudjetit ovat naisille suurempi kynnyksikysymys kuin miehille.

3 Naiset valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajistoissa

Vuonna 1995 voimaan astunut tasa-arvolain uudistus toi sukupuolikiintiöt suomalaisen kunnallispolitiikkaan. Sen mukaan kunnallisissa toimielimissä, lukuunottamatta vaaleilla valittuja valtuustoja, tulee olla vähintään 40 prosenttia kumpaakin sukupuolta. Kunnanhallitusten – samoin kuin perinteisten miesalojen lautakuntien kokoonpano – muuttui kertarysäyksellä vuoden 1996 kunnallisvaalien jälkeen alkaneella toimikaudella (Pikkala 1999). Kiintiösäädös turvaa sukupuolten tasapuolisen edustuksen toimielintien jäsenistössä, mutta puheenjohtajien valintaan kiintiöt eivät sijaan vaikuta. Puheenjohtajistossakin naisten edustus on näihin saakka ollut kasvussa.

Vuonna 1993 alkaneella valtuustokaudella vain 16 prosenttia manner-Suomen kunnista valitsi valtuustolle naispuheenjohtajan. Kunnanhallitusten puheenjohtajana nainen oli vieläkin harvinaisempi – osuus oli 11 prosenttia (kuvio 4). Seuraavalla vaalikaudella osuudet kasvoivat ja vähittäinen nousu jatkui sen jälkeenkin. Vuonna 2005 naispuheenjohtajien osuus oli valtuustoissa 26,2 ja hallituksissa 21,6 prosenttia. Sekä kunnanvaltuustoissa että -hallituksissa naispuheenjohtajien osuuden hiljalleen edennyt kasvu pysähtyi, kun luottamustoimet jaettiin vuoden 2008 vaalien jälkeen. Osuudet ovat suunnilleen samat kuin edellisellä toimikaudella: valtuustojen puheenjohtajiksi valituista 26,5 ja hallituksen puheenjohtajiksi valituista 21,1 prosenttia oli naisia (kuvio 4). Mainittakoon vielä, että naispuheenjohtajien yleisyydellä ei ole ainakaan selkeää yhteyttä kunnan asukaslukuun.



Kuvio 4. Naiset valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajina, osuudet (%) vuosina 1993–2009

Vuonna 2009 neljäs kunnanvaltuuston ensimmäisistä ja toisista varapuheenjohtajista on naisia – tässä kategoriassa naisia on siis aavistuksen verran vähemmän kuin varsinaisina puheenjohtajina (taulukko 9). Sekä ensimmäisten että toisten varapuheenjohtajien ryhmässä naisten osuus on vähentynyt muutamalla prosenttiyksiköllä edelliseen vaalikauteen verrattuna.

Taulukko 9. Naiset valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajina ja varapuheenjohtajina, osuudet (%) vuosina 2005–2009, koko maa

	Puheenjohtaja	1 varapuheenjohtaja	2 varapuheenjohtaja
Valtuusto 2005	26,2	26,9	28,7
Valtuusto 2009	26,5	24,7	25,4
Erotus (%-yksikköä)	+ 0,3	- 2,2	- 3,3
Hallitus 2005	21,6	32,7	43,5
Hallitus 2009	21,1	34,9	34,1
Erotus (%-yksikköä)	- 0,5	+ 2,2	- 9,6

Kunnanhallituksissa naisia on enemmän varapuheenjohtajina kuin varsinaisina puheenjohtajina. Vuonna 2009 ensimmäisistä varapuheenjohtajista 35 prosenttia on naisia. Osuus on pari prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuonna 2005. Toisen varapuheenjohtajan titteliä kantavista runsas kolmannes on naisia. Tässä ryhmässä naisten osuus on tippunut peräti kymmenen prosenttiyksikköä vuoden 2005 vastaavasta. Hallitukselle on valittu toinen varapuheenjohtaja kuitenkin vain noin parissa sadassa kunnassa.

Naisosuuden kehityksen taantuva trendi on havaittavissa myös lautakuntien puheenjohtajuuksien haltijoiden sukupuolijakaumaa tarkasteltaessa. Kuntaliiton keräämien tietojen mukaan manner-Suomen kuntien lautakuntien puheenjohtajista 27 prosenttia oli valtuustokauden 2009–2012 alkaessa naisia. Osuus oli täsmälleen sama kuin valtuustokauden 2005–2009 alussa. Tuolloin osuus oli kuitenkin neljä vuotta aikaisempaan tilanteeseen verrattuna kolme prosenttiyksikköä korkeampi (Piipponen 2009, 57–58). Tämän selvityksen puitteissa ei ole lautakunta-aineiston saatavuuteen liittyvistä syistä ollut mahdollista tehdä yksityiskohtaista ennen-jälkeen -vertailua liitoskuntien ja muiden kuntien välillä.

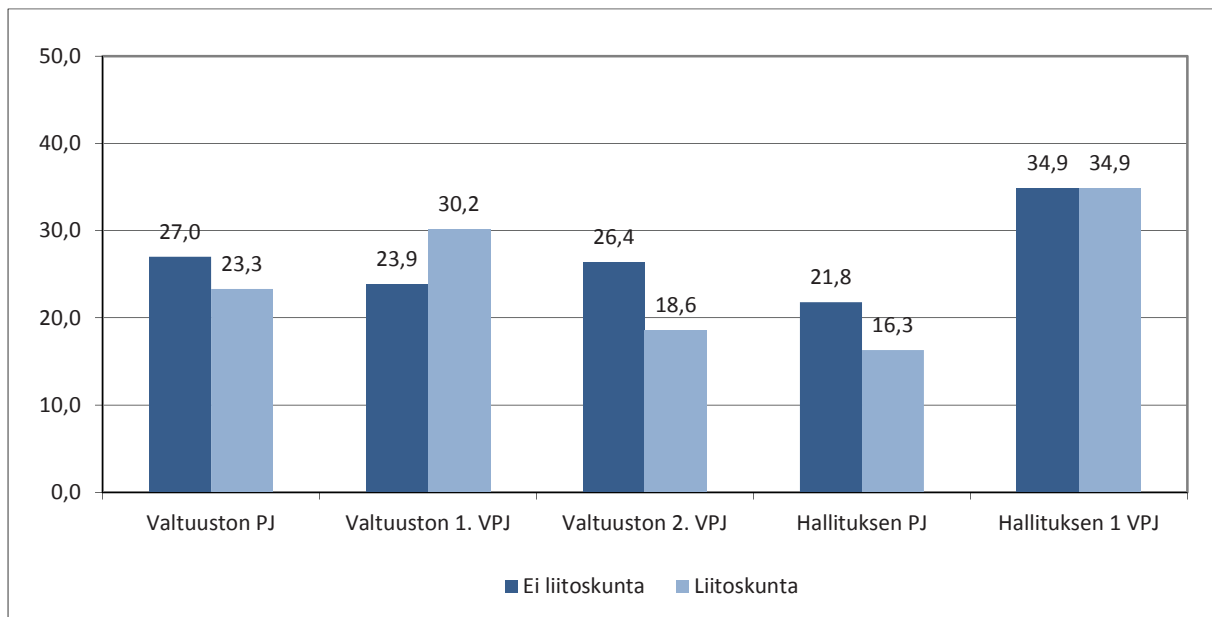
Naisten puheenjohtajaosuudet liitoskunnissa ja muissa kunnissa

Onko naisten puheenjohtajaosuuksien kasvun pysähtymisellä yhteys ajankohtaisiin kuntaliitoksiin? Ennen suomalaisten liitoskuntien ja liitosten ulkopuolelle jääneiden kuntien vertailua on kiinnostavaa luoda taas katse Tanskaan: miten naisten edustus kuntien ylimmässä poliittisessa johdossa kehittyi suuren kuntajakoremontin myötä?

Tanskassa pormestari on valtuuston valitsema ykköspoliitikko. Tässä yhteydessä on selvyiden vuoksi paikallaan korostaa, että tanskalaisissa kunnissa on erikseen hallinnosta vastaava ykkösviranhaltija, kunnanjohtaja, jota ei valita puoluepolittisin perustein. Tanskalaisen pormestarin tehtävään ei naisilla perinteisesti ole juurikaan ollut asiaa. Vuonna 2001 naispormestarien osuus oli 9 prosenttia. Uuden kuntakartan mukaisesti käytyjen, vuoden 2005 vaalien jälkeen vain seitsemän kuntaa 98:sta (7 %) sai naispuolisen pormestarin. Itsenäisenä jatkavissa kunnissa osuus oli 9 prosenttia, mutta liitoskunnissa vain 5 prosenttia (Berg & Kjær 2007, 41). Kuntaliitoksilla näyttää siis Tanskassa olleen kielteinen vaikutus, kun tarkastellaan naisten pormestariosuuden kehitystä. Berg ja Kjær (ibid., 244) varoittivat kuitenkin tuijottamasta liikaa kuntaryhmien välisiin eroihin, koska ne ovat lukumääräisesti hyvin pieniä ja prosentteina ilmaistuna alttiita suurelta näyttävälle heilahduksille. Tanskalaisutkijoiden mielestä olisi kiinnitettävä huomiota pormestarijoukon miesvaltaisuuteen sinänsä – niin vanhoissa kuin uusissakin kunnissa (ibid., 244).

Eroavatko sitten suomalaiset liitoskunnat entisellään jatkavista kunnista mitä tulee valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajien ja varapuheenjohtajien sukupuolijakaumaan ja sen kehitykseen? Verrataan aluksi entisellään jatkavia kuntia ja kuntia, jotka ovat yhdistyneet vuosien 2007–2009 aikana. Kuvio 5 osoittaa, että liitoskunnissa valtuuston naispuheenjohtajien osuus on nelisen prosenttiyksikköä matalampi kuin

entisellään jatkavissa kunnissa. Hallituksissa ero on vielä selvempi. Koko tarkastellun puheenjohtajiston joukossa valtuuston toisen puheenjohtajan tehtävää hoitavat ovat ainoa ryhmä, jossa naisten osuus on liitoskunnissa suurempi kuin kunnissa, jotka ovat jääneet liitosten ulkopuolelle.



Kuvio 5. Naiset valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajina ja varapuheenjohtajina, osuudet (%) liitoskunnissa (vuosina 2007-2009 yhdistyneet kunnat, N=126) ja muissa kunnissa vuonna 2009 (vuoden 2009 kuntajaotuksen mukaan)

Kun tarkastellaan liitoskuntien joukkoa ennen (N = 126) ja jälkeen (N = 43) yhdistymisen, niin havaitaan, että niissä valtuustojen naispuheenjohtajien osuus on laskenut pari prosenttiyksikköä. Ennen liitoksia 126 yhdistyvän kunnan valtuustojen puheenjohtajista 25,4 prosenttia oli naisia, vuonna 2009 samoilla alueilla, nyt 43 uudessa kunnassa, naispuheenjohtajia oli 23,3 prosenttia. Kunnanhallituksissa pudotus oli selvempi. Vuonna 2005 yhdistyvien kuntien hallitusten puheenjohtajista 23,0 prosenttia oli naisia, mutta neljä vuotta myöhemmin vastaava osuus vastaavilla alueilla oli 16,3 prosenttia. Liitoskuntien hallitusten kohdalla miinusta on siis liki seitsemän prosenttiyksikköä.

Puolet liitoskunnista on vuonna 2009 valinnut sekä valtuuston että hallituksen ykköspuheenjohtajaksi miehen. Huittisissa, Kokkolassa ja Sastamalassa koko puheenjohtajistossa, valtuuston ja hallituksen varapuheenjohtajat mukaanlukien, oli valtuustokauden alussa pelkkiä miehiä. Länsi-Turunmaa oli ainoa liitoskunta, jossa sekä valtuuston että hallituksen ykköspuheenjohtajana oli valtuustokauden alussa nainen.

4 Naiset viranhaltijajohdossa

”Vain 6 naista uusien kuntien johdossa”, otsikoi tanskalainen Kommunalbladet toukokuun 2006 numerossaan. Ennen suurta kuntauudistusta Tanskan 270 kunnassa oli 30 naispuolista kunnanjohtajaa. Kun kuntien lukumäärä putosi 98:aan, valittiin vain kuuden kunnan hallinnolliseksi ykkösjohtajaksi nainen (Kommunalbladet 9/2006). Naiskunnanjohtajien suhteellinen osuus puolittui kahdestatoista kuuteen prosenttiin. Vuoden 2009 syksyllä naiskunnanjohtajien määrä oli seitsemän (LO Ugebrevet 29/2009). Tanskassa naisten heikkoa menestystä kunnan korkeimman hallinnollisen viranhaltijan valinnassa on selitetty mm. sillä, että liitoksissa mukana olleiden suurten kuntien kunnanjohtajat olivat rekrytoinneissa vahvoilla, ja siinä joukossa naisia oli vain kourallinen. Toisaalta yhdistymistä valmistelevien toimikuntien ja pormestarikaartin miesvaltaisuuden arveltiin olevan osasy siihen, että johtaviin virkoihin valittiin lähes yksinomaan miehiä.

Suomessakin naisia on vähän kuntien ykkösjohtajina. Kehitys on ollut myönteistä, mutta hidasta. 2000-luvun alussa vain joka kymmenes kunnanjohtaja oli nainen (esim. Pikkala 2003). Vuonna 2009 naisten osuus kaikista kunnan- ja kaupunginjohtajista oli 14 prosenttia.

Kaikissa niissä 32 kunnassa, joissa kuntaliitos toteutui 1.1.2009, valittiin kunnanjohtajaksi mies. Ennen yhdistymistä, vuonna 2008, naiskunnanjohtajia oli samassa kuntajoukossa 11 prosenttia.

Kuntakoon mukaan tarkasteltuna naiskunnanjohtajien suhteellinen osuus vuonna 2009 oli suurin alle 5 000 asukkaan kunnissa. Niissä naisjohtajia on noin viidennes. Vastaava osuus 5 000–10 000 asukkaan kunnissa on 13 prosenttia. Seuraavassa kokoluokassa, 10 000–25 000 asukkaan kunnissa naisjohtajien osuus on enää 7 prosenttia. Tätä suuremmissa kaupungeissa oli yhteensä vain kaksi naiskaupunginjohtajaa, Porissa ja Espoossa.

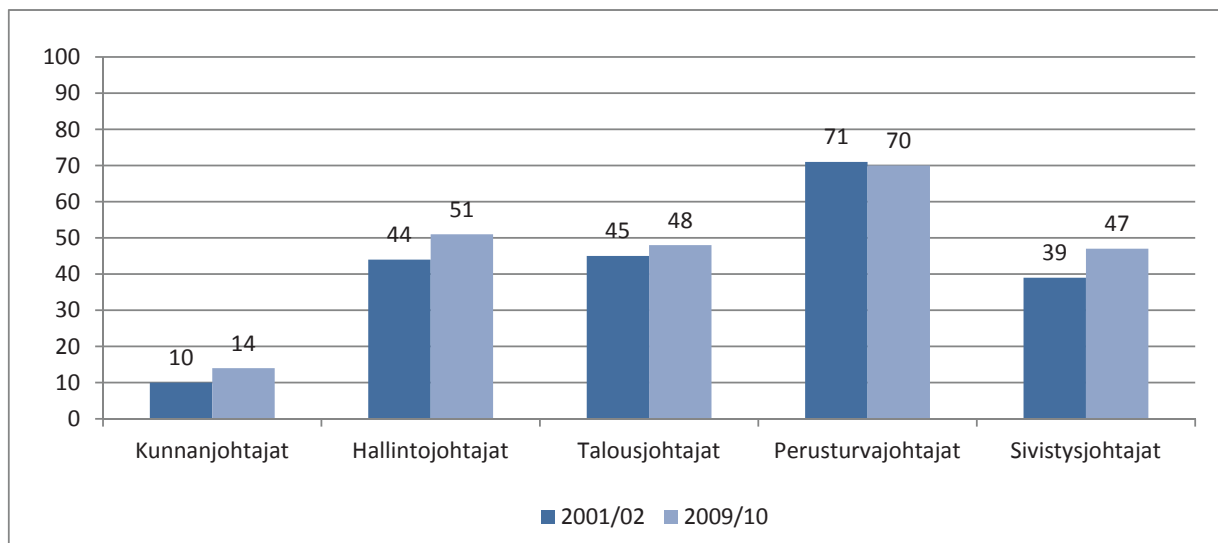
Kunnanjohtaja on jokaisessa kunnassa ja johtajien sukupuolijakauman selvittäminen on verrattain yksinkertaista. Muiden päälliköiden osalta tehtävä on haasteellinen. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan kuntasektorin johtajista ja virkamiehistä yli puolet on naisia. Vastaava osuus valtiolla on runsaat 40 prosenttia. Yksityisellä sektorilla johtajaluokitukseen lukeutuvista hiukan yli neljännes on naisia (Tilastokeskus 2009, 72). Vuonna 2007 luokkaan ”johtajat ja ylimmät virkamiehet” kuului reilusti yli 14 000 kuntasektorin viranhaltijaa. Naisia näistä oli 7 800. Luokitusperusteiden tarkempi selvittäminen osoittaa, että mainittuun luokkaan lukeutuvista naisista 70 prosenttia kuuluu alaryhmään ”muiden yritysten ja toimintayksiköiden johtajat”. Kuntasektorin yksiköiden osalta mukaan luetaan toimintayksiköiden johtajat riippumatta alaisten määrästä. Esimerkiksi päiväkodin johtajat, joiden keskiansiot asettuvat koko kuntasektorin keskiansioiden tuntumaan, kuuluvat kyseiseen ryhmään (ks. liitetaulukko 1). Arkiymmärryksen mukainen johtajarajaus poikkeaa virallisen tilastoinnin käytäntästä, sinänsä relevantista ja kansainväliset kriteerit täyttävästä määritelmästä.

Johtajakategorioiden ja niiden sukupuolijakauman ajallisen kehityksen ja kuntien välisten erojen kuvaamista vaikeuttaa kuntien hallinnollisten organisaatioiden erilaisuus ja viranhaltijoiden virkanimikkeiden suuri kirjavuus. Paras-hankkeen tiimoilta toteutuneet aluelliset ratkaisut tuovat asiaan vielä ylimääräisen lisähaasteen. Keskushallinnon ja toimialojen johtavien viranhaltijoiden rajaaminen pelkän virkanimikkeen perusteella vertailukelpoiseksi joukoksi on lähes mahdotonta. Yksi vaihtoehto olisi tarkastella kuntien johtoryhmiä ja niiden sukupuolijakauman muutosta ennen ja jäl-

keen liitoksen. Käytännössä yhden selkeän ”johtoryhmän” määrittäminen on vaikeaa. Joissakin kunnissa johtoryhmä on tarkkaan rajattu ja ilmaistu. Kun vertaillaan kuntia, joista tarkka raja on olemassa, niin havaitaan, että erot johtoryhmän laajuudessa ovat huomattavia. Suunnilleen saman kokoisissakin kunnissa rajaukset on tehty eri tavoin. Joissakin kunnissa johtoryhmään on nimetty myös henkilöstön edustaja. Toisissa kunnissa selkeää määrittelyä ei ole löydettävissä ainakaan organisaatiokaavioista, kunnan nettisivuilta tai virallisista dokumenteista.

Jotta muidenkin keskeisten viranhaltijoiden kuin kunnanjohtajan sukupuolijakaumaan saataisiin valaistusta, on tehtävä ”käsityötä”. Tätä selvitystä varten kaikkien kuntien kotisivuilta löytyvistä viranhaltijatiedoista on tallennettu sukupuolijakaumat seuraavien viranhaltijoiden osalta: 1) hallintopäällikkö tai vastaava, 2) talousjohtaja tai vastaava, 4) perusturva-/sosiaalijohtaja tai vastaava ja 4) sivistysjohtaja tai vastaava. Pienistä kunnista yksi tai useampi mainituista viroista puuttuu ja joissakin esiintyy erilaisia yhdistelmävirkoja. Tiedot on kerätty vuoden 2010 alussa, pääosin kuntien www-sivuilta.

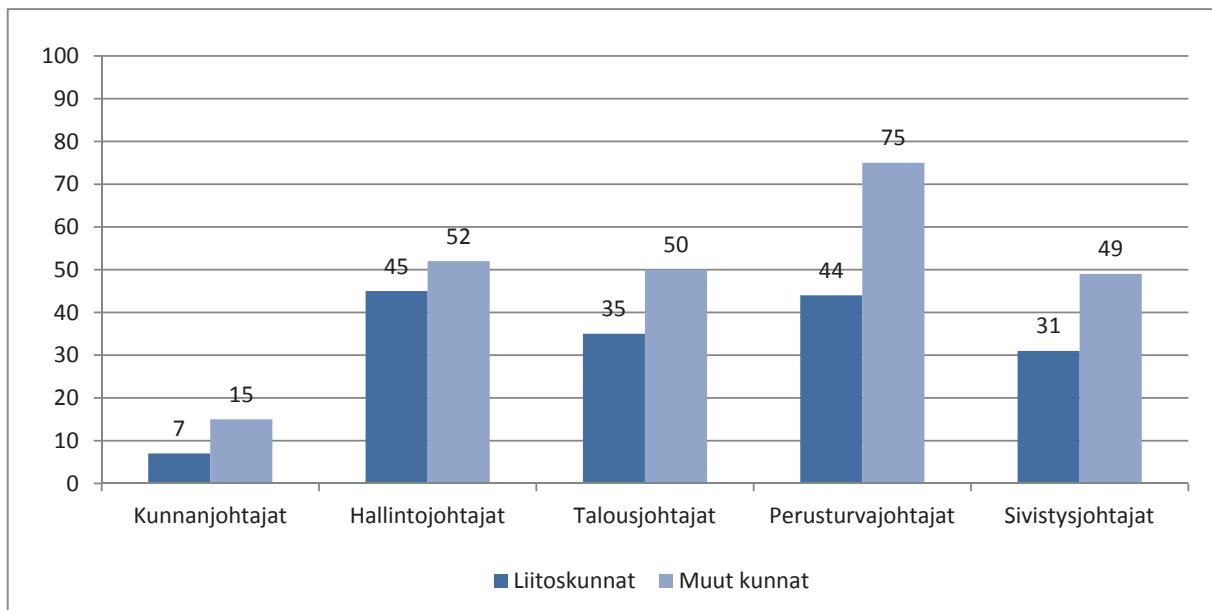
Hallintojohtajien, talousjohtajien ja sivistysjohtajien sukupuolijakauma on melko tasainen, naisia ja miehiä on näissä viroissa suunnilleen yhtä paljon. Sosiaalitoimen johtajien joukossa on puolestaan naisennemmistö. Teknisen sektorin tai yhdyskuntapalvelujen ylintä viranhaltijaa koskevia tietoja ei ole kerätty rajausten tekemiseen liittyvien hankaluuksien takia, mutta lienee selvää, että teknisen sektorin päälliköistä suurin osa on miehiä. Kun nykytilannetta verrataan vajaan kymmen vuoden takaiseen (ks. Pikkala 2003, 69–71), niin havaitaan, että perusturva- tai sosiaalisektorin jo entuudestaan naisvaltaisia virkoja lukuunottamatta naisten osuus on päällikkötasolla lisääntynyt (kuvio 6).



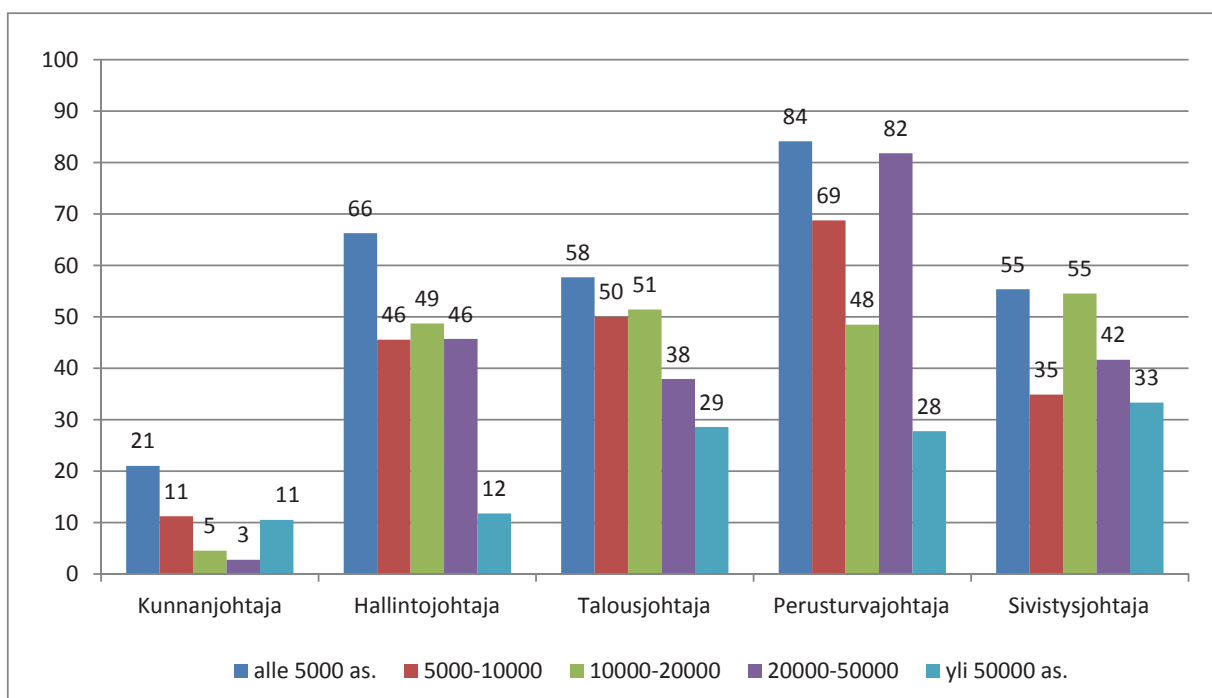
Kuvio 6. Naisten osuus kuntien viranhaltijajohdossa 2001/2002 (kunnanjohtajat 2001, muut 2002) ja 2009/2010 (kunnanjohtajat 2009, muut 2010)

Osuudet liitoskunnissa ja muissa kunnissa

Vuosina 2007–2009 yhdistyneiden (N = 43) ja entisellään jatkavien kuntien vertailu osoittaa, että naisten osuus päälliköistä on liitoskunnissa pienempi kuin muissa kunnissa (kuvio 7). Havainto koskee tilannetta alkuvuodesta 2010. Se ei tarkkaan ottaen ole päätelmä päällikköjen sukupuolijakauman *kehityksestä* samoilla alueilla. Kuviossa 8 esitetään naisten osuus eri päällikköryhmissä kuntakoon mukaan jaoteltuna. Se osoittaa, että naisten osuus johtavissa viroissa on suurin pienissä kunnissa. Kuntarakenteen painottuminen suurempiin yksiköihin on näiden havaintojen perusteella omiaan hidastamaan naisten osuuden kasvua kuntien korkeimmassa viranhaltijajohdossa.



Kuvio 7. Naisten osuus kuntien viranhaltijajohdossa 2001/2002 (kunnanjohtajat 2001, muut 2002) ja 2009/2010 (kunnanjohtajat 2009, muut 2010); vuosina 2007-2009 liitoksen toteuttaneet kunnat ja muut kunnat



Kuvio 8. Naisten osuus kuntien viranhaltijajohdossa kuntakoon mukaan (kunnanjohtajat 2009, muut 2010)

Kuntien väliset erot ovat suuria, kun tarkasteltavana on yksittäisten viranhaltijoiden sijaan johtoryhmä – jonka kokoonpanosta ei, kuten edellä todettiin, ole aina helppoa tai edes mahdollista löytää selkeää tietoa. ARTTU-tutkimusohjelmaan kuuluvien, vuonna 2009 yhdistyneiden kuntien (8 kpl) tilanne vuoden 2009 alussa antaa osviittaa kuntien välisistä eroista viranhaltijajohdon nimityspolitiikassa:

- Kemiönsaaren kunnan johtoryhmään kuului 10 viranhaltijaa, joista 6 oli naisia.
- Hämeenlinnan johtoryhmään kuului 10 viranhaltijaa, joista 5 oli naisia. Lisäksi mukana oli päälähtämismiehen (mies).
- Mänttä-Vilppulan kaupungissa viranhaltijajohdossa oli saman verran miehiä ja

naisia, mm. kaupunginsihteerin ja hallintojohtajan, sosiaalijohtajan ja sivistysjohtajan tehtäviä hoiti nainen.

- Jyväskylän johtoryhmään kuului 14 viranhaltijaa, joista 3 oli naisia (kansliapäällikkö, viestintäjohtaja sekä sihteerinä toimiva kaupunginlakimies). Lisäksi johtoryhmässä oli mukana 1 ns. asiantuntijajäsen (muutosjohtaja, mies) sekä 2 henkilöstön edustajaa (molemmat naisia).
- Lappeenrannassa johtoryhmän muodosti 9 viranhaltijaa. Näistä 3 oli naisia (sosiaali- ja terveysjohtaja, kasvatusta- ja opetustoimenjohtaja sekä johtoryhmän sihteerinä toimiva II kaupunginsihteerin).
- Raaseporissa tiedottaja ja kaupunginlakimies olivat naisia, kaikki muut keskuks-hallinnon johtavat viranhaltijat ja toimialojen johtajat miehiä.
- Salon kaupungin 13:sta johtavan viranhaltijan joukossa oli 3 naista: hallintojohtaja sekä ympäristötoimen ja ympäristöterveydenhuollon johtajat.
- Seinäjoen kaupungin johtoryhmään kuului 11 jäsentä. Kansliapäällikkö oli nainen, muut miehiä.

Naisten vähäisyys kuntien viranhaltijaorganisaation korkeimmassa johdossa on ongelma, josta syy helposti vieritetään naisten itsensä niskoille: naisia ei ole, koska naiset eivät näihin virkoihin hakeudu. Jokainen kunnalliselämää ja sen käytäntöjä tunteva kuitenkin tietää, että virantäyttö ei tapahdu pelkkien papereiden ja muodollisen pätevyyden perusteella. Pätevyyden lisäksi virkaan valittavan tulee olla sopiva. Virkoihin hakeminen on mielekästä vain, jos hakija arvioi, että hän täyttää tarvittavat kriteerit tullakseen valituksi.

Kuntaliitossa on seurattu kunnanjohtajien virkoja hakeneiden määrän kehitystä ja havaittu, että hakijamäärät ovat laskussa. Sopivien hakijoiden vähyden vuoksi haku-aikoja joudutaan myös jatkamaan entistä useammin (Majoinen 2009, 98). Kunnanjohtajaksi hakevien sukupuolijakaumasta ja sen kehityksestä ei ole saatavissa koottua tietoa.

Yksi kiinnostava tulevaisuuden näkökulma liitoskuntien päällikkövirkojen, sekä yleishallinnon että sektorivirkojen haltijoiden sukupuolijakaumaan liittyy työntekijöille taattuun palvelussuhdeturvaan. Vuosien 2008–2013 alussa toteutuvissa kuntajaon muutoksissa kunnalla ei puitelain mukaan ole oikeutta irtisanoa työntekijöitä taloudellisin tai tuotannollin perustein. Palvelussuhdeturva on voimassa viisi vuotta liitoksen voimaantulosta. Työntekijällä on kuitenkin velvoite ottaa vastaan työnantajan tarjoama koulutusta, ammattitaitoa tai kokemusta vastaava työtehtävä. Ketkä turva-ajan jälkeen jäävät ja ketkä saavat lähteä – tuleeko siinä vaiheessa esiin sukupuolten välisiä eroja?

5 Liitosten valmistelun sukupuoli?

Kuntajakolakiin on tehty viime vuosina useita muutoksia. Tässä tarkastelun kohteena olleiden, vuosien 2007–2009 alussa toteutuneiden liitosten aikaisen kuntajakolain mukaan yhdistyvien kuntien tuli asettaa ns. järjestelytoimikunta viimeistään kunталиitoksen voimaantuloa edeltävän vuoden kesällä. Järjestelytoimikunnan tehtävänä oli huolehtia kunnan hallinnon järjestämisestä koskevista valmistelutehtävistä siihen saakka kunnes uudessa kuntajaon mukaan käytyjen kunnallisvaalien tulos oli vahvistettu ja uusi kunnanhallitus valittu. Järjestelytoimikuntien kokoonpanossa sovellettiin tasa-arvolain kiintiösäännöstä. Naisia ja miehiä oli kumpiakin oltava vähintään 40 prosenttia. Käytännössä yhdistyvissä kunnissa on ollut erilaisia epävirallisia valmisteluelimiä jo paljon varhaisemmissa vaiheissa. Jos valmistelutehtäviä tekevällä ryhmällä ei ole virallista asemaa, ovat ne kiintiösäännöksen ulottumattomissa. Epävirallisista työryhmistä ja niiden kokoonpanosta on myös hankalampi saada tietoa.

Vuoden 2010 alussa voimaan tullut kuntajakolaki toi muutoksia liitosta koskevaan valmisteluun ja päätöksentekoon. Nytemmin yhdistyvät kunnat nimeävät kuntien yhdistymisen toimeenpanosta vastaavan yhdistymishallituksen. Sen toimikausi alkaa jo silloin, kun valtuustot ovat hyväksyneet esityksen kuntien yhdistymisestä. Lakimuutoksen taustalla oli tarve selkeyttää ja vahvistaa virallisen liitosta valmistelevan roolia muutosprosessia ohjaajana. Myös yhdistymishallitusta nimettäessä sovelletaan sukupuolikiintiöintiä.

Tämän selvityksen aineisto on kerätty eri virallislähteistä. Kuntaliitosten valmisteluprosessien tarkastelu sukupuolisilmälänsien kautta vaatisi epävirallisten ryhmien olemassaolon ja kokoonpanon selvittämistä laadullisella tutkimusotteella. Lienee kuitenkin selvää, että esimerkiksi yhdistyvien kuntien hallitusten ja valtuustojen puheenjohtajistot ja ylin viranhaltijajohto ovat keskeisessä roolissa, kun kuntafuusion mahdollisuutta tunnustellaan ja fuusion valmistelu käynnistetään. Nämä ryhmät ovat hyvin miesvaltaisia, kuten edellä luvuissa 3 ja 4 on osoitettu. On siis aihetta esittää valistunut arvaus valmisteluprosessin sukupuolittuneisuudesta, vaikka sitä ei tässä pystytäkään yksiselitteisin numeroin osoittamaan.

6 Päätelmät

Tässä Paras-hankkeen tasa-arvovaikutusten arvioinnin ensimmäisessä osassa on selvitetty, miten kuntarakenteen muutokset vaikuttavat naisten edustukseen valtuustoissa, valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajistoissa sekä korkeimmassa viranhaltijajohdossa. Tarkastelu on kohdistunut kaikkiin maamme kuntiin.

Tulokset osoittavat, että kuntaliitoksilla on pikemmin kielteinen kuin myönteinen vaikutus naisten edustukseen. Erot muihin kuntiin verrattuna eivät ole suuria, mutta suunta on huolestuttava.

Vuosikymmeniä jatkunut naisten valtuusto-osuuden vähittäinen kasvu hiipui vuoden 2008 vaaleissa. Valtuustoon valituista 37,6 prosenttia oli naisia. Osuus oli vain 0,3 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuonna 2004. Vuoden 2009 alussa yhdistyneiden kuntien alueella naisten edustuksen kehitys oli miinusmerkkinen. Varsinkin liitoskuntien reuna-alueilla naisia valittiin suhteessa vähemmän kuin edellisissä vaaleissa. Vahvat mieshdokkaat keräsivät usein suurimman äänisaaliin niissä suurempaan kuntaan liitetyissä pienissä kunnissa, joiden alueelta vain muutama edustaja pääsi uuden kunnan valtuustoon.

Valtuustotyöstä vapaaehtoisesti luopuvia oli liitoskunnissa enemmän kuin muissa kunnissa. Erityisesti naiset kavahtivat kilpailua vähenevistä valtuustopaikoista. Rajatun kunta-aineiston avulla tehty katsaus valtuustoon valittujen naisten ja miesten vaalirahoitukseen osoitti yhtäältä sen, että miesvaltuutettujen vaalikampanjaan satsatut kulut olivat suurempia kuin naisvaltuutetuilla. Toisaalta se osoitti, että niin miehet kuin naisetkin joutuvat satsaamaan kampanjaan sitä enemmän, mitä suuremmasta kunnasta on kyse. Kuntakoon kasvaminen ja sen myötä tapahtuva valtuustopaikan ”keskimääräisen hinnan” nousu saattaa olla keskimäärin miehiä vähemmän ansaitseville naisille suurempi kynnyksysymys kuin miehille.

Valtuustojen ja hallitusten naispuheenjohtajien hiljalleen edennyt kasvu pysähtyi, kun luottamustoimet jaettiin vuoden 2008 vaalien jälkeen. Liitoskunnissa kehitys otti takapakkia. Vuosina 2007–2009 yhdistyneiden kuntien hallitusten naispuheenjohtajien osuus laski aiempaan verrattuna 7 prosenttiyksikköä ja valtuustoissakin naispuheenjohtajien osuus laski parilla prosenttiyksiköllä. Kaikissa kunnissa valtuustojen puheenjohtajista runsas neljännes on naisia ja hallituksissa naispuheenjohtajien osuus on vain runsas viidennes.

Naisten osuus kuntien viranhaltijajohdossa vaihtelee kunnan koon mukaan: naisia on kunta- ja sektorijohtajina selvästi eniten pienissä kunnissa. Kuntarakenteen painottuminen suurempiin yksiköihin on omiaan hidastamaan naisjohtajien osuuden kasvua. Kaikissa niissä 32 kunnassa, joissa kuntaliitos toteutui 1.1.2009, valittiin kuntajohtajaksi mies. Kuntaliitoskunnissa naisten osuus on myös muissa päällikköviroissa pienempi kuin kunnissa, jotka jatkavat vanhan kuntajaotuksen mukaan.

Edellä esitetyt, naisten edustuksen kannalta kielteiset havainnot koskevat kuntafuusion muutostilannetta, jossa aiemmin itsenäiset kunnat ovat yhdistyneet suuremmiksi yksiköiksi. On tietysti mahdollista, että negatiivinen kehitys on jonkinlainen ohimenevä välivaiheen ilmiö, jonka jälkeen palataan takaisin tutuksi tulleelle, hitaalle ja varmalle kasvu-uralle.

Tanskassa useamman vaalikauden ajan paikallaan polkenut naisten 27 prosentin valtuustoedustus koheni marraskuun 2009 kunnallisvaaleissa selvästi: nyt tanskalaisvaltuutetuista 32 prosenttia oli naisia. Sikäläiset naisjärjestöt ja -aktivistit kampanjoivat

marraskuun kunnallisvaalien alla näkyvästi naisten edustuksen lisäämiseksi tanskalais-naisten kunnallisen äänioikeuden 100-vuotisjuhlan merkeissä. Vaikuttaa ilmeiseltä, että aktiivinen kampanjointi kohensi naisten asemia vaaleissa. Myös pormestareiden osalta tapahtui käänne parempaan. Vieläkään ei ole syytä suureen juhlaan, mutta marraskuun 2009 vaalien jälkeen naispormestarien määrä tuplaantui seitsemästä neljään-toista.

Tanskassa vuoden 2009 vaaleissa tapahtuneesta myönteisestä kehityksestä huolimatta naisten asema sikäläisessä kuntapolitiikassa on edelleen heikompi kuin muissa Pohjoismaissa. Tanska ei siis tässä yhteydessä kelpaa tasa-arvon mallimaaksi. Tanska on toisaalta oivallinen esimerkki siitä, että määrätietoisella ja aktiivisella otteella voi vaikuttaa asioihin. Suoran syy-seuraussuhteen todentaminen on luonnollisesti mahdollista, mutta on vaikea uskoa, että kehitys olisi ollut näinkin suotuisa ilman näkyvää naisten osuuden lisäämiseen tähtäävää kampanjointia.

Suomessa vuoden 2012 kunnallisvaalit ja niiden jälkeiset luottamushenkilövalinnat ovat hyvin mielenkiintoisia naisten edustuksen kehityksen kannalta. Silloin nähdään, kääntyykö naisten osuus valtuustoissa ja luottamuselinten puheenjohtajistoissa jälleen kasvuun.

Liitetaulukko 1. Kuntasektorin johtajat ja ylimmät virkamiehet sukupuolen mukaan 2007.
Lähde: Tilastokeskus

		Naiset	Miehet	Yhteensä
0	Yhteensä	7829	6437	14266
1	Johtajat ja ylimmät virkamiehet	7829	6437	14266
11	Ylimmät virkamiehet ja järjestöjen johtajat	164	497	661
111	Ylimmät virkamiehet	162	494	656
114	Järjestöjen johtajat	2	3	5
114.	(Ei tarkempaa tasoa) Järjestöjen johtajat	2	3	5
12	Yritysten ja muiden toimintayksiköiden johtajat	7626	5800	13426
121	Pääjohtajat ja toimitusjohtajat	139	464	603
122	Tuotanto- ja linjajohtajat	5494	3272	8766
122.	(Ei tarkempaa tasoa) Tuotanto- ja linjajohtajat	0	1	1
1221	Maa- ja metsätalouden johtajat	19	42	61
1222	Teollisuuden tuotantojohtajat	1	51	52
1223	Rakennusalan tuotantojohtajat	7	49	56
1224	Kaupan ym. johtajat	0	2	2
1225	Hotellinjohtajat ja ravintolapäälliköt	97	20	117
1226	Kuljetuksen, varastoinnin ja tietoliikenteen johtajat	10	49	59
1227	Yrityspalvelu- ym. yritysten johtajat	21	51	72
1228	Siivousalan ja kauneudenhoitoalan ym. alojen johtajat	17	27	44
1229	Muiden yritysten ja toimintayksiköiden johtajat	5322	2980	8302
1229.	(Ei tarkempaa tasoa) Muiden yritysten ja toimintayksiköiden johtajat	39	81	120
12291	Opetusalan johtajat ja rehtorit	1331	1825	3156
12292	Sosiaali- ja terveydenhuoltoalan johtajat	3059	505	3564
12293	Liikunta- ja vapaa-aikatoiminnan johtajat	57	96	153
12294	Kulttuurijohtajat	673	163	836
12299	Muut tuotanto- ja linjajohtajat	163	310	473
123	Asiantuntijajohtajat	1993	2064	4057
123.	(Ei tarkempaa tasoa) Asiantuntijajohtajat	0	0	0
1231	Talous- ja hallintojohtajat	935	677	1612
1232	Henkilöstöjohtajat	174	96	270
1233	Myynti- ja markkinointijohtajat	303	170	473
1234	Mainos- ja tiedotusjohtajat	40	17	57
1235	Osto- ja varastopäälliköt	28	55	83
1236	Tietotekniikkajohtajat	78	284	362
1237	Tutkimus- ja kehitysjohtajat	257	322	579
1239	Muut asiantuntijajohtajat	178	443	621
13	Pienyritysten johtajat	39	140	179
131	Pienyritysten johtajat	39	140	179
1311	Pienten maa- ja metsätalousyriyten johtajat	0	0	0
1312	Pienteollisuuden johtajat	1	8	9
1313	Rakennusalan pienyritysten johtajat	0	2	2
1314	Kaupan ym. alojen pienyritysten johtajat	0	0	0
1315	Hotelli- ja ravintola-alan pienyritysten johtajat	1	0	1
1316	Kuljetuksen, varastoinnin ja tietoliikenteen pienyritysten johtajat	4	5	9
1317	Yrityspalvelutoiminnan pienyritysten johtajat	15	37	52
1318	Siivousalan ja kauneudenhoitoalan ym. pienyritysten johtajat	0	3	3
1319	Muut pienyritysten johtajat	18	85	103
1319.	Muut pienyritysten johtajat	18	85	103

Lähteet

- Berg, Rikke & Kjær, Ulrik (2007): Hvem har borgmesterkæderne på? Kirjassa Buch, Roger & Elklit, Jørgen (red.): *Nye kommuner. Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Borg, Sami & Moring, Tom (2005). Vaalikampanja. Teoksessa: Vaalit ja demokratia Suomessa (toim. Heikki Paloheimo), 47-72. Helsinki: WSOY.
- Broberg, Jenny (2004). De invaldas valfinansiering i riksdagsvalet 2003. Helsinki: Helsingin yliopisto. Valtio-opin pro gradu -tutkielma.
- Buch, Roger & Jørgen Elklit (2007): Kontinuitet eller forandring: Var kommunalvalgene i 2005 så nye? Kirjassa Buch, Roger & Jørgen Elklit (red.): *Nye kommunalvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*. Odense: Forskningsprogrammet om Strukturreformen og Syddansk Universitetsforlag.
- Darcy, Robert, Susan Welch & Janet Clark (1994): *Women, Elections and Representation*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntajakolaiksi (HE125/2009)
- Holli, Anne Maria & Wass, Hanna (2009): Sukupuoli ja äänestäminen. Kirjassa Paloheimo, Heikki (toim.): *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY.
- Lawless, Jennifer & Theriault, Sean M. (2005): Will She Stay or Will She Go? Career Ceilings and Women's Retirement from the U. S. Congress. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 30, Issue 4, s. 581-596.
- LO Ugebrevet A4. Nr 26/2009 http://www.ugebreveta4.dk/2009/200926/Baggrundoganalyse/Kvinder_langt_fra_toppen.aspx
- Kjær, Ulrik (1999). Saturation without parity: The stagnating number of female councillors in Denmark. I Beukel, Erik m.fl. (eds.): *Elites, parties and democracy: Festschrift for Professor Mogens N. Pedersen*. Odense: Odense University Press.
- Kommunalbladet 9/2006
- Majoinen, Kaija (2009): Johtamistyö kunnanjohtajan näkökulmasta. Kirjassa Jäntti, Anni & Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.): *Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2005–2009*. Acta nro 215. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Meklin, Pentti (2010) (toim.): *Parasta Artun mitalla? Arviointia Paras-uudistuksen lähtötilanteesta ja kehittämispotentiaalista kunnissa*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 5. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Oikeusministeriö (2009): *Ehdotus laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta. Vaali- ja puoluerahoitus-toimikunnan välimietintö*, 2009:1
- Pekola-Sjöblom, Marianne & Voitto Helander & Stefan Sjöblom (2006): *Kuntalainen - kansalainen. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta 1996–2004*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 56. Acta nro 182. Helsinki: Suomen Kuntaliitto & Svenska social- och kommunalhögskolan vid HU & Åbo Akademi.
- Piipponen, Sirkka-Liisa (2009): Kunnalliset toimielimet ja luottamushenkilöt valtuustokaudella 2005–2009. Kirjassa Jäntti, Anni & Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.): *Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2005–2009*. Acta nro 215. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pikkala, Sari (1997b): Kvinnor i kommunfullmäktige. Kvinnorepresentation och dess variation i kommunerna. I Helander, Voitto & Siv Sandberg (red.): *Festschrift till Krister Ståhlberg 50 år den 31.5.1997*. Åbo: Åbo Akademis förlag.

- Pikkala, Sari (1999): Sukupuoliikiintiöt kunnallishallinnossa. *Kunnallistieteen aikakauskirja* 4/1999, s. 473–483.
- Pikkala, Sari (2003): *Tasa-arvotietoa kunnalliseen päätöksentekoon. Indikaattorihankkeen taustaraportti*. Selvityksiä 2003:12. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Pikkala, Sari (2009a): *Avhoppare och utslagna. Personomsättning i finländska kommunfullmäktige*. Åbo: Åbo Akademis förlag.
- Pikkala, Sari (2009b): Kädenojennus pienen kumppanin suuntaan tarpeen. *Kuntalehti* 1/2009.
- Pikkala, Sari (2011): Naisehdokkailla laihemmat vaalibudjetit kuin miehillä. http://www.mina.fi/web/guest/vaalirahoitus_2007_eduskuntavaaleissa.
- Raaum, Nina Cecilie (1995): *The Political Representation of Women: A Bird's Eye View*. I Karvonen, Lauri & Per Selle (red.): *Women in Nordic Politics. Closing the Gap*. Aldershot: Dartmouth.
- Sinkkonen, Sirkka (1979): Modernisaatio, poliittinen ideologia ja naisten edustus kunnallisissa luottamustehtävissä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/1979.
- Wide, Jessika (2006): *Kvinnors politiska representation i ett jämförande perspektiv – nationell och lokal nivå*. Statsvetenskapliga institutionens skriftserie 2006:2. Umeå: Umeå universitet.

Liite 1. Paras-arviointiohjelma ARTTU

1. Johdanto

Kunta- ja palvelurakennemuutos eli Paras-hanke on sitten vuonna 1989 käynnistetyn vapaakuntakokeilun suurin ja laaja-alaisin maassamme käynnistetty yhteiskunnallinen uudistushanke. Paras-uudistusta ohjaava puitelaki, laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007) vahvistettiin 9.2.2007 ja se astui voimaan 23.2.2007.

Paras-uudistuksen puitelain tarkoituksena on ensimmäisen pykälän mukaisesti

”... luoda edellytykset kunta- ja palvelurakennemuutukselle. Uudistuksen tarkoituksena on kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoa siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.”

Edelleen puitelain ensimmäisessä pykälässä todetaan puitelain tarkoituksiksi seuraavaa:

”Puitelain tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Lisäksi lain tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö.”

Puitelaissa (1 §, 3 mom.) luetellaan useita tärkeitä, uudistuksen mukaisten järjestelyjen suunnittelussa ja toteutuksessa huomioitavia seikkoja:

- palvelujen saatavuus, laatu ja rahoitus maan kaikissa osissa
- perusoikeudet ja yhdenvertaisuus palvelujen saamisessa
- kunnan asukkaiden itsehallinnon toimintaedellytykset
- kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet
- suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet käyttää omaa kieltään ja saada palveluja tällä kielellä
- saamelaisten kielelliset oikeudet ja oikeus alkuperäiskansana ylläpitää kehittää kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto heidän kotiseutualueellaan

Paras-uudistuksen yleisinä toteuttamisen keinoina puitelaissa (4 §) esitetään

- kuntaliitokset, joilla vahvistetaan kuntarakennetta,
- kuntien yhteistoiminnan lisääminen, jolla vahvistetaan palvelurakenteita,
- toiminnan tuottavuuden parantaminen tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä

Puitelain tarkoitus ja keinot koskevat puitelain 2 §:n mukaisesti maan kaikkia kuntia, siitäkin huolimatta, että kunnat ovat hyvin erilaisia. Kuntien erilaisuuden takia käytännön ratkaisut voivat kuitenkin olla erilaisia eri kunnissa.

Paras-uudistuksen käynnistämisen taustalla ovat *hallituksen esitykseen Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta (155/2006)* kirjatun mukaisesti kuntien toimintaympäristön muutokset, joiden todetaan edellyttävän kunta- ja palvelurakenteen muuttamista. Hallituksen esityksen mukaan kunta- ja palvelurakennemuudistuksen tarkoituksena on turvata kuntien vastuulla olevien palvelujen saatavuus ja laatu myös tulevaisuudessa. Hallituksen esityksessä todetaan niin ikään, että palvelujen turvaamiseen on ryhdyttävä välittömästi, jotta palvelujen uudelleenjärjestelylle jää riittävästi aikaa.

Paras-uudistuksen taustalla voidaan toisin sanoen tulkita olevan näkemys siitä, että kunnat eivät nykyisillä rakenteilla selviä tai selviytyvät huonosti tulevista tehtävistään. Näin ollen Paras-lain tavoitteena on eheä kuntarakenne ja elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta, jolla on riittävät edellytykset hoitaa tehtävänsä.

Kunnilla on kolme keskeistä tehtävää: palvelujen järjestäminen kuntalaisille verorahoituksella (palvelujen järjestämistehtävä), kunnan alueen kehittäminen kuntalaisten ja elinkeinoelämän tarpeita vastaavaksi (paikallistaloudellinen tehtävä) sekä toimiminen demokraattisena, kuntalaisten monipuolista osallistumista tukevana yhteisönä (demokraattinen tehtävä).

Paras-puitelain esittämiä keinoja yhdistävä ajatus on oletamus suuruuden tarjoamista hyödyistä, suuruuden ekonomiasta: suuremmat kunnat ja suuremmat yhteistyöorganisaatiot kykenevät käyttämään voimavarojaan pienempiä tehokkaammin ja saavat samoilla voimavaroilla enemmän ja parempia palveluja. Kyseisen oletuksen mukaan suurempi tai yhteistoiminnassa toimiva kunta voi myös tehokkaammin luoda edellytyksiä elinvoimaiselle ja toimintakykyiselle kunnalle.

Paras-arviointitutkimusohjelma Paras-uudistuksen arvioijana

Jo Paras-uudistuksen käynnistysvaiheessa oli selvää, että mittavia uudistuksia tavoittelevassa pitkäkestoisessa uudistusprosessissa tarvitaan myös väliarviointia muutosprosessin suuntaamiseksi. Ulkopuolisen, pitkäjänteisen ja riippumattoman tahon toteutettavan arviointitutkimuksen avulla nähtiin mahdolliseksi saada tietoa Paras-hankkeen muutosprosesseista, hankkeen myötä tapahtuvista todellisista muutoksista sekä muutosten vaikutuksista. Lisäksi arviointitutkimuksen nähtiin mahdollisuudeksi saada tietoa uudistuksen tuottamista mahdollisista odottamattomista sivuvaikutuksista ja saada vertailukelpoista tietoa eri toimijoiden näkökulmasta.

Kuntaliiton aloitteesta ja koordinoimana käynnistettiin vuonna 2007 Paras-hanketta arvioiva laaja-alainen, viisivuotinen tutkimusohjelma Paras-arviointitutkimusohjelma (ARTTU)¹. Ohjelman varsinainen tutkimus- ja rahoituskausi käsittää vuodet 2008-2012. Tutkimusohjelma on valmisteltu ja käynnistetty yhteistyössä seitsemän ministeriön (liikenne- ja viestintä-, maa- ja metsätalous-, opetus-, sosiaali- ja terveys-, työ- ja elinkeino-, valtiovarain- sekä ympäristöministeriöt), Kunnallisen eläkevakautuksen (Keva), seitsemän eri tutkimustahon (Helsingin, Jyväskylän, Kuopion, Lapin ja Tampereen yliopistojen sekä Teknillisen korkeakoulun ja Åbo Akademin) sekä tutkimusohjelmaan valittujen 40 tutkimuskunnan kanssa. Tutkimusohjelman rahoituksesta vastaavat Kuntaliitto yhdessä ministeriöiden, Kevan ja tutkimuskuntien kanssa.

Tutkimusohjelman tarkoituksena on paitsi välittää tutkimustietoa myös ylläpitää ja vahvistaa vuoropuhelua tutkijoiden ja käytännön, erityisesti poliittisten päätöksentekijöiden välillä sekä kunnissa että yleisemmällä tasolla. Ohjelman tarkoituksena on tuottaa myös käytännön hyötyjä kunnille, erityisesti tutkimusohjelmaan osallistuville tutkimuskunnille.

Tutkimusohjelman toteuttamisen perusvalinnat

Tutkimusohjelman toteuttamisessa on tehty muutamia perusvalintoja ja täsmennyksiä. *Ensiksikin* ohjelmassa on haluttu tarkastella uudistushankkeen prosesseja ja vaikutuksia

¹ Lisätietoja Paras-arviointitutkimusohjelmasta osoitteessa www.kunnat.net/arttu

Paras-lain esittämien keinojen mukaisesti. Tämän tarkastelun mahdollistamiseksi tutkimusohjelman *tutkimuskohteiksi on valittu Paras-uudistusta erityyppisesti eteenpäin vieviä kuntia* seuraavasti:

- 1) *Kuntaliitoskuntia* eli kuntia, joissa on tehty kuntajaon muutoksia Paras-uudistushankkeen käynnistymisen jälkeen eli vuonna 2007 tai sen jälkeen.
- 2) *Syvenevän yhteistyön kuntia*, eli kuntia, jotka aikovat kuntajaon muutoksen sijaan vahvistaa kuntien yhteistoimintaa ainakin perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen palvelujen osalta yhteistoiminta-alueella, tai kokoamalla em. palvelut yhteen laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen kanssa (terveys-/hyvinvointipiirit).
- 3) *Kaupunkiseutukuntia*, joita koskee puitelain 7 §:n mukainen suunnitteluvelvoite maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiseksi.
- 4) *Muita kuntia*, joissa palvelurakennemuutokset ovat 31.8.2007 toimeenpanosuunnitelman mukaan kaavailtu toteutettavan ilman kuntaliitosta ja perusterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita.

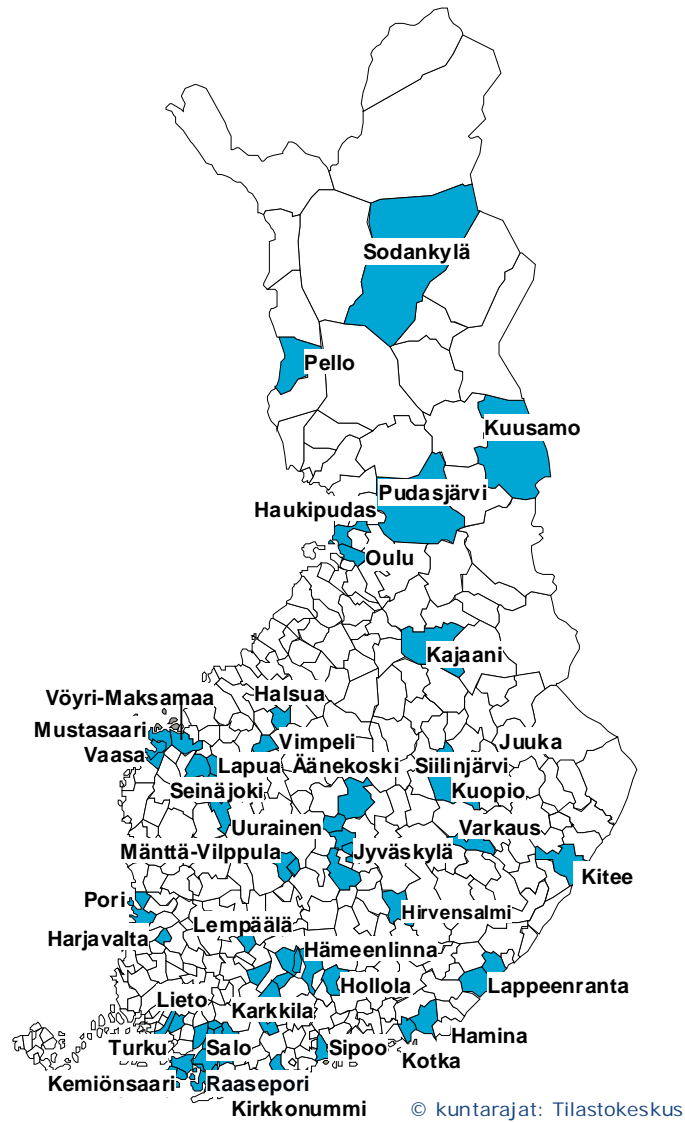
Tutkimusohjelman laajuuden ja aikaisempien kokemusten perusteella tutkimusohjelmaan osallistuvaa kohdejoukkoa on ollut välttämätöntä rajata, jotta tutkittaviin ilmiöihin päästään kiinni syvällisemmin. Toisaalta on nähty tärkeäksi, että tutkimuskohteet edustaisivat mahdollisimman hyvin maamme kuntakenttää. Näin ollen tutkimusohjelmaan on valittu erilaisia kriteerejä (edellä kuvatun Paras-uudistuksen etenemistä kuvaavan luokituksen lisäksi kuntakoko, maantieteellinen sijainti, maaseututyypitys, kielisuhteet, elinkeino- ja ikärakenne) käyttäen kaikkiaan 40 kuntaa (vuoteen 2009 asti 65 kuntaa), toisin sanoen 10 kuntaa kustakin ns. Paras-luokasta.² Paras-uudistuksen eri toteutustapoihin pohjautuvalla kuntavalinnalla oletetaan saatavan tietoa lain esittämien keinojen käytön vaikutuksista.

Tutkimusohjelmaan on valittu eri Paras-luokitusta syksyllä 2007 edustavat kunnat seuraavasti:

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

Kuntavalinnan ja kuntien Paras-luokituksen osalta on huomattava, että luokat eivät ole toisiaan poissulkevia; ts. kunta voi kuulua useampaan kuntaluokkaan. Toinen huomion arvoinen seikka on, että tutkimuskuntien sijoitus Paras-luokkiin vastaa valintatilavaihetta syksyllä 2007. Ko. ajankohdan jälkeen kunnassa on voitu tehdä päätöksiä, jonka perusteella kunta kuuluu johonkin toiseen kuin alkuperäiseen valintaluok-

2 Lisätietoja tutkimuskuntien valinnasta osoitteessa www.kunnat.net/arttu > Tutkimuskunnat > Tutkimuskuntien valintakriteerit

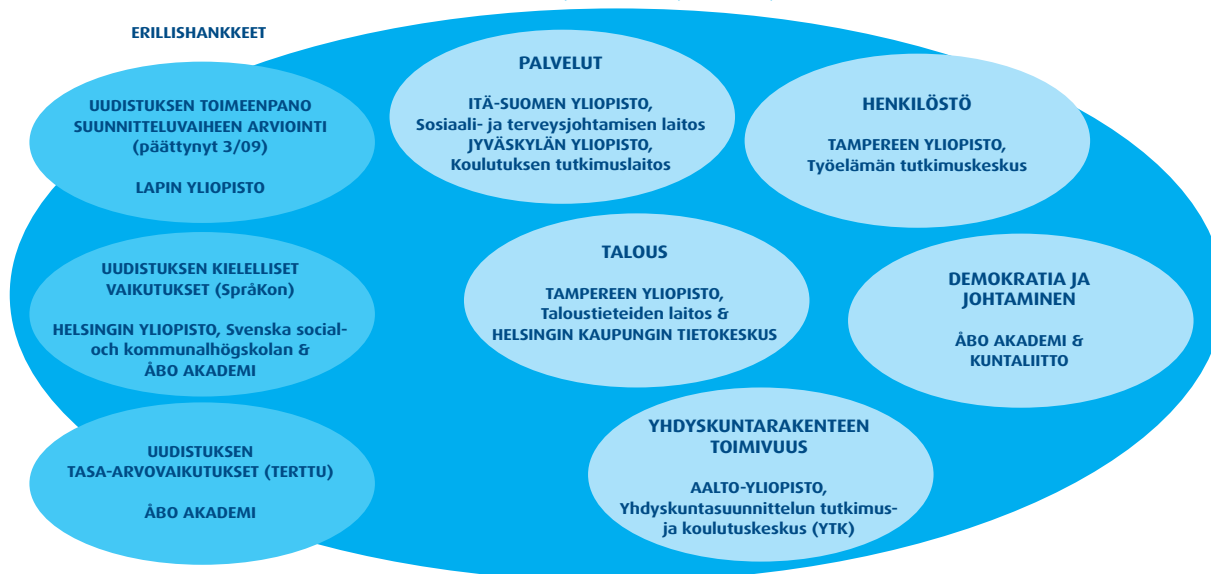


kaan. Tämä on kuitenkin osa Paras-uudistuksen henkeä, ja on oletettavaa, että tutkimuskauden aikana tulee kunnissa tapahtumaan useita, kuntien sijoitusta em. luokituksella muuttavaa muutosta.

Kuvio 1. Karttakuva tutkimuskunnista

Toista tutkimusohjelman perusvalintaa edustavat ne suunnat tai näkökulmat, joihin Paras-hankkeen toimenpiteillä oletetaan olevan vaikutuksia. Näitä tutkimusohjelmaan sisällytettyjä näkökulmia ovat *demokratia ja johtaminen, kunnalliset palvelut (sosiaali-, terveys- ja koulutus), henkilöstö, kunta- ja paikallistalous sekä yhdyskuntarakenteen toimivuus*. Lisäksi ohjelmakokonaisuuteen kuuluvat edellä erillishankkeina ja erillisrahoituk-

Paras-arviointitutkimusohjelman (ARTTU) tutkimuskehikko



sella toteutettuna/toteutettavina näkökulmina *Paras-uudistuksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen, kielellisten vaikutusten sekä tasa-arvo vaikutusten arviointi*. Eri näkökulmien selvittämisestä vastaavat yliopistot ja tutkimusyksiköt käyvät ilmi oheisesta kuviosta.

Kuvio 2. Paras-arviointitutkimusohjelman tutkimuskehikko

Kolmanneksi, tutkimusohjelman alkupuolella vahvistui käsitys, että lain mainitsemat keinot, toisin sanoen kuntaliitokset, yhteistoiminta-alueiden perustaminen ja kaupunkiseutujen yhteistyö sinänsä ei vielä synnytä odotettuja hyötyjä. Ne ovat toiminnan organisoinnin välineitä, ilmirakenteita, ja tarjoavat siten ainoastaan kehittämispotentiaalia, joka kunnissa on otettava käyttöön esimerkiksi kuntaliitoksen jälkeen. Tutkimushankkeissa tarkastellaan erityisesti *miten kunnat ovat ottaneet käyttöön tätä kehittämispotentiaalia* vaikkapa keskittämällä palveluja tai muuttamalla palvelujen tuottamistapoja, ja miten näiden toimenpiteiden vaikutukset näyttäytyvät eri näkökulmista.

Neljänneksi, alun perin ARTTU-tutkimusohjelman keskeisenä tarkoituksena oli selvittää Paras-uudistuksen vaikutuksia. Ohjelman aikana on tutkijoiden toimesta kuitenkin todettu, että kuntien arkielämässä tapahtuu samanaikaisesti monia muita asioita, jotka joko tukevat tai estävät Paras-hankkeen tavoitteiden toteutumista. Tällaisia ovat esimerkiksi taloustaantuma tai kunnan eri toimialoilla tapahtuvat muut kehittämishankkeet. Käytännössä tapahtuneista muutoksista on hankala osoittaa, mikä johtuu Paras-uudistuksesta ja mikä muista syistä, eikä tällainen ole välttämätöntäkään. *Vaikka ARTTU-tutkimusohjelmalla pyritään mahdollisuuksien mukaan selvittämään*

Paras-uudistuksen vaikutuksia, haetaan tutkimusohjelmalla vastausta ennen kaikkea seuraaviin yleisempiin kysymyksiin:

Millaisia päätöksiä ja toimenpiteitä kunnat ovat tehneet Paras-hankkeen aikana tai mitä kunnissa on tapahtunut?

Millaisia vaikutuksia kuntien toimenpiteillä ja tapahtumilla on eri tutkimusmodulien näkökulmista?

Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet Paras-uudistuksen erilaiseen etenemiseen eri kunnissa?

Miten valtionohjaus on tukenut Paras-uudistuksen toimeenpanoa kunnissa?

Tutkimusohjelman keskeisenä tutkimusmenetelmänä on *monitahoarviointi*. Tutkimusmenetelmät vaihtelevat kuitenkin eri tutkimusmoduleissa. Kyselyaineistoja käytetään erityisesti henkilöstön sekä demokratian ja johtamisen moduleissa. Yhdyskuntarakenteen toimivuuden osion tarkastelun ytimen muodostavat asiakirja-aineistot ja haastattelut. Palvelujen ja talouden moduleissa ensisijaisina tutkimusaineistoina ovat tilastoaineistot ja kuntien asiakirjat.