



Turun yliopisto
University of Turku

MISTÄ VOIDAAN KARSIA?

**Kunnan asukasmäärän vaikutus valtuutettujen mielipiteisiin
kunnan säästökohteita koskien**

Taloussosiologian pro gradu -tutkielma
Master's Thesis
in Economic Sociology

Laatija/Author:
Melinda Paunonen

Ohjaajat/Supervisors:
VTT Pekka Räsänen
VTM Samuli Tikkanen

29.12.2022
Turku

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.



<input type="checkbox"/>	Kandidaatintutkielma
<input checked="" type="checkbox"/>	Pro gradu -tutkielma
<input type="checkbox"/>	Lisensiaatintutkielma
<input type="checkbox"/>	Väitöskirja

Oppiaine	Taloussosiologia	Päivämäärä	29.12.2022
Tekijä(t)	Melinda Paunonen	Sivumäärä	71 s. + liitteet
Otsikko	Mistä voidaan leikata? - Kunnan asukasmäärän vaikutus valtuutettujen mielipiteisiin kunnan säästökohteita koskien		
Ohjaaja(t)	VTT Pekka Räsänen & VTM Samuli Tikkanen		

Tiivistelmä

Tämän tutkielman tavoitteena on tarkastella kunnan asukasmäärän vaikutusta valtuutettujen mielipiteisiin kunnan säästökohteita koskien. Tutkielmassa käydään läpi aikaisempaa kuntien päätöksentekoa käsittelevää tutkimusta. Lisäksi teoriassa painottuu asukasmäärän havaittu vaikutus kunnan toimintaan. Tutkimuksessa selittävänä muuttujana käytetään kunnan asukasmäärää.

Tutkielman aineistona käytetään Kunnallisan Ilmapuntari 2010 -aineistoa. Aineisto on kerätty valtuutetuille lähetetyn kyselylomakkeen avulla, jossa selvitettiin valtuutettujen nykyaikaa ja tulevaisuutta koskevia näkemyksiä kunnista ja kunnallisista palveluista. Tässä työssä tarkastellaan valtuutettujen antamaa hyväksyntää palveluista karsimiselle, mikäli kunnan taloudellinen tilanne sitä vaatisi. Lisäksi tarkastelun kohteena on erilaiset julkiset palvelut ja niiden valikoituminen ensisijaisiksi säästökohteiksi. Menetelmänä käytetään logistista regressioanalyysia ja ristiintaulukointia.

Tulokset osoittavat, ettei kunnan asukasmäärällä ole erityistä vaikutusta koskien valtuutettujen mielipiteitä säästökohteita kohtaan. Suurissa kaupungeissa valtuutetut olisivat todennäköisemmin valmiita karsimaan lastenhoitoon liittyvistä palveluista ja liikunta-, kuntoilu- ja urheilumahdollisuuksista. Vuoden 2010 maailman tilanteella on todennäköisesti säästämisen hyväksyntää lisäävä vaikutus, sillä suhteellisen moni valtuutettu olisi valmis karsimaan julkisista palveluista, mikäli kunnan taloudellinen tilanne sitä vaatisi. Asukasmäärältään suuremmissa kunnissa valtuutetut ovat todennäköisemmin valmiita karsimaan palveluista, pienien kuntien valtuutettuihin verrattuna.

Tulokset osoittavat kunnan päättäjien haasteellisen aseman. Kuntien mahdollisuudet taloudellisten vaikeuksien kanssa kamppailuun ovat rajalliset ja niukkojen resurssien kohdentaminen vaikeaa. Tutkielma osoittaa, että päätöksenteon prosessi on monimutkainen ja siihen vaikuttaa useampi tekijä. Asukasmäärä on yhteydessä kuntien toimintaedellytyksiin ja niihin kytkeytyviin mahdollisuuksiin.

Asiasanat	asukasmäärä, valtuutetut, säästökohteet, julkiset palvelut, julkisista palveluista karsiminen, kunnallishallinto, kunnallispolitiikat, julkinen talous
Muita tietoja	

Sisällys

1	JOHDANTO	5
1.1	Tutkimuksen tausta.....	5
1.2	Tutkimusmenetelmä ja tutkimuksen rakenne.....	7
2	DESENTRALISAATIO NÄKÖKULMANA KUNNALLISEEN PÄÄTÖKSENTEKOON	10
2.1	Desentralisaatio	10
2.2	Hallinnosta hallinnoimiseen.....	12
2.3	Historia	13
2.4	Kunnan tehtävät.....	14
2.5	Kollektiivisuuden vaikutus julkiseen päätöksentekoon	16
3	JULKINEN KULUTUS	19
3.1	Julkisen kulutuksen piirteet.....	19
3.2	Budjetointi keinona hallinnoida julkista kulutusta.....	20
3.3	Finanssikriisi ja Suomen taloudellinen tilanne vuonna 2010.....	21
3.4	Julkisen kulutuksen karsiminen osana talouden tasapainotusta	22
4	KUNNAN KOON VAIKUTUS MAHDOLLISUUKSIIN	26
4.1	Kunnan koko ja toimintaympäristö	26
4.2	Kunnan kokoon liittyvien ominaisuuksien vaikutus hallinointiin.....	28
4.3	Asuinalue ja säästäminen	30
4.4	Säästökohteet.....	31
5	TUTKIMUSASETELMA	35
5.1	Aineisto	36
5.2	Tutkimusmenetelmät.....	37
5.3	Selitettävät muuttujat.....	38
5.4	Selittävä muuttuja.....	42
5.5	Taustamuuttujat	43
6	ASUKASMÄÄRÄN YHTEYS VALTUUTETUN ANTAMALLE HYVÄKSYNNÄLLE KUNNAN PALVELUIDEN KARSIMISEKSI.....	45
6.1	Ristiintaulukointi	46
6.2	Logistinen regressio	47
7	SÄÄSTÖKOHTEIDEN PRIORISOINTI ERI KOKOISISSA KUNNISSA	48
7.1	Kuntien peruspalveluista karsiminen	49
7.2	Kuntien muista palveluista karsiminen	52
8	JOHTOPÄÄTÖKSET	55
8.1	Tulokset ja niiden merkitys suhteessa aikaisempaan tutkimukseen.....	56
8.2	Tutkielman rajoitteet, perustelut ja jatkotutkimuksen tarve.....	61
	KIRJALLISUUS	64
	LIITTEET	72

Taulukot

Taulukko 1: Hyväksyisitkö kuluvan vuosikymmenen aikana palveluiden karsimisen/vähentämisen nykyisestä.....	39
Taulukko 2: Mistä menokohteista ensisijaisesti kunnassa tulisi säästää, jos kuntien on tarpeellista ja pakko säästää.....	40
Taulukko 3: Mistä menokohteista ensisijaisesti kunnassa tulisi säästää, jos kuntien on tarpeellista ja pakko säästää.....	41
Taulukko 4: Kunnan asukasmäärä	42
Taulukko 5: Kunnan asukasmäärä 2-luokkainen	43
Taulukko 6: Ristiintaulukointi säästämisen hyväksyntä ja kunnan asukasmäärä	46
Taulukko 7: Logistinen regressio asukasmäärän yhteydestä säästämiseen	47
Taulukko 8: Kuntien ensisijaiset säästökohteet	50
Taulukko 9: Logistinen regressio Lasten päivähoito ja kunnan asukasmäärä	51
Taulukko 10: Kuntien ensisijaiset säästökohteet	53
Taulukko 11: Logistinen regressio liikunta-, urheilu- ja kuntoilumahdollisuudet.....	54

1 JOHDANTO

Tässä pro gradu -tutkielmassa on tarkoitus tarkastella kaupunginvaltuutettuja ja heidän ajatuksiaan koskien kunnan palveluiden karsimista, mikäli kunnan heikko taloustilanne sitä vaatisi. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan erilaisten säästökohteiden saamaa hyväksyntää osana kunnan taloudellisen tilan parantamista. Tarkastelussa on niin kunnan lakisääteiset tehtävät kuin vapaaehtoiset palvelut, kuten joukkoliikenteeseen ja asumiseen liittyvät palvelut. Halukkuutta karsia palveluista ja säästökohteiden allokoitumista tarkastellaan suhteessa kunnan asukasmäärään. Tutkielman tarkoitus on selvittää, millä tavalla kunnan asukasmäärä vaikuttaa kunnanvaltuutettujen mielipiteisiin kunnan säästökohteista ja säästämisestä. Tavoite on selvittää, onko kunnan asukasmäärällä mahdollisesti vaikutusta siihen, mitkä säästökohteet koetaan kunnassa ensisijaisimmiksi ja ovatko kunnan valtuutetut valmiita ylipäättänsä säästämään, mikäli kunnan taloudellinen tilanne sitä vaatisi. Tutkimuksen hypoteesi on, että asukasmäärältään suuremmissa kaupungeissa kaupunginvaltuutetut ovat valmiita voimakkaampiin säästötoimenpiteisiin, kuin asukasmäärällisesti pienempien kuntien valtuutetut.

1.1 Tutkimuksen tausta

Kunnallispolitiikassa tehdään päätöksiä, joilla on merkittävä vaikutus suoraan kuntalaisten elämään. Varsinkin valtuutettujen tutkiminen on merkityksellistä, sillä heidän toimintansa ja sitä ohjaavat tekijät näkyvät suoraan kunnan toiminnassa. Valtuutetut käyttävät kunnan ylintä päätösvaltaa ja ohjaavat näin kunnan toimintaa.

Kuntien kulutuksen tarkastelu on merkityksestä, sillä se on luonteeltaan hyvin monimutkainen prosessi, jota ohjaa erilaiset tekijät. Oleellista on tarkastella myös kunnan resurssien ja erilaisten piirteiden vaikutusta kunnan toimintaan niin erilaisten mahdollisuuksien, kuin suorienkin vaikutusten kautta. Lisäksi kuntatason tarkastelu on hyödyllistä toteuttaa asukasmäärän näkökulmasta, sillä asukasmäärä on hyvin rajaava tekijä, suhteessa kuntien mahdollisuuksiin kamppailla näiden monimutkaisten päätösten ja kulutukseen vaikuttavien seikkojen kanssa.

Kunnalla on lakisääteisiä velvoitteita asukkaitaan kohtaan, mutta näiden velvoitteiden toteutuminen ei aina ole suoraviivaista. Lisäksi kuntien erilaiset vapaaehtoiset palvelut lisäävät alueen elinvoimaa ja asukkaiden hyvinvointia, joten niistäkään luopuminen ei ole helppo ratkaisu, vaikka taloudellinen tilanne kannustaisi palveluiden karsimiseen. On vaikea kohdistaa leikkauksia palveluihin, joilla on suuri merkitys kuntalaisten arkeen ja olemassa olevista palveluista ei tahdota luopua. Kuntien mahdollisuudet kehittyä ja kasvaa ovat myös pitkälti yhteydessä kunnan tuottamiin palveluihin, sillä monipuoliset palvelut houkuttelevat uusia asukkaita, jotka kasvattavat kaupunkien verotuloja ja tarjoavat työvoimaa paikallisille yrityksille.

Varsinkin pienillä kunnilla asukasmäärän vähäisyys ja resurssien puute johtaa tilanteisiin, jossa valtuutetut joutuvat pohtimaan erilaisia ratkaisuja kunnan talouden tasapainottamiseksi. Oleellista on ajatus siitä, riittääkö kunnan väestöpohja siihen, että kunta pystyy suoriutumaan tehtävistään. Samaan aikaan myös suurissa kaupungeissa kamppaillaan kasvavien kustannusten ja palveluita koskevien vaateiden kanssa. Lisäksi suurissa kunnissa ei ole samanlaista mahdollisuutta kohdentaa palveluita kuntalaisten tarpeiden ja odotusten mukaisesti yhtä tehokkaasti, kuin pienissä kunnissa, sillä väestön monimuotoisuus on usein runsaanpaa (Alesina & Ferrara 2005; Martins 1995, 456-457; Soomi, Dongwon & Borcharding 2015). Oleellista on huomata, että valtuutetut usein kamppailevat tilanteessa, jossa kuntalaiset vaativat lisää palveluita samalla, kun taloudellinen tilanne edellyttää leikkauksia.

Kaupunginvaltuutettuja on tutkittu Suomessa melko vähän, vaikka kaupunginvaltuutetuilla on kuitenkin huomattava vaikutus kuntaorganisaatioissa ja kaupunkilaisten elämässä. Aiemmassa tutkimuksessa on havaittu, että muun muassa valtuutettujen omat persoonalliset piirteet, poliittinen valikoituminen ja erilaisen informaation saatavuus vaikuttavat poliittiseen päätöksentekoon huomattavasti (Ifton, Diaz-Fuentes, Lamosas 2020; Jethon & Reichard 2022; Kuliomina 2021). Koska aikaisempi tutkimus on keskittynyt valtuutettuihin, olisi tärkeää myös tarkastella, miten valtuutetuista riippumattomat ulkoiset tekijät vaikuttavat tähän samaan prosessiin. Esimerkiksi Maesschalck (2009) ja Luoma & Moisio (2005) ovat havainneet, että valtuutetun asuinpaikalla on huomattava merkitys valtuutetun toimintaan. Lisäksi on havaittu, että tietynlaiset alueet vetävät

puoleensa tietyn puolueen poliitikkoja ja näin ollen alueen vaikutus päätöksentekoon on merkittävä (Maesschalck 2009).

Sen lisäksi, että aihetta on tutkittu vähän, sitä ei ole käsitelty samanlaisista näkökulmista. Kuntien kokoa ja sen vaikutusta kunnan toimintaan on tarkasteltu lähinnä taloustieteessä, jossa mielenkiinto on ollut kunnan ideaalikoona määrittämisessä, jotta palveluiden tuotanto olisi mahdollisimman tehokasta ja resursseja ei menisi hukkaan.

Kunnan koko on myös pitkälti yhteydessä poliittiseen valikoitumiseen ja osallistumiseen. Lisäksi kunnan koko on yhteydessä siihen, millaisia henkilöitä politiikkaan osallistuu. (Thrasher, Borisjuk, Shears & Rallings 2015). Vaikka kunnan koon ja poliittisten prosessien välille on hankala löytää selkeää yhteyttä, on asuinalueella poliittiseen toimintaan aiemman tutkimuksen mukaan merkitystä, jota ei ole syytä vähätellä.

Aiempi aiheeseen liittyvä tutkimus osoittaa sen, että kuntien toiminta ja sitä ohjaava päätöksenteko on erittäin monimuotoinen prosessi, johon vaikuttaa monet erilaiset seikat. Julkinen kulutus ja varsinkin säästäminen kunnallisessa kontekstissa näyttäytyy tarkastelun alla erittäin monimutkaisena, joka osaltaan vaikuttaa siihen, ettei valtuutettujen asema päätöksentekijänä ole helppo.

1.2 Tutkimusmenetelmä ja tutkimuksen rakenne

Tutkimus toteutetaan hyödyntäen määrällisen tutkimuksen metodeja. Oleellista määrälliselle tutkimukselle on se, että analyysi perustuu aineiston kuvaamiseen ja tulkitsemiseen tilastojen ja numeroiden avulla. Määrällinen analyysi on tilastollisesti kuvaavaa, joten tutkimuskysymyksiin vastaaminen onnistuu aineistoa ja tutkimusmenetelmiä hyödyntäen. Tutkimuksessa käytettäväksi analyysimenetelmäksi valikoitui logistinen regressioanalyysi, jonka avulla voidaan selvittää, vaikuttavatko tutkimukseen valitut taustamuuttajat kaupunginvaltuutetun kokemukseen kunnan säästämisen priorisoinnista.

Lisäksi ristiintaulukoinnin avulla havainnollistan yhteyksiä muuttujien välillä pohjustaen logistista regressiota.

Käytän tutkimuksessa aineistona Kunnallisan ilmapuntaria vuodelta 2010. Ilmapuntari on osa kunnallisan kehittämissäätöön Polemia -sarjaa. Sarjan tavoite on selvittää

valtuutettujen nykyaikaa ja tulevaisuutta koskevia näkemyksiä kunnista ja kunnallisista palveluista. Sarjaa toteutetaan säännöllisesti valtuutetuille ja kuntalaisille osoitetun kyselytutkimuksen avulla. Vuodelta 2010 peräisin oleva aineisto mahdollistaa sen, että tutkimuksessa on mahdollisuus tehdä johtopäätöksiä vuoden 2010 tilanteesta ja sen vaikutuksista valtuutettujen mielipiteisiin koskien kuntien säästämistä, kuin myös johtopäätöksien tekemisen nykypäivää koskien. Kuntien asema ei ole vuoden 2010 juurikaan helpottanut, vaan pikemminkin väestöön ja resursseihin kytkeytyvät ongelmat ovat säilyttäneet aseman osana päätöksentekoa kunnissa.

Tutkimus alkaa läpikäynnillä, jonka tavoite on hahmottaa kuntapolitiikkaan liittyviä käsitteitä ja yleisimpiä teorioita. Aiempi tutkimus osoittaa, että päätöksenteko kunnissa, kuntien kulutus ja valtuutettujen toiminta ei ole yksinkertainen asia, mihin vaikuttaa monet erilaiset seikat. Tämän vuoksi on tärkeää huomioida näiden erilaisten seikkojen olemassaolo, vaikka huomio tässä tutkimuksessa on asukasmäärän vaikutuksissa. Aihe itsessään käsittää laajan skaalan erilaisia poliittisia asiayhteyksiä, joista kuitenkin olen karsinut pois sellaiset, joihin aineisto ei anna vastausta. Ainoastaan merkityksekkäimmät seikat tulevat käsitellyiksi tutkimuksessa.

Tutkimuksen teoriassa pyrin hahmottamaan aihetta laajemmin ja avaamaan aiemman tutkimuksen perusteella mahdollisia tuloksiin vaikuttavia seikkoja.

Ensimmäisessä teorialuvussa käsittelen julkista hallintoa ja pyrin määrittelemään desentralisaation kautta sen ominaisimpia piirteitä. Desentralisaatio on kenties yksi kunnalliseen päätöksentekoon eniten vaikuttanein muutos, sillä pyrkimys siirtää päätöksiä kohti kansalaisia on vaikuttanut enemmän palveluiden toimintaan, kuin osallistamiseen yhteiskunnassa. Desentralisaatio määrittelee pitkälti sen, miksi vastuut valtion ja kuntien välillä on jaettu nykyisellä tavalla ja millainen vaikutus tällä mahdollisesti on kuntien toimintaan ja palveluiden tuotantoon.

Desentralisaation myötä ajatus julkisesta hallinnosta ja sen järjestämisestä on muuttunut huomattavasti. Siinä, missä ennen hallinto nähtiin elimenä, joka käyttää valtaa niin sanotusti tyhjiössä, riippumattomana muista toimijoista, on hallinnosta muodostunut entistä keskusteleavampi ja osallistavampi. Tämän vuoksi voidaan havainnollistaa hallintotavan muuttuneen hallinnoimisesta hallitsemiseksi. Nykyinen termi määrittää julkisen

päätöksenteon luonnetta ja tutkimuksen kannalta onkin tärkeää havainnollistaa julkista päätöksentekoa prosessina, jossa päätöksiä tehdään riippuvaisena monista muista vaikuttavista tekijöistä. Päätän ensimmäisen teoriakappaleen käsittelemällä tarkemmin kollektiivisuuden vaikutusta julkiseen päätöksentekoon. Aiheeseen liittyvät tutkimukset osoittavat, että kollektiivisuudella ja sen muodoilla on merkittävä vaikutus kuntien toiminnassa.

Kappale kolme keskittyy kuvaamaan julkista kulutusta ja sen ominaispiirteitä. Tässä tutkimuksessa säästämistä käsitellään yhtenä kuntien kulutusmuotona ja oleellista on havainnollistaa sitä, millaiset seikat ohjaavat ja vaikuttavat siihen, mihin kunnissa käytetään resursseja ja mihin puolestaan ei.

Neljännessä kappaleessa siirrytään tarkempaan tarkasteluun kunnan piirteitä koskien. Oleellista on havainnot siitä, miten kunnan erilaiset piirteet vaikuttavat kunnan kulutukseen ja päätöksentekoon yleisesti. Tutkimusten mukaan erilaisten vaikutusten merkitys esimerkiksi kulutuksen kohteita koskien voi olla hyvinkin suuri, joten tässä kappaleessa käyn läpi näitä erilaisia tekijöitä aiempien tutkimuksien pohjalta.

Ennen tulosten läpikäymistä esittelen tutkimusasetelman tarkemmin. Tässä kappaleessa käyn läpi tutkimuskysymykset ja esittelen aineiston. Lisäksi esittelen tutkimuksen muutujat. Muuttujien esittely on tässä yhteydessä tärkeää, sillä ne osoittavat sen, mistä kunnat säästävät.

Tulokset puolestaan rakentuvat kahteen osaan, josta ensimmäisessä osassa pyrin tarkastelemaan säästämisen yleistä hyväksyntää valtuutettujen keskuudessa. Tämän jälkeen siirryn vertailemaan erilaisia säästökohteita, suhteuttaen niitä jälleen kunnan asukasmäärään.

Päätän tutkimukseni esittämällä johtopäätökset tuloksien ja aikaisemman teorian pohjalta. Pyrin tarkastelemaan kriittisesti tutkimuksen merkitystä sekä siihen liittyviä rajoituksia. Lisäksi jatkotutkimuksen pohtiminen on tässä yhteydessä merkityksestä samalla, kun tuon tämän tutkimuksen rajoitteita esille.

2 DECENTRALISAATIO NÄKÖKULMANA KUNNALLISEEN PÄÄTÖKSENTEKOON

Ensimmäisessä teorialuvussa käsittelen julkista hallintoa ja pyrin määrittelemään desentralisaation kautta kuntien päätöksentekoon vaikuttavia piirteitä. Desentralisaation käsitteen määrittelyn jälkeen luvussa kuvataan julkisen hallinnon muutosta kunnissa ja tuodaan ilmi tämän muutoksen taustalla olevaa historiaa. Kappaleen lopussa käsitellään kuntien tehtäviä ja desentralisaation myötä lisääntyneen osallistamisen ja kollektiivisuuden vaikutusta hallintoon.

2.1 Desentralisaatio

Desentralisaatio voidaan nähdä yhtenä merkittävimmistä hallintoon vaikuttaneista reformeista (Rodden 2006). Hallintoa koskevissa tutkimuksissa desentralisaatio on määritelty muutoksena, jossa päätöksenteko siirretään lähemmäs kansalaisia (Vuorela 1986). Desentralisaatiolla viitataan tässä tutkimuksessa nimenomaan prosessiin, jossa hallinto hajaantuu lähemmäs kansalaisia, päätöksenteon painottuessa kuntiin. Samalla päätösvalta eriytyy useamman päättävän tahon välille, kuntien ja valtion keskinäisen tehtävänjaon mukaan. Desentralisaatio osaltaan selittää sen, miksi paikallisen hallinnon merkitys korostuu hallintojärjestelmässä. Lisäksi se selittää valtion ja kuntien välistä tehtävänjakoa ja niihin liittyvää vastuuta. Keskeisin desentralisaatiota puoltava argumentti liittyy kuitenkin desentralisaation tavoitteeseen lisätä kuntalaisten osallisuutta ja parantaa heidän vaikutusmahdollisuuksiaan päättävien toimielimien ollessa kuntalaisten tavoitettavissa.

Desentralisaatiolla viitataan perustavanlaatuiseen hallintotavan muuttamiseen, jossa pyritään järjestämään hallinto siten, että järjestelmä koostuu tasavertaisten itsehallinnollisten toimijoiden verkostosta. Hierarkkisesta, ylhäältä alaspäin suuntautuvasta järjestelmästä, pyritään muokkaamaan järjestelmä, jossa korostuu kollektiivisen toiminnan ja osallistumisen merkitys. Samalla, kun järjestelmän komentojärjestys muuttuu, siirtyvät vastuut ja velvoitteet toimijoiden välillä. Suomen julkisessa hallinnossa desentralisaatio näkyy suoranaيسena pyrkimyksenä lisätä paikallisten poliittisten elimien, eli tässä tapauksessa valtuustojen valtaa ja jakamalla tehtäviä uudelleen. Lisäämällä kuntien autonomiaa

tavoitellaan lopputulosta, joka palvelee parhaiten hallinnollisten tavoitteiden täyttymistä nimenomaan paikallisella tasolla.

Desentralisaatiolle ominaista on vaikutusvallan siirtäminen toteuttaville elimille ja lähemmäs kansalaisia. Keskeistä on ajatus siitä, että päätökset ja toimenpiteet osataan toteuttaa ja kohdentaa parhaiten, kun ne on tehty lähempänä lopullisia käyttäjiään. Tällöin ne palvelevat käyttäjien tarpeita paremmin, lisäävät päätösten legitimiyyttä ja demokratiaa sekä vahvistavat paikallista kulttuuria (Renko, Johannisson, Kangas & Blomgren 2022). Desentralisaatiossa pyrkimyksenä on autonomian lisääminen pienien paikallisten toimijoiden osalta, jolloin reagointi paikallisiin tarpeisiin on tehokkaampaa ja vasta eri tasojen preferenssejä paremmin. Lisäksi desentralisaatio lisää osallistumista, joka on puolestaan lisää haluttua yhteyttä kansan ja päättäjien välillä. Kun päätökset tehdään lähempänä kansalaisia, kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet omiin asioihinsa lisääntyvät. Myös päätöksentekijöiden vastuu toiminnastaan kasvaa, kun päätökset sekä niiden seuraukset kohdistuvat lähemmäs ja paikallisten osallistaminen prosessissa on suuremmissa merkityksessä. Näiden tekijöiden on puolestaan nähty lisäävän ja edistävän hyvän hallintotavan toteutumista ja vähentävän kuntalaisten kannalta haitallisia menettelyjä.

Desentralisaation vaikutuksia on nähtävissä kaikissa maailman valtioissa. Desentralisaatio on muuttanut hallintotapaa maailmanlaajuisesti, vaikuttaen monen maan julkisen toiminnan tilaan ja tuloksiin. Tarkastelemalla desentralisaatiota, syitä perusteiden omaksumiselle osana hallintoa ja desentralisaation vaikutusta maassa, voidaan todeta, että desentralisaatio on hyvin monimuotoisesti vaikuttanut maiden hallintoon. Desentralisaatio on nähty esimerkiksi keinona hillitä väkivaltaa, parantaa hallintoa ja tehdä julkisista hyödykkeistä parempia ja lisätä niiden tuotantoa (Faguet 2011).

2.2 Hallinnosta hallinnoimiseen

Tässä tutkimuksessa kunnalla viitataan Suomen paikallishallinnon yksikköön. Suomi jakautuu 309 kuntaan, joista jokaisella on oma demokraattisesti valittu poliittinen edustajistonsa, väestönsä ja maantieteelliset rajansa. Kuntalain nojalla kunta voi nimittää itsensä myös kaupungiksi, mikäli se täyttää kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asetetut vaatimukset (Paikkala 2009). Tässä tutkimuksessa sekä kunnista että kaupungeista puhutaan kuntina. Itsehallinnon myötä kunnilla on mahdollisuus sekä verottaa että päättää velvoitteidensa hoitamisesta lain myöntämässä rajoissa. Velvoitteella viitataan kuntien lakisääteisiin tehtäviin, jotka ovat kunnan vastuulla, kuten terveydenhuollon ja koulutuksen järjestämiseen.

Jokaisella kunnalla on oma vaaleillaan valittu edustajistonsa, joka käyttää kunnassa ylintä päätösvaltaa. Lisäksi kunnan toimintaa ohjaa erilaiset lait ja käytettävissä olevat resurssit. Edustuksellisessa demokratiassa yleisenä lähtökohtana poliittisessa päätöksenteossa on ollut ajatus koneistosta, jossa vaaleilla valitut edustajat hallitsevat niin sanotusti äänestäjiensä puolesta. Sørensen & Torfing (2007) ovat haastaneet tätä perinteistä ajatusta hallinnosta, joka lain ja monopolisen oikeuden myötä hallinnoi kaikkia poliittisia osa-alueita. Hallintoa on pitkään pidetty suljettuna toimenpiteenä, eikä eri tahojen välisen vuorovaikutuksen merkitystä ole huomioitu riittävällä tasolla. Vuorovaikutuksen ja yhteistyön merkityksen voidaan kuitenkin nähdä kasvaneen huomattavasti osana hallinnon desentralisaatiota (Renko, Johannisson, Kangas & Blomgren 2022).

Desentralisaation myötä hallinto on syytä tunnistaa ennemmin prosessina, jossa vaaleilla valitut edustajat hallinnoivat yhteistyössä ja tiiviissä vuorovaikutuksessa erilaisten toimijoiden ja verkostojen kanssa. Huomio hallinnon ja hallinnan välillä on oleellinen tämän tutkimuksen kannalta, sillä se moniulotteisesti kuvaa prosessia, jossa poliittiseen päätöksentekoon vaikuttaa samanaikaisesti useampi tekijä, samalla rikkoen ajatusta siitä, että poliittiset päätökset riippuvat pitkälti pelkästään hallinnosta ja sitä ohjaavista lakeista ja toimintatapoihin pohjautuvista seikoista.

2.3 Historia

Suomessa desentralisaation piirteitä alettiin omaksua osana hallintoa jo 1900-luvun alussa erilaisten tehtävien siirtyessä kuntien toteutettavaksi. Kuntien vastuu palveluiden järjestämisestä kasvoi varsinkin vuoden 1920 jälkeen huomattavasti kaavoituksen, teiden ylläpidon ja erilaisten terveydenhuollon palveluiden siirtyessä kunnille. Varsinkin hyvinvointivaltion muodostuminen 1960-luvun jälkeen vaikutti kuntien tuottamien palveluiden kehitykseen huomattavasti, sillä kunnilla oli merkittävä asema osana pohjoismaista hyvinvointivaltiomallia. Pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli toimi hyvin yhdessä desentralisaation periaatteiden kanssa, sillä molempien tavoitteena oli edistää yhdenvertaista hyvinvointia.

Uusi kuntalaki (365/1995) astuessaan voimaan vuonna 1995 toi merkittäviä muutoksia kuntien toimintaan. Laki mahdollisti kunnille vapaamman taloudellisen suunnittelun, jossa kunta pystyi tehokkaammin huomioimaan resurssinsa. Lisäksi tiukka jaottelu lakisääteisten ja vapaaehtoisten palveluiden väliltä poistui. Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki puolestaan vahvisti peruspalveluiden asemaa kunnissa, samalla lisäten kuntien itsehallintoa.

Euroopan Unioniin liittyminen vuonna 1995 toi kuntakentälle mukanaan ennen kaikkea tiukempaa sääntelyä. EU lainsäädäntö säänteli esimerkiksi kuntien hankintoja ja valtiontukia. (Harjula & Prättälä 2015, 37.) Kuntien tehtävien skaalan ollessa erittäin laaja, on liittymisen myötä Euroopan Unionin vaikutus osana kuntien toimintaa merkittävä. Esimerkiksi jätehuollosta, energiatehokkuudesta ja työnteosta on säädetty EU-maiden välillä. Kuntien kannalta oleellista on hahmoittaa se, kuinka Euroopan Unioniin liittyminen lisäsi kuntien toimintaa ohjaavaa toimintaa, esimerkiksi terveydenhuoltoon liittyen (Kuntaliitto 2014, 3-4).

Vuosina 1990 – 2005 hallinnon alueellistaminen toi merkittäviä muutoksia kuntien hallintoon. Talouden pysähtyminen toi paineita muuttaa hallintotapaa tehokkaammaksi. Vaikuttavuuden arviointi ja tulosjohtaminen painottuivat hallintotavassa, joka osaltaan muutti tapaa, jolla julkista hallintoa toteutettiin. Tehokkuustavoitteet ilmenivät isompien, laajemman tehtävän omaavien alueyksiköiden luomisena. (VNS 1/1999.) Toinen alueellisten tehtävien ja toimintojen jakoa muuttanut kausi alkoi vuoden 2005 jälkeen, jolloin

korostui alueellisen kilpailukyvyyn merkitys osana julkista hallintoa (Honkatukia, Marttila & Sulamaa 2007, 2-12). Samaan aikaan hallinnon alueellistamisen kanssa sosiaali- ja terveystalouden uudistus tuli yhä ajankohtaisemmaksi. Eduskunnan tahtotila juurikin sosiaali- ja terveystalouden uudistamiselle osoitti, että pienien kuntien asemaa palveluiden tuottajina kyseenalaistettiin.

Tälläkin hetkellä voimassa oleva kuntalaki (410/2015) voidaan nähdä erityisesti desentralisaation periaatteita noudattavaksi, sillä sen tavoite on tuoda päätöksentekoa yhä lähemmäs kuntalaisia ja lisätä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia. Varsinkin äänestysaktiivisuuden ja poliittisen osallistumisen heikentymisen seurauksena muutos nähtiin erittäin tärkeänä. (Harjula & Prättälä 2015, 35-38.)

Oleellista on huomioida, että ennen vuotta 2010 hallinto on kohdannut moninaisia muutoksia ja desentralisaation periaatteita on omaksuttu ja puolestaan hylätty. Vaikka valtuustot ovat saavuttaneet jo merkittävän autonomian palveluiden tuottamisen ja rahoittamisen suhteen, on työnjako valtion, kuntien ja muiden hallinnollisten tahojen välillä ollut myllerryksessä.

Desentralisaation historia tulee nähdä prosessina, jossa eri alueet ovat saavuttaneet legimitetin, joka antaa valtuudet toimia ja tehdä päätöksiä (Renko, Johannisson, Kangas & Blomgren 2022). Vuoteen 2010 mennessä kunnat ovat vakiinnuttaneet asemansa julkisessa hallinnossa ja käyttävät suurimman osan valtion varoista toteuttaessaan tehtäviään alueellisesti.

2.4 Kunnan tehtävät

Kuntien tehtävät säädetään kuntalaisissa, lisäksi kunnan on mahdollista suorittaa erilaisia itsehallinnollisia tehtäviä. Erilaisia kunnan lakisääteisiä tehtäviä ovat esimerkiksi koulutuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäminen, liikuntapalveluiden tuottaminen sekä palo- ja pelastustoimi. Halutessaan kunta voi ottaa huolehdittavakseen myös esimerkiksi työllisyyteen ja asumiseen liittyvien palveluiden järjestämisen. Kunnan palvelut voidaan jakaa kahteen ryhmään sen perusteella, onko palvelu lainsäädännöllä kunnan hoidettavaksi määritelty vai onko kunta käyttänyt itsehallintoaan ja ottanut palvelun järjestettäväkseen

Harjula & Prättälä 2015, 160-162.) Kunnan tulee toiminnallaan varmistaa kuntalaisten perusoikeuksien toteutuminen, johon pohjautuen lakisääteisistä palveluista voidaan käyttää nimitystä peruspalvelut.

Kuntien tehtävät ovat jatkuvan muutoksen alla. Kuntien toimintakenttää muovaavat väestön tarpeissa tapahtuvat muutokset samalla, kun valtion ja kuntien välinen työnjako täsmentyy jatkuvasti ja ulkopuoliset seikat vaikuttavat toiminnan edellytyksiin ja tavoitteisiin. Itsehallinnon myötä kunnilla on mahdollisuus sekä verottaa että päättää velvoitteidensa hoitamisesta lain myöntämässä rajoissa. Oleellista tälle tutkimukselle on se, missä määrin ja millä tavalla kunnissa palvelut toteutetaan.

Kunnat tuottavat ja edistävät hyvinvointia alueellaan ja ovat tämän johdosta suurimpia julkisen arvon tuottajia kuntalaisten arjessa. Mooren (1995, 2003, 2014a, 2014b) kehittämä julkisen arvon käsite kuvaa kuntien ja niitä hallinnoivien poliittisten toimijoiden vaikutusta yhteiskunnassa. Julkisen arvon käsite viittaa arvoon, jonka organisaatio tuottaa yhteiskunnalle. Tässä tapauksessa viitataan kunnan sekä vapaaehtoisesti että lakisääteisesti tuotettujen palveluiden tuottamaan arvoon, joka ilmenee pääasiassa kuntalaisten lisääntyneenä hyvinvointina. Kuntalain (1995/365) 1 §:n mukaisesti kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan, joten kunnan tuottamat palvelut kohdennetaan edistämään tätä päämäärää. Oleellista on ajatus siitä, että nämä kunnan tuottamat julkiset palvelut tuottavat laajassa mittakaavassa yhteistä hyvää koko yhteisölle, joten niitä tulee vaalia ja niiden arvoa tuottava asema tulee huomioida päätöksenteossa. Julkisen arvon merkitys näkyy myös kunnan mahdollisuuksista toiminnan jatkuvuuden turvaamisen suhteen, sillä julkisten palveluiden tuottama arvo on yhteydessä kunnan vetovoimaisuuteen ja elinvoimaisuuteen. Ilman uusia asukkaita ja yrityksiä, ei kuntien mahdollisuudet ylläpitää mitään palveluita säily samalla tasolla.

Yhteistä hyvää edistävien palveluiden tuottaminen noudattaa jakelupolitiikan periaatteita (Shepsle & Weingast 1981). Teorian mukaisesti yhteisistä varoista tuotetaan hyödykkeitä, joista hyötyvien yksilöiden määrä voi olla esimerkiksi maantieteellisesti rajallinen. Se, miten hyödykkeitä yhteiskunnassa jaetaan, ei perustu markkinataloudelle tyypilliseen edunsaajien ja kustannusten kantajien väliseen suhteeseen. Tällöin oleellista on tarkastella suhdetta, missä määrin yhteisiä varoja suunnataan erilaisiin kohteisiin ja millä perusteella. Desentralisaation perusteiden mukaisesti voidaan kuitenkin nähdä, että paikallisen hallinnon avulla palvelut vastaisivat parhaiten yhteisön tarvetta. Kuntien tasolla

palveluidentuotantoon ja niiden jakamisen perusteisiin vaikuttaa monet erilaiset seikat, kunnan päättäjien preferensseistä kunnan asukkaiden monimuotoisuuteen.

2.5 Kollektiivisuuden vaikutus julkiseen päätöksentekoon

Julkinen päätöksenteko on moninainen ja mutkikas prosessi. Ristiriitaiset intressit ja haasteet resurssien kohdentamisessa tekevät päätöksenteon prosessista haasteellisen. Julkinen päätöksenteko eroaa pitkälti yksityisestä päätöksenteosta. Yksityisellä sektorilla prosessi on selkeämpi, sillä päätösvaltaa käyttää yksi taho, jonka valta on peräisin organisaation hierarkkisesta rakenteesta. Julkisessa päätöksenteossa sidosryhmien välinen vuorovaikutus heijastaa päätöksentekoon moninaisia intressejä, jotka tahoillaan vaikuttavat päätöksentekoon. Grimmelijkhuisen (2009) mukaan julkista päätöksentekoa voidaan tarkastella kahdesta perspektiivistä: rationaalisesta ja rajallisesti rajoittuneesta perspektiivistä, joista ensimmäistä käyttäen on pyritty perinteisesti selittämään julkista kulutusta. Rationaalinen näkökulma kuitenkin jättää huomiotta erilaiset sosiaaliseen ulottuvuuteen ja käyttäytymiseen sitoutuneet seikat. Rajoittuneen rationaalisuuden perspekti puolestaan tunnistaa päätöksentekijän rajoittuneisuuden, vaikkakin hänen pyrkimyksensä voisivatkin olla aidosti rationaalisuuteen pyrkiviä. Oleellista on, että rajoittuneen rationaalisuuden perspektiivi tunnistaa, että päätöksentekoprosessiin vaikuttaa rajoittuneesti saatavilla oleva tieto, päätöksentekijän rajalliset kyvyt ja rajallinen aika.

Osallisuuden vaikutus päätöksentekoon on ollut tutkimuksen kohteena, sillä osallistamista ja osallistumista korostavat reformit ovat lisänneet ja muuttaneet julkista hallintoa ja päätöksentekoprosessia huomattavasti. Julkinen päätöksenteko on muuttunut yhä moninaisemmaksi prosessiksi, sillä valtaa on tarkoituksenmukaisesti siirretty lähemmäs päätöksenteon kohteina olevia. Näin ollen yleisön hyväksynnästä on tullut tärkeä päätösta-voite ja yleisön osallistumisesta on tullut yleinen osa päätöksentekoprosesseja (Tundjunsari, Istiyanto, Winarko & Wardoyo 2011).

Osallistuvien sidosryhmien määrä on oleellinen tarkasteltaessa kollektiivisen toiminnan vaikutusta hallintoon. Jotta prosessit onnistuvat, on niiden läpinäkyvyydellä, jäsenyneysyydellä ja avoimuudella tärkeä asemansa prosessissa. Samalla nämä prosessit osaltaan tukevat hyvän hallintotavan toteutumista ja lisäävät päättäjien vastuullisuutta päätöksiä koskien.

Oleellista tässä yhteydessä on hahmottaa se, että osallistuvat tahot eivät ole pelkästään asiantuntijoita, vaan palveluiden lopullisia käyttäjiä ja tavallisia kansalaisia. Heillä kaikilla on erilaiset lähtökohdat ja tavoitteet toiminnalleen. Näiden ristiriitojen olemassaolo ja syntyminen puolestaan vaikuttaa siihen, millainen liikkumavara ja mahdollisuudet päätöksiä säätävillä elimillä tosiasiallisesti on. Valtuutettujen suhdetta äänestäjiin, yleisen mielipiteen vaikutusta poliitikkojen toimintaan ja asuinalueen vaikutusta päättäjien toimintaan on tutkittu ahkerasti. Nämä tutkimukset puolestaan tuovat ilmi poliittisen päätöksenteon moninaisen luonteen, sillä päätökset ovat kietoutuneena useampaan seikkaan, eikä yksin esimerkiksi valtuutetun sosiodemografiset ominaisuudet riitä määrittelemään hänen toimintaansa poliittisella kentällä. Samoin osallistumisen suoranaista yhteyttä erilaisiin lopputuloksiin ei voida suoraan yhdistää.

Kunnallisten osallisuuden päätöksenteossa on nähty lisäävän mm. palveluiden tehokkuutta ja kuntalaisten hyvinvointia. Lisäksi osallistumismahdollisuuksien on todettu olevan yhteydessä erilaisten sosioekonomisten asemien edustajien lisääntymiseen politiikassa. Tämä puolestaan viittaa siihen, että organisaatioissa, joissa osallistuminen on korkeampaa, on päättäjien ominaisuuksissa ja intresseissä enemmän hajontaa, johtaen monipuolisempaan lopputulokseen päätöksenteossa. Blair (2000) on tutkimuksessaan havainnut osallistamisen johtavan tasapuoliseen hyvinvoinnin lisääntymiseen muun muassa poistaen köyhyyttä. Lisäksi tutkimuksessa havaittiin, että maissa, joissa kuntalaisten osallisuus poliittisissa päätöksissä ja tietynlaisten edustajien valikoituminen poliittisiin rooleihin oli vahvaa, suosivat julkiset palvelut pääsääntöisesti poliittisissa rooleissa olevien intressejä. Esimerkiksi Intiassa koulutukseen kohdistuvia palveluita on suunnattu tukemaan ainoastaan päättävissä asemassa olevien intressejä, sen sijaan, että olisi tuettu yhtäläisesti kaikkien lasten mahdollisuuksia (Inbanathan & Bhagyalakshmi 1997).

Gabrini (2010) on tutkinut USA:ssa kuntalaisten suorien vaikutusmahdollisuuden vaikutusta poliittiseen päätöksentekoon, varsinkin taloudellisesta näkökulmasta. Oleellista on näkökulma siitä, että pienissä ja homogeenisissä kunnissa yksittäisillä kansalaisilla on

enemmän vaikutusvaltaa. Tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että kansalaisten osallisuus jopa lisäisi kuntien kuluja, vaikkakin joidenkin tutkimusten valossa tilanteen tulisi olla toisin päin. Tutkimuksen tuloksissa merkittävä huomio oli se, että varojen käyttökohdeella on huomattava merkitys siihen, lisääkö vai vähentääkö kuntalaisten osallisuus kulutusta. Lisäksi poliittiset ongelmat, jotka kytkeytyvät tiettyyn päätöksen kohteena olevaan kokonaisuuteen, voivat vaikuttaa siihen, lisääkö kuntalaisten osallisuus menoja vai ei.

3 JULKINEN KULUTUS

Tässä teorialuvussa syvennytään tarkastelemaan julkista kulutusta ja sen ominaispiirteitä. Tässä tutkimuksessa säästämistä käsitellään osana kuntien kulutusta ja oleellista on havainnollistaa sitä, millaiset seikat ohjaavat ja vaikuttavat siihen, mihin kunnissa käytetään resursseja ja mihin puolestaan ei. Sen lisäksi, että kappaleessa käsitellään yleisesti julkisen kulutuksen piirteitä, otetaan myös huomioon prosessit, jotka ohjaavat kulutusta kunnissa. Esimerkiksi budjetoinnilla on oleellinen merkitys siihen, miten kunnat käyttävät resursseja. Lisäksi kappaleessa käydään läpi vuoden 2010 Suomen taloudellista tilaa ja siihen oleellisesti vaikuttanutta finanssikriisiä. Kappale päättyy säästämistä ja säästämisen kohdentamista koskevien tutkimusten esittelyyn, jonka tavoite on havainnollistaa sitä, millainen merkitys säästötoimenpiteillä on osana julkista kulutusta.

3.1 Julkisen kulutuksen piirteet

Julkinen kulutus eroaa pitkälti yksityisten ihmisten, yritysten ja muiden yhteisöjen kulutuksesta, sillä julkisen kulutuksen tavoite on tuottaa palveluita, joiden tarkoitus on edistää kansalaisten hyvinvointia ja tukea yhteiskunnan toimintaa. Edellisessä kappaleessa käsiteltiin kuntien tehtäviä käyttäen määrittelyn tukena julkisen arvon ja julkisten palveluiden jakelupolitiikan periaatteita (Moore 1995; Shepsle & Weingast 1981), jotka havainnollistavat sitä, millainen merkitys julkisesti tuotetuilla palveluilla on ja millainen niiden pohjimmainen merkitys yhteiskunnan kannalta on. Julkinen kulutus käsittää investoinnit ja tavaroiden sekä palveluiden hankintamenot. Oleellista verrattuna muuhun kulutukseen verrattuna on se, että valtion kulutus tuotetaan julkisin varoin ja sen tavoite ei ole tuottaa voittoa. Kuten aiemmassa kappaleessa ilmenee, tuottavat kunnat kulutuksellaan merkittävän arvon kuntalaisten arkeen, joten julkisen kulutuksen merkitystä osana kansalaisten hyvinvointia on syytä painottaa kaikissa asiayhteyksissä.

Julkisen talouden poikkeavuutta markkinapohjaisesta kulutuksesta voidaan tarkastella julkisen talouden teorian kautta (Musgrave 1939, Samuelson 1954). Oleellista teoriassa on havainnollisuus siitä, kuinka markkinan puuttuminen julkista kulutusta ohjaavana tahona osaltaan heikentää julkista tuottavuutta allokoimallaan resursseja yksityiseen kulutukseen verrattuna tehottomammin (Tiebout 1956). Oleellista julkisessa kulutuksessa on

tasapainoilu väestön preferenssien ja tehokkuuden välillä. Tämä tasapainoilu osaltaan paljastaa julkisen päätöksenteon moninaisuuden, herkkyyden ja poliittisen luonteen. Samoin, kuin julkinen päätöksenteko, on julkisen kulutuksen ominaisuuksissa huomattavaa eriytyneisyyttä yksityiseen kulutukseen verrattuna. Palveluiden tuottaminen suurelle väestömassalle, huomioiden kaikkien tarpeet ja vaateet palveluita koskien ei ole yksinkertainen prosessi.

3.2 Budjetointi keinona hallinnoida julkista kulutusta

Kunnan rahankäytöstä päätetään vuosittain laadittavan budjetin yhteydessä. Budjetissa määritellään, kuinka kunnan tulisi kerätä varoja sekä käyttää näitä varoja. Kunnallisen budjetoinnin rooli on keskeinen osa kunnan suhdetta niin valtion suuntaan kuin kuntalaisyliin, sillä budjetissa luodaan edellytykset kunnan perustoimintojen ylläpitämiselle ja huomioidaan ylempää tulevat velvollisuudet, jotka valtio on siirtänyt kuntien vastuulle. (Ahrens, Ferry, Bracci 2015, 912). Eckerseley & Laurence (2011) havainnollistavat budjetointiä prosessina, jossa päätösvallassa olevat määrittelevät hallintonsa pohjimmaiset tavoitteet ja jopa sen, minkälaisen yhteiskunnan he haluavat tuottaa kansalaisille.

Budjetin neuvottelu on luonteeltaan poliittinen prosessi, joten siihen liittyvien merkitysten ja toimijuuden ymmärtäminen on budjetin lopputulemien kannalta oleellista. Budjetti määrittää yleiset suuntaviivat koko kunnan toiminnalle ja tavoitteistolle, joten yksittäisen valtuutetun intresseihin on syytä kiinnittää huomiota. Valtuutettuja ohjaavien motiivien ja tavoitteiden lisäksi valtuutettujen roolit vaikuttavat heidän suoritukseensa budjetointi-prosessin kaikissa vaiheissa (Jönsson 1982).

Wildavsky (1964, 1988) on havainnollistanut päättäjien asemaa budjetoinnissa vuorovaikutuksen kautta. Budjetoinnin ollessa moninaista vuorovaikutusta sisältävä prosessi, otavat osalliset asemaansa ja odotuksiaan vastaavan roolin neuvotteluissa. Näillä rooleilla on oleellinen asema siihen, millaiseen lopputulemaan budjetin suhteen päädytään. Budjetointi-prosessissa muodostuvien roolien on havaittu selittävän eroja toimijoiden näkemysten välillä ja näiden roolien on myös havaittu estävän budjetointi-prosessien muuttamista. Aliabadi, Gal & Mashyekhi (2020) havainnollistavat tutkimuksessaan eroa ”tuhlaajien” ja ”säästäjien” välillä, käyttäen apunaan Wildavskyn (1964) paradigmaa.

Oleellista tuloksille on se, että ”tuhlaajat” pitävät budjetointia neuvottelupohjaisena prosessina, kun taas ”säästäjät” perustavat päätöksensä koskien budjettia suurelta osin erillaiseen näyttöön, kuten saatavilla oleviin tietoihin ja arvioihin. Tutkimuksen mukaan oleellista ”tuhlaajien” neuvotteluun pohjautuvalle budjetoinnille on ajatus siitä, että neuvottelut, osana budjetointia, toimivat keinona perustella käyttökohteiden rahoituksen merkitystä. Tämä osaltaan selittää sitä, miksi esimerkiksi kohteet, jotka syövät merkittävän osan kuntien budjetista on helpompi laittaa leikkurin kohteeksi tai miksi jotkut valtuutetut eivät ole juurikaan valmiita säästämään juuri mistään kohteista. Burke (1963) havainnollistaa päättäjien toimintaa heidän orientaationsa kautta. Burken mukaan päättäjät voivat olla orientoituneita kansallisia etuja koskien tai heidän toimintaansa voivat ohjata heidän edustamiensa tahojen suorat intressit ja näille saavutettu etu.

Budjetointi on myös kuntalaisia ja muita sidosryhmiä osallistavaa toimintaa. Budjetissa päätetään kunnan pienistäkin kulueristä, jotka ovat yhteydessä kuntalaisiin suoraan tai välillisesti. Oleellista on nähdä budjetointi päätöksentekoprosessina, julkista kulutusta ohjaavana toimintana ja sidosryhmien välisen neuvottelun lopputulemana. Kun budjetti on luotu, on taloudellisiin toimenpiteisiin mahdotonta enää kajota.

3.3 Finanssikriisi ja Suomen taloudellinen tilanne vuonna 2010

Lähes koko 2000-luvun kestänyt talouden nousukausi kääntyi vuonna 2008, finanssikriisin alkaessa. Vuosikymmenen kestänyt heikohko talouskasvu, viennin ongelmat ja työttömyys näkyivät kuntien taloudessa kautta maailman. Vuoden 2010 finanssikriisin seurauksena yhä useammassa kaupungissa ja maassa valtuustot ottivat käyttöön erilaisia keinoja selvitäkseen paisuvista kustannuksista ja vähenevistä tuloista. Esimerkiksi finanssikriisin jälkeisessä Englannissa, kuntien osuuksia valtion budjetista vähennettiin 4 vuoden aikana yhteensä 26 %, joka tarkoittaa merkittävää tulojen menetystä kunnille (Eckersley & Laurence 2011). Samalla, kun valtion avustukset kunnille laskivat, yleinen vaade julkista palveluntuotantoa kohtaan kasvoi (Lowndes & Gardner 2016, Hastings ym. 2015). Oleellista on, että palveluita on jouduttu karsimaan kunnissa ympäri maailmaa ja erilaiset säästötoimenpiteet ovat ottaneet valtaa kuntien budjetoinnissa. Suomessa vuosikymmenen politiikassa puolestaan korostuu maahanmuuttoon, työllisyyteen ja sosiaali- ja

terveysalojen muutokseen liittyvät teemat, jotka koskettavat kaiken kokoisia ja erilaisissa taloudellisissa tilanteissa olevia kuntia.

Suomen taloudellinen tilanne 2010-luvulla on ollut erittäin suurien muutoksien ja paineiden kohteena. Finanssikriisin aiheuttamat muutokset, palvelutuotantoon kohdistuvat muutokset ja palveluiden paisuvat kustannukset yhdessä heikentyvän rahoituspohjan kanssa ovat vaikeuttaneet kuntien kamppailua alijäämän kanssa selviytymisessä.

Lisäksi valtion taloudessa on nähty muutoksia, jotka ovat peräisin sosiaali- ja terveysalojen uudistuksista ja lisääntyneestä maahanmuutosta. Myös suuret yhteiskunnalliset muutokset, kuten väestön ikääntyminen, aiheuttivat kunnille huomattavia rasitteita kasvattamalla terveydenhuoltoon ja sosiaaliturvaan kohdentuvia menoja huomattavasti.

Vaikka 2008 alkanut finanssikriisi iskikin melko syvälle valtion talouteen, on syytä tunnistaa myös suurempien ja pitkäaikaisempien muutoksien vaikutukset taloudellisesti. 2010-luvulla kuntien toimintaa on leimannut kamppailu niukkojen resurssien, heikentyvän rahoituspohjan ja kasvavien palvelukustannuksien kanssa. Ilman finanssikriisiäkin kuntien tilanne on ollut epävakaa, sillä mahdollisuus ylläpitää peruspalveluita on heikentynyt huomattavasti samalla, kun kunnilta vaaditaan jatkuvaa kehittymistä ja uusien palveluiden tuottamista (Andre & Garcia 2014).

3.4 Julkisen kulutuksen karsiminen osana talouden tasapainotusta

Kuntien mahdollisuudet selvittää erilaisista taloudellisista haasteista tai mukautua erilaisiin vallitseviin tilanteisiin ovat valtiota rajallisemmat, sillä kuntien fiskaaliset keinot rajoittuvat pääsääntöisesti verojen korottamiseen tai menojen karsimiseen. Varsinkin säästösyistä kuntien tuottamien palveluiden karsiminen on yleistä, sillä verojen nostaminen nähdään monella tasolla ongelmallisemmaksi ratkaisuksi. Myös palveluiden karsimiseen liittyy paljon haasteita, kuten kustannusten allokoitumista muihin kohteisiin. (Alberto, Carloni, Leece 2011)

Sen lisäksi, että kunnilla on rajallisesti mahdollisuuksia ratkaista alijäämään kytkeytyviä ongelmia, kohtaavat valtuutetut työssään julkisten hyödykkeiden dilemman. Julkisten hyödykkeiden dilemma viittaa tilanteeseen, jossa yleinen vaade julkisesti tuotettujen

palveluiden määrää ja laatua kohden on korkea samalla, kun vaihtoehtoiset ratkaisut, kuten julkisen kulutuksen karsiminen ja verojen korotukset eivät ole vaihtoehtona (Saunders 1988). Sen lisäksi, että kuluttajat vaativat lisää parempia palveluita, pelkäänsä muuttuvat tarpeet aiheuttavat huomattavia lisäkustannuksia palveluiden tuotantoon. Pelkäänsä väestön ikääntyminen ajaa kuntia tilanteeseen, jossa palveluiden rahoittaminen vaikuttaa mahdottomalta. Valtuutetut joutuvat siis jatkuvasti kamppailemaan julkista kulutusta lisäävän vaateen kanssa, jolloin karsimisen kohdistaminen on yhä hankalampaa.

Säästötoimenpiteet julkisessa budjetoinnissa herättävät paljon keskustelua, sillä kyseessä on luonteensa puolesta moninainen aihe. Rahan käyttäminen, erityisesti rahan käytön vähentäminen tietyistä kohteista herättää ajatuksia puolesta ja vastaan. Varsinkin vuoden 2010 kuntien tilanteelle oleellista on, että kunnat joutuvat kamppailemaan tiukkojen taloudellisten resurssien ja kasvavien vaatimusten kanssa, jolloin paine säästökohdeiden löytymiselle oli huomattava. Talouden tilanne ajoi kuntapäätäjii ja kuntalaisia tilanteeseen, jossa erilaiset säästökohteet koetaan yhä enemmän oikeutetuimmaksi, mutta säästöjen toteuttaminen on yhä yhtä vaikea toimenpide.

Eckersley ja Ferry (2011) ovat tutkineet finanssikriisin vaikutusta Iso-Britanniassa. Tutkimuksessa keskiössä on se, miten maassa käsiteltiin kriisin jälkeistä heikkoa taloudellista tilaa ja pystyttiin välttämään huomattavaa alijäämää budjetoinnissa. Koko maan kattavat suuret leikkaukset nähtiin välttämättöminä niin kansalaisten kuin poliitikkojenkin keskuudessa. Myös tässä tutkimuksessa käytettävän aineiston pohjalta laaditussa raportissa on havaittu vaikeiden taloudellisten aikojen lisäävän säästämisen hyväksyntää kunnissa (ilmapuntari 2010). Säästökohteiden hyväksyminen oli varsinkin kuntalaisien vastauksissa yleistä, joskin kunnanvaltuutetut kokivat säästämisen hyväksymättömämmäksi. Oleellista on kuitenkin huomata, ettei säästökohteiden ja keinojen kannatus ole tasaista, vaikka yleinen hyväksyntä säästämiselle voidaankin saavuttaa. Varsinkin finanssikriisin jälkeen nopea reagointi alijäämän kattamiselle on nähty ehdottomana, mutta säästämisen kohteet, ajoitus ja tavat ovat herättäneet suuria erimielisyyksiä (Eckersley & Laurence 2011, 16, ilmapuntari 2010). Säästökohteita valikoidessa pelkona on kohteisiin kohdistuva liika karsiminen, kustannusten siirtyminen muualle, suurempien tappioiden syntyminen ja väestön muuttaminen palveluiden perässä toisaalle (Tiebout 1956, 421-422). Yhtenä keinona resurssien allokointiin on nähty ajatus siitä, mikä

kunnan toiminnassa on ensisijaisesti tärkeää. Tässä lähestymistavassa vertaillaan toimialoja ja asetetaan kunnan toimintoja tärkeysjärjestykseen, jolloin selkeytyy kuva kohteista, joihin säästötoimenpiteitä voidaan kohdentaa.

Palveluiden karsimisen lisäksi kunnilla on mahdollisuus toteuttaa säästötoimenpiteitä esimerkiksi henkilöstön ja investointien kautta. Lisäksi erilaiset palveluita koskevat uudelleenjärjestelyt ja toiminnan kehittäminen ovat olleet kuntien suosiossa. Erilisten investointien lykkääminen ja palveluiden uudelleenjärjestely onkin nähty kunnissa mielekkäämmäksi, kuin henkilöstön irtisanominen tai jo olemassa olevista palveluista karsiminen.

Finanssikriisin myötä seurannut julkisen sektorin pakonomainen vaade toi esiin sen, mistä palveluista ollaan valmiita leikkaamaan ja mitkä toiminnot nähdään ”suojelun” arvoisina. Esimerkiksi Englannissa koulutusjärjestelmään ei kajottu, vaikka valtion budjettia leikattiin huomattavasti, jotta alijäämä saataisiin neljässä vuodessa katetuksi. Lisäksi terveyspalvelut ja kehitysapu pysyivät melko vankkumattomina, samalla kun kunnat joutuivat valtion budjetissa huomattavien leikkauksien kohteiksi (Eckersley & Laurence 2011). Vaikka julkisten menojen lisääminen nähdään miellyttävämpänä, kuin niistä karsiminen, on leikkauksen kohteilla silti tapana löytää tiensä kunnan budjettiin (Sanders 1988).

Sanders (1988) on tutkinut julkisen kulutuksen leikkauksiin liittyvää paradoksia. Hänen mukaansa julkisen kulutuksen lisääminen on suosiossa samalla, kun kulutukseen liittyvien leikkausten kohdentaminen ja toteuttaminen on haasteellista. Julkisessa kulutuksessa on pitkälti nähty heijastuvan oman edun tavoittelu ja erilaiset leikkaukset ovat siksi nähty tiettyjen ryhmien suosimina. Vaikka väitteelle löytyy tutkimuksessa tukea, korostaa Sanders silti prosessin olevan monimutkaisempi. Oleellista tutkimuksen kannalta on se, että julkiset menot, joista suurempi joukko hyötyy tai joita yhä useampi tarvitsee, saavat suuremman kannatuksen, kuin rajallista hyötyä tuottavat palvelut. Tämä osaltaan selittää sitä, miksi asunnontuotannon tukeminen saattaa päätyä karsinnan kohteeksi todennäköisemmin, kuin turvallisuutta edistävät julkishyödykkeet.

Julkisen kulutuksen määrää on tutkittu myös väestön heterogeenisyyden kannalta. Soomi, Dongwon & Borcharding (2015) tutkimuksessa tavoite oli tarkastella väestön heterogeenisyyden vaikutusta julkiseen kulutukseen. Heidän mukaansa väestön

heterogeenisyys vähentää julkisia menoja, sillä heterogeenisen väestön myötä julkinen vaade kohdistuu ainoastaan hyödykkeisiin, joita ei voida tuottaa muuten, kuin julkisilla varoilla. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että etnisesti monimuotoiset yhteisöt tuottavat laajemmin erilaisia vapaaehtoisia palveluita, kuten tien kuntoon ja jätteiden lajitteluun liittyviä palveluita. Väestön ollessa heterogeeninen julkiset varat suunnataan pääosin universaaleihin palveluihin, kuten pelastuslaitosten toimintaan ja koulutukseen.

4 KUNNAN KOON VAIKUTUS MAHDOLLISUUKSIIN

Tässä kappaleessa on tarkoitus tarkastella kunnan koon vaikutusta poliittiseen päätöksentekoon erilaisten tutkimusten valossa. Asukasmäärällä on vaikutus kunnan taloudelliseen tilanteeseen ja se luo perustan, jolla kunnan päättäjät operoivat. Sen lisäksi, että asukasmäärä on pitkälti yhteydessä kunnan tulovirtaan, on sillä myös vaikutus poliittiseen toimintaan, sillä kunnan asukasmäärän on havaittu ennustavan poliitikoilta tietyytyypistä toimintaa, joka osiltaan selittyy verkostojen ja asukasmäärän luomien paineiden kautta. Aiheen merkitys on tunnistettu poliittiseen päätöksentekoon liittyvässä tutkimuksessa, sillä paikallista hallintoa tutkittaessa on havaittu, että asuinalue itsessään vaikuttaa poliittiseen valikoitumiseen ja ideologiaan. Tämän lisäksi kunnilla on omanlaisensa piirteet, mahdollisuudet ja tarpeet, jotka vaikuttavat päätöksentekoon kunnissa. Tässä kappaleessa käyn läpi ne realiteetit, joiden parissa kunnat operoivat ja mitkä vaikuttavat kuntien toimintamahdollisuuksiin ja sitä kautta päätöksentekoon. Lisäksi esittelen kunnan piirteiden vaikutusta enemmän sosiaaliseen toimintaan keskittyen. Lopuksi otan käsittelyyn nimenomaan kuntien säästämisen ja näiden toimintaympäristöjen vaikutukset siihen.

4.1 Kunnan koko ja toimintaympäristö

Vuonna 2010 Suomen väestö kasvoi hitaasti nojaten lähinnä muuttotaseeseen. Vuosikymmenenä maahanmuutto lisääntyi voimakkaasti, syntyvyyden laskiessa ja väestön ikääntymässä. Alueellisesti Suomen väestö on keskittynyt tietyille alueille. Yhä useampi suomalainen asui kaupungeissa ja varsinkin Uudenmaan väestö kasvoi huomattavasti, muun Suomen kärsiessä muuttotappioiden haittavaikutuksista. Suuret kaupungit houkuttelivat väestöä muuttamaan pois syrjäisemmiltä seuduilta, palveluidensa ja työpaikkojensa puolesta. Väestönkasvun hidastuminen rasittaa kuntien taloutta huomattavasti. Kuntien taloudelliset mahdollisuudet ovat pitkälti kytköksissä verotuloihin, joiden suuruus riippuu kunnan työssäkävien asukkaiden määrästä. Varsinkin pienissä ja muuttotappioisissa kunnissa työssäkävien matala osuus näkyy kuntien toiminnassa siten, että taloudelliset resurssit ovat hyvinkin tiukilla. Lisäksi väestön ikääntyminen lisää jatkuvasti kuluja kunnille. Työvoimaan kuuluvan väestön suosiota nauttivissa suuremmissa kaupungeissa taas verotuotot pysyvät hyvällä tasolla ja taloudelliset mahdollisuudet ovat paremmat. Samaan

aikaan laajeneva palveluiden tuotanto vaatii huomattavasti resursseja ja suurien kuntien tulee jatkuvasti vastata kasvavaan kysyntään oikea-aikaisesti. Sekä suuret että pienet kunnat kamppailevat tahoillaan sen kanssa, että vuosittain laadittavaan budjettiin saadaan mahdutettua kaikki tarpeellinen. Suomen taloudelliseen tilanteeseen vedoten, voidaan olettaa, ettei budjetin kehyksissä liikkumavara ole kovinkaan suuri, joten onkin mielenkiintoista selvittää, miten säästäminen kuntien koon mukaan tarkasteltuna koetaan.

Lyons ja Morgan (1977) sekä Morgan ja Watson (1995) ovat havainnollistaneet tutkimuksissaan kaupungin kokonaisuuteen- ja tuloihin vaikuttavia tekijöitä. Tällaisia ovat valtion ja kunnan väliset siirrot, perheiden mediaanitulot, väestön ikä sekä työllisyys ynnä muut sosiodemografiset tekijät. Lisäksi aiempaan tutkimukseen perustuen on syytä korostaa, että kunnan sijainti ja elinkeinorakenne ohjaavat pitkälti kuntien toimintaa. Lyonsin ja Morganin havaintojen lisäksi kunnan koon on havaittu vaikuttavan kunnan suoriutumiseen. Optimaalista kuntakokoa pohdittaessa on syytä huomioida palveluiden järjestämiseen ja niitä järjestävään tahoon liittyvät seikat. Lisäksi erilaiset näkökulmat kuntien rahoitusta koskien saavat kyseenalaistamaan sitä, ovatko pienet kunnat kykeneviä huolehtimaan palveluiden tuottamisesta itsenäisesti. Oleellista on, että kunnilla on mahdollisuus tuottaa palvelut parhaimmaksi katsomallaan tavalla ja eri kokoisilla kunnilla on omat etunsa palveluiden tuottamisen näkökulmasta. Siinä missä isossa kunnassa palveluita pystytään tuottamaan yksikköhinnoiltaan edullisemmin, pienissä kunnissa pystytään todennäköisesti paremmin huomioimaan yksilöllisiä tarpeita. (Luoma & Moisio 2005.)

Kunnan asukasmäärä ei siis yksinään ole riittävä selittämään kuntien toiminnan mahdollisuuksia ja rajoittavia tekijöitä, mutta kunnan asukasmäärä toki on tiukassa yhteydessä esimerkiksi työikäisen väestön määrään. Lisäksi oleellista on huomioida yritystoiminnan painottuminen suurempiin kuntiin, muuttoliikenteen vaikutukset kuntien välillä ja esimerkiksi eläkeläisten osuus kuntien koosta. Nämä kaikki vaikuttavat siihen, pystyykö kunta toimimaan kustannustehokkaasti.

Työssäkäyvän väestön osuus on erittäin oleellinen tarkasteltaessa kunnan toimintakatteeseen samalla, kun eläkeikäisen väestön painottuminen tarkoittaa kunnalle käytännössä tilannetta, jossa sen on mahdotonta kattaa menojaan, sillä palveluita rahoittavaa väestöä ei ole tarpeeksi. Lähes koko Suomessa kuntien väestö ikääntyy huomattavasti ja vain

suurimmissa kasvukeskuskissa työikäisen väestön määrä kasvaa. Kuitenkin syrjäisempien seutujen väestö koostuu jo pääosin eläköityneestä väestöstä (Tilastokeskus).

Yritykset puolestaan tuovat työtä, investointeja, palveluita ja verotuloja kuntaan, joten niiden painottuminen tietyille alueille käytännössä takaa alueen hyvinvoinnin ja kehittymisen. Tilastokeskuksen tuottaman alueellisen yritystoimintatilaston perusteella kunnan asukasmäärällä on selkeä positiivinen yhteys yritysten määrään. Lisäksi asukasluvultaan suuret kunnat vetävät puoleensa suuria ja työllistäviä yrityksiä, monilta eri toimialoilta. Daniel Grahamin (2007) mukaan tietyt alat ovat taipuvaisempia keskittymään suurempiin kaupunkeihin. Tällaisia ovat esimerkiksi palvelualat, kun taas jalostukseen keskittyvät alat painottuvat pienemmille paikkakunnille. Työllistämisen näkökulmasta tarkasteltuna varsinkin liike-elämään ja hallintoon suuntautuvat työpaikat painottuvat suuriin kaupunkeihin, kun taas vähittäiskaupan ja teollisuuden sekä varastoinnin työpaikat ovat jakautuneet melko tasaisesti asukasmäärästä riippumatta (Laakso & Loikkanen 2004).

4.2 Kunnan kokoon liittyvien ominaisuuksien vaikutus hallinnointiin

Asukasmäärän vaikutukset kunnan hallintoon ovat huomattavat. Sen lisäksi, että valtuutettujen tulee toimia asukasmäärän luomien realiteettien ehdoilla, on myös muuttovirroilla merkittävä vaikutus toimintaan. 2010-luvulla sekä muuttovoittoisille alueille että muuttotappioisille alueille muuttavien ihmismassojen vaikutukset olivat merkittävät ja kunnallisten päättäjien tuli sopeutua vallitseviin tilanteisiin. Muuttoliikkeet ja niiden kohdentuminen tietyille alueille osaltaan luo pohjan sille, millainen vaikutus tietyllä alueella on sen julkiseen hallintoon ja julkisesti tuotettuihin palveluihin. Esimerkiksi tietyn tyyppisten ihmisten keskittyminen alueille tai pikemminkin puuttuminen alueilta vaikuttaa alueiden mahdollisuuksiin ja toimintaan alueen sisällä (Soomi, Dongwon & Borcharding 2015). Muuttoliikkeet osaltaan lisäävät myös eri kokoisten kuntien kohtaamia haasteita ja vaikuttavat kaupungin kokonaismenoihin.

Suomessa on käytössä suhteellinen vaalitapa, joka osaltaan tuo ilmi eroja kuntien välillä, perustuen kokoon, sijaintiin ja resursseihin. Kuntia kohdistuvassa tutkimuksessa onkin syytä kiinnittää huomiota, millaiset mahdollisuudet ja rajoitukset linkittyvät kunnan

ominaisuuksiin. Esimerkiksi poliittisten instituutioiden kannalta tärkeä, maantieteellinen tasapaino, on vaikea saavuttaa väestön jakautuessa epätasaisesti. Tällöin maantieteellisesti neutraalien valtasuhteiden muodostuminen on haasteellista (Gallagher & March 1988). Tämä tarkoittaa sitä, että suuret kunnat ovat ylliedustettuja valtakunnallisessa päätöksenteossa pieniin kuntiin verrattuna. Tämä on ongelmallista, sillä esimerkiksi lainsäädännölliset seikat ja valtion avustusten jakautuminen kuntien kesken saattavat suosia tahjoja, joilla on kattavampi edustus käytäntöjä säättävässä toimielimessä (Latner & McGann 2005). Samalla, kun alueiden väliset erot syvenevät on myös syytä kiinnittää huomiota yksittäisten valtuustojen mahdollisuuksiin edustaa erilaisia sosiaalisia kategorioita, tässäkin suuremmat kunnat ja suuremmat valtuustot ovat menestyneempiä, sillä suurempi valtuusto mahdollistaa laajemmat osallistumismahdollisuudet suuremmalle joukolle. Varsinkin naisten, nuorien ja köyhempien asuinalueiden heikompi edustus politiikassa on tunnistettu aiemmissa tutkimuksissa (Paxton ym., 2007, Maesschalck 2009).

Osallisuus vaikuttaa kunnan toimintaan huomattavasti. Curr & King (1956) ovat tutkimuksessaan havainneet, että pienillä kunnilla on niiden mahdollisuuksia haittaavia piirteitä, jotka kytkeytyvät rajoittuneeseen tietoon ja rajoittuneeseen osallistumiseen. Kuitenkaan täysin selkeää yhteyttä asukasmäärälle ja osallistumiselle ei ole havaittu. Osaltaan kunnan suurempi asukasmäärä nähdään edellytyksenä moninaiselle osallistumiselle, kun taas pienemmän asukasmäärän voidaan nähdä lisäävän asukkaiden kokemusta yhteisöllisyydestä ja vaikutusmahdollisuuksista ja lisäävän täten osallisuutta (Martins 1995, 456-457). Allen (1945) on tutkimuksessaan havainnut, että pienessä kunnassa valtuutetut kokevat todennäköisemmin olevansa niin sanotusti äänestäjiensä edustajia, jolloin äänestäjien mielipiteet tulevat herkemmin valtuutetun toiminnassa ilmi. Myös Miller & Dickson ovat havainneet valtuutetun velvollisuudentunnon äänestäjiään kohtaan vaikuttavan valtuutetun motivaatioon ja toimintaan.

Asuinalueen merkitystä poliitikkojen toimintaan on tutkittu niin valtakunnallisella, kunnallisella kuin asuinalueiden tasolla. Oleellista on, että vaaleilla valittujen edustajien keskittyminen tai puuttuminen tietyn tyyppisiltä alueilta ohjaa ja vaikuttaa heidän toimintaansa, esimerkiksi tapaan tunnistaa ja käsitellä sosiaalisia ongelmia (Borman ym. 2001). Lisäksi asuinalueen on havaittu yhdistyvän tietyn tyyppisiin ideologioihin (Maesschalck 2009, 8), joka osaltaan selittyy asuinalueen valikoitumisen kautta. Esimerkiksi suurien ja pienten kaupunkien välillä on paljon eroja. Oleellista onkin huomata, millainen

ideologinen kanta yhdistyy henkilöön, joka valitsee suurkaupungin asuinpaikakseen ja miten tämä vaikuttaa hänen toimintaansa luottamushenkilönä.

Maeschalck (2009) on tutkimuksessaan havainnut, että Brysselissä tietynlaiset poliittiset arvot vaihtelivat pitkälti asuinalueiden mukaan. Vaikka Maeschalck pyrkikin kuvaamaan asuinalueiden välisiä eroja, oli keskeistä, että myös sijoittuminen maan eri osiin vaikutti siihen, millaiset arvot olivat edustettuina päätöksenteossa. Esimerkiksi äärioikeisto on tutkimuksen mukaan yhteydessä keskituloisiin kaupunginosiin ja vähemmän edustettuna kaikista varakkaimmissa ja köyhimmistä kaupunginosissa, samalla, kun vihreiden edustus on tasaista riippumatta kaupunginosan piirteistä. Syrjäisemmät asuinalueet puolestaan houkuttelevat liberaaleja, kun taas sosiaalidemokraatit asuvat Brysselissä keskeisimmillä alueilla.

4.3 Asuinalue ja säästäminen

Tämän tutkimuksen kannalta oleellista tarkasteltaessa kuntien säästämistä koskevassa keskustelussa on huomioida vuoden 2010 vallitseva tilanne. Globaalien kriisien on havaittu muuttavan merkittävästi asenteita (Korten & Armitage 1991) ja toimintaa (Vassileios, Polychroniou & Boustras 2019). Ja vuoden 2010 finanssikriisin seurauksena yhä useammassa kaupungissa ja maassa valtuustot ottivat käyttöön erilaisia keinoja, joilla selviää paisuvista kustannuksista ja vähenevistä tuloista. Esimerkiksi finanssikriisin jälkeisessä Englannissa kuntien osuuksia valtion budjetista vähennettiin neljän vuoden aikana yhteensä 26 %, joka tarkoittaa merkittävää tulojen menetystä kunnille (Eckersley & Laurence 2011).

Eckersley ja Ferry (2011) tutkivat finanssikriisin vaikutusta Iso-Britanniassa. Tutkimuksessa keskiössä on se, miten maassa käsiteltiin kriisin jälkeistä heikkoa taloudellista tilaa ja pystyttiin välttämään huomattavaa alijäämää budjetoinnissa. Koko maan kattavat suuret leikkaukset nähtiin välttämättöminä, niin kansalaisten, kuin poliitikkojenkin keskuudessa. Myös tässä tutkimuksessa käytettävän aineiston pohjalta laaditussa raportissa on havaittu vaikeiden taloudellisten aikojen lisäävän säästämisen hyväksyntää kunnissa (Ilmapuntari 2010). Säästökohteiden hyväksyminen oli varsinkin kuntalaisien vastauksissa yleistä, joskin kunnanvaltuutetut kokivat säästämisen hyväksymättömämmäksi.

Oleellista on kuitenkin huomata, ettei säästökohteiden ja keinojen kannatus ole tasaista, vaikka yleinen hyväksyntä säästämislle voidaan saavuttaa. Varsinkin finanssikriisin jälkeen nopea reagointi alijäämän kattamiselle on nähty ehdottomana, mutta säästämisen kohteet, ajoitus ja tavat ovat herättäneet suuria erimielisyyksiä (Eckersley & Laurence 2011, 16, ilmapuntari 2010). Säästökohteita valikoidessa pelkona on kohteisiin kohdistuva liika karsiminen, kustannusten siirtyminen muualle, suurempien tappioiden syntyminen ja väestön muuttaminen palveluiden perässä toisaalle (Tiebout 1956, 421-422). Yhtenä keinona säästökohteiden allokointiin on nähty ajatus siitä, mikä kunnan toiminnassa on ensisijaisesti tärkeää. Tässä lähestymistavassa vertaillaan toimialoja ja asetetaan kunnan toimintoja tärkeysjärjestykseen, jolloin selkeytyy kuva kohteista, joihin säästötoimenpiteitä voidaan kohdentaa.

4.4 Säästökohteet

Finanssikriisin myötä seurannut julkisen sektorin pakonomainen vaade toi esiin sen, mistä palveluista ollaan valmiita leikkaamaan ja mitkä toiminnot nähdään ”suojelun” arvoisina. Esimerkiksi Englannissa koulutusjärjestelmään ei kajottu, vaikka valtion budjettia leikattiin huomattavasti, jotta alijäämä saataisiin neljässä vuodessa katetuksi. Lisäksi terveyspalvelut ja kehitysapu pysyivät melko vankkumattomina samalla, kun kunnat joutuivat huomattavien leikkauksien kohteiksi (Eckersley & Laurence 2011). Vaikka julkisten menojen lisääminen nähdään miellyttävämpänä, kuin niistä karsiminen, on leikkauksen kohteilla silti tapana löytää tiensä kunnan budjettiin (Sanders 1988).

Julkisen kulutuksen määrää ja kohteita on tutkittu myös väestön heterogeenisyyden kannalta. Soomi, Dongwon & Borcharding (2015) tutkimuksessa tavoite oli tarkastella väestön heterogeenisyyden vaikutusta julkiseen kulutukseen. Heidän mukaansa väestön heterogeenisyys vähentää julkisia menoja, sillä heterogeenisen väestön myötä julkinen vaade kohdistuu ainoastaan hyödykkeisiin, joita ei voida tuottaa muuten kuin julkisilla varoilla. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että etnisesti monimuotoiset yhteisöt tuottavat laajemmin erilaisia vapaaehtoisia palveluita, kuten tien kuntoon ja jätteiden lajitteluun liittyviä palveluita. Väestön ollessa homogeeninen julkiset varat suunnataan pääosin universaaleihin palveluihin, kuten pelastuslaitosten toimintaan ja koulutukseen.

Toinen säästökohteiden allokoitumiseen vaikuttava seikka on niiden hyödynnettävyys. Julkisesti tuotetut palvelut, joista saatava hyöty on rajallisempi todennäköisesti päätyvät karsinnan kohteiksi, varsinkin homogeenisen väestön keskuudessa (Soomi, Dongwon & Borcharding 2015). Universaalit, laajaa yhteistä hyvää ja arvoa tuottavat palvelut taas saavat laajan kannatuksen väestöstä ja alueesta riippumatta ja näihin kohdistetaan leikkauksia suuremmalla kynnyksellä.

Universaaliuden lisäksi hyödykkeen kustannusrakenne, ominaisuudet ja sen tuottamiseen liittyvät seikat vaikuttavat siihen, kuinka kohdetta priorisoidaan budjetoinnissa. Esimerkiksi julkista turvallisuutta edistävien palveluiden tuottaminen koetaan ehdottoman tärkeäksi, sillä vastaavia palveluita ei tuoteta yksityisesti. Silloin, kun valinnanvara julkisten ja yksityisten hyödykkeiden välillä on olemassa, voidaan julkista kulutusta karsimalla jopa ohjata kuluttajia yksityisten hyödykkeiden pariin. Suuret kokonaisuudet, jotka syövät merkittävän osan julkisesta budjetoinnista, taas saattavat joutua leikkauksien kohteiksi, sillä nähdään, että suuresta kokonaisuudesta löytyy säästökohteita, joiden merkitys palvelun toiminnalle on vähäinen (Bert, Desmidt, Nielsen, Baekgaard 2017, 1266-1269). Lisäksi ajatus siitä, että tiettyyn palveluun käytetään merkittävästi varoja, voi osaltaan ilmentää sen merkitystä yhteiskunnalle kuin myös tehdä siitä säästöjen kohteen.

Koulut ja oppilaitokset ovat aikaisempaan tutkimukseen nojaten kohde, josta ei olla valmiita karsimaan. Koulutuksen merkitys osana yhteiskunnan hyvinvointia tunnustetaan laajasti ja leikkausten riskit tunnustetaan jo ennakoivasti (White 2000). Koulutus on suoraan yhteydessä mm. saatavilla olevaan työvoimaan ja positiivisesti talouskasvuun (Leachman, Albares, Masterson & Wallace 2015, 13).

Lasten päivähoidolla on mutkikkaampi rooli budjettineuvotteluissa. Vaikka lasten päivähoito voidaan nähdä universaalina ja laajaa tarvetta täyttävänä palveluna, ei se aiemman tutkimuksen varjolla saa yhtä legitiimiä asemaa, kuin esimerkiksi koulutukseen liittyvät palvelut. Tämä osaltaan johtuu siitä, että kaikilla ihmisillä ei ole tarvetta kyseiselle palvelulle. Lisäksi markkinoilla olevien yksityisten palveluiden ja muiden vaihtoehtojen ratkaisujen olemassaolo vähentää tarvetta tuottaa palvelua julkisesti. Samalla kuitenkin lasten päivähoidolla on samanlaisia julkisesti tunnustettuja universaalisti hyvinvointiin vaikuttavia piirteitä, esimerkiksi lasten hyvinvointia ja vanhempien työssäkäyntiä koskien. Lisäksi lasten päivähoito vaikuttaa positiivisesti lasten kehitykseen (Leachman, Albares, Masterson & Wallace 2015, 12).

Kouluihin ja oppilaitoksiin sekä lasten päivähoitoon liittyvät säästöt ovat selkeässä yhteydessä kunnan syntyvyyteen. Mikäli kunnassa syntyy ja kuntaan muuttaa vähän lapsia, on yhteys näistä palveluista karsimiseen selkeä. Pienet kyläkoulut toki ovat säästämistä koskevassa keskustelussa nähty helppona karsimisen kohteena, mutta myös pienenevät ryhmäkoot ennustavat henkilökunnasta ja lopulta tiloista luopumista.

Vanhustenhuolto voidaan nähdä aiempaan tutkimukseen pohjalta erittäin legitiiminä ja yhteiskunnallisesti arvostettuna julkisen kulutuksen kohteena. Vanhuus koskettaa meitä kaikkia ja yhteiskunnan tahtotila on selkeästi huolehtia vanhuksista. Vanhustenhuoltoon kohdistuvien kustannusten paisuminen on ollut kasvava trendi koko 2000-luvun ajan (THL 2019). Väestön ikääntyminen koskettaa koko yhteiskuntaa ja menot tulevat jatkosakin kasvamaan. Ilmiöstä huolimatta vanhustenhuoltoon ollaan valmiita panostamaan.

Siinä missä edelliset esiteltyt julkisesta budjetista valtaosan vievät kohteet saavat tasaista kannatusta, on sosiaaliturvalla kyseenalaisempi rooli. Jo itsessään sosiaaliturvan tasoon ja toteuttamiseen liittyvät kysymykset jakavat vahvasti mielipiteitä ja sosiaaliturvaan liittyvät päätökset voidaankin nähdä ennemmin arvomaailmaan kytkeytyvinä (White 2000, 1). Lisäksi sosiaaliturvaan liittyy paljon kysymyksiä siitä, onko järjestelmää mahdollista ylläpitää pitkällä aikavälillä.

Terveyspalveluiden tuotanto on suomessa poikkeuksellisesti hajautetusti tuotettu palvelu, kansainvälisesti verrattuna (Moisio & Laiho 2005). Kunnat siis hyvinkin itsenäisesti vastaavat palveluiden tuotannosta ja käyttävät merkittävää valtaa palveluista päätettäessä. Väestön ikääntymisen myötä terveydenhuollon kustannukset ovat pitkään kasvaneet ja ne vievätkin suuren osan julkisesta budjetista (Andre & Garcia 2014). Terveyspalveluiden tuotannon kasvavat kustannukset osaltaan vaikuttavat siihen, kuinka säästöjä ollaan valmiita kohdentamaan näihin palveluihin.

Joukkoliikennepalveluiden, asunnontuotannon tukemisen, liikunnan, infrastruktuurin, ympäristönsuojelun ja kulttuurin osalta tilanne on hiukan erilainen kuin edellä kuvattujen menokohteiden. Nämä kunnan tuottamat palvelut pohjautuvat pitkälti vapaaehtoisuuteen ja kunta tekee panostuksia näihin omaan harkintaansa perustuen. Crawford & Phillips (2012) ovat tutkineet Englannin paikallishallinnon kulutusta tässäkin tutkimuksessa

mielenkiinnon kohteena olevien palveluiden osalta. Heidän keskeinen havaintonsa on, että liikenteeseen, asumiseen, suunnitteluun ja kehittämiseen käytettävät varat vaihtelevat kuntien kesken huomattavan paljon, kun taas ympäristö-, jätehuolto- sekä sosiaalihuoltomenot vaihtelevat suhteellisen paljon vähemmän kuntakohtaisesti. Oleellista näille kohteille on se, että niiden vaihtelu selittyy pitkälti kuntien tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaisesti.

5 TUTKIMUSASETELMA

Tässä pro gradu -tutkielmassa on tarkoitus tarkastella kaupunginvaltuutettuja ja heidän ajatuksiaan koskien kunnan palveluiden karsimista ja vähentämistä sekä säästökohteiden priorisointia, mikäli kunnan heikko taloudellinen tilanne tätä vaatisi. Tutkielman tarkoitus on selvittää, millä tavalla kunnan asukasmäärä vaikuttaa kunnanvaltuutettujen mielipiteisiin kunnan säästökohteista. Tutkielmassa keskitytään vertailemaan asukasmäärältään pienien ja isojen kuntien valtuutettuja, sillä tutkielman avulla pyritään selvittämään, onko kunnan asukasmäärällä mahdollisesti vaikutusta siihen, mitkä säästökohteet koetaan kunnassa ensisijaisimmiksi. Lisäksi tavoite on vertailla sitä, kuinka asuinmäärä yleisesti vaikuttaa kaupunginvaltuutettujen asenteisiin säästämistä kohtaan, tässä tapauksessa siihen, ollaanko kunnassa ylipäättänsä valmiita karsimaan jo olemassa olevista palveluista. Tutkimuksessa käytettävä aineisto on kerätty vuonna 2010, joten tutkimuksessa otetaan huomioon 2010-luvun tilanne. Tutkimuksen hypoteesi on, että asukasmäärältään pienemmissä kaupungeissa valtuutettujen valitsemat säästötoimenpiteet eroavat suurempien kaupunkien valtuutettujen valikoimista säästökohteista. Lisäksi hypoteesina on, että kunnan asukasmäärällä olisi yhteys kunnanvaltuutettujen antamalle hyväksynnälle yleisesti säästämistä kohtaan.

Tutkimuskysymykset:

1. Onko kunnan asukasmäärällä vaikutusta siihen, onko kaupunginvaltuutettu valmis karsimaan/säästämään kunnan olemassa olevista palveluista, mikäli kunnan taloudellinen tilanne sitä vaatisi.
2. Onko kunnan asukasmäärällä vaikutusta siihen, mistä palveluista kaupunginvaltuutetut ensisijaisesti karsisivat/säästäisivät, mikäli kunnan heikko taloudellinen tilanne sitä vaatisi.

Aiempi tutkimus koskien kunnanvaltuutettujen mielipiteitä säästökohteita kohtaan, pyrkii pitkälti selittämään säästökohteiden valikoitumista kunnanvaltuutettujen yksilöllisten ominaisuuksien kautta. Valtuutettujen yksilöllisillä ominaisuuksilla on havaittu olevan merkitystä siihen, millaisia päätöksiä hän valtuutettuna tekee (Kulimomina 2021). Toiminta palveluiden karsimisen taustalla ei kuitenkaan ole läheskään niin yksiselitteinen,

että sitä voitaisiin tarkastella pelkästään esimerkiksi yksilöllisten ominaisuuksien kautta, vaan myös ulkopuolisten seikkojen painoarvo prosessissa on huomattava.

Kunnan palveluihin ja niiden tuottamiseen liittyviin päätöksiin vaikuttavat monet tekijät. Jo pelkästään kunnan resurssit ohjaavat pitkälti sitä, mitä kunnassa tapahtuu. Kunnan asukasmäärällä on kiistaton vaikutus kunnan resursseihin ja niiden kohdentamiseen. Asukasmäärän kasvaessa kunnan erilaiset verotulot kasvavat. Myös alueen elinvoimaisuus on yhteydessä resurssiensa puolesta asukasmäärään. Tämän vuoksi karsinnan kohteiden valikoitumista ja säästötoimenpiteiden hyväksyntää on syytä peilata kunnan asukasmäärään.

Säästöjen kohdentamisen voidaan katsoa olevan yksi valtuutetun vaikeimmista tehtävistä, joten tutkimukseen valikoituneet selitettävät muuttujat antavat mahdollisuuden tarkastella eroja valtuutettujen valmiuksissa säästää erilaisista kohteista. Kun otetaan kunnan asukasmäärä huomioon, voidaan tarkastella mahdollisia eroavaisuuksia resurssien allokoinnissa kunnan ympäristössä asukasmäärän mukaan. Aineisto mahdollistaa kunnanvaltuutettujen säästöhalukkuuden, että karsinnan alaisiksi päätyvien kohteiden tarkastelun, sillä kyselyssä vastaajat ovat valikoineet esitetyistä kohteista ne, joista säästäisivät, mikäli kunnan olisi tarpeellista tai pakko säästää sekä yleisesti arvioineet sitä, olisivatko he valmiita karsimaan tai vähentämään kunnallisia palveluita, mikäli taloudellinen tilanne tätä vaatisi.

5.1 Aineisto

Aineistona toimii vuoden 2010 kunnallisalan ilmapuntari, jossa selvitettiin valtuutettujen nykyaikaa ja tulevaisuutta koskevia näkemyksiä kunnista ja kunnallisista palveluista. Aineiston kerääjä on TNS Gallup Oy ja aineisto on kerätty 20.9.2010 – 18.11.2010 välisenä aikana suomalaisille valtuutetuille osoitetulla kyselyllä. Kyselyssä kysyttiin valtuutetuilta muun muassa kunnallisten palveluiden riittävydestä ja ensisijaisista säästökohteista. Tekijänä aineistolle toimi kunnallisalan kehittämissätiö. Aineiston perusjoukkona toimii Suomen kuntien valtuutetut, jotka ovat olleet valtuutettuina kyselyn toteuttamisen ajankohtana. Otantamenetelmänä aineistona toimi todennäköisyysotanta, otos on poimittu tasavälein kaikista kaupunginvaltuutetuista. Keruumenetelmänä toimi itsetäytettävä

strukturoitu paperinen lomake. Tutkimukseen kuuluu 895 vastaajaa, jolloin vastausprosentti on 49,7 %. Aineisto on osa Polemia-sarjan julkaisua Kansalaismielipide ja kunnat – Ilmapuntari 2010-2011. Raportti on tutkimussarjan yhdeksästoista ja näin ollen mahdollistaa esimerkiksi kattavan ajallisen vertailun. Aineistosta tuotetaan kattava raportti, jossa esitetään tutkimuksen keskeisiä tuloksia. Kunnan asukasmäärän yhteyttä ei raportissa kuitenkaan juurikaan käsitelty, varsinkaan kunnallisiin säästökohteisiin liittyvien kysymyksiensä yhteydessä. Yleisesti raportissa havaittiin taloudellisten vaikeuksien selkeästi vaikuttaneen siihen, miten karsimiseen kunnissa suhtaudutaan.

5.2 Tutkimusmenetelmät

Tutkimusmenetelmänä tässä tutkimuksessa käytetään kvantitatiivista analyysiä, joka perustuu aineiston kuvaamiseen ja tulkitsemiseen tilastojen ja numeroiden avulla. Määrällinen analyysi on tilastollisesti kuvaavaa, joten tutkimuskysymyksiin vastaaminen onnistuu aineistoa ja seuraavaksi esiteltäviä tutkimusmenetelmiä hyödyntäen.

Tutkimuksessa käytettäväksi analyysimenetelmäksi valikoitui logistinen regressioanalyysi, jonka avulla voidaan selvittää, että vaikuttavatko tutkimukseen valitut taustamuuttujat kaupunginvaltuutetun kokemukseen kunnan säästämisen priorisoinnista. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että kategorinen selitettävä muuttuja jakautuu vähintään kahteen luokkaan ja selittävä muuttuja on luokiteltu. Logistisessa regressioanalyysissä vetosuhteet sekä niiden luottamusvälit ja tilastolliset merkitsevyydet ovat raportoinnin keskiössä.

Lisäksi muuttujia tarkastellaan ristiintaulukoinnin avulla. Ristiintaulukoinnilla voidaan kuvata muuttujien välisiä yhteyksiä, kuten puolueen ja valtuutetun säästämistä koskevien mielipiteiden yhteyttä, joten sen käyttö tässä tutkimuksessa on perusteltua.

Aluksi kuvataan selitettävien muuttujien jakaumia, jonka jälkeen siirrytään kuvaamaan muuttujien välisiä yhteyksiä ristiintaulukoinnin avulla. Jakaumien kuvaaminen on tässä yhteydessä oleellista, sillä jakaumat itsessään paljastavat erilaisiin säästökohteisiin ja säästämisen hyväksyntään liittyvää tietoa. Jakaumista itsessään on jo pääteltävissä ”suosituimmat” säästökohteet ja se, millaisen hyväksynnän palveluiden karsiminen ylipäättänsä saa.

Ristiintaulukoinnin avulla muuttujan jakautumista ja muuttujien välisiä riippuvuuksia on mahdollista tarkastella, sillä menetelmä mahdollistaa selitettävän muuttujan jakauman tarkastelun selittävän muuttujan eri luokissa. Yhdistän ristiintaulukoinnin khin neliö -testiin, jolloin saadaan selville, että vallitseeko muuttujien välillä tilastollisesti merkitsevä yhteys. Tämän jälkeen siirryn logistisen regression pariin.

Logistisessa regressioanalyysissä tarkastellaan selittävän muuttujan yhteyttä siihen, kuinka todennäköisesti tutkittava ilmiö tapahtuu. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan säästökohteen valikoitumisen todennäköisyyttä suhteessa sen vastakohtaan, eli siihen, ettei valtuutettu valitse kohdetta priorisoitavien säästökohteiden listalle. Logistisen regressioanalyysin tuloksena saadaan arvio siitä, miten asukasmäärä on yhteydessä siihen tuleeko säästökohde mainituksi, kun valtuutettuja pyydetään nimeämään listalta ensisijaisia säästökohteita. Sen lisäksi, että logistinen regressio kertoo muuttujan yhteyden tapahtuman todennäköisyydelle, se kertoo myös yhteyden suuruudesta. Logistinen regressioanalyysi sopii myös ensimmäisen tutkimuskysymyksen tutkimiseen, jossa tarkastellaan sitä, kuinka todennäköisesti valtuutettu on valmis karsimaan olemassa olevista kunnan palveluista, mikäli kunnan taloudellinen tilanne sitä vaatisi.

5.3 Selitettävät muuttujat

Selitettävät muuttujat analyyseissä ovat valtuutettujen kokemukset kuntien ensisijaisista säästökohteista ja valtuutettujen antama hyväksyntä kunnallisten palveluiden karsimiselle/vähentämiselle, mikäli kunnan taloudellinen tilanne tätä vaatisi. Aineistossa kaupunginvaltuutetuille on esitetty mahdollisia toimenpiteitä kunnan taloudellisen tilanteen parantamiseksi. Valtuutetuilta on kysytty, hyväksyisivätkö he tulevan vuosikymmenen aikana kunnallisten palveluiden karsimisen/vähentämisen taloudellisen tilanteen parantamiseksi. Lisäksi kaupunginvaltuutettuja on pyydetty valitsemaan esitetyistä säästökohteista kohteet, joista he ensisijaisesti säästäisivät. Säästökohteiden priorisoinnin voidaan katsoa olevan yksi valtuutetun haastavimmista tehtävistä, joten tämän kaltaiset kysymykset auttavat hahmottamaan sitä, mitkä kunnan toimet lopulta koetaan tärkeimmiksi ja mistä puolestaan ollaan valmiita leikkaamaan.

Valtuutetuilla on ollut mahdollisuus valita enintään kaksi kohdetta esitetyistä säästökohteista. Ensisijaiset säästökohteet on jaettu kahteen osioon. Ensimmäisessä A-osiossa valittavina on: koulut ja oppilaitokset, lasten päivähoito, vanhusten huolto, toimeentulotuki ja terveystalvelut. Toisessa, eli B-osiossa valtuutetut valitsevat joukkoliikennepalveluiden, asuntotuotannon tukemisen, liikunta-, urheilu- ja kuntoilumahdollisuuksien ja -palveluiden, katujen, teiden, viher- ja muiden virkistysalueiden, kirjastotoimen ja kulttuuripalveluiden, ympäristönsuojelun väliltä. Molemmissa osioissa valtuutetun on ollut mahdollista ilmoittaa vastaukseen ”en osaa sanoa”. Ensimmäinen kysymysoasio viittaa selkeästi kaupungin peruspalveluihin ja niihin kohdistamiseen säästämiseen, kun taas jälkimäinen kunnan vetovoima- ja viihtyvyystekijöihin. Kysymykset on tarkoituksella jaettu kahteen osaan, sillä aikaisemmissa tutkimuksissa on havaittu, että kyseisiä säästökohteita priorisoidaan eri tavalla.

Taulukko 1: Hyväksyisitkö kuluvan vuosikymmenen aikana palveluiden karsimisen/vähentämisen nykyisestä

	n	n%
ei mainittu	555	62
mainittu	340	38
	895	100

Ei mainittu: ei, mainittu: kyllä

Ensimmäisen selitettävän muuttujan jakauma kertoo sen, ettei kunnassa palveluiden karsiminen/vähentäminen saavuta suurimman osan valtuutetuista hyväksyntää. Tämä muuttuja poikkeaa seuraavaksi käsiteltävän säästökohteita priorisoivan muuttujan (mistä menokohteista ensisijaisesti kunnassa tulisi säästää) kanssa siten, että vastaajalla on ollut mahdollisuus valikoida listalta kaikki vaihtoehdot, jotka hän hyväksyisi. Vastaaja siis joko hyväksyy kunnassa palveluiden karsimisen/vähentämisen tai ei. A- ja B-osion säästökohteista valtuutettujen on ollut mahdollista valita vain kaksi kohdetta osiota kohden. Hyväksyttäviä toimenpiteitä koskevassa kysymyspatteristossa valtuutetun on taas ollut mahdollista valita kaikki toimenpiteet, jotka hän huonossa taloustilanteessa hyväksyisi.

Taulukko 2: Mistä menokohteista ensisijaisesti kunnassa tulisi säästää, jos kuntien on tarpeellista ja pakko säästää

	ei mainittu n	n%	mainittu n	n%
Koulut ja oppilaitokset	670	74,9	225	25,1
Lasten päivähoido	770	86	125	14
Vanhusten huolto	864	86	31	3,5
Toimeentulotuki	571	63,8	324	36,2
Terveyspalvelut	761	85	134	15
En osaa sanoa	570	63,7	235	36,3

Ei mainittu: valtuutettu ei säästäisi kohteesta ensisijaisesti, mainittu: valtuutettu säästäisi kohteesta ensisijaisesti

Valtuutettujen keskuudessa kunnan säästäminen ei saavuta enemmistön hyväksyntää ja säästämiskohteiden priorisointi on selkeästi haastavaa. Valtuutetuista huomattava osa, on vastannut kysymykseen ”en osaa sanoa”, mikä osoittaa sen, että säästökohteiden väliltä ei osata valita. Osioista todennäköisimmin karsinnan kohteeksi joutuu toimeentulotuki, josta 36,2 % vastaajista olisi valmis säästämään. Vanhustenhuolto taas on palvelu, josta 96,5 % vastaajista ei olisi valmis leikkaamaan.

Ensimmäisessä osiossa karsinnan kohteeksi valittavien palveluiden maininta on selkeästi vastaajille vaikeampaa, sillä kyse on kaupungin velvoitteista, joista ei haluta säästää. Aiemmassa tutkimuksessa on esimerkiksi havaittu, että universaalit ja laajaa hyvinvointia tuottavat palvelut nähdään erittäin legitiimeinä ja niiden suosio on laaja (Soomi, Dongwon & Borcharding 2015). Nämä samat havainnot ovat yhteydessä siihen, miksi tässä aineistossa säästökohteet on jaettu erillisiin osioihin, aineiston kerääjät ovat halunneet haastaa vastaajia ja selvittää eroja nimenomaan saman kategorian kohteiden sisällä.

Taulukko 3: Mistä menokohteista ensisijaisesti kunnassa tulisi säästää, jos kuntien on tarpeellista ja pakko säästää

	ei mainittu n	n%	mainittu n	n%
Joukkoliikennepalvelut	774	86,5	121	13,5
Asuntotuotannon tukeminen	534	59,7	361	40,3
Liikunta-, urheilu-, kuntoilumahdollisuudet ja -palvelut	667	74,5	228	25,5
Kadut, tiet, viher- ja muut virkistysalueet	690	77,1	205	22,9
Kirjastotoimi ja kulttuuri- palvelut esim. teatterit	566	63,2	329	36,8
Ympäristönsuojelu	735	82,1	160	17,9
En osaa sanoa	821	91,7	74	8,3

Ei mainittu: valtuutettu ei säästäisi kohteesta ensisijaisesti, mainittu: valtuutettu säästäisi kohteesta ensisijaisesti.

Tämä osio koostuu kunnan ”kevyistä” säästökohteista, joiden valikoiminen osoittautui valtuutetuille helpommaksi tehtäväksi. Harvempi valtuutettu valitsi vastaukseen ”ei osaa sanoa” ja hajanaisuus vaihtoehtojen valikoimassa on suurempi. Tulevassa logistisessa regressioanalyysissä tämän osion analyysi tuottaa todennäköisesti enemmän vaihtelua kunnan asukasmäärän mukaan, sillä A-osiossa on pitkälti kyse kunnan velvoitteiksi koetuista palveluista, joilla on vankka kannatuspohja, eikä näin ollen erilaisten muuttujien merkitys korostu palveluiden priorisoinnissa.

Nämä muuttujat valikoituivat tutkimukseen, sillä ne tarjoavat oivan keinon tarkastella erilaisten säästökohteiden hyväksyntää valtuutettujen keskuudessa. Säästökohteet on esitelty kattavasti ja ne ovat hyvinkin erilaisia keskenään. Muuttujien mielenkiintoisuutta lisää se, että niiden sisältämät säästökohteet selkeästi eroavat toisistaan A – ja B-osioissa, ja näin ollen antaa mahdollisuuden tulkita samaan kategoriaan kuuluvia säästökohteita keskenään, kuin myös mahdollisuuden vertailla osioita keskenään.

Aloitan tarkastelemalla A-osiota, sillä se sisältää kohteita, joiden keskuudessa säästäminen hyväksyntä on vähäisempää ja siirryn sitten käsittelemään B-osiota, jossa vaihtelu kohteiden välillä on merkittävämpää vastaajien kesken.

5.4 Selittävä muuttuja

Tutkimuksen tarkoitus on tarkastella asukasmäärän yhteyttä priorisoitaviin säästökohteisiin, joten analyyseissä käytetään selittävänä muuttujana kaupunginvaltuutetun kunnan asukasmäärää. Tässä tutkielmassa on tarkoituksella jätetty pois vastaajan iän, sukupuolen ja puoluekannan huomioiminen, sillä tarkoitus on tutkia vaihtelua pelkästään asukasmäärän mukaan. Tutkimalla pelkän asukasmäärän vaihtelua, voidaan tehdä tulkintoja siitä, miten kunnan koko on yhteydessä säästämiseen. Aiemmissä valtuutettuja koskevissa tutkimuksissa on havaittu, että erilaiset tekijät ovat vahvasti yhteydessä valtuutetun toimintaan. Esimerkiksi valtuutetun sukupuoli ja ikä ennustavat tietyn tyyppistä toimintaa asioista päätettäessä. Tämän tutkimuksen vahvuus on se, että moninaista ilmiötä pyritään selittämään yhden muuttujan avulla, sen sijaan, että pyrittäisiin avaamaan koko skaala valtuutetun päätöksentekoon vaikuttavista seikoista.

Taulukko 4: Kunnan asukasmäärä

	n	n%
Alle 4000 asukasta	190	21,2
4000 - 8000 asukasta	203	22,7
8000 – 30 000 asukasta	334	37,3
30 000 – 80 000	104	11,6
Yli 80 000	48	5,4
Tieto puuttuu	16	1,8
	895	100

Koska tutkimuksessa on tarkoitus tarkastella isojen ja pienten kuntien valtuutettujen eroa, uudelleen luokitellaan kyseisestä muuttujasta kaksiluokkainen, jolloin valtuutettu on joko pienestä kunnasta tai isosta kunnasta. Alle 8000 asukkaan kunnat muodostavat tutkimuksessa pienten kuntien otoksen ja isoina kuntina pidetään yli 8000 asukkaan kuntia. Kaksiluokkaisen muuttujan avulla, on mahdollista tehdä selkeämpiä johtopäätöksiä kunnan koon vaikutuksesta valtuutettujen karsimiseen/vähentämiseen liittyvän hyväksynnän ja säästökohteiden priorisoinnin välillä. Myöskään vastaajien määrä ei aineistossa jakaudu tasaisesti erikokoisten kaupunkien välillä, kun taas kaksiluokkaisena jakauma on melko tasainen.

Lisäksi logistisen regressioanalyysi toimii paremmin muuttujan ollessa kaksiluokkainen. Mielenkiintoista olisi verrata myös alle 4000 asukkaan kuntia yli 30 000 asukkaan kuntiin, mutta se jää rajautuu tämän tutkielman ulkopuolelle.

Taulukko 5: Kunnan asukasmäärä 2-luokkainen

	n	n%
Alle 8000 asukasta	393	43,9
Yli 8000 asukasta	486	54,3
Tieto puuttuu	16	1,8
	895	100

5.5 Taustamuuttajat

Kaupunginvaltuutetuille toteutetussa kyselyssä kaupunginvaltuutetuilta kysyttiin kunnan asukasmäärän lisäksi: sukupuolta, maakunnallista liittoa sekä vastaajan puoluekantaan. Näiden taustamuuttajien huomiointi tutkimuksessa on myöskin oleellinen, sillä esimerkiksi sukupuolen ja puoluekannan on nähty aikaisemman tutkimuksen valossa vaikuttavan valtuutettujen toimintaan merkitsevästi.

Tutkimuksen analyysi pohjautuu selittävän ja selitettävän muuttujan välille, mutta näiden kolmen muun muuttujan merkitys on syytä ottaa tutkimuksen johtopäätöksissä huomioon. Kaikilla tutkimuksen taustatekijöillä on aiemmassa tutkimuksessa havaittu olevan yhteys valtuutetun toimintaan ja julkiseen päätöksentekoon. Lisäksi säästämisen saamalla hyväksynnällä ja säästämisen kohteiden valikoitumisella on oleellinen yhteys esimerkiksi vastaajan puoluekantaan, sillä puolueet perinteisesti eroavat hyvinkin paljon siitä, millaiset palvelut koetaan puolueen sisällä tärkeiksi.

Tässä tutkimuksessa tavoite on tuottaa kuitenkin analyysi pelkän asukasmäärän vaikutuksista säästämistä koskevia mielipiteitä koskien. Tutkimuksen aihe on moninainen, sillä säästämiseen vaikuttavat monet eri seikat. Tässä tutkimuksessa on tarkoitus luoda selkeä katsaus siihen, miten yksi selittävä tekijä vaikuttaa selitettävään tekijään. Puoluekanta, sukupuoli ja maakunnan mukainen sijainti ovat vahvoja vaikuttimia, joiden perusteella

valtuutettujen toimintaa on selitetty aiemmassa tutkimuksessa. Mikäli tutkimus tarkasteli näiden kaikkien vaikutusta, ei voitaisi vetää selkeitä johtopäätöksiä yksittäisten muutujien osalta. Lisäksi sukupuolen, sijainnin ja puolueen merkitys osana päätöksentekoa vaihtelee huomattavasti ajallisesti. Asukasmäärää tarkasteltaessa yleistettävyys ja täsmällisyys ei kärsi, sillä asukasmäärän vaikutukset kunnan toimintaedellytyksiin ovat säilyneet lähes samankaltaisina vuosi kymmenien ajan.

Lisäksi asukasmäärän ja sen muutoksien vaikutukset kunnan toimintaan ovat olleet yleinen huolenaihe kuntien taloutta koskevassa keskustelussa jo pidempään. Tavoite onkin havainnollistaa sitä, miten kunnan koko vaikuttaa kuntapäätäjien itsensä toimintaan taloudellisesti haastavissa olosuhteissa.

6 ASUKASMÄÄRÄN YHTEYS VALTUUTETUN ANTAMALLE HYVÄKSYNNÄLLE KUNNAN PALVELUIDEN KARSIMISEKSI

Tässä pääluvussa selvitetään, onko kaupungin asukasmäärällä vaikutusta siihen, onko kaupunginvaltuutettu valmis karsimaan kunnan palveluista, mikäli kunnan heikko taloudellinen tilanne tätä vaatisi. Valtuutetuille on kyselyssä esitetty mahdollisia keinoja kunnan huonon taloustilanteen korjaamiseksi, joista valtuutetut ovat valinneet sellaiset, jotka he huonossa taloustilanteessa olisivat valmiita hyväksymään. Tässä tutkimuksessa huomioidaan ainoastaan palveluiden karsimista koskeva kysymys:

Kuntien taloudellinen tilanne on vaikea ja jollakin tavoin talous ja palvelut on turvattava. Miten suhtaudutte seuraavaksi lueteltaviin kuntien palveluja, taloutta ja hallintoa koskeviin tavoitteisiin ja keinoihin. Mitkä KAIKKI ovat sellaisia, jotka hyväksyisitte omassa kunnassanne kuluvan vuosikymmenen aikana?

''Kunnallisia palveluja karsitaan/vähennetään nykyisestä kunnan taloudellisen tilan parantamiseksi.''

Aloitan muuttujien välisten yhteyksien kuvaamisen ensin ristiintaulukoimalla. Lopuksi esitän logistisen regressioanalyysin tulokset ja esittelen keskeisimmät havainnot.

6.1 Ristiintaulukointi

Taulukko 6: Ristiintaulukointi säästämisen hyväksyntä ja kunnan asukasmäärä

	Vastaaja ei hyväksyisi kunnallisten palveluiden karsintaa/vähentämistä nykyisestä kunnan taloudellisen tilan parantamiseksi.	Vastaaja hyväksyisi kunnallisten palveluiden karsinnan/vähentämisen nykyisestä kunnan taloudellisen tilan parantamiseksi.	Yhteensä
Asukasmäärä alle 8000 henkilöä.	256 (65,1)	137 (34,9)	393
Asukasmäärä yli 8000 henkilöä.	284 (58,4)	202 (41,6)	486
	540 (61,4)	339 (38,6)	879

$p < 0,05$

Taulukosta 5 havaitaan, että vastaajista suurin osa (61,4 %) ei hyväksyisi kunnallisten palveluiden karsintaa/vähentämistä nykyisestä kunnan taloudellisen tilan parantamiseksi. Asukasmäärältään alle 8000 henkilön kunnissa valtuutettuja, jotka eivät hyväksyisi kunnallisten palveluiden karsintaa/vähentämistä, on huomattavasti enemmän. Ainoastaan 34,9 % valtuutetuista olisi valmis karsimaan/vähentämään palveluita. Sen sijaan kunnissa, joissa asukasmäärä ylittää 8000 henkilöä suhteellisesti suurempi osa vastaajista (41,6 %) olisi valmis karsimaan/vähentämään palveluista.

6.2 Logistinen regressio

Tämän osion viimeisessä vaiheessa tarkastelen kaupunginvaltuutettujen antamaa hyväksyntää kunnallisten palveluiden karsimiselle/vähentämiselle, mikäli kunnan heikko taloudellinen tilanne tätä vaatisi, logistista regressioanalyysia käyttäen. Selittävinä tekijöinä analyysissa on 2-luokkainen asukasmäärä ja selitettävänä muuttujana se, hyväksyykö valtuutettu kuntansa palveluiden karsimisen/vähentämisen.

Taulukko 7: Logistinen regressio asukasmäärän yhteydestä säästämiseen

	OR (LV 95 %)
Asukasmäärä alle 8000 henkilöä	0,752* (0,572 – 0,990)
Asukasmäärä yli 8000 henkilöä	ref.
Nagelkerke R ²	0,006
Oikein luokitellut	61,4
N	879

*p < 0,05

Referenssikategoria (ne, jotka ovat valmiita karsimaan/vähentämään kunnan palveluita) saa jokaisessa selittävässä muuttujassa arvon yksi. Ykköstä suuremmat arvot tarkoittavat suurempaa hyväksyntää karsia/säästää palveluista ja ykköstä pienemmät arvot tarkoittavat pienempää hyväksyntää palveluiden karsinnalle/vähentämiselle.

Kuten aiemmassa ristiintaulukoinnissa, on kunnan asukasmäärällä yhteys siihen, hyväksyisikö valtuutettu kunnan palveluiden karsimisen/vähentämisen. Asukasmäärältään alle 8000 henkilön kuntien valtuutetut eivät todennäköisemmin hyväksyisi kunnassaan palveluiden karsimista/vähentämistä. Kun taas puolestaan kunnissa, joissa on yli 8000 asukasta, ovat kaupunginvaltuutetut todennäköisemmin hyväksyvämpiä palveluiden karsimista/vähentämistä kohtaan, mikäli kunnan taloudellinen tilanne tätä vaatisi. Todennäköisyyden suhdetta kuvaava odds ratio (OR) jää kuitenkin melko vaatimattomaksi, joten suurempi asukasmäärä ei moninkertaista todennäköisyyttä sille, että valtuutettu olisi valmis karsimaan/vähentämään kunnallisia palveluita. Tulos on kuitenkin tilastollisesti merkitsevä ja yhteys asukasmäärän ja valtuutetun hyväksynnän välillä on havaittavissa.

7 SÄÄSTÖKOHTEIDEN PRIORISOINTI ERI KOKOISISSA KUNNISSA

Seuravaksi keskitytään toisen tutkimuskysymyksen, eli sen, miten kunnan asukasmäärä vaikuttaa kunnanvaltuutettujen mielipiteisiin kunnan säästökohteiden priorisointia koskien, mikäli kunnan taloudellinen tilanne tätä vaatisi, tarkasteluun. Kaupunginvaltuutetuille on kyselytutkimuksessa esitetty kahdesta eri sarjasta säästökohteita, joista heidän on tullut valita kohteet, joista he ensisijaisesti säästäisivät. Oleellista on, että säästökohteet on esitetty kahdessa eri kategoriassa, joista A-sarjan muodostaa säästökohteet, joista karsinnan alaisiksi koituvien kohteiden valikoiminen on selkeästi hankalampaa. B-sarjassa taas vaihtelu on suurempaa, sillä esitettyjä säästökohteita ei välttämättä koeta samalla tavalla kunnan välttämättömien velvollisuuksien piiriin kuuluviksi, kuin A-sarjan kohteiden.

Tarkastelen alaluvuissa selittävän muuttujan, eli kaksiluokkaisen kunnan asukasmäärän avulla molempia kategorioita. Käsitelen A-osion ja B-osion erikseen. Aloitan muuttujien välisten yhteyksien kuvaamisen ensin ristiintaulukoimalla. Lopuksi esitän logisti sen regressioanalyysin tulokset samalla tavalla, kun ensimmäisessä tulososiossa.

7.1 Kuntien peruspalveluista karsiminen

Tässä osassa selvitän kunnan asukasmäärän yhteyttä kaupunginvaltuutetun mielipiteeseen koskien kunnan säästökohteiden priorisointia käyttäen ensin ristiintaulukointia. Aineistossa esitetyt säästökohteet annettiin vastaajille valittaviksi kahdessa eri osiossa, joten tässä osiossa ristiintaulukoin kaksiluokkaisen asukasmäärän ja viisi A-sarjassa esitettyä säästökohdetta, jotka valtuutetut ovat joko maininneet ensisijaisiksi säästökohteiksi tai eivät. Valtuutettujen on ollut myös mahdollista valita vaihtoehdokseen ”en osaa sanoa”. Jätän tämän vaihtoehdon tarkastelematta, sillä tutkimuskysymyksen kannalta oleellista on kiinnittää kaikki huomio säästökohteiden priorisointiin.

Kuten taulukosta 7 voidaan huomata, ei kunnan asukasmäärällä ole tilastollisesti merkitsevää yhteyttä suurimpaan osaan esitetyistä säästökohteista. Ainoastaan lasten päivähoito on tilastollisesti merkitsevästi yhteydessä kunnan asukasmäärään ($p < 0,01$). A-osion ensisijaiset säästökohteet tulevat yleisesti harvemmin mainituksi ja useampi valtuutettu on valinnut vaihtoehdoista ”en osaa sanoa” (237). Vastaajat ovat selkeästi yksimielisiä säästökohteiden suhteen, eikä hajontaa ole paljoa.

Asukasmäärältään yli 8000 henkilön kunnissa oltaisiin valmiita säästämään useammin lasten päivähoidosta. Noin 17 % asukasmäärältään yli 8000 asukkaan kuntien kaupunginvaltuutetuista mainitsee lasten päivähoiton ensisijaiseksi säästökohteeksi, kun taas alle 8000 asukkaan kunnissa lasten päivähoiton valitsee ensisijaiseksi säästökohteeksi 10 % vastanneista valtuutetuista.

Taulukko 8: Kuntien ensisijaiset säästökohteet

	Ei mainittu	Mainittu	Yhteensä
Koulut ja oppilaitokset			
Asukasmäärä alle 8000	286 (72,7)	107 (27,3)	393
Asukasmäärä yli 8000	364 (74,9)	118 (24,1)	486
Yhteensä	654 (74,4)	225 (25,6)	879
Lasten päivähoito			
Asukasmäärä alle 8000	351 (89,3)	42 (10,7)	393
Asukasmäärä yli 8000	403 (82,9)	83 (17,1)	486
Yhteensä	754 (85,8)	125 (14,2)	879
Vanhustenhuolto			
Asukasmäärä alle 8000	377 (95,9)	16 (4,1)	393
Asukasmäärä yli 8000	471 (96,9)	15 (3,1)	486
Yhteensä	848 (96,5)	31 (3,5)	879
Toimeentulotuki			
Asukasmäärä alle 8000	235 (59,8)	158 (40,2)	393
Asukasmäärä yli 8000	320 (65,8)	166 (34,2)	486
Yhteensä	555 (63,1)	324 (36,9)	879
Terveyspalvelut			
Asukasmäärä alle 8000	338 (86)	55 (14)	393
Asukasmäärä yli 8000	408 (84)	78 (16)	486
Yhteensä	746 (84,9)	133 (15,1)	879

koulut ja oppilaitokset: $p > 0,05$; lasten päivähoito: $p < 0,01$; vanhustenhuolto: $p > 0,05$; toimeentulotuki: $p > 0,05$; terveyspalvelut: $p > 0,05$

Ristiintaulukoinnin jälkeen tarkastelen lasten päivähoidon ja kunnan asukasmäärän yhteyttä logistista regressioanalyysia käyttäen. Koska ristiintaulukoinnissa lasten päivähoidolla ja kunnan asukasmäärällä on ainoastaan tilastollisesti merkitsevä yhteys, en tässä vaiheessa tarkastele, kuin tätä yhtä selitettävää muuttujaa. Selittävänä muuttujana analyysissä on 2-luokkainen asukasmäärä.

Taulukko 9: Logistinen regressio Lasten päivähoito ja kunnan asukasmäärä

	OR (LV 95 %)
Asukasmäärä alle 8000 henkilöä	0,581* (0,390 – 0,865)
Asukasmäärä yli 8000 henkilöä	ref.
Nagelkerke R ²	0,015
Oikein luokitellut	85,8
N	879

*p > 0,05

Referenssikategoria (vastaaja on maininnut lasten päivähoidon kunnan ensisijaiseksi säästökohteeksi) saa jokaisessa selittävässä muuttujassa arvon yksi. Ykköstä suuremmat arvot tarkoittavat suurempaa hyväksyntää karsia/säästää palveluista ja ykköstä pienemmät arvot tarkoittavat pienempää hyväksyntää palveluiden karsinnalle/vähentämiselle. Tässä tapauksessa asukasmäärältään alle 8000 henkilön kunnissa arvo on 0,581, joka viittaa siihen, ettei pienemmissä kunnissa lasten päivähoidosta olla valmiita säästämään.

Samoin, kuin ristiintaulukoinnissa, kunnan asukasmäärä on yhteydessä siihen, ettei lasten päivähoidosta todennäköisemmin olla valmiita karsimaan.

7.2 Kuntien muista palveluista karsiminen

Tässä osiossa ristiintaulukoin kaksiluokkaisen asukasmäärän ja viisi B-sarjan esitettyä säästökohdetta, jotka valtuutetut ovat joko maininneet ensisijaisiksi säästökohteiksi tai eivät.

Tämän sarjan säästökohdeet eroavat A-sarjan säästökohdeista, sillä vaihtelu vastausvaihtoehtojen välillä on suurempaa, sekä yleisesti säästökohteita on mainittu enemmän. ”En osaa sanoa” vaihtoehto (74) on osiossa mainittu harvemmin, kuin A-osiossa. Näiden kahden sarjan tarkastelu on mielenkiintoista ja tutkimuksen kannalta oleellista, sillä esitetyt säästökohdeet poikkeavat toisistaan sarjoissa huomattavasti. A-sarjan koostuessa kunnan perustehtävistä, joita valtuutetut pitävät arvokkaina, koostuu B-sarja kunnan kevyemmistä tehtävistä.

Taulukosta 8 voidaan huomata, ettei kunnan asukasmäärällä ole tilastollisesti merkitsevää yhteyttä suurimpaan osaan esitetyistä säästökohdeista tässäkin sarjassa. Ainoastaan kunnan liikunta-, urheilu- ja kuntoilumahdollisuudet ovat tilastollisesti yhteydessä kunnan asukasmäärään ($p < 0,01$). Asukasmäärältään yli 8000 henkilön kunnissa oltaisiin valmiita säästämään useammin liikunta- urheilu- ja kuntoilumahdollisuuksista. Noin 30 % asukasmäärältään yli 8000 asukkaan kuntien kaupunginvaltuutetuista mainitsee liikunta, urheilu- ja kuntoilumahdollisuudet ensisijaiseksi säästökohteeksi, kun taas alle 8000 asukkaan kunnissa liikunta-, urheilu- ja kuntoilumahdollisuudet valitsevat ensisijaiseksi säästökohteeksi 21 % vastanneista valtuutetuista.

Taulukko 10: Kuntien ensisijaiset säästökohteet

	Ei mainittu	Mainittu	Yhteensä
Asuntotuotannon tukeminen			
Asukasmäärä alle 8000	228 (58)	165 (42)	393
Asukasmäärä yli 8000	290 (59,7)	196 (40,3)	486
Yhteensä	518 (58,9)	361 (41,1)	879
Liikunta-, urheilu- ja kuntoilumahdollisuudet			
Asukasmäärä alle 8000	312 (79,4)	81 (20,6)	393
Asukasmäärä yli 8000	339 (69,8)	147 (30,2)	486
Yhteensä	651 (74,1)	228 (25,9)	879
Kadut, tiet, viher- ja muut virkistysalueet.			
Asukasmäärä alle 8000	308 (78,4)	85 (21,6)	393
Asukasmäärä yli 8000	366 (75,3)	120 (24,7)	486
Yhteensä	674 (76,7)	205 (23,3)	879
Kirjastotoimi ja kulttuuripalvelut esim. teatterit.			
Asukasmäärä alle 8000	237 (60,3)	156 (39,7)	393
Asukasmäärä yli 8000	314 (64,6)	172 (35,4)	486
Yhteensä	551 (62,7)	328 (37,3)	879
Ympäristönsuojelu			
Asukasmäärä alle 8000	326 (83)	67 (17)	393
Asukasmäärä yli 8000	394 (81,1)	92 (18,9)	486
Yhteensä	720 (81,9)	159 (18,1)	879
Joukkoliikennepalvelut			
Asukasmäärä alle 8000	334 (85)	59 (15)	393
Asukasmäärä yli 8000	424 (87,2)	62 (12,8)	486
Yhteensä	758 (86,2)	121 (13,8)	879

asuntotuotannon tukeminen: $p > 0,05$; liikuntamahdollisuudet: $p < 0,01$; kadut: $p > 0,05$; kirjastotoimi: $p > 0,05$; ympäristönsuojelu: $p > 0,05$; joukkoliikennepalvelut $p > 0,05$

Samoin, kun A-sarjaa käsittelevässä osuudessa siirryn ristiintaulukoinnin jälkeen tarkastelemaan liikuntamahdollisuuksien ja kunnan asukasmäärän yhteyttä logistista regressioanalyysia käyttäen. Koska ristiintaulukoinnissa liikuntamahdollisuudet ja kunnan asukasmäärällä on ainoastaan tilastollisesti merkitsevä yhteys, en tässä vaiheessa tarkastele, kuin tätä yhtä selitettävää muuttujaa. Selittävänä muuttujana analyysissä on 2-luokkainen asukasmäärä.

Taulukko 11: Logistinen regressio liikunta-, urheilu- ja kuntoilumahdollisuudet

	OR (LV 95 %)
Asukasmäärä alle 8000 henkilöä	0,599* (0,438 – 0,818)
Asukasmäärä yli 8000 henkilöä	ref.
Nagelkerke R ²	0,18
Oikein luokitellut	74,1
N	879

*p < 0,01

Referenssikategoria (vastaaja on maininnut liikunta-, urheilu- ja kuntoilumahdollisuudet kunnan ensisijaiseksi säästökohteeksi) saa jokaisessa selittävässä muuttujassa arvon yksi. Ykköstä suuremmat arvot tarkoittavat suurempaa hyväksyntää karsia/säästää palveluista ja ykköstä pienemmät arvot tarkoittavat pienempää hyväksyntää palveluiden karsinnalle/vähentämiselle. Tässä tapauksessa asukasmäärältään alle 8000 henkilön kunnissa arvo on 0,599, joka viittaa siihen, ettei pienemmissä kunnissa liikuntamahdollisuuksista olla valmiita säästämään. Samoin, kuin ristiintaulukoinnissa, kunnan asukasmäärä on yhteydessä siihen, ettei liikunta-, urheilu- ja kuntoilumahdollisuudet päivähoidosta todennäköisemmin olla valmiita karsimaan.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Aiempi tutkimus osoittaa, ettei julkinen kulutus ja siihen liittyvä päätöksenteko ole yksinkertainen prosessi. Kunnan säästämiseen ja palveluiden karsimiseen vaikuttavat monet erilaiset tekijät, monilla erilaisilla tavoilla. Aiemmissä tutkimuksissa on pyritty selittämään valtuutettujen päätöksentekoa ja julkisten palveluiden karsimista erilaisten selittävien muuttujien kautta ja oleellista onkin, että useammalla muuttujalla on havaittu olevan merkitsevä vaikutus tahollaan tähän prosessiin. Yksittäisen muuttujan yhteyttä siihen, onko valtuutettu valmis karsimaan kunnan palveluista, on kuitenkin mahdotonta tituleerata ilmiötä täydellisesti selittäväksi. Tämän tutkimuksen vahvuus piileekin siinä, että yhtä mahdollista selittävää tekijää, eli kunnan asukasmäärää on tarkasteltu osana kunnan päätöksentekijöiden toimintaa, kun puhutaan vaikeista taloudellisista ajoista ja niiden ratkaisemisesta säästötoimenpiteillä.

Asukasmäärällä on selkeitä rajoittavia tekijöitä kunnan mahdollisuuksiin. Samalla kuitenkin asukasmäärä lisää erilaisia velvoitteita kunnille ja kasvattaa kuntien tuottamien palveluiden kokoa ja kirjoa. Asukasmäärän tarkastelu osana kuntien taloudellista toimintaa on oleellista juuri rajoitteiden ja mahdollisuuksien kautta. Sen lisäksi, että kunnan koko pitkälti sanelee ehdot, joilla valtuutetut toimivat, on sillä myös esimerkiksi sosiaalisia vaikutuksia valtuutettujen toimintaan. Yhteisöllisyys, palveluiden etäisyys ja erilaisten sosiaalisten luokkien valikoituminen politiikkaan vaikuttavat siihen, miten valtuustot toimivat ja millaiset puitteet ne haluavat kuntalaisille tarjota.

Säästötoimenpiteiden kohdentaminen on varmasti yksi valtuutettujen vaikeimmista tehtävistä. Taloudellisten realiteettien äärellä on helppo todeta, että säästötoimenpiteitä tarvitaan, mutta niiden kohdentaminen on aina joltain pois. Pohjimmiltaan säästämisessä on kyse valtuutetun arvomaailmaan liittyvistä kysymyksistä, joihin lisäksi vaikuttaa ulkoiset tekijät. Lisäksi kuntalaisten jatkuva vaade palveluiden määrää ja laatua koskien ei helpota jo olemassa olevista palveluista luopumista. Informaatiota päätöksenteon tueksi ei aina ole saatavilla ja valtuutettuun kohdistuu erilaisia päätöksentekoon vaikuttavia seikkoja.

Tutkimus antaa keinoja hahmoitta asukasmäärään kytkeytyviä seikkoja määrällisen aineiston avulla. Analyysit osoittavat, että säästäminen on aiheena todellakin haastava ja moninainen. Kaiken kaikkiaan tutkimus osoittaa sen, mitkä toiminnot kuntien palvelukonaisuudessa lopulta koetaan kaikista tärkeimmiksi. Tietyt palvelut nauttivat vankkaa kannatusta, sillä ne tuottavat perustavanlaatuista ja laajaa hyvinvointia yhteisöille. Samaan aikaan on tunnistettavissa kohteita, joiden kannatus on hyvinkin paljon vaihtelevampaa. Oleellista pohdinnan kannalta on, onko asukasmäärän pohjalta mahdollista selittää aineistosta tehtyjä havaintoja ja onko kunnan asukasmäärällä merkittävää vaikutusta siihen, mistä kunnissa säästetään.

8.1 Tulokset ja niiden merkitys suhteessa aikaisempaan tutkimukseen

Vaikeiden taloudellisten aikojen on nähty lisäävän hyväksyntää erilaisia säästötoimenpiteitä koskien. Vuonna 2010 Suomen taloudellinen tilanne on ollut vaikea ja se on heijastunut kuntien toimintaan huomattavasti. Tutkimuksessa 60 % valtuutetuista vastasi, ettei olisi valmis karsimaan kunnan palveluista. Kuitenkin 40 % valtuutetuista olisi valmis karsimaan palveluista parantaakseen kunnan taloudellista tilannetta. Karsinnan hyväksyvien valtuutettujen korkeahkoa osuutta voidaan osaltaan perustella sen hetkisten taloudellisten haasteiden perusteella. Lisäksi finanssikriisin on vaikuttanut yleisesti säästämisen hyväksyntään kansalaisten keskuudessa, joka heijastuu herkästi myöskin politiikkaan. Yleisesti säästämisen hyväksyntä on pitkälti kytköksissä siihen, mistä oltaisiin säästämässä. Tämän tutkimuksen merkitys osaltaan piilee siinä, että erilaiset karsimisen kohteet on pystytty ottamaan huomioon osana säästämisen hyväksynnän käsittelyä.

A-sarjan peruspalvelut osoittavat kohteita, joihin kohdistuvan karsimisen kohdentaminen tuottaa ongelmia. A-sarjan tulokset osoittavat, että kunnalla on tiettyjä palveluita, joita selkeästi arvostetaan ja ne koetaan tärkeiksi, sillä valtuutetut ovat vastanneet huomattavasti useammin ”en tiedä”, verrattuna B-osioon, jossa selkeästi karsinnan kohdentaminen kohteiden välillä oli helpompaa. A-sarja koostuu kohteista, joiden väliltä valikoiminen osoittautui valtuutetuille hyvin hankalaksi. A-sarjan esiteltyt säästökohteet koostuvat kouluista ja oppilaitoksista, lasten päivähoidosta, vanhustenhuollosta, toimeentulotuesta ja terveystalouksista. Nämä palvelut ovat sellaisia, että ne hyödyttävät yhteiskuntaa laaja-

alaisesti ja niiden tuottaman hyvinvoinnin arvo on yhteiskunnalle kiistaton. Lisäksi palveluiden asema on vakiinnutettu osaksi kuntien toimintaa lainsäädännön kautta. Vaikka kunnilla on mahdollisuus päättää kohdennettavista varoista näiden kohteiden osalta, on karsimisen kynnyks korkeampi.

A-sarjan merkitys tutkimukselle on oleellinen. Se koostuu laajaa hyvinvointia tuottavista palveluista, joiden arvostus yhteiskunnassa on korkea. Näistä palveluista ei haluta leikata ja pakon tullen karsinnan kohdentaminen on vaikeaa. Oleellista on, että palvelut tuottavat laajaa julkista arvoa yhteiskuntaan. Mikäli kaikki kohteet olisivat olleet samassa tarkastelussa, voitaisiin olettaa näiden kohteiden olevan karsintalistan epäsuosituimpia.

B-sarjan vaihtelu eri säästökohteiden välillä oli huomattavampaa. Kohteet olivat keskenään hyvin erilaisia ja niitä voisi kuvailla kunnan ”vapaaehtoisiksi” -palveluiksi. Vaikka suurimpaan osan B-sarjan palveluista liittyy lainsäädännöllisiä seikkoja, osoittavat B-sarjan palvelut eroavansa kuntien niin sanotuista peruspalveluista.

B-sarja eroaa A-sarjasta oleellisesti, sillä se paljastaa valtuutettujen välisiä eroja, koskien mielipiteitä erilaisia palveluita kohtaan. Nämä palvelut ovat sellaisia, joista kaikki valtuutetut eivät osaltaan hyödy. Julkisten palveluiden tuottaman hyödyn jakautuessa epätaisisesti, on mahdollista, että kannatus vaihtelee enemmän. A-sarjan kohteisiin verrattuna B-sarjan kohteet: joukkoliikenne, asuntojen tuotannon tukeminen, liikunta, urheilu- ja kuntoilumahdollisuudet, kirjastot ja kulttuuripalvelut ja ympäristönsuojelu ovat sellaisia, etteivät kaikki päättäjät koe saavansa hyötyä palveluista, jolloin niistä karsitaan mieluummin. Lisäksi palveluita voidaan tuottaa yksityisesti, jolloin vaihtoehtojen määrä lisää kokemusta siitä, ettei palveluiden tuottaminen julkisin varoin ole välttämätöntä.

Erilaisia julkisia palveluita arvostetaan yhteiskunnassa eri tavoilla, riippuen niiden tuomasta hyödystä ja kohderyhmästä. Oleellista on, että julkisilla palveluilla on huomattava hyvinvointia edistävä vaikutus, mutta palveluiden tarpeellisuus ei välttämättä ole aina ajallisesti tai ylipäättänsä jonkin ryhmän kannalta oleellinen. Koska palvelut rahoitetaan julkisin varoin, osallistuu kuitenkin jokainen niiden tuottamiseen, sai osansa palveluista tai ei. Tämä osaltaan ilmentää kuitenkin vaihtelua palveluiden välillä. Esimerkiksi lastenhoitoon ja koulutukseen liittyvät palvelut eivät välttämättä ole lapsettomien valtuutettujen

suosiossa, mutta vanhuus koskettaa kaikkia, joka osaltaan selittää sitä, ettei vanhustenhuollosta olla lähes ollenkaan valmiita karsimaan.

Kuntien ja valtion välisen tehtävienjaon historiallisella kehityksellä voidaan katsoa olevan myös vaikutus siihen, miksi tietyt palvelut nauttivat vankkaa suosiota. Esimerkiksi terveydenhuollonjärjestäminen on ollut kuntien vastuulla niin kauan, että menoista karsittaessa siihen ei osata kohdentaa leikkauksia. Samoin erilaiset tehokkuusajattelun ja desentralisaation piirteet kuntien historiassa vaikuttavat yhä tänäkin päivänä kuntien päättäjien toiminnassa. Kohteet, joiden tuottavuus ei perustu absoluuttisiin lukuihin tai tehokkuus näyttäytyy kirjanpidollisesti matalalta joutuvat ankaramman kritiikin kohteiksi. Desentralisaatio puolestaan näkyy niin kuntalaisten osallistumisessa, kuin myös palveluiden kohdentamisessa. Palveluita pyritään tuottamaan kuntalaisten tarpeisiin perustuen, joten asukasmäärän lisäksi esimerkiksi kunnan sijainnin vaikutusta olisi erittäin merkityksestä tutkia osana kuntien säästötoimenpiteitä.

Aiemman tutkimuksen valossa asukasmäärällä on oleellinen vaikutus kunnan toimintoihin ja toimintaan. Lisäksi se ohjaa ja määrittelee kaupunginvaltuutettujen toimintaa. Tutkimuksen suurissa, yli 8000 asukkaan kaupungeissa, kaupunginvaltuutettujen antama hyväksyntä koskien kunnan palveluiden karsimista on hiukan korkeampaa, verrattuna pienten kaupunkien valtuutettuihin. Suurissa kaupungeissa palveluiden tuotantoon kohdistuvat kulut ovat suuremmat ja palveluiden kirjo laajempi, joten niistä karsiminen voi tuntua suuren kaupungin valtuutetusta luontevammalta, kuin valtuutetun, jonka kunnassa tuotetaan pelkät tarpeelliset ja lakisääteiset palvelut. Suurissa kaupungeissa tuotettavien palveluiden etäisyys valtuutettuun itseensä voi olla kaukaisempi, valtuutettu ei koe olevansa säästämässä juuri häneen itseensä kohdistuvista palveluista, siinä missä pienessä kaupungissa valtuutettu voi nähdä pienetkin muutokset kohdistuvina hänen omaan elämäänsä. Lisäksi erilaiset sosiaaliset seikat, kuten yhteisöllisyys ja valtuutetun ajatusmalli, jossa hän on suoraan vastuussa äänestäjilleen, voivat olla suuressa kaupungissa löyhempiä.

Logistisen regression avulla on havaittavissa, että asukasmäärältään suuremmissa kunnissa ollaan pieniin kuntiin verrattuna valmiimpia karsimaan lasten päivähoidosta. Lastenhoitoon käytettävät resurssit vievät suuren osan kuntien budjetista. Varsinkin suurissa kunnissa päivähoidon tarve voi olla hyvinkin suuri. Päättäjät saattavat nähdä kalliin

palvelun olevan sellainen, josta on mahdollista supistaa ja toimintaa tehostaa. Lisäksi pienissä kunnissa vaihtoehtoisten yksityisesti tuotettuja palveluita voi olla huomattavasti vähemmän ja erilaiset edellytykset kuten pitkät työmatkat voivat jopa entisestään nostaa tarvetta kattaville palveluille.

Toinen tilastollisesti merkitsevä yhteys on asukasmäärän ja liikunta-, urheilu- ja kuntolomahdollisuuksien välillä. Tulosten mukaan pienissä kunnissa ollaan suuria kuntia harvemmin valmiita karsimaan liikuntaan liittyvistä palveluista. Tätä osaltaan voisi selittää se, että pienessä kunnassa liikuntaan kohdistuviin palveluihin satsataan yleisesti vähemmän resursseja. Lisäksi pienten kuntien väestöön liittyvät ominaisuudet, kuten väestön ikääntyminen, saattavat edellyttää liikuntaan panostamista yleisen hyvinvoinnin lisäämiseksi. Suurissa kunnissa puolestaan erilaisten palveluiden tuotanto väestön tarpeiden mukaisesti tuottaa huomattavasti enemmän kustannuksia. Valtuutetut voivat esimerkiksi kokea, että kaikille erilaisille palveluille ei ole järkevää perustetta, samalla, kun yksityistekin tarjontaa saattaa olla suhteessa enemmän.

Kaiken kaikkiaan tutkimus osoittaa, että säästämistä ei turhaan tituleerata kunnan valtuutettujen vaikeimmaksi tehtäväksi. ”En osaa sanoa” on hyvin yleinen vastaus kysyttäessä karsinnan kohdentamisesta. Palvelut tuottavat eri tavalla ja erilaisille käyttäjäryhmille hyötyä, jotka kokonaisuutena vaikuttavat yhteisön hyvinvointiin. On vaikea päättää, mistä voidaan leikata, ilman, että aiheutetaan suurempaa vahinkoa. Mikäli palvelut ovat vastaajalle saman arvoisia, on ainut keino vastata ”en osaa sanoa”.

Tutkimus mahdollistaa asukasmäärän ja kunnan valtuutettujen säästämistä koskevien mielipiteiden yhteyden monipuolisen tarkastelun. Tutkimus tarjosi selkeää, yleistettävää ja monipuolista tietoa tutkittavasta aiheesta. Tutkimustulokset suhteutettuna aiempaan teoriaan antavat mahdollisuuden pohtia kuntien taloudellisen tilanteiden vaikutusta asukaslukuun suhteutettuna. Asukasmäärä tulee olemaan kuntien toimintaa määrittävä tekijä aina. Tutkimus nostaa esille sen, että kunnat ovat jo pidemmän aikaa olleet pitkälti kokonsa puolesta kiinnittyneinä tietynlaisiin mahdollisuuksiin. Oleellista on se, että asukasluku tulee tulevaisuudessa mitä todennäköisimmin rajoittamaan kuntien toimintaa. Tutkimuksessa erityisen merkittävää on havainto siitä, että sekä isoissa että pienissä kunnissa palveluita kannatetaan melko tasavertaisesti. Palveluiden valikoitumista

karsintalistalle ei voida selittää pelkästään asukasmäärän perusteella, sillä haasteita karsinnan kohdentamisessa on kunnan kokoon riippumatta.

Tutkimuksen tuloksia voidaan peilata nykypäivään tarkasteltaessa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Terveystuotoon kohdistuvan karsinnan hyväksynnällä ja asukasmäärällä ei tulosten mukaan ole tilastollisesti merkitsevää yhteyttä. Tulokset kuitenkin osoittavat terveyspalveluiden vahvan aseman, sillä vain noin 15 % vastaajista olisi valmis karsimaan näistä palveluista. Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistusten suunnittelu on ollut käynnissä aineistonkeruun aikana jo useamman vuoden. Sote-uudistuksen tavoitteena on ollut alusta alkaen tavoite turvata laadukkaiden palveluiden saatavuus ja merkittävä osa uudistuksesta pohjautuu kunta- ja palvelurakennemuutokseen (169/2007). Uudistuksen taustalla on ajatus suuremmista yhteistoiminta-alueista, jotka pystyvät turvaamaan palvelut. Tämän määräaikaisen lain voimaantullessa esimerkiksi kuntaliitto määritteli palveluiden tuotannon kautta ideaalin kuntakoon noin 20 000 asukkaaseen. Tutkimuksen tulokset eivät osoita yhteyttä kunnan asukasmäärän ja halukkuuden karsia terveyspalveluiden välillä, mutta poliittinen tahtotila ajaa kuntia toimimaan suuremmissa yksiköissä, siirtäen päätäntävaltaa kunnilta suuremmille alueellisille toimijoille. Uudistuksen tarkoitus on myös tehdä palveluista yhdenvertaisempia käyttäjiään kohtaan. Kuten tässä tutkimuksessa on havaittu, on kunnan kokoon liittyvillä resursseilla merkittävä vaikutus siihen, miten ja millaisia palveluita pystytään tuottamaan. Vaikka kunnissa ei oltaisi valmiita karsimaan terveydenhuollon palveluista voi kunnan edellytykset ajaa palveluiden käyttäjät eriarvoiseen asemaan muihin kaupunkeihin verrattuna. Tutkimuksen tulosten mukaan suuremmissa kaupungeissa ollaan valmiimpia karsimaan palveluista, kuin pienemmissä kunnissa. Palveluiden tuotannon siirtäminen suuremmille yhteistoiminta-alueille voidaan nähdä myös keinona tuottaa säästöjä. Kunnat tulevat kohtaamaan uudistuksia, joiden tavoite on ennen kaikkea turvata palveluiden tuotanto suurempien toimijoiden avulla, mutta samalla paineet kulujen karsimiselle saattavat hyvinkin nousta.

8.2 Tutkielman rajoitteet, perustelut ja jatkotutkimuksen tarve

Tutkimus tarjoaa kattavan analyysin asukasmäärän vaikutuksesta kunnan valtuutettujen mielipiteisiin koskien kunnan säästökohteita. Varsinkin selitettävät muuttujat tarjoavat mahdollisuuden tarkastella ja vertailla eri säästökohteita kattavasti. Tutkimuksen suurimmat rajoitteet ovat kuitenkin yhteydessä siihen, että selittävänä muuttujana käytetään ainoastaan kunnan asukasmäärää, vaikka muillakin tekijöillä on aiempaan tutkimukseen perustuen vaikutusta kunnan säästämistä koskevaan päätöksentekoon.

Yhden selittävän muuttujan käyttö on kuitenkin perusteltua, sillä tämän tutkimuksen tavoite on tuottaa selkeä analyysi pelkän asukasmäärän vaikutuksista säästämistä koskevia mielipiteitä koskien. Tutkimuksen aihe on moninainen, sillä säästämiseen vaikuttavat monet eri seikat. Puoluekanta, sukupuoli ja maakunnan mukainen sijainti ovat vahvoja vaikuttimia, joiden perusteella valtuutettujen toimintaa on selitetty aiemmassa tutkimuksessa. Mikäli tutkimus tarkastelisi näiden kaikkien vaikutusta, ei voitaisi vetää selkeitä johtopäätöksiä yksittäisten muuttujien osalta. Lisäksi sukupuolen, sijainnin ja puolueen merkitys osana päätöksentekoa vaihtelee huomattavasti ajallisesti. Asukasmäärää tarkasteltaessa yleistettävyyttä ja täsmällisyyttä ei kärsi niin merkittävästi, sillä asukasmäärän vaikutukset kunnan toimintaedellytyksiin ovat säilyneet lähes samankaltaisina vuosi kymmenien ajan.

Lisäksi aineiston ollessa melko vanha, tarjoaa tutkimus keinon tarkastella ainoastaan mennyttä aikaa. Kuntien tilanteet niin taloudellisesti kuin väestöllisesti ovat olleet lähi-vuosina suurienkin muutosten alla ja kuntien mahdollisuudet, kuin myös heikkoudetkin ovat muuttuneet ajansaatossa. Oleellista on kuitenkin huomata, ettei aineiston sijoittuminen vuoteen 2010 ole kuitenkaan tutkimuksen kannalta huono asia. Vanhempi aineisto, jossa selittävä ja selitettävät muuttujat ovat melko muuttumattomia vaikutuksiltaan antaa mahdollisuuden tehdä johtopäätöksiä koskien nykypäivää. Lisäksi tutkimuksesta on tarkoituksella tehty mahdollisimman yksinkertainen selittävien muuttujien osalta. Tämän vuoksi tulokset ovat hyvin yleistettäviä sekä selkeitä. Tutkimuksen tulosten sijoittaminen nykypäivään on mahdollista, sillä kuntien asema ei ainakaan aineiston keruun ajankohtaan verrattuna ole helpottunut. Kuntien tilanne on pysynyt taloudellisesti yhtä haastavana ja haasteita on jopa tullut lisää. Väestöön kytköksissä olevat rajoitteet ja mahdollisuudet

ovat säilyneet osana kuntapäätäjien työtä ja jopa painottuvat nykypäivänä entistä enemmän.

Tutkimuseettisesti päätöksentekijöiden mielipiteiden selvittäminen pitää sisällään laajan skaalan erilaisia asioita, joiden huomioon ottaminen tutkimuksen johtopäätöksissä on välttämätöntä. Tärkeää on kyseenalaistaa sitä kuka oikeasti muodostaa päätöksentekijöiden mielipiteen. Tutkimuksen teoriaosuudessa on määritelty erilaisia seikkoja, jotka vaikuttavat poliittiseen päätöksentekoon, mutta päätöksentekijän omien verkostojen vaikutusta ei esimerkiksi voi vähätellä prosessissa liikaa. Lisäksi puolueella, erilaisilla olosuhteisiin liittyvillä tekijöillä ja saatavilla olevalla informaatiolla on merkittävä vaikutus siihen, miten päätöksentekijä mielipiteensä muodostaa. Mielipide voidaan nähdä edellä mainittujen ja monen muun seikan summana, jolloin on syytä pohtia, että onko mielipide puhtaasti päättäjän itsensä ja onko päättäjä poliittisesti itsenäinen. Tutkimuksen kannalta uhkana on, että valtuutetut ovat vastanneet kysymyksiin omaa mielipidettään vastaisesti, eivätkä tulokset edusta heidän kantaansa ja ennusta heidän mahdollista toimintaansa päätöksentekijöinä. Lisäksi vastauksissa voi heijastua päättäjien huolet ja kokemukset tulevista. Karsimisen halukkuutta voidaan poliittisista syistä vääristellä tai omalla vastauksella voidaan haluta ohjata tutkimuksen tuloksia.

Kertzer & Renshon (2022) ovat tutkineet poliittisia eliittejä ja nostavat keskeiseksi ongelmaksi sen, että poliittisia päätöksentekijöitä tutkittaessa on vaikea tehdä yleistettäviä johtopäätöksiä. Edellä mainitut moninaiset seikat vaikuttavat siihen, että poliitikot harvoin muodostavat yhteneväistä joukkoa. Tämä puolestaan heijastuu tutkimuksen tuloksiin. Lisäksi vastaajien valikoituminen ja edustavuus nousevat päätöksentekijöitä koskevassa tutkimuksessa merkittävään asemaan. Tämän tutkimuksen kannalta oleellista on huomio siitä, että tutkimuksen aineisto on poimittu tasaväliotannalla kaikista valtuutetuista ja valtuutetut ovat tulleet valituiksi tehtävänsä vaaleilla, jolloin tutkimuksen otosta voidaan pitää hyvin edustavana.

Tutkimus tarjoaa mahdollisuuden verrata asukasmäärän yhteyttä kunnan säästötoimenpiteiden valikoitumiseen samalla, kun peruseriaatteen toteutuvat varmasti jatkossakin. Oleellista on huomata, että esimerkiksi koulutukseen ja lasten päivähoitoon kohdistuvat leikkaukset varmasti lisäävät osuuttaan leikkausten listalla, sillä syntyvien lasten

vähentyessä palveluille ei enää nähdä yhtäläistä tarvetta. Terveysthuoltoon kohdistuvat menot tulevat jatkossakin kasvamaan, mutta niitä todennäköisesti ollaan yhtä valmiita puolustamaan jatkossakin. Tutkimuksen tulokset ovat erityisen mielenkiintoisia kuntien nykytilannetta tarkasteltaessa. Jatkuva paine kasvattaa kuntien toimintaympäristöä erilaisten liitosten kautta tulevissa, ja jo toteutuneissa uudistuksissa luovat kuntakenttään huomattavia muutoksia, varsinkin, kun suuremmissa kunnissa säästämisen hyväksyntä on suurempaa. Tulevia uudistuksia tuleekin jatkossa tarkastella kriittisesti.

Kokonaisuutena tutkimuksen tulokset jäävät melko vaatimattomiksi. Oleellista onkin enemmän todeta, että kuntien valtuutetut ovat säästökohteiden suhteen melko samalla linjalla asukasmäärästä riippumatta. Huomattavampia eroja olisi saatu, mikäli olisi otettu esimerkiksi poliittinen puolue mukaan tarkasteluun, mutta se ei ollut tämän tutkimuksen tavoitteiden kannalta oleellista. Tutkimus paljasti sen, kuinka merkittävää kuntasektoriin kohdistuva tutkimus kokonaisuudessaan on. Jatkotutkimukselle on tarvetta, sillä kuntien toiminnan merkitys kasvaa jatkuvasti ja erilaiset muutokset vaikuttavat kuntakenttään jatkuvasti. Desentralisaation piirteet näkyvät yhteiskunnassamme nykypäivänä 2010 vuotta vahvemmin ja kuntien vastuu korostuu yhteiskunnassa. Tärkeää on selvittää, missä määrin ja millä tavalla kunnat pystyvät toimimaan kasvavien palveluiden tarpeiden kanssa samalla, kun tulopohja ja resurssit heikkenevät. Erityisesti väestöön liittyvät kysymykset ovat olleet ajankohtaisia jo 2010 vuonna ja niiden ratkaiseminen edellyttää huomattavasti lisää perehtyneisyyttä.

B-sarjan ”vapaaehtoisten” palveluiden valikoituminen karsimisen kohteiksi ansaitsisi enemmän tarkastelua puolueen ja sukupuolen mukaan. Yksinään pelkkä asukasmäärä ei tarpeeksi avaa eroja näiden välillä ja eri muuttajat tarjoaisivat selityksiä kohteiden epätaulaiseen kannatukseen. Myös toimeentulotukea olisi yksittäisenä säästökohteena syytä tarkastella laaja-alaisemmin. Toimeentulotuen asema A-sarjan säästökohteissa oli muista poikkeava ja olisi tärkeää tutkia, mikä aiheuttaa toimeentulotuen epäsuosion. Ylipäänsä sosiaalietuuksiin kohdentuva tutkimus on tärkeää, sillä sosiaalietuudet perustavat hyvinvointiyhteiskunnan perustan.

KIRJALLISUUS

- Ahrens, T., Ferry, L., & Bracci, E. (2015). Newcastle City Council and the grassroots: accountability and budgeting under austerity. *ACCOUNTING AUDITING & ACCOUNTABILITY JOURNAL*, 2015, Vol.28 (6), 909-933.
<https://doi.org/10.1108/AAAJ-03-2014-1658>
- Ahrens, T., Ferry, L., & Khalifa, R. (2019), "Public value, institutional logics and practice variation during austerity localism at newcastle city council", *Public Management Review*, Vol. 21 No. 1, 96-115.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1462398>
- Alesina, A., & Ferrara, E. (2005). Ethnic Diversity and Economic Performance. *Journal of economic literature*, 2005, Vol.43 (3), 762-800.
<https://doi.org/10.1257/002205105774431243>
- Aliabadi, J., Graham, G., & Bitar, M. (2021). Public budgetary roles in Iran: perceptions and consequences. *Qualitative research in accounting and management*, 2021, Vol.18 (1), 148-168.
<https://doi.org/10.1108/QRAM-11-2018-0084>
- Alueellistamiskatsaus(2007). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2/2007.
- Bert, G., Desmidt, S., Nielsen, P., & Baekgaard, M. (2017). Rational planning and politicians' preferences for spending and reform: replivation and extension of survey experiment. *Public management review*, 2017, Vol.19 (9), 1251-1271.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1210905>
- Blair, H. (2000). Participation and Accountability at the Periphery: Democratic local governance in Six Countries. *World development*, 2000, Vol.28 (1), 21-39.
[https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00109-6](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00109-6)

- Boustras, G., Polychroniou, P., & Vassileios, T. (2019). Crisis management in public administration: The three phases model for safety incidents. *Safety science*, 2019, Vol.113, 37-43.
<https://doi.org/10.1016/j.ssci.2018.11.013>
- Burke, E. (1963). Letter to the Sheriffs of Bristol. In: Stanlis, P. (Ed.), *Edmund burke: selected writings and speeches*. Anchor Books, New York.
- Clifton, J., Díaz-Fuentes, D., & Llamosas García, G. (2020). A Behavioral Perspective on Saving Decisions. Empirical Evidence for Policymakers in the European Union. *Global policy*, 2020, Vol.11 (S1), 62-72.
<https://doi.org/10.1111/1758-5899.12751>
- Costa, H., Veiga, L., & Portela, M. (2015). Interactions in Local Governments' Spending Decisions: Evidence from Portugal. *Regional studies*, Vol.49 (9), p.1441-1456.
<https://doi.org/10.1080/00343404.2013.835798>
- Craw, M. (2010). "Deciding to Provide: Local Decisions on Providing Social Welfare." *American Journal of Political Science* 54 (4): 906–20.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00464.x>
- De Maesschalck, F. (2011). The suburbanisation of political representation in a context of proportional representation: The case of Belgium. *ijdschrift voor economische en sociale geografie*, 102.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2009.00581.x>
- Eckersley, P., & Laurence, F. (2011). Budgeting and governing for deficit reduction in the UK public sector: Act one 'the Comprehensive Spending Review'. *Journal of Finance and Management in Public Services*, 14-23.
<https://doi.org/10.1080/09540962.2012.656017>

- Gabrini, C. (2010). Do Institutions Matter? The Influence of Institutions of Direct Democracy on Local Government Spending. *State & local government review*, 2010, Vol.42 (3), 210-225.
<https://doi.org/10.1177/0160323X10381600>
- Gallagher, M., & Marsh, M. (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, London: Sage.
- Gerber, E., & Hopkins, D. (2011). When mayors matter: estimating the impact of mayoral partisanship on city policy. *American journal of political science*, 2011, Vol.55 (2), 326-339.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00499.x>
- Graham, D. (2007). Identifying urbanization and localization externalities in manufacturing and service industries. *Papers in Regional Science*.
<https://doi.org/10.1111/j.1435-5957.2008.00166.x>
- Hastings, A., Bailey, N., Gannon, M., Besemer, K., & Bramley, G. (2015). “Coping with the Cuts? the Management of the Worst Financial Settlement in Living Memory.” *Local Government Studies* 41 (4), 601–621.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1036987>
- Harjula, H., & Prättälä, K. (2015). *Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Talentum.
- Inbanathan, A., Bhagyalakshmi, T. A., & Doraiswamy, R. (1997). *Democratic local governance in Karnat- aka State, India*. Paper commissioned by CDIE, USAID, Washington, DC.
- Honkatukia, J., Marttila, K., & Sulamaa, P. (2007). *Budjetin aluevaikutukset - valtion alueellistamis- ja tuottavuusohjelman vaikutukset maakunnissa*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

- Jethon, A., & Reichard, C. (2022). Usability and actual use of performance information in German municipal budgets: the perspective of local politicians. *Public money & management*, 2022, Vol.42 (3), 152-159.
<https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1966193>
- Jönsson, S. (1982), “Budgetary behaviour in local government – a case study over 3 years”, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 7 No. 3, 287-304.
[https://doi.org/10.1016/0361-3682\(82\)90005-8](https://doi.org/10.1016/0361-3682(82)90005-8)
- Kertzer, J., & Renshon, J. (2022). Experiments and Surveys on Political Elites. *The Annual Review of Political Science*. 25:529–50.
<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051120013649>
- Korten, D. (1990). *Getting to the 21st century: voluntary action and the global agenda*. West Hart- ford, CT: Kumarian Press.
- Kuliomina, J. (2021). Do personal characteristics of councilors affect municipal budget allocation? *EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY*, 2021, Vol.70, 102034.
<https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2021.102034>
- Kunnallisan kehittämissäätö: Kunnallisan ilmapuntari 2010: valtuutetu. Versio 2.0 (2018-07-20). Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto.
<http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD2624>
- Kuntalaki 365/1995.
- Kuntalaki 410/2015.
- Kuntaliitto (2014). Suomen kunnat ja EU: missä määrin EU vaikuttaa kuntien toimintaan? Selvitys EU:n vaikutuksesta kuntien lakisääteisissä tehtävissä, kunnanvaltuustojen päätöksenteossa ja Helsingin kaupungin toimielinten päätöksenteossa.

- Laakso, S., & Loikkanen, H. (2004). Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen. Gaudeamus, Helsinki.
- Latner, M., & McGann, A. (2005). Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Neatherlands. *Electoral Studies*, 24, 4, 709-734.
<https://doi.org/10.1016/j.electstud.2005.02.007>
- Leachman, M., Albares, N., Masterson, K., & Wallace, M. (2015). Most States Have Cut School Funding, and Some Continue Cutting. *Center on Budget and Policy Priorities* 4 (2016): 1-16.
- Lowndes, V. & A. Gardner (2016). "Local Governance under the Conservatives: Super-Austerity, Devolution and the 'Smarter State.'"
- Luoma, K., & Moisio, A. (2005). Kuntakoko, kuntien menot ja palvelujen tuotannon tehokkuuserot. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-muistioita 69.
<https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018042618538>
- Lyons, W., & Morgan, D.R. (1977), "The Impact of Intergovernmental Revenue on City Expenditures: An Analysis Over Time," *The Journal of Politics*, 39(4): 1088-1097.
<https://doi.org/10.2307/2129947>
- Martins, M (1995). Size of Munivipalities, Efficiency, and Citizen Participation: A Cross-European Perspective. *Environment and planning. C, Government & policy*, 1995, Vol.13 (4), 441-458.
<https://doi-org.ezproxy.utu.fi/10.1068/c13044>
- Morgan, D.R., & Watson, S. (1995), "The Effects of Mayoral Power on Urban Fiscal Policy." *Policy Studies Journal*, 23 (2): 231-244.
<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1995.tb01739.x>

- Paikkala, S. (2009). Sammatin pojasta Lohjan pojaksi? – Kuntien nimenmuutokset vuonna 2009. *Kielikello: Kielenhuollon tiedotuslehti* 1/2009.
- Paxton, P., Kunovich, S., & Hughes, M. (2007). "Gender in politics", *Annual Review of Sociology*, 33, 263-284.
<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.040406.131651>
- Räsänen, J., & Mäkelä, E. (2021). The effect of government spending on local economies during an economic downturn. *European economic review*, 2021, Vol.134, 103697.
<https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2021.103697>
- Seevarethnam, M., Rusli, N., Ling, G., & Said, I. (2021). A Geo-Spatial Analysis for Characterising Urban Sprawl Patterns in the Batticaloa Municipal Council, Sri Lanka. *Land* 2021, 10(6), 636.
<https://doi.org/10.3390/land10060636>
- Shepsle, K., & Weingast, B. (1981). Political preferences for the Pork Barrel; A Generalization. *American journal of political science*, 1981, Vol.25 (1), 96-111.
<https://doi.org/10.2307/2110914>
- Siegel, D. (2015) The "public service bargain" in local government: A new way of looking at relations between municipal councils and CAOs. *Canadian public administration*, 2015, Vol.58 (3), 406-425.
<https://doi.org/10.1111/capa.12120>
- Tausanovitch, C., & Warshaw, C. (2014). Representation in Municipal Government. *The American political science review*, 2014, Vol.108 (3), 605-641.
<https://doi.org/10.1017/S0003055414000318>

- Thrasher, M., Borisyuk, G., Shears, M., & Rallings, C (2015). Councillors in Context: The Impact of Plave upon Elected Representatives. *Local government studies*, Vol.41 (5), 713-734.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1020372>
- THL (2019). Suomen virallinen tilasto, Terveysthuollon menot ja rahoitus. Tilastoraportti 15/2021, 21.5.2021.
<https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/sosiaali-ja-terveydenhuollon-resurssit/terveydenhuollon-menot-ja-rahoitus>
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. Vol. 64, No. 5 (Oct. 1956), 416-424.
<https://doi.org/10.1086/257839>
- Tilastokeskus: Väestörakennetilasto.
<https://stat.fi/tilasto/vaerak>
- Verhelst, T., & Kerrouche, E (2012). Family, ambition, locality and party. A study of professionalization in the activation and apprenticeships of local councillors in Europe. *Lex localis-journal of local self-government*, 2012, Vol.10 (1), 37-62
[https://doi.org/10.4335/10.1.37-62\(2012\)](https://doi.org/10.4335/10.1.37-62(2012))
- VNS 1/1999
- Vuorela, T. (1986). Desentralisointi debykroatisoinnin keinona, Tampereen yliopisto, julkishallinnon julkaisusarja A 6/1986.
- Wall, M. (1999). FACTORS IN RURAL COMMUNITY SURVIVAL: REVIEW OF INSIGHTS FROM THRIVING SMALL TOWNS. *Great Plains research*, 1999, Vol.9 (1), 115-135.
- White, J. (2000). Budgeting for Social Security Or: When Are Savings Really Savings? *Public budgeting & finance*, 2000, Vol.20 (3), 1-23.
<https://doi.org/10.1111/0275-1100.00017>

Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Toronto: Little, Brown and Co.

<https://doi.org/10.2307/1976134>

Wilson, W. J. (1987). *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass, and public policy*. Chicago: University of Chicago Press.

LIITTEET

Liite 1

Kysymykset Kunnallisan ilmapuntari 2010: valtuutetut.

K2A. Kuntien taloudellinen tila on vaikea. Jos kuntien on tarpeellista ja pakko säästää, niin, mistä seuraavista menokohteista ensisijaisesti? Valitkaa korkeintaan kaksi ensisijaista säästökohdetta.

1. Koulut ja oppilaitokset
2. Lasten päivähoito
3. Vanhusten huolto
4. Toimeentulotuki (ent. sosiaalihuolto)
5. Terveyspalvelut
6. En osaa sanoa

K2B. Seuraavassa on toinen lista palveluita. Jos kuntien on tarpeellista ja pakko säästää, niin, mistä seuraavista menokohteista ensisijaisesti? Valitkaa korkeintaan kaksi ensisijaista säästökohdetta.

1. Joukkoliikennepalvelut
2. Asuntotuotannon tukeminen
3. Liikunta-, urheilu- ja kuntoilumahdollisuudet ja -palvelut
4. Kadut, tiet, viher- ja muut virkistysalueet
5. Kirjastotoimi ja kulttuuripalvelut esim. teatterit
6. Ympäristönsuojelu
7. En osaa sanoa

K5. Kuntien taloudellinen tilanne on vaikea ja jollakin tavoin talous ja palvelut on turvattava. Miten suhtaudutte seuraavaksi lueteltaviin kuntien palveluja, taloutta ja hallintoa koskeviin tavoitteisiin ja keinoihin. Mitkä KAIKKI ovat sellaisia, jotka hyväksyisitte omassa kunnassanne kuluvan vuosikymmenen aikana?

1. Kunnallisveroa korotetaan palvelujen turvaamiseksi
2. Kunnan lainanottoa lisätään palvelujen turvaamiseksi ja työllisyyden parantamiseksi
3. Kunnallisia palveluja karsitaan/vähennetään nykyisestä kunnan taloudellisen tilan parantamiseksi
4. Kunnallisia palveluja ulkoistetaan/yksityistetään nykyistä enemmän palvelujen turvaamiseksi
5. Käyttö-/palvelumaksuja/taksoja korotetaan yleensä palvelujen saatavuuden turvaamiseksi
6. Kunnan omaisuutta myydään aiempaa suuremmassa määrin kunnan taloudellisen tilan parantamiseksi
7. Kunnan palvelupisteitä ja -verkostoa harvennetaan kustannustehokkuuden lisäämiseksi ja säästöjen aikaansaamiseksi
8. Kunnan palvelujen laatutasoa lasketaan peruspalveluiden turvaamiseksi
9. Rakennus- yms. investointien karsitaan/lykätään säästöjen aikaansaamiseksi
10. Asuinkuntanne liitetään yhden tai useamman naapurikunnan kanssa yhteen talouden tilan parantamiseksi
11. Kunnan palveluksessa olevaa henkilöstöä vähennetään irtisanomalla säästöjen aikaansaamiseksi
12. Henkilöstön palkkoja alennetaan/työaikoja pidennetään säästöjen aikaansaamiseksi
13. Henkilöstöä lomautetaan tai lomarahoja vaihdetaan vapaaksi säästöjen aikaansaamiseksi
14. Luottamushenkilöorganisaatiota/ -elimiä karsitaan säästöjen aikaansaamiseksi
15. Kunnan palveluita järjestetään maakuntatasolla kuntien yhteistyönä säästöjen aikaansaamiseksi ja palveluiden turvaamiseksi
16. Kunta palkkaa aiempaa enemmän ulkomaalaisia työntekijöitä palvelutehtäviin työvoimapulan ehkäisemiseksi
17. Lisätään ihmisten omatoimisuutta ja -vastuita palveluiden käytössä ja lähiomaisten hoitamisessa, jotta kuntien menot eivät kasvaisi ja peruspalvelut voitaisiin turvata
18. Ei mitään
19. En osaa sanoa

T1. Mikä on kuntanne asukasmäärä?

1. Alle 4.000 asukasta
2. 4.000-8.000 asukasta
3. 8.000-30.000 asukasta
4. 30.000-80.000 asukasta
5. Yli 80.000 asukasta