

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

**KUNTIEN LUOTTAMUS VALTION SUPERTUOTTEISIIN:
PARAS-HANKE, SOTE-PIIRIT JA KOULUTUSPALVELUT**

Hallintotiede
Pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2012
Ohjaaja: Risto Harisalo

Arja Hyytiä

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, hallintotiede
Tekijä:	HYTYIÄ, ARJA
Tutkielman nimi.	Kuntien luottamus valtion supertuotteisiin: Paras-hanke, sote-piirit ja koulutuspalvelut
Pro gradu -tutkielma:	94 sivua, 41 liitesivua
Aika:	Toukokuu 2012
Avainsanat:	kunta, valtio, Paras-hanke, sosiaali- ja terveydenhuollon piiri uudistus, luottamus

Pro gradu -tutkielma liittyy Tampereen yliopiston ja Kuntaliiton tutkimukseen, josta on julkaistu Harisalon, Ranniston ja Stenvallin (2012) tutkimus *Institutionaalinen luottamus*. Tämän tutkimuksen päätehtävä oli empiirisellä kartoituksella ja kvantitatiivisella tutkimusmenetelmällä laajentaa ja täsmentää edellä mainittua tutkimusta erityisesti valtion kolmen supertuotteen osalta. Supertuotteiksi nimitetään tässä tutkimuksessa kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanovaiheessa olevia valtion suosimia ratkaisuja kuntien ongelmien korjaamiseksi; Paras-hanketta, sosiaali- ja terveydenhuollon piiri uudistusta sekä sosiaali- ja terveystieteiden idean soveltamista koulutuspalveluihin. Tutkimuksella pyrittiin ensisijaisesti kartoittamaan kuntien luottamus edellä mainittuihin uudistushankkeisiin, niiden vastuuministeriöihin, tarkastelemaan tietyiltä osin oliko vastauksissa kohderyhmien välisiä merkitseviä eroja ja toisaalta kuntakoosta riippuvia eroja. Lisäksi tutkittiin kuntien luottamusta tulevaan (nykyiseen) eduskuntavaalikauteen. Aineisto kerättiin keväällä 2011 kuntien hallitusten puheenjohtajilta ja kunnanjohtajilta. Heidän kannanottonsa tulkitaan kuntien kannanotoiksi. Kyselylomakkeet lähetettiin jokaiseen kuntaan. Kunnanhallitusten puheenjohtajista vastasi kyselyyn 45,5 prosenttia (N = 153) ja kunnanjohtajista 50,3 prosenttia (N = 169). Tutkimusaineiston edustavuus oli hyvä, kun sitä arvioidaan vastaajien kuntien asukasmäärän, sukupuoli- ja ikäkauman sekä eri puolueisiin sitoutuneisuuden näkökulmasta.

Paras-hankkeen tavoitteisiin ja keinoihin liittyvät kunnanjohtajien kannanotot olivat puheenjohtajia kriittisemmät ja ero kohderyhmien vastausten välillä oli tilastollisesti merkitsevä. Puheenjohtajista 26,6 prosenttia ja kunnanjohtajista 21,3 prosenttia luotti Paras-hankkeen tavoitteisiin, mutta hanketta edistäviin keinoihin luotti puheenjohtajista 20,6 prosenttia ja kunnanjohtajista 16,6 prosenttia. Sosiaali- ja terveydenhuollon piiri uudistuksen kohdalla myönteisiin odotuksiin liittyvät puheenjohtajien ja kunnanjohtajien arviot olivat matalaa tasoa. Pienimmillään puheenjohtajien (10,3 %) ja kunnanjohtajien (6 %) oli luottamus siihen, että sosiaali- ja terveystieteiden uudistus vahvistaisi kunnallista itsehallintoa. Suurinta luottamus oli kuntarajat ylittävien palveluiden käytön mahdollistumiseen, sillä vastaajista yli puolet oli tällä kannalla. Luottamuksen yleisestä niukkuudesta huolimatta kunnanjohtajista 40,7 prosenttia ja 49,7 prosenttia puheenjohtajista oli Paras-hankkeen välittömän jatkamisen kannalla. Kielteisellä kannalla oli 41,9 prosenttia kunnanjohtajista ja 33,8 prosenttia puheenjohtajista. Myötämielisimpiä olivat poliittisesti vasemmistoon sitoutuneet puheenjohtajat sekä oikeistoon sitoutuneet kunnanjohtajat, joskin ero vasemmistoon sitoutuneisiin oli pieni. Riittävän suuriin sosiaali- ja terveystieteiden pakottamisen kannalla oli puolestaan noin kolmannes kunnastakin kohderyhmästä. Sosiaali- ja terveystieteiden idean soveltaminen koulutuspalveluihin tyrmättiin puolestaan selkein numeroin: puheenjohtajista vain 7,2 prosenttia ja kunnanjohtajista 14,9 prosenttia oli myönteisellä kannalla.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen jatkamiselle on ehtoja. Kehittyneemmälle ohjausprosessille ja dialogille näyttää ensinnäkin olevan kuntakoosta riippumaton vahva ja yleinen tarve. Sopiva aika-

taulu ja riittävän tiedon määrä eivät näytä olevan riittävän tehokkaita tavoitteelliseen uudistukseen pyrittäessä. Toiseksi puheenjohtajien ja kunnanjohtajien suuren enemmistön mielestä kuntien ja valtion yhteistyön tarve kunnallishallinnon ongelmien ratkaisemisessa on suuri. Ministeriön ja kuntien välisen vähäisen kanssakäymisen tilanteessa tämä lienee tulkittavissa myös yhteistyöhalukkuudeksi. Kunta- ja palvelurakennemuutostukseen liittyviä massiivisia uudistuksia, valtion kunnille suosittamia supertuotteita, on mahdollista edelleen rikastaa tunnistamalla ensin kuntien muutosvaihe, kuntia aktiivisesti kuulemalla, yhteistyöllä sekä sovittamalla valtion ohjausprosessi kuntien tarpeisiin. Sekä kuntien osoittama yleinen epäluottamus että yhteistyön tarve ongelmien ratkaisemiseksi ovat mahdollisuus valtion omien toimintatapojen tarkastelulle. ”Kasvottomana” instituutiona, mutta muutosvaiheen inhimillisistä näkökulmista kuntatodellisuutta katsoen on mahdollista rakentaa vielä kunta- ja palvelurakennemuutostuksen toimeenpanovaiheessakin vahva yhteistoiminnallinen kumppanuus sekä tarvittavat eteenpäin vievät ratkaisut. Kokonaiskuvan saamiseksi on myös kunta-valtio-suhteen toiselle osapuolelle, valtiolle, annettava mahdollisuus osoittaa luottamuksen määrä kuntakumppaneihinsa. Tässä suhteessa kohderyhmänä olisivat uudistuksia valmistelevat virkamiehet ja valmistelua johtavat ministerit.

SUMMARY

University of Tampere School of Management, Administrative Science

Author: HYYTIÄ, ARJA

Work title: Local authorities' confidence in the superproducts of the State; in local government and service structure reform (Paras-project), in social and health care districts and application of the idea of social and health care districts into educational services.

Master's thesis : 94 pages, 41 appendice pages.

Date: May 2012

Key words: local authority, municipality, State, local government and service structure reform, social and health care district reform, confidence

This Master's thesis is a part of an investigation by University of Tampere and Association of Local and Regional Authorities, of which a study titled *Institutionaalinen luottamus. Confidence in political institutions* by Harisalo, Rannisto and Stenvall (2012) has already been published. The main objective of the present study was to extend and specify the above mentioned investigation through empiric study and quantitative method, especially concerning the three superproducts of the State. In this investigation the superproducts mean solutions preferred by the State in the executive stage of the local government and service structure reform that aim to resolve problems of the local authorities; Paras-project, social and health care district reform as well as adaptation of the idea of social and health care districts into educational services. The purpose of the survey was, on one hand, to study local authorities' confidence in the above mentioned reform projects and in their correspondent responsible ministries, and on the other hand, to observe whether the answers varied notably between different target groups and municipalities of different sizes. Another study object was the local authorities' confidence in the future (present) parliament period of office. The material was gathered during spring 2011 from chairmen of local executives and municipal managers. Their opinions are interpreted as opinions of the municipalities they represent. The questionnaires were sent to all the municipalities. 45.5% (N = 153) of the chairmen of local executives and 50.3% (N = 169) of the municipal managers answered the inquiry. The representation grade of this study material was good when evaluated from the point of view of the population, age and gender distribution and belongingness to different political parties.

The municipal managers criticized more the goals and strategies of the local government and service structure reform than the chairmen of local executives, and the difference between the replies of the two target groups was statistically remarkable. 26.6% of the chairmen and 21.3% of the municipal managers trusted the aims of the Paras-project, but only 20.6% of the chairmen and 16.6% of the municipal managers confided in the means of promoting the project. As for the social and health care district reform, the positive expectations were scarce. The less trusted claim was that of the social and health care district reform enforcing the municipal autonomy; only 10.3% of the chairmen and 6% of the municipal managers acknowledged it. On the contrary, the confidence in permitting the use of services outside the municipal boundaries was strong, for more than half of the participants believed so. In spite of general lack of confidence, 40.7% of the municipal managers and 49.7% of the chairmen hoped the Paras-project would continue straight away. A negative answer was pronounced by 41.9% of the municipal managers and 33.8% of the chairmen. The most supportive opinions came from the chairmen aligned to the left and from the municipal managers aligned to the right, although the difference with the left wing municipal managers was insignificant. Forcing into sufficiently large social and health care districts was supported by approximately a third of both inquired groups. On the contrary, applying the idea of social and health care districts

into educational services was rejected throughout the study group: only 7.2% of the chairmen and 14.9% of the municipal managers backed this proposal.

The continuity of the local government and service structure reform has its conditions. First of all, there seems to be a general and strong need for a more evolved management process and dialogue regardless of the municipality size. Neither an adequate schedule nor sufficient amount of information seems to be incentive efficient enough when aspiring for a goal-orientated reform. Secondly, the vast majority of the municipal managers and chairmen of local executives see a great need for cooperation between the State and the municipalities in order to solve the problems of local administration. In a situation where interaction between the ministries and local authorities is scarce, this could also be interpreted as a will to cooperate. The massive modifications involved with the local government and service structure reform, superproducts the State recommends to the local authorities, can be furthermore enriched by identifying the transition phase of the municipalities, by hearing them actively, co-working and adjusting the management process of the State into the municipalities' needs. The general mistrust manifested by the local authorities as well as the need for cooperation offer an opportunity for a reflection on the State's own procedures. As an institution "without a face", yet observing the municipal reality from humane points of view of the transition phase, even in the executive stage of the local government and service structure reform it is possible to build a strong co-functional companionship and the necessary solutions that lead into progress. In order to get the big picture it is necessary to give also to the other part of the State-municipality-relationship, the State, a chance to demonstrate its trust in its companions, the local authorities. In this relation the target group would be the officials preparing the reforms and the ministers leading the preparation

SISÄLLYSLUETTELO

I JOHDANTO.....	8
II TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT	10
1 Tutkimuksen päätehtävä	10
2 Tutkimuksen tieteellisen tavoitteen asettaminen	10
3 Tutkimuksen näkökulman valinta.....	12
III TUTKIMUKSEN KÄSITTEELLINEN VIITEKEHYS	13
Yleiskuva pääkäsitteistä.....	13
1 Julkisen hallinnon hallintotasojen väliset suhteet	14
2 Kunnallinen itsehallinto	16
2.1 Kunnallisen itsehallinnon käsite	16
2.2 Kuntien itsehallinto kunta- ja palvelurakennemuutoksessa	16
3 Kunta- ja palvelurakennemuutuksen kolme politiikkaohjelmaa	20
3.1 Paras-hankkeen taustaa	20
3.2 Paras-hanke	21
3.3 Sosiaali- ja terveystieteiden uudistus	23
3.4 Hallitusohjelmien koulutuspoliittiset tavoitteet 2000-luvulle.....	25
4 Luottamus ja epäluottamus instituutioiden välisessä toiminnassa.....	28
5 Valtion ohjausprosessin sopeuttaminen kunnissa tapahtuvaan muutosprosessin etenemiseen	30
IV TUTKIMUSAINEISTON KERUU JA KÄSITTELY	33
V EMPIIRINEN ANALYYSI	36
VI KUNTIEN LUOTTAMUS PARAS-HANKKEESEEN	42
1 Paras-hanke valtion supertuotteena.....	42
2 Analyysi kuntien luottamuksesta Paras-hankkeeseen.....	42
3 Paras-hankkeen motivaatiotekijöiden analyysi.....	44
4 Motivaatiotekijöiden ja kompleksisuustekijöiden välinen keskinäinen riippuvuus	45
5 Vastaajien ohjausprosessiin liittyvien odotusten ja vastaajien kuntakoon keskinäinen riippuvuus	46
6 Paras-hankkeesta saadun riittävän tiedon ja vastaajien kuntakoon keskinäinen riippuvuus	47
7 Paras-hankkeen myönteisten odotusten analyysi.....	49
8 Paras-hankkeen jatkamisen välttämättömyyttä koskevien vastausten analyysi.....	50
9 Yhteenveto ja johtopäätökset kuntien luottamuksesta Paras-hankkeeseen.....	52
9.1 Tarve kehittyneemmälle ohjausprosessille	52
9.2 Paras-hankkeeseen liittyvien myönteisten odotusten hentous sekä erot puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastausten välillä	52
9.3 Kuntien sisäisen sekä kuntien ja valtion välisen tiedonkulun solmukohtat.....	53
9.4 Muutosvaiheen tunnistamisesta tarvelähtöisen ohjausprosessin kautta muilta oppimiseen	53
VII KUNTIEN LUOTTAMUS SOSIAALI- JA TERVEYSTIETEIDEN PIIREIHIN	56
1 Sosiaali- ja terveystieteiden piirit valtion supertuotteena.....	56
2 Analyysi kuntien luottamuksesta sosiaali- ja terveystieteiden piireihin.....	56
3 Yhteenveto ja johtopäätökset kuntien luottamuksesta sosiaali- ja terveys piireihin.....	57
3.1 Mahdollisuutena yhdenmukaiset ja kuntarajat ylittävät palvelut sote-piirin alueella.....	58
3.2 Kuntien vähäinen luottamus sote-piiriin ennaltaehkäisevää terveydenhuoltoa vahvistavaan vaikutukseen.....	58
3.3 Riittävän suuret sote-piirit: valtiolta selkeämpi uudistusmalli vai paremmin kuntien ominaispiirteet huomioon ottava malli	59
3.4 Yksilön luottamus instituution edustajaan ja neuvottelijaan.....	60
VIII KUNTIEN SUHTAUTUMINEN SOTE-PIIRIEN IDEAN SOVELTAMISEEN MYÖS KOULUTUSPALVELUIHIN	62

1 Toisen asteen ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen järjestäjäverkon kehittäminen valtion supertuotteena	62
2 Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien suhtautuminen sote-piirien idean soveltamiseen myös koulutuspalveluihin.....	63
3 Yhteenveto ja johtopäätökset kunnan kannasta soveltaa sote-piirien ideaa myös koulutuspalveluihin.....	64
4 Yhteenveto ja johtopäätökset supertuotteita koskevasta analyysistä.....	65
4.1 Kunnallishallinnon ongelmien mittavuus tunnistetaan.....	65
4.2 Kuntien kannanotot valtion supertuotteiden jatkamiseen	65
4.3 Kuntien ja ministeriöiden välinen kanssakäyminen.....	65
4.4 Ennaltaehkäisevän terveydenhuollon rooli Paras-hankkeen taloudellisessa ulottuvuudessa ..	66
4.5 Luottamus yhteistyön peruselementtinä.....	66
4.6 Riittävä tieto, sopiva aikataulu ja kehittyneempi ohjausprosessi edistävät muutosprosessia ..	66
4.7 Valta ja vastarinta ovat haastava yhtälö muutostilanteessa	68
IX KUNTIEN LUOTTAMUS MINISTERIÖIHIN	70
1 Luottamus vastuuministeriöihin sekä puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastausten erot	70
2 Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien kanssakäyminen valtion keskushallinnon (ministeriöiden) kanssa kuntakoon mukaan	73
3 Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien arvio kunta–valtio-suhteen luonteesta sekä puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastausten erot.....	74
4 Kunnallishallinnon ongelmien mittavuus, kuntien ja valtion välisen yhteistyön tarve ongelman ratkaisemiseksi sekä puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastausten erot.....	76
5 Kuntien luottamus valtioon seuraavalla vaalikaudella sekä puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastausten erot.....	78
6 Tutkimuksen tulosten tarkastelua kuntakentän reaktioiden näkökulmasta kevättalvella 2012	79
7 Yhteenveto kuntien luottamuksesta vastuuministeriöihin	81
X LOPUKSI.....	83
LÄHTEET.....	86
LIITTEET	95

I JOHDANTO

Tämä tutkimus käsittelee kuntien ja valtion välistä institutionaalista luottamusta ja kartoittaa erityisesti luottamusta seuraaviin valtion supertuotteisiin: Paras-hanke, sosiaali- ja terveystieteet (sote-piirit) ja koulutuspalvelut. Supertuotteiksi nämä kolme politiikkaohjelmaa nähdään siksi, että niiden kautta valtio on pyrkinyt tukemaan kuntia selviytymään kunnallishallinnon lisääntyvistä haasteista. Tässä tutkimuksessa kyse on kahden toisiinsa sidoksissa olevan instituution välisen inhimillisen ilmiön, luottamuksen määrän, kartoittamisesta. Tilanne on jo lähtökohtaisesti haasteellinen, sillä toinen osapuoli, valtio, käyttää lainsäädäntövaltaa ja toinen osapuoli, kunta, perustaa oikeutensa kunnalliseen itsehallintoon. Uudistuksiin liittyvä toimintakenttä on edellä mainituista syistä kummallekin osapuolelle vaativa eikä tilannetta lainkaan helpota uudistuksiin liittyvien käytännön asioiden tarkasteleminen kuntien asukkaiden näkökulmasta.

Kunta- ja palvelurakennemuutosten käynnistämisen jälkeen on valtionhallinnon toimeksiannosta tehty ja julkaistu erilaisia selvityksiä ja arviointoja, joilla on pyritty valottamaan kuntien etenemistä valtionhallinnon asettamien tavoitteiden suunnassa. Erääksi arvioinnin tekemisen perusteeksi todetaan, että on mietittävä kuinka haasteet kohdataan ja jos nuo haasteet ovat merkittäviä, voi olla välttämätöntä aloittaa niiden hallintaan tähtäävät toimenpiteet välittömästi. (Valtiovarainministeriö 2009.)

Kun kuntien keskinäinen sekä kuntien ja valtion välinen ”kaupankäynti-näkökulma”, puhumattomat oletukset ja uudistusten hidas eteneminen ovat tiedossa, on sen vuoksi tärkeä tunnistaa, millä tasolla valtion supertuotteisiin kohdistuva luottamus kuntien ja valtion välillä on. Kuntien toisistaan poikkeava ja hidas eteneminen, tiedon vähäisyys kuntien luottamuksesta mainittuihin politiikkaohjelmiin ja valtion ohjauksen kehittämistarpeet ovat perusteina kolmeen valtion supertuotteeseen kohdistuvalle ja kuntien luottamusta valtioon kartoitettavalle tutkimukselle. Neljäntenä perusteena on tutkimuksen ajankohtaisuus, sillä Paras-hanke on toimeenpanovaiheessa sekä sote-piirit kuten myös koulutuspalvelut ovat merkittävässä muutosvaiheessa. On ajankohtaista tutkia ja tuottaa tietoa niiden tahojen luottamuksesta lainsäätäjään, joilta edellytetään konkreettisesti sekä rakenteellisia että palvelurakenteeseen liittyviä muutoksia.

Luottamusta kartoittamalla, tietyiltä osin kuntakoon perusteella vastauksia vertaillen sekä puheenjohtajien että kunnanjohtajien vastausten eroja tarkastellen on mahdollista hahmottaa tähänastisia kolmeen supertuotteeseen liittyviä kokemuksia. Samalla voi tässä tutkimuksessa rajatuilta osin raottaa vastaajien seuraavaa (nykyistä) eduskuntavaalikautta koskevia odotuksia. Tällä tutkimuksella

nostetaan erityisesti kolmeen valtion supertuotteeseen liittyvä ja valtionhallintoon kohdistama kuntien luottamuksen tai epäluottamuksen määrä näkyväksi, sillä tietämys mahdollistaa asiantilaan tehtävät muutokset niin haluttaessa. Luottamuksen määrä, sen mahdollinen vähäisyys ja eri asioihin eri määräisenä kohdentuminen ovat käytännönläheinen tietopohja, joka vaatii käyttäjältään toimenpiteiden suunnittelussa ja toimeenpanossa toimintatapojen arviointia. Nyt saatua tutkimuksiin perustuvaa tietopohjaa on mahdollista hyödyntää valtionhallinnon sisäisessä työskentelyssä sekä sinänsä sensitiivisessä kunta- ja valtioinstituutioiden välisessä kanssakäymisessä.

Tutkimuksen aineisto kerättiin lähettämällä sähköpostilla kyselylomake kaikkien kuntien kunnanhallituksen puheenjohtajille ja kunnanjohtajille. He ovat tutkimuksessa analyysiyksiköitä ja heidän vastauksensa tulkitaan kuntien kannanotoiksi. Poliitiikkaohjelmista eli kolmesta valtion supertuotteesta vastuulliset ministeriöt ovat puolestaan keskeisessä asemassa kuntien ja valtion välisen luottamuksen rakentumisessa ja edustavat tutkimuksessa valtiota.

Tutkimuksessa on kymmenen päälukua. Johdannon jälkeisessä luvussa käydään läpi tutkimuksen perusvalintoja. Kolmannessa luvussa luodaan katsaus käsitteelliseen viitekehukseen, jotka ovat julkisen hallintotasojen väliset suhteet kunnan ja valtion näkökulmasta, kunnallinen itsehallinto, kunta- ja palvelurakennemuutoksen kolme supertuotetta, luottamus ja epäluottamus instituutioiden välisessä toiminnassa sekä valtion ohjausprosessin sopeuttaminen kunnissa tapahtuvaan muutosprosessiin. Neljännessä luvussa käydään läpi tutkimuksen aineiston keruuseen ja käsittelyyn liittyvät asiat. Viidennessä luvussa esitellään tutkimusaineiston edustavuus. Kuudes, seitsemäs ja kahdeksas luku tuottavat vastauksen tutkimuksen päätehtävään, joka on kuntien luottamus valtion kolmeen supertuotteeseen. Yhdeksännessä luvussa täydennetään päätehtävään liittyvää viitekehystä tutkimalla luottamusta supertuotteiden vastuuministeriöiden kahden kriteerin avulla: luottamus toimintaan sekä kuntien intressien huomioon ottamiseen. Lisäksi käydään läpi kuntien ja valtion välisen kanssakäymisen määrä sekä kuntien luottamus tulevaan (nykyiseen) eduskuntavaalikauteen. Viimeisessä pääluvussa tehdään yhteenveto tutkimuksen tuloksista ja pohditaan niiden merkitystä.

II TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT

1 Tutkimuksen päätehtävä

Kunta- ja palvelurakennemuutostukseen liittyvien arviointien ja seurantaraporttien perusteella on kunnissa nähtävissä monenlaisia etenemistapoja ja niihin liittyviä ilmiöitä. Eräänä toimintaesimerkinä on kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen loppuarvioinnissa (2009, 170) tuotu ilmi kuntien palvelurakenteiden ja palveluiden kehittämisessä esiintyvä ”kaupankäyntinäkökulma” ja Den Hollanderin (2004 teoksessa Ankersmit & Te Velde 2004, 19) mukaan on lisäksi täysin mahdollista, että toiminta rakentuu puhumattomien oletusten varaan sillä seurauksella, että jokainen odottaa toista ja varsinainen tavoiteltu toiminta estyy. Aronen (2009) puolestaan toteaa, että toiminnalliseen kokonaisuuteen tähtäävä hallinnonuudistus on edennyt hitaasti ja se on kulminoitunut valtakunnallisen ohjauksen kehittämistarpeisiin.

Edellä mainitut tosiasiat ovat jo tiedossa ja sen vuoksi on tärkeätä tunnistaa, millä tasolla valtion supertuotteisiin kohdistuva luottamus näiden instituutioiden välillä on. Mainitut kolme asiaa, kuntien toisistaan poikkeava ja hidas eteneminen sekä tiedon vähäisyys kuntien luottamuksesta valtion supertuotteisiin, ovat perusteina kolmeen valtion supertuotteeseen kohdistuvalle ja kuntien luottamusta valtioon kartoittavalle tutkimukselle. Neljäntenä perusteena on tutkimuksen ajankohtaisuus, sillä Paras-hanke on toimeenpanovaiheessa sekä sote-piirit kuten myös koulutuspalvelut ovat merkittävässä muutosvaiheessa. On sopiva aika tutkia niiden tahojen luottamus lainsäätäjään, joilta edellytetään konkreettisesti sekä rakenteellisia että palvelurakenteeseen liittyviä muutoksia.

Tutkimuksen päätehtävänä on vastata kysymykseen, missä määrin kunnissa luotetaan valtion kunnallishallinnon rakennetta ja toimintaa koskeviin politiikkaohjelmiin, joita ovat Paras-hanke, sote-piirit ja koulutuspalvelut. Luottamuksen tutkimus ei ole uutta, mutta vähemmän tutkittua on kunnan ja valtionhallinnon välinen institutionaalinen luottamus (Harisalo ym. 2012, 16). Tämä tutkimus laajentaa ja täsmentää edellä mainituilta osin Harisalon ym. (2012, 56–62) äskettäin julkistamaa tutkimusta.

2 Tutkimuksen tieteellisen tavoitteen asettaminen

Empiiriset tutkimukset on tapana jakaa tavoitteiltaan kuvaileviin, selittäviin, ennustaviin tai eksploraatiivisiin tai näiden yhdistelmiin (Uusitalo 1996, 60–69). Tämän tutkimuksen tieteellisenä tavoitteena on eksploraatiivisuus, jota luonnehditaan kuvailevan ja selittävän tutkimuksen välimuodoksi. Kyseessä ei ole teorian todentaminen tai hypoteesin testaaminen, vaan ongelman kartoitus ja esille

tuominen (Söderfeldt 1972, 25; Uusitalo 1996, 62). Tutkimuksen aiheesta tuotetaan eksploratiivista tietämystä nojaten aineistosta johdettuun lähestymistapaan (grounded theory).

Valtion kolme supertuotetta ovat keskeisiä uudistuksia julkisen hallinnon viitekehyksessä, sillä julkisen hallinnon tehtäväluokituksessa perinteisiin valtion tehtäviin kuuluu hallinto, joka kiinnittyy vahvasti Paras-hankkeeseen kun taas sote-piirit ja koulutuspalvelut kuuluvat valtion tehtäväluokituksessa valtion hyvinvointitehtäviin (Etelälahti ym. 2008, 19). Ryytäsen (2008) tekstiin viitaten voidaan eräänä perusteena näihin kohdistuvan luottamuksen mittaamiselle pitää sitä, että kunnallis-oikeudellisesti oli merkittävää, että ensimmäistä kertaa kunnan koolle asetettiin yksityiskohtaiset kriteerit ja kuntajakolakiin sisältyvät muutokset kannustivat yli 20 000 asukkaan kuntien muodostumiseen sekä useamman kunnan samanaikaiseen yhdistymiseen eli moni kuntaliitoksiin (2008, 34). Voidaan sanoa, että kyseessä ovat valtion kuntaongelmien ratkaisemiseksi kunnille tarjoamat supertuotteet. Toiseksi tutkimusvalintaa voidaan perustella toiminnalliseen kokonaisuuteen tähtäävän ja valtionhallinnon organisoiman hallinnonuudistuksen hitaalla etenemisellä, joka Arosen (2009, 441) mukaan on kulminoitunut valtakunnallisen ohjauksen kehittämistarpeisiin.

Luottamuksen merkitys kuntien ja valtion välillä on tärkeää, sillä poliittisiin instituutioihin liittyvässä luottamuksessa ja epäluottamuksessa voidaan Marienin (2011, 713) mukaan tunnistaa demokratian kannalta kaksi ulottuvuutta: erityinen hallitukseen ja poliittisiin instituutioihin kohdistettu luottamus on yleisellä tasolla nähtävä poliittisen järjestelmän arvioinniksi ja johtajia kohtaan esitettyjä kriittisiä kannanottoja voidaan puolestaan demokratian näkökulmasta pitää terveellisenä ilmiönä.

Koska kunta- ja palvelurakenneuudistus liittyy vahvasti kunnalliseen ja valtiolliseen johtamiseen, politiikkaan ja yhteiskunnallisen tilanteen muuttumiseen, on siinä erityisesti instituutioiden johtamisen näkökulmasta myös vahva yksilönäkökulma. Harisalo ja Miettinen (2010, 29–30) toteavat luottamus -käsitteen liittyvän olennaisesti näihin asioihin ja he toteavat luottamuksen vaativan molemminpuolista suhdetta, jossa yhteisillä odotuksilla, sitoumuksilla ja toiminnoilla on todennäköisyyttä ja psykologista varmuutta huomattavampi merkitys. Luottamus syntyy Harisalon ja Miettisen mukaan puhtaalta pöydältä ihmisten välisen kanssakäymisen, yhteistyön ja vuorovaikutuksen yhteisvaikutuksena ja se on ansaittava omalla käyttäytymisellä. Massiivinen kunta- ja palvelurakenneuudistus on myös tästä syystä vaativa ponnistus kummallekin instituutiolle, kunnalle ja valtiolle, ja niissä päätösten valmistelusta ja päätöksistä vastuullisille yksilöille. Tässä tavoitteellisessa työssä tarvitaan Stenvallin ym. (2009, 170) mukaan keskeisiä uudistustyön strategisia työkaluja, joita ovat keskinäinen luottamus, yhteinen tahtotila, vastavuoroisuus ja toimijoiden tasavertaisuus. Luottamus

kunta-valtio-suhteessa on keskeinen asia demokraattisessa yhteiskunnassa, sillä Marien (2011, 712) korostaa sitä, että poliittinen luottamus kohdistetaan yleisen tason ilmauksena hallitukselle ja poliittisille auktoriteeteille, sillä näillä on tärkeä merkitys demokraattisen yhteiskunnan muokkaamisessa.

3 Tutkimuksen näkökulman valinta

Kunta on paikallishallinnon perusyksikkö ja jokainen suomalainen on jonkin kunnan jäsen. Kuntien hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon, jonka edellytys on edustukselliseen luottamushenkilöjärjestelmään perustuva itsenäinen päätöksentekojärjestelmä, jossa kunnan valtuusto käyttää ylintä päätösvaltaa ja kunnanhallitus ylintä toimeenpanovaltaa. (Etelälahti, Kiviniemi, Strömberg & Vehkamäki 2008, 41.) Kuntalain 23 pykälän mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Se valvoo myös kunnan etua ja, ellei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. Kunnanjohtaja tai pormestari johtaa kuntalain 24 pykälän mukaan kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa (L17.3.1995/365.) Edellä mainitut lakeihin perustuvat seikat ovat perusteina sille, että institutionaalisia kuntien näkökantoja edustaviksi tutkimuksen kohderyhmiksi valittiin Suomen kaikkien kuntien hallitusten puheenjohtajat sekä kunnan- tai kaupunginjohtajat.

Valtion keskushallinnolla tarkoitetaan tässä ministeriöitä. Kuten edellä mainittiin, niin tutkimus koskee kolmen politiikkaohjelman vastuuministeriöitä, jotka ovat valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sisäministeriö. Kuntien luottamusta valtioon kartoittavaa tutkimusta perustellaan sillä, että valtiolla on kyky käyttää ja ilmentää alueellaan omaa ja pysyvää valtiovaltaa tai julkista valtaa. Lisäksi valtion laitoksille, kuten esimerkiksi ministeriöille, tunnusomainen piirre on, että ne voivat ilmentää ja toteuttaa julkista valtaa, joten niillä on keskeinen asema hallinnonalan ohjaamisessa. Suomen perustuslain mukaan valtiovalta kuuluu kuitenkin Suomen kansalle, kuntien asukkaille, jota edustaa eduskunta ja joka käyttää kansalaisten valtuuttamana valtiollista valtaa. (Etelälahti ym. 2008, 14–15, 34.) Edellisen perusteella voidaan todeta, että valtion lainsäädäntövalta, toimintatavat ja -periaatteet vaikuttavat kuntien itsehallinnollisiin mahdollisuuksiin hallita toimintakykyään sekä taloudellisesti että sosiaalisesti.

III TUTKIMUKSEN KÄSITTEELLINEN VIITEKEHYS

Yleiskuva pääkäsitteistä

Keskeisiä käsitteitä ovat julkisen hallinnon hallintotasojen väliset suhteet, kunnallinen itsehallinto, kunta- ja palvelurakennemuutoksen kolme uudistushanketta eli supertuotetta, luottamus ja epäluottamus instituutioiden välisessä toiminnassa sekä valtion ohjausprosessin sopeuttaminen kuntien muutosvaiheeseen. Kunnan ja valtion välisen institutionaalisen luottamuksen varaan rakentuvan teoreettisen viitekehyksen määrittelyillä sekä empiirisen tutkimuksen analyysillä osoitetaan kunnan ja valtionhallinnon välisen luottamussuhteen haasteellisuus suhteessa kolmeen kunta- ja palvelurakenteen uudistamishankkeen kokonaisuuteen, sillä valtionhallinnon kaikilla tasoilla haetaan ja edellytetään luottamusta. Luottamus ilmenee kaksisuuntaisena (Harisalo & Miettinen 2010, 125) ja lähtee asukkaiden itsehallinnosta parlamentaariseen vallan käyttämiseen tai päinvastoin. Ilmosen ja Jokisen (2002) mukaan luottamuksella on turvallisuudentunnetta luova ja lisäävä vaikutus ja se valaa tutkijoiden mukaan uskoa kaikenlaisten yhteiskunnassa toistuvien toimintojen pitävyyteen. Tutkijoiden Helveen, Nikkilän ja Paasivaaran, Ikola-Norrbackan ja Salmisen luottamukseen liittyvien tutkimustulosten perusteella kuten myös luvussa II.2 perusteluihin viitaten ei tätä tutkimusta haluttu rajata pelkästään kuntien luottamuksen kartoittamiseen mainittuihin kolmeen valtiolliseen politiikkaohjelmaan.

Helveen (2009, 256, 259) mukaan luottamus on yksilön ja yhteisön välinen tunneperäinen sidos. Nikkilän ja Paasivaaran (2007, 79) mukaan luottamus on yhteisössä syntyvä odotus säännönmukaisesta ja rehellisestä käyttäytymisestä ja se on myös tunne, vaikutelma tai käsitys siitä, kuinka ihminen suhtautuu toisiin ihmisiin ja asioihin organisaatiossa. Luottamuksella on yhteiskunnallista järjestystä rakentava merkitys, sillä ilman luottamusta yhteiskunnan sosiaalinen järjestys hajoaa (Helve 2009, 259). Ikola-Norrbackan ja Salmisen (2009, 30) mukaan luottamus on sekä moraalinen arvo että viranomaishyve eikä hallinto ole kansalaisten silmissä legitiimi, mikäli luottamus demokraattista hallintoa kohtaan puuttuu. Tutkijoiden mukaan luottamus kertoo myös organisaation maineesta.

Edellä esitetyt luottamuksen syntymisen ja yhteiskunnallisen merkityksen perusteet ovat taustatekijöitä sille, miksi tutkimuksen yhdeksännessä luvussa halutaan saada käsitys myös puheenjohtajien ja kunnanjohtajien luottamuksen määrästä niiden ministeriöiden viranomaisiin, jotka vastaavat kyseisistä politiikkaohjelmista. Edellisten tutkijoiden näkemyksiä täydentää Kohn (2008, 9–10), joka toteaa, että luottamus merkitsee ennakoitavaa käyttäytymistä, joka syntyy keskinäisestä kanssakäymisestä sekä yhteistyöstä, jossa tietoa välittyy ja toimijat mukauttavat valintojaan perustaen ne yh-

teisiin tosiasioihin. Tästä syystä halutaan tutkia, minkä verran vastaajat ovat tekemisissä ministeriötason instituutioiden kanssa sekä kartoittaa nykyistä kunnan ja valtion välisen suhteen luonnetta. Nämä sekä kolmeen valtiolliseen politiikkaohjelmaan koettu luottamus luovat osaltaan pohjaa kunnan ja valtion väliselle suhteelle seuraavaa vaalikautta koskien siltä osin kuin luvussa II.2 on esitetty.

1 Julkisen hallinnon hallintotasojen väliset suhteet

Julkisen vallan organisaatiot, joita kutsutaan julkiseksi sektoriksi, voidaan jakaa seuraaviin ryhmiin: varsinainen valtio-organisaatio, itsehallinnolliset julkiset organisaatiot sekä muut julkiset organisaatiot (Etelälahti ym. 2008, 15). Institutionaalista rakenteesta huolimatta valtio on ihmisyhteisö, joka käyttää määrättyllä alueella omintakeista ja pysyvää valtaa myös itsehallinnollisiin julkisorganisaatioihin, kuntiin (Etelälahti ym. 2008, 14). Etelälähdén ym. (2008,18) mukaan julkinen hallinto tarkoittaa yhteiskunnassa sitä, millaisia päätöksiä ja toimia poliittisten luottamuselinten alainen hallinto-organisaatio tekee eli lyhyesti sanottuna hallinto on eri tasoilla tapahtuvaa politiikan toimeenpanoa. Käytännössä valtio ohjaa ja valvoo kuntien toimintaa, ja suuri osa kuntien tehtävistä on lakisääteisiä (Etelälahti ym. 2008, 41). Kuntien näkökulmasta asiaa tarkastellen on kunnilla Jyrängin (2003, 104) mukaan perustuslain 121 pykälän (L11.6.1999/731) nojalla itsehallinto ja erillisyys valtionhallinnosta sekä kunnan tietty riippumattomuus valtiosta. Tämä merkitsee toisaalta sitä, että kunta voi itsehallintovaltansa puitteissa määritellä, miten se valtion antamat tehtävät toteuttaa.

Edellisestä huolimatta merkitsee valtion sisäinen suvereenisuus Jyrängin (2003, 86) mukaan sitä, että valtiovalta on valtion sisäpuolella korkein oikeudellinen valta, mikä tarkoittaa sen olevan kaiken muun vallan yläpuolella. Valtiolla on siten kelpoisuus yksinomaisesti organisoida alueellaan järjestys ja valtiolla on suvereenisuuden ytimenä viime kädessä myös perustuslainsäätämisvalta. Poliittinen toimijoita ja organisaatioita koskeva lainsäädäntövalta kuuluu perustuslain 2.1 pykälän mukaan kansaa edustavalle eduskunnalle (Jyränki 2003, 104), joten valtiolla on näin ollen kuntien suhteen lainsäädäntövalta ja tehtävienantovalta. Kuten Jyränki (2003, 105) toteaa, ovat pääsääntöisesti kaikki valtiosuvereenisuuden rajoitukset myös demokratian rajoituksia. Juuri valtion suvereenin ja kunnallisen itsehallinnon toisiinsa kietoutuneisuuden vuoksi näiden kahden instituution suhteen luonteen olisi hyödyllistä perustua mahdollisimman syvään luottamukseen myös hallinnon sekä kunta- ja palvelurakenteiden uudistamispyrkimyksissä.

Myös tasavallan presidentillä ja valtioneuvostolla on joitain tehtäviä, joissa on kysymys lainsäädäntövallasta. Perustuslain 68 pykälän mukaan valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministerin johta-

mia ministeriöitä ja kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ylin toimeenpanovalta on jaettu tasavallan presidentin ja hallituksen välillä, mutta vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen jälkeen hallituksen asema on vahvistunut sekä kansallisessa hallinnossa että EU-asioissa (Valtiovarainministeriö 2010, 23.11.2010; L 11.6.1999/731).

Toimeenpanovaltaansa perustuen Valtioneuvosto käsitteli 17.6.2010 eduskunnalta saamansa kirjelmän, joka koski marraskuussa 2009 eduskunnalle kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annettua selontekoa (Valtioneuvosto 2009b, tiedote 145/2009) ja siinä eduskunta antoi selkeän tukensa Paras-uudistuksen sovitulle etenemiselle, joten kunta- ja palvelurakennemuutusta jatketaan hallitusohjelman, selonteon ja uudistusta koskevan puitelain (L 9.2.2007/169) pohjalta. Eduskunnan kirjelmässä todetaan uudistustyön painottuvan jatkossa tuottavuuden ja toimintojen tehostamiseen (Valtioneuvosto 2009b, tiedote 145/2009). Jyränki (2003, 52) toteaa, että vaikuttavimmillaan auktoriteettiasemat ovat lainsäätäjän asemia ja laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta, puitelaki (L 9.2.2007/169) ja kuntajakolaki (L 29.12.2009/1698) ovat tästä osoituksena. Valtioneuvoston selonteossa (11/2009) kunta- ja palvelurakennemuutuksesta tähdennetään, että palvelujen uudistamisen edellytys on, että nekin kunnat, jotka eivät vielä ole tehneet päätöksiä puitelain edellyttämistä rakenteellisista ratkaisuista, tulisivat tekemään ne nopeasti. Tämän takia valtioneuvosto saisi selonteon mukaan toimivallan velvoittaa kunnat sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan yhteistoimintaan vuoden 2013 alusta lukien (Valtioneuvosto 2009b, tiedote 145/2009).

Koska luottamuksen on todettu liittyvän läheisesti instituutioiden väliseen vuorovaikutukseen sekä niiden omien että yhteisten intressien edistämiseen, on tarpeen tutkia myös mainittujen kolmen kunta- ja palvelurakennemuutukseen sisältyvän uudistuksen vastuuministeriöihin kohdistuvaa luottamusta, kuntien edustajien luottamusta valtioon. Toinen peruste tutkia kuntien luottamusta ministeriöihin on Stenvallin ym. (2009, 147, 153) kunta- ja palvelurakennemuutuksen suunnitteluvaiheen loppuarvioinnissa tekemä huomio siitä, miten kunnat suhtautuivat sisäasiainministeriön erityisen vaikean taloudellisen aseman kunnille järjestämiin arviointiryhmiin, joiden tehtävänä oli laatia selvitys kunnan mahdollisuuksista turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut. Tutkijat toteavat, että toteutetun arviointimenettelyn tiimoilta oli suhtautumisesta tunnistettavissa kuntien epäluottamus ja epävarmuus toista neuvotteluosapuolta, ministeriötä, kohtaan siitäkin huolimatta, että lähtökohtana on ollut tasavertainen yhteistyö. Edelliseen eli valtioon suhtautumiseen liittyen voidaan viitata Ciancuttin ja Stedingin (2000, 47–48) havaintoon. Sen mukaan vuorovaikutuksen

olemuksen määrittelevät siitä saadut kokemukset ja se, millaisin toimintaperiaattein ja -tavoin kummatkin intressejään tavoittelevat.

2 Kunnallinen itsehallinto

2.1 Kunnallisen itsehallinnon käsite

Heurun, Mennolan ja Ryytäsen (2008) mukaan kunnalla tarkoitetaan pelkästään paikallista itsehallintoyhteisöä eli perustuslaissa ja kuntalaissa tarkoitettua kuntaa. Perustuslain mukaan Suomen kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon (121 §) ja kunnan valtuustolla on lain mukaan yleinen toimivalta kunnan päätösvallan käyttämiseen. Kunnallinen itsehallinto on tutkijoiden mukaan oikeudellinen käsite, jolla tarkoitetaan sitä, että tietyn maan sisällä paikalliset yhdyskunnat ja peruskuntaa laajemmat tai pienet alueelliset yhteisöt päättävät ja huolehtivat oikeudellisesti määritellyn valtapiirin sisäpuolella omista asioistaan. Itsehallinnollinen kokonaisuus muodostuu alueellisten, poliittisten, toiminnallisten, taloudellisten ja oikeudellisten tekijöiden yhteisvaikutuksen seurauksena. Puolueiden rooli on kunnallisen itsehallinnon kannalta välttämätön, sillä ne mahdollistavat erilaisiin arvoihin perustuvan järjestäytyneen käsityksen, jonka perusteella tehdään kunnallispoliittiset ratkaisut. Kuntalain 23 pykälän mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Se valvoo myös kunnan etua ja, ellei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. Kunnanjohtaja tai pormestari johtaa kuntalain 24 pykälän mukaan kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Kuntayhtymä on kuntien yhteisten pysyväisluonteisten tehtävien hoidossa yleisimmin käytetty yhteistyömuoto ja se on erillinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jolla on oma hallinto ja talous. (Heuru, Mennola & Ryytäsen 2008, 17, 34, 215–216, 271.)

2.2 Kuntien itsehallinto kunta- ja palvelurakennemuutoksessa

Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista korostaa hallinnolle asetettujen vaatimusten muuttumista, yhteistyön lisäämistä, yhteen sovittavaa otetta sekä ohjausjärjestelmiin liittyviä muutostarpeita (Valtioneuvosto 2005, 4–5). Valtionhallinnon tuottavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa edellytetään suunnitelmallisuutta sekä seurantaa (L 13.5.1988/423, 12 §) ja Kauppinen (2011, 88) puolestaan toteaa kuntien itsehallinnollisessa asemassa tapahtuvien muutosten vaikuttavan suoraan ennakoarvioinnin käyttöön. Samaan aikaan, kun kuntien liikkumavara lisääntyy lisääntyvät myös lainsäädännöllä kunnille osoitettavat vaatimukset ja tämän seurauksena Kauppinen mukaan vähenevät kuntien mahdollisuudet vaikuttaa tulevaisuu-

teensa. Asiakaslähtöiset ja kunnan itsehallintoa korostavat osallistumistavat eivät voi toteutua, jos kunnilla ei ole taloudellisia resursseja luoda vaihtoehtoja. Tämä näkyy myös ennaltaehkäisevän työn sijasta korjaavan toiminnan korostumisena (Jalonen 2007a, 267; Möttönen 1997, 362.)

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen loppuarvioinnissa todetaan, ettei kunta- ja palvelurakenteille ole esitettävissä täysin yksiselitteistä perustetta tai esitetyt perusteet riippuvat kulloisestakin näkökulmasta. Kuntaliitoskeskustelun todetaankin keskittyneen vahvasti joko puolta- viin tai vastustaviin kannanottoihin ja uudistuksen toteutus mielletään voimakkaasti kunta–valtio- suhteeseen vaikuttavaksi asiaksi. (Valtiovarainministeriö 2009, 19, 58). Keskusteltaessa kuntara- kenteesta keskustellaan samalla kuntien itsehallinnosta ja voimakas vaatimus kuntien elinvoimai- suudesta sekä elinkelpoisuudesta merkitseekin Laamasen (2007, 11) mukaan itsehallintokäsityksen muuttumista. Perustuslaissa säädetyt perusoikeudet turvaavat itsemääräämisoikeuden laajuuden (Jyränki 2003, 49). Tämä näkökulma on kunta- ja palvelurakennemuutoksen suhteen mielenkiin- toinen, sillä kunnan itsehallinto perustuu perustuslain 121 pykälän mukaan kunnan asukkaiden, yk- silöiden, itsehallintoon.

Kuntien määrän väheneminen tekee toiminnallisista yksiköistä suurempia ja seudullisten päätöseli- mien kasvaminen voi Kauppisen (2011, 89) mukaan johtaa myös siihen, että sosiaali- ja terveysalan asiantuntemus hajaantuu ylikunnallisiin organisaatioihin, jolloin tällä toimialalla on entistä vähäi- sempi poikkihallinnollinen kosketuspinta kunnassa. Heuru ym. (2008, 105) toteavat modernin hy- vinvointivaltion tehtäväjoukon olevan niin laajan, että se edellyttäisi julkisen hallinnon eri toimijoi- den välistä monipuolista yhteistyötä. Samansuuntainen huoli käy ilmi kuntien edustajien haastatte- luissa kunta- ja palvelurakennemuutoksen loppuvaiheen arvioinnista. Arvioinnissaan Stenvall ym. (2009, 58) toteavat, että kuntien edustajat pyrkivät uudistuksen edetessä hahmottamaan ministeriö- tasolla tapahtuvaa poikkihallinnollista koordinaatiota ja ohjauksen linjakkuutta. Epävarmuus perus- tuu arviointitutkimuksen tehneiden tutkijoiden mukaan siihen, että osassa kuntia valtion viestit koe- taan epäselvinä ja jopa ristiriitaisina. Erityisenä uudistusta hidastavana tekijänä mainitaan kes- kushallinnon poliittisen johdon ja virkamieskunnan keskenään ristiriitaiset tulkinnat puitelainsää- dännöstä, kun kyse on kuntien uudistustoimenpiteitä koskevasta päätäntävällästä. Lisäksi kuntien edustajat ilmaisivat epävarmuutta muun muassa siitä, mikä on uudistuksen todellinen, tarkoitettu vaikutus ensinnäkin kuntapalveluihin ja toiseksi kunnan talouteen.

Kunnan ja valtion viranomaistenkaan suhde ei ole Heurun ym. (2008, 105) mukaan ristiriidaton, sillä kunnat eivät ole valtio-organisaation ”alaisia”, vaikka lakisääteisten tehtävien hoitajina ne toi- meenpanevat valtionhallinnon säätämiä normeja ja tehtäviä. Työnjaon sattumanvaraisuus ja yhden-

mukaisten järjestelmien puuttuminen näkyy sekä yleisellä tasolla että hallinnonaloittain (Heuru ym. 2008, 105.) Huotar in (2009, tiivistelmä, 198) mukaan kunta- ja palvelurakennemuutos tuottaa tutkimuksen mukaan henkilöstölle kuitenkin mahdollisuuden tutkailla olemassa olevia käytänteitä eri toimintakulttuurien yhdistyessä ja yhteistyöllä sekä osaamisen johtamisella on mahdollisuus löytää tuottavampia ja asiakaslähtöisempiä palveluprosesseja.

Heurun ym. mukaan paikalliseen itsehallintoon kuuluu kuntien oikeus vapaasti itse päättää, tekevätkö ne yhteistyötä toisten kuntien tai muiden tahojen kanssa ja millä tavoin. Tämän periaatteen vastaisesti on nk. Paras -lakiin (L 9.2.2007/169, 5 §) sisällytetty yksityiskohtaisia määräyksiä kuntien yhteistoiminta-alueen muodosta ja asukasohjasta. Selvityksien tekeminen laissa säädetyllä tavalla ja aikataululla on mahdollista, mutta kuntalain (17.3.1995/365, 3 §) mukaan kunnat voivat yhteistyöjärjestelyissään edetä kuten tahtovat (Heuru ym. 2008, 266.) Valtiovarainministeriön valtiosihteeri Rauhi o (Kuntakompassi 3/2005, 22) toteaa suuren osan kunnista ajautuvan lähivuosina sellaisiin ongelmiin, joita valtion taloudellinen apukaan ei ratkaise: mikäli rahoitus turvattaisiin nostamalla valtion rahoitusosuutta, tulisi heikoimmista kunnista pelkkiä lakisääteisten palveluiden jakelij oita. Kunnallisella itsehallinnolla ei enää olisi merkitystä.”

Kuntien siirtäessä järjestämisvastuun sekä sosiaali- että terveydenhuollon yhteistoiminta-alueelle on arvioitu 60–70 prosenttia kunnan vuosibudjetista siirtyneen yhteistoiminta-alueen hallinnoitavaksi. Tämä on itsenäisten kuntien toiminnan kannalta arvioituna merkityksellinen seikka eikä vähäisimpiä tekijöitä ole henkilöstön mukana kunnista etääntynyt asiaosaaminen sekä asiaan perehtyneiden luottamushenkilöiden väheneminen. (Heinämäki 2011, 34–35.) Yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveystalv eluita koskevassa tutkimuksessa nousi vielä vuonna 2010 esiin viestintään, ohjaukseen ja myös sopimuksen tekovaiheeseen liittyviä haasteita, joista kunnan päätösvallan kannalta eräs olennaisimpia on se, mitä järjestämisvastuun siirtäminen käytännössä tarkoittaa (Heinämäki 2011, 40). Sosiaali- ja terveydenhuollon piirimallin tavoitteena oli sosiaali-, terveys- ja erikoissairaanhoidon palvelujen integroiminen samaan organisaatioon ja järjestämisvastuun siirtäminen piirille ja piiriin väestöpohjaksi esitettiin vähintään 100 000 asukasta. (Stenvall ym. 2008, 21.)

Puutteet ministeriöiden sisäisen ja ulkoisen toiminnan koordinoinnissa, poikkihallinnollisen yhteistyössä ja seurannassa eivät ole jääneet välittymättä kunta–valtio-yhteistyön tasolle ja sama koskee niistä seuraavia käytännön toimintatapoja. Luottamussuhde osapuolten välillä rakentuu pitkän ajan kuluessa, ja toiminnan tehokkuus ja sujuvuus näyttäytyvät sinällään arviointiarvoina. (Lumijärvi & Kaarlejärvi 2000, 3.) Suhtautuminen kuntien itsenäisyyteen on vaihdellut Niemelän, Knuutisen, Kainulaisen ja Malkin (1994, 35–36) peruspalveluihin liittyvän tutkimuksen mukaan Suomessa

voimakkaasti eikä rajanveto myöskään valtionhallinnon informatiivisen ja sitovan ohjauksen välillä ole selvä.

Annisonin ja Wilfordin (1998, 1–2) mukaan organisaatioissa työskentelevien ihmisten välinen vuorovaikutus korostuu luottamukseen liittyvissä tutkimuksissa, ja niissä käyttäytymisellä todetaan olevan keskeinen merkitys instituution sisäisen ja ulkoisen luottamuksen syntyisessä. Kunta-Suomi 2004 -tutkimuksessa tarkasteltiin kuntapäätäjien suhdeverkoston ja kunta-valtionäkemyksen yhteyttä, ja siinä osoittautui, että pienimmissä kunnissa kritiikki valtion toimenpiteitä kohtaan oli voimakkainta ylittävä valtaa käyttävien keskuudessa ja juuri näissä pienimmissä kunnissa keskeiset päättäjät olivat myös tiheimmin yhteydessä valtakunnallisiin tahoihin. Vähemmän tyytyväisiä olivat ne, jotka eivät pitäneet yhteyttä valtion laitoksiin. Suurissa kunnissa voimakkain kritiikki suunnattiin subjektiivisten oikeuksien säätelyä kohtaan. (Helander, Pikkala, Sandberg & Grönholm 2003, 107, 111.) Ulkoiset institutionaaliset järjestelyt, kuten lait ja kollektiiviset neuvottelumekanismit, vaikuttavat luottamuksen vahvuuteen, ja tutut käytännöt, säännöt, niiden sovellukset ja tunnetut vaikutukset helpottavat kanssakäymistä. Luottamus puolestaan nähdään välittömänä ja henkilökohtaisena yhteytenä, jolloin se on annettu riippumatta siitä, onko se ansaittua tai ei, koska sitä epäillään harvoin (Ilmonen & Jokinen 2002, 91.)

Kuntayhdistymisprosessin seuranta tutkimuksella on osoitettu, että mahdollisissa kuntaliitoskeskusteluissa on tärkeää tunnistaa eri näkökulmat ja intressit mielipiteiden takaa. Taloudellisen aspektin ohella alueellisella identiteetillä on merkitystä liitoksen toteutumiselle tai toteutumatta jäämiselle. Kuntaliitostutkimusta tehneiden Zimmerbauerin ja Kahilan (2006, 40–41) mukaan arvojen merkitys on vähintään yhtä suuri kuin taloushyötyjen ja niinpä kunta- ja palvelurakennemuutoksen eteenpäin viemiseksi on valtion hyödyllistä sanelun sijaan keskustella kuntien kanssa ja ennen kaikkea kuunneltava kuntia.

Rauhion (2005, 22) kuntien ongelmiin liittyvään ennusteeseen viitaten tarvitaan Kauppisen (2011) mukaan kunnissa toisaalta muutosvalmiutta ja kykyä sulauttaa ennakoarviointi osaksi kunnan omia päätöksenteko- ja toimeenpanorakenteita. Yhteistyörakenteiden puuttuminen ja poikkihallinnollisen toimintakulttuurin vähäisyys vaikeuttavat toiminnan vaikuttavuuden tunnistamista. Muutoksessa tarvitaan ennakoarviointiin liittyvää useiden vaihtoehtojen välillä tehtävää päätösten valmistelukulttuurin muutosta, yhteiseen hyvään pyrkimistä sekä uusien työkalujen käyttöön ottamista. Näillä nähdään mahdollisuus varautua ja vaikuttaa tulevaisuuteen ”ottamalla tulevaisuus haltuun ja kohdata ilkeät ongelmat jäsentämällä ne ennakoarviointimenetelmää hyödyntäen”. (Kauppinen 2011, 93, 104–105.)

Jotta edellä mainittu on mahdollista, on Ankersmitin ja Te Velden (2004, 147) mukaan hyvinvointivaltiossakin sallittava itselleen erilaisia epäilyjä, väittelyjä ja keskusteluja. Kuten tutkijat toteavat läpäisee luottamus kaikki sosiaaliset järjestelmät ja niiden ääneen lausumattomat suhteet kuten esimerkiksi tehtävienjaon, modernien instituutioiden vastuut ja asiantuntijuuden. Erityisen tärkeätä tämä on kunta-valtiosuhteessa, koska yksittäisen kunnan hallinnon tulevaisuuteen suuntautuvaa ohjausta tapahtuu monelta taholta, mutta valtion taholta se tapahtuu muodollisesti lailla. Jokainen laki, joka koskee kunnallishallintoa, on ohjausta. Kunnallisilla toimielimillä, johtavilla viranhaltijoilla ja sidosryhmillä on puolestaan kunnan sisäisessä hallinnossa tosiasiallista ohjausvaltaa (Heuru ym. 2008, 230.) Valtion ohjauksen kiristyminen on seurausta globalisaatiosta ja ylikansallisuudesta ja syitä sille, että kuntien toimintaa tarkastellaan julkisen talouden kiinteänä osana (Haveri, Stenvall & Majoinen 2011, 73). Euroopan Unioniin jäsenyyttä koskien Myllymäki ja Kalliokoski (2006, 248–249) esittävät kolme merkittävää kuntien itsehallintoon liittyvää ulottuvuutta: ensiksi Euroopan Unioni ei sopimuksissaan tunne kunnallisen itsehallinnon suojaa, toiseksi kunnat nähdään objekteina, joiden on hoidettava niille annetut tehtävät ja kolmanneksi Euroopan Unionin lainsäädäntö edellyttää, että jäsenvaltiot vastaavat myös kuntia koskevien lakien toimeenpanosta.

3 Kunta- ja palvelurakennemuutoksen kolme politiikkaohjelmaa

3.1 Paras-hankkeen taustaa

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen arvioinnissa (Valtiovarainministeriö 2008, 21) todetaan, että kuntien toimintaympäristön muutoksiin liittyvät tarpeet tunnistettiin jo vuonna 2000, kun sisäasiainministeriön toimesta käynnistettiin SEUTU-kokeilu. Päätösasiakirjassa todetaan kuntarakenne erääksi julkisen hallinnon keskeisistä ongelmista, rakenteiden muutosten olevan erittäin hitaita ja ilmaistaan yhä useammilla pienellä kunnalla olevan lisääntyviä vaikeuksia järjestää asianmukaisia palveluja. Vaihtoehtoisena tienä nähdään kuntien yhteistyö. (Valtiovarainministeriö 2009, 17. Päätös seutuyhteistyökokeilun käynnistämisestä 20.11.2000.) Airaksisen, Haverin ja Vallon (2005 teoksessa Valtiovarainministeriö 2008, 21) arvioinnin mukaan SEUTU-kokeilun ministeriön asettamiin tavoitteisiin liittyvät tulokset olivat vähäiset ja nämä havainnot johtivat Stenvallin, Vakkalan, Syväjärven ja Tiilikaisen mukaan (teoksessa Valtiovarainministeriö 2008, 21) tilanteen uudelleen arviointiin ja sen seurauksena käynnistettiin vuonna 2005 uusi interventio, kunta- ja palvelurakennemuutos.

Kuntaliiton esittämä uudistuksen vaiheistus esitellään kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen loppuarvioinnissa (Valtiovarainministeriö 2009, 18–19). Sen mukaan uudistus jakaan-

tuu kolmeen vaiheeseen: suunnittelu- ja lainsäädäntövaihe, toimeenpanosuunnitelmien ja kaupunkiseutusuunnitelmien laatiminen ja täytäntöönpanon valmistelu sekä kolmantena uudistuksen täytäntöönpanon vaihe. Tällä hetkellä uudistuksen suunnitelman mukaisesti tarkasteltuna on meneillään toimeenpanovaihe.

3.2 Paras-hanke

Kuten edellä todettiin, on kunta- ja palvelurakennemuutostuksella historiallinen taustansa vuodesta 2000 lähtien ja vuodesta 2005 valtionhallinto on myös edellyttänyt kuntien tutkivan omaa selviytymiskykyään. Stenvallin ym. (2008, 24) arvioinnin mukaan keskeinen sysäys hankkeelle oli eduskunnan hallintovaliokunnan tekemä havainto kuntien lakisääteisten tehtävien ja tuloperustan vakavasta epätasapainosta. Se pyysi perustuslain 47.2 pykälään vedoten 12.11.2004 sisäasiainministeriöltä kirjallisen selvityksen siitä, mitkä ovat kuntakentän, myös yksittäisen kunnan taloudelliset mahdollisuudet selviytyä asianmukaisesti tehtävistään ja velvoitteistaan. Esille nostettuihin ongelmiin ja toimenpidevaatimuksiin oli sisäasiainministeriön ja hallituksen vastauksena kunta- ja palvelurakennemuutostuksen nimen saanut hanke, Paras-hanke. Hallitusohjelmassa tästä asiasta ei ollut mainintaa. Hanke syntyi nopeasti ja luultavimmin kuntatoimijoiden näkökulmasta ainakin osittain ennakoimattomalla tavalla (Stenvall ym. 2008, 24.) Tavoitteena on ennen kaikkea palvelurakenteiden uudistus ja palveluiden toteutuksen turvaaminen. Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 2/2006, vp., s.8 teoksessa Ryynänen 2008, 25) painotetaan, että ”jatkovalmistelun tulee tapahtua ensisijaisesti palvelujen turvaamisen, kehittämisen ja hyvinvoinnin vahvistamisen näkökulmasta, ei organisaatioista ja hallinnosta käsin” (Ryynänen 2008, 21,23, 25.) Kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetulla puitelain luonteisella lailla (L 9.2.2007/169) luotiin edellytyksiä kuntien vastuulle jääneen uudistuksen toteuttamiselle.

Monissa kustannuskeskeisissä asioissa tavoitteina ovat sekä syvempi yhteistyö naapurikuntien kesken että pitkäjännitteiset ja nykyistä isompien alueiden yhteistoimintasuunnitelmat (Valtiovarainministeriö 2011). Hallituksen iltakoulun muistioon 21.11.2007 sisältyy muiden muassa seuraavia asioita: ensiksikin kunnille annettavassa palautteessa tullaan kiinnittämään huomiota kuntajaon muutoksen seurauksena syntyvien kuntien taloudelliseen pohjaan ja siihen, jääkö yhdistymishankkeiden ulkopuolelle sellaisia kuntia, jotka työssäkäyntialueen yhtenäisyyden tai muun puitelain mukaisen perusteen mukaan luontevasti kuuluisivat osaksi yhdistymishanketta. Toiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä ammatillisen koulutuksen yhteistoiminta-alueiden taloudellisia toimintaedellytyksiä arvioidaan, kun alueiden muodostamispäätökset on tehty. Kolmanneksi toiminnan tuottavuutta parannetaan Puitelain mukaisesti myös tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämi-

sessä ja tuottamisessa. Neljänneksi tästä talouden lähtökohdasta tullaan arvioimaan myös kuntia, jotka jo ennen lain voimaantuloa täyttivät kuntajaotuksen ja yhteistoiminta- alueiden väestöpohjan. Viidenneksi muistiossa todetaan kaupunkiseutusunnitelmien yksityiskohtaisemmasta ja seutukuntia koskevasta arvioinnista, joka valmistuu vuoden 2007 loppuun mennessä: kullekin kaupunkiseudulle annetaan palaute arvioinnin valmistuttua vuoden 2008 alkupuolella ja erityistä huomiota tullaan kiinnittämään siihen, vastaavatko suunnitelmissa ehdotetut tavoitteet ja keinot seudun asumisen, maankäytön ja liikenteen haasteisiin ja paranevatko asukkaiden mahdollisuudet palvelujen käyttöön yli kuntarajojen. Lisäksi huomiota kiinnitetään siihen, ovatko seudun kunnat sitoutuneet tavoitteiden ja keinojen toteuttamiseen sekä yhteistyön syventämiseen, ja onko päätöksentekojärjestelmä olemassa ja toteuttamisen aikataulu selkeästi sovittu. Palauteprosessiin osallistuvat eri ministeriöt ja Suomen Kuntaliitto (Valtioneuvosto 2007a, Hallituksen iltakoulu 21.11.2007, 9. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen eteneminen ja jatkototeutus.)

Erityistä huomiota on pitänyt kiinnittää palvelurakenteen ohella kuntarakenteeseen. Edellä esitettyyn perustuen on nähtävissä, että kuntien odotettiin jo aiemminkin arvioivan omaa selviytymiskykyään rohkein vedoin ja oletettiin, ettei pelkillä muodollisilla selvitys- ja toimeenpanosuunnitelmillä olisi taloudellisista ja tuotannollisista haasteista selvitty. Stenvall ym. (2008, 20) toteavat, että perimmiltään kunta- ja palvelurakennemuutuksessa on hahmotettavissa yhteiskunnallisten muutosten vuoksi syntynyt tarve löytää sellaiset rakenteet kuntiin, jotka sopivat yhteen ympäristön kanssa. Tässä viitekehyksessä ja suhteessa kuntaliitoksiin on Stenvallin ym. mukaan kuntien välinen yhteistyö nähty joko vaihtoehtona itsenäisyyden säilyttämiseen tai välivaiheena kuntien yhdistymiselle (ks. myös Rauhio 2005, 22).

Valtiovarainministeriön tilaamassa kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen loppuarvioinnissa (Stenvall ym. 2009, 65) todetaan, että uudistuksen keskeiset strategiset tavoitteet ovat liittyneet kunta- ja palvelurakenteen vahvistamisen ohella turvaamaan palvelujen saatavuuden ja järjestämisen rakenteellinen pohja. Tämä todentuisi varmistamalla yhdenvertaisuuden toteutuminen palveluissa sekä varmistamalla olemassa olevien voimavarojen tehokas käyttö. Näiden lisäksi erityisesti toiminnallisia tavoitteita ovat olleet kuntapalvelujen tuotantotapojen kehittäminen, rahoitus- ja valtiosuusjärjestelmän reformointi sekä julkishallinnollisten toimijoiden välisen työnjaon tarkistaminen. Edellytykset uudistukselle luotiin laeilla, joista hallitus syksyllä 2006 antoi esitykset eduskunnalle. Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta, puitelaki (L 9.2.2007/169), tuli voimaan helmikuussa 2007 ja on voimassa vuoden 2012 loppuun. Kuntajakolaki (L 29.12.2009/1698) tuli voimaan joulukuussa 2009.

3.3 Sosiaali- ja terveystieteiden uudistus

Taloudellisen toimintaympäristön muutos pakotti pitkään keskustelun aiheena olleeseen sosiaali- ja terveyspalvelujen rakennemuutokseen jo 1990-luvun alussa. Sosiaali- ja terveysministeriö reagoi muutostilanteeseen perustamalla työryhmän 1992 ja selvitysmieshankkeen vuonna 1993 (Stakes 1996, 9.) Stakesin raportissa (1996, 9, 29–39) Leppo, Lehto ja Kokko toteavat kuntien palvelurakenteiden kehittyneen pitkän ajan kuluessa ja esittelevät tuolloisia kustannus- ja palvelurakennetta selittäviä tekijöitä. Esimerkkeinä niistä voidaan mainita seuraavat selittävät tekijät: yhteisessä kuntayhtymässä olevien kuntien palvelurakennetkaisu vaikuttavat samaan kuntayhtymään kuuluvien kuntien mahdollisuuksiin valita omat palvelurakennetkaisunsa sekä ettei jonakin poikkileikkaushetkenä olevaa palvelurakennetta ole syytä mitata vain suhteessa tuona hetkenä oleviin palvelutarpeisiin tai ikärakenteeseen. Palvelurakennetta ei vuonna 1996 raportin mukaan katsota voitavan tehdä hetkessä, vaan sitä oli tutkijoiden näkemyksen mukaan arvioitava myös lähitulevaisuuden ja väestörakenteen kehityksen näkökulmasta.

Peruspalveluohjelmaa valmistelevan ministerityöryhmän (2005, 2) mukaan hallitus käynnistää kunta- ja palvelurakennemuutuksen, sillä kuntien vastuulla olevien palveluiden järjestämiselle on saatava alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen riittävä väestöpohja. Tarkoituksena on luoda toimiva palveluverkko, kiinteyttää yhteistyötä eri palvelujärjestelmien kesken ja samanaikaisesti arvioidaan palvelujen ohjaus-, kehittämis- ja tutkimusjärjestelmiä. Erikoissairaanhoidon kuuluu laajan väestöpohjan edellyttämiin palveluihin. Kunta- ja palvelurakennemuutuksen toteutuksessa turvataan palveluiden tarjonta molemmilla kotimaisilla kielillä. Hallitus asettaa valtiosihteerityöryhmän, joka huhtikuun 2005 loppuun mennessä valmistelee uudistusta peruspalveluohjelmaministerityöryhmän arvioitavaksi. (Valtiovarainministeriö 2005.)

Toukokuussa 2005 asetettiin kunta- ja palvelurakennemuutushanketta johtamaan peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä ja siihen nimettiin projektipäällikkö. Työryhmän esittämät kolme mallia, peruskunta-, alue- ja piirimalli, kariutuivat, mutta Kainuun maakunnan hallintokokeiluun sisältyvä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen ja tuottaminen maakunnallisen kuntayhtymän toimesta käynnistyi vuonna 2005. Muiden mallien kariuduttua tekivät tuolloiset hallituspuolueet kompromissin, jonka seurauksena syntyi esitys kunta- ja palvelurakennemuutuksesta ja sitä vauhdittamaan säädettiin puitelaki (L 9.2.2007/169). Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen kannalta puitelain keskeisimmät säädökset ovat sen viidennessä ja kuudennessa pykälässä. Puitelain viidennessä pykälässä on säädetty kuntien mahdollisuudesta perustaa yhteistoimintansa vahvistamiseksi toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuva yhteistoiminta-alue ja kuntalaki (L

17.3.1995/365, 76–77 §) puolestaan mahdollistaa erilaisia hallinnollisia ratkaisuja, mutta kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta.

Lailla säädetään myös laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaaminen kuntayhtymäpohjalta. Näille kunnat voivat antaa myös muita tehtäviä, kuten perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalipalvelut (L 9.2.2007/169, 6 §). Kuntien tulee kuulua näitä palveluita järjestäviin kuntayhtymiin, joille voidaan erikoissairaanhoidon ja erityishuollon lisäksi antaa myös näitä palvelukokonaisuuksia laajempi palveluiden järjestämisvastuu ja tämä pykälä mahdollistaa erikoissairaanhoidon ja erityishuollon rakenteiden yhdistämisen. Lisäksi puitelain seitsemännessä pykälässä annetaan suunnitteluvollisuus, joka liittyy mainittujen kaupunkiseutujen sekä pääkaupunkiseudun maankäytön ja liikenteen yhteensovittamiseen ja kuntarajat ylittävien palvelujen käytön mahdollisuuksien kohentamiseen.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen raportista (2009, 15–17) käyvät tiivistetysti ilmi myöhemmin kirjatut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevat tavoitteet ja suunnitelmat. Seuraavassa on poimittu niistä keskeisimpiä. Toimintaympäristön muuttumisen vuoksi oli Kansallisen terveydenhuoltoprojektin 2001–2007 tavoitteena tuoda nopealla aikataululla ratkaisuja terveydenhuollon moniin perusongelmiin ja samalla lisätä palvelujärjestelmän rakenteellista tehokkuutta. Selvä tavoite perusterveydenhuollolle oli siirtyä kohti aikaisempaa suurempia yksiköitä ja palveluiden järjestämisen väestöpohjia. Sen suosituksen mukaisesti väestöpohjan oli hyvä olla vähintään 30 000 asukasta. Raportissa todetaan, ettei toivottua mittavaa rakenteellista uudistumista kuitenkaan projektin aikana ja sitä tukeneilla hankkeilla saavutettu. Raportin (THL 2009, 15–17) mukaan sosiaalialalle perustettiin 2000-luvun alussa yhdeksän sosiaalialan osaamiskeskusta, jotka muodostavat koko maan kattavan tutkimus ja kehittämistoiminnan alueellisen verkoston. Kansallisen Sosiaalialan kehittämissuunnitelman (2003–2007) tavoitteena oli turvata palvelujen saatavuus kaikkialla Suomessa. Tavoitteeseen pyrittiin uudistamalla lainsäädäntöä, palvelurakenteita ja toimintakäytäntöjä. Kehittämissuunnitelma kiinnitti huomiota sellaisiin sosiaalihuollon erityispalveluihin, joita ei niiden luonteen tai vaadittavan erityisasiantuntemuksen mukaan ole tarkoituksenmukaista järjestää kaikissa kunnissa. Hankkeen myötä luotiin myös sosiaalihuollon kehittämissuunnitelmat, joilla tarkoitetaan sosiaalialan osaamiskeskukseen lukeutuvia seudullisia kehittämissuunnitelmia. (Oosi, Wennberg, Alavuotunki, Juutinen & Pekala 2009, 5.)

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen perustavoitteiden kannalta tärkeäksi ja myös paljon keskustelua herättäneeksi on noussut kysymys, siirtyykö sosiaali- ja terveystieteiden palveluiden järjestämisvastuu

peruskunnalta yhteistoiminta-alueelle silloin, kun yhteistoiminta-alue on kunnan ratkaisu. Järjestämisvastuunsa pois siirtänyt kunta jää kuin sivustakatsojaksi, eikä se voi tarttua uuden organisaation palveluiden määrittelyyn tai tuottamistapoihin kuten aiemmin, sillä toiminnallinen johtaminen on pääosin yhteistoiminta-alueen hallinnassa, ellei muuta ole sopimuksissa määritelty (Heinämäki 2011, 41, 43.) Heinämäki jatkaa, että vaihtoehtona järjestämisvastuun siirtymiselle voisi tällöin olla yhteistoiminta-alueen roolin ymmärtäminen palveluiden tuottamisen organisaatioksi, jolta kunnat edelleen erillisinä toimijoina hankkisivat palvelut omien valintojensa ja linjausten mukaisesti. Järjestämisvastuun tai sen siirtymisen käsitteitä tai tunnusmerkkejä ei ole yksityiskohtaisesti määritelty laissa, mutta puitelain perusteluissa järjestämisvastuu ja sen siirtyminen kuitenkin kuvataan. Nämä käsitteet ja periaatteet on selvitetty myös valtioneuvoston käsitellessä asiaa iltakoulussa 21.11.2007 syntyneissä asiakirjoissa. Asiakirjoista käyvät ilmi vahvempaan palvelupohjaan tähtäävät ja palveluiden järjestämiseen liittyvät väestöpohjavaatimukset kuten myös järjestämisvastuuseen liittyvät asiat. Näitä ovat palveluiden tarpeen, määrän ja laadun määrittäminen sekä tuotantotavasta päättäminen. Järjestämisvastuuseen kuuluu huolehtia palveluiden saatavuudesta ja yhdenvertaisesta saatavuudesta, mutta järjestäjä ei välttämättä tuota itse palveluja. Puitelailta ei muutettu kuntien rahoitusvastuuta, vaan se säilyy kunnilla. (Valtioneuvosto 2007, Hallituksen iltakoulu 21.11.2007. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen eteneminen ja jatkototeutus).

Lepon ym. raportin (Stakes 1996) mukaan palvelurakennetta ei pidetty mahdollisena tehdä hetkessä, vaan sitä oli tutkijoiden näkemyksen mukaan arvioitava myös lähitulevaisuuden ja väestörakenteen kehityksen näkökulmasta. Viitisentoista vuotta myöhemmin Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen toteuttama kuntakysely sosiaali- ja terveystieteiden palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta (THL 2009, 118) osoitti uudistuksen käynnistämisen näkökulmasta olevan kolmessa eri etenemisvaiheessa olevia kuntia: merkittäviä uudistuksia jo ennen kunta- ja palvelurakennelainsäädäntöä tehneet kunnat, lainsäädännön jälkeen ripeästi uudistuksia tehneet kunnat sekä hitaammin etenevät kunnat.

3.4 Hallitusohjelmien koulutuspoliittiset tavoitteet 2000-luvulle

Lipposen II hallituksen hallitusohjelman mukaan (Valtioneuvosto 1999, hallitusohjelma 15.4.1999) opetuksen ja kasvatuksen valtakunnallista ja koulukohtaista arviointia kehitetään. Ammatillisen koulutuksen kehittämistä pidetään kansallisesti ajankohtaisena ja merkittävänä tehtävänä ja siksi hallitus jatkaa ammatillisen koulutuksen arvostuksen parantamiseksi käynnistettyjä toimia. Tähän liittyvänä varmistetaan yhdessä työelämäosapuolten kanssa työssä oppiminen ja nuorisosaasteen ammatilliseen koulutukseen kehitetään näytöt osaamisen laadun varmistamiseksi. Lisäksi laajennetaan oppisopimuskoulutusta ja hallituskauden aikana palataan nuorisosaasteen koulutuskokeilujen tulok-

siin. Myös ammattikorkeakouluja koskeva lainsäädäntö uudistetaan ja ammattikorkeakouluissa keskitytään laatutason nostamisen lisäksi kunkin ammattikorkeakoulun profiilin vahvistamiseen sekä alueelliseen vaikuttavuuteen. Edelliseen liittyvänä tavoitteena on tehdä ammattikorkeakoulutuksesta tehdään korkeatasoinen kansainvälinen arviointi. (Valtioneuvosto 1999.)

Pääministeri Jäätteenmäen (17.4.2003) sekä pääministeri Vanhasen hallituksen ohjelman (Valtioneuvosto 2003, hallitusohjelma 24.6.2003) linjausten mukaan lukioita kehitetään yleissivistävänä oppilaitoksena sekä lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten yhteistyötä lisätään. Pienten lukioiden toimintaedellytyksiä tuetaan muun muassa lukioiden välisellä ja kuntarajat ylittävällä yhteistyöllä sekä laajentamalla verkko-opetusta ja turvaamalla etälukiotoiminta. Lisäksi selvitetään lukioiden erityisopetuksen tarve. Korkeakouluopetuksen linjauksina ovat hallituksen strategia-asiakirjassa (Valtioneuvosto 2007b, 59) yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen työnjaon ja tehtävien selkeyttäminen ja rakenteellisen kehittämisen toimenpiteiden jatkaminen. Tavoitteena on hallitusohjelman mukaan kansainvälisen huippuosaamisen lisääminen sekä osaamistasoltaan vahvemmat ja vaikuttavammat korkeakouluyksiköt.

Pääministeri Vanhasen II hallituksen ohjelman (Valtioneuvosto 2007b, hallitusohjelma 19.4.2007) mukaan oppilaitosverkkoa väestökehitykseen sopeuttamalla turvataan koulutuksen saatavuus maan kaikissa osissa. Arvioidaan valtionosuusuudistuksesta johtuvat tarpeet kehittää ohjausjärjestelmää. Hallitusohjelman mukaan turvataan perusopetuksen saavutettavuus lähipalveluna, madalletaan esteitä käydä koulua yli kuntarajojen ja säilytetään koulujen perustamiskustannusten rahoitusjärjestelmä. Hallitusohjelman linjausten mukaan lukion tehtävää yleissivistävänä ja jatko-opintoihin valmistavana väylänä vahvistetaan ja lukioverkkoa kehitetään hyvän saavutettavuuden näkökulmasta. Lukioiden erilaiset järjestämis- ja ylläpitomallit mahdollistetaan. Lisätään lukioiden välistä sekä toisen asteen sisäistä yhteistyötä ja verkostomaista toimintatapaa, hyödynnetään uuden teknologian käyttämistä ja parannetaan etälukion toimintamahdollisuuksia. Aloituspaikkojen määrää lisätään ja niitä suunnataan alueellisen työvoimatarpeen mukaan ja kasvukeskuksiin. Erityisoppilaitosten toimintaa vahvistetaan. Nostetaan tuloksellisuusrahoituksen osuutta ammatillisessa perus- ja aikuis-koulutuksessa. Jatketaan ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamista vahvoiksi kokonaisuusiksi. Samalla turvataan pitkälle erikoistuneiden yksiköiden toiminta. Rakenteellista kehittämistä jatketaan. Aiemmat selvitykset huomioiva korkeakoulujen kehittämissuunnitelma laaditaan ja siinä huomioidaan ruotsinkielisen korkeakoulutuksen erityistarpeet. Yliopistoja ja ammattikorkeakouluja kehitetään duaalimallin pohjalta, joka perustuu toisistaan poikkeaviin tutkintoihin, tutkin-tonimikkeisiin ja tehtäviin. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen työnjako ja tehtävät selkiytetään.

Tavoitteena on kansainvälisen huippuosaamisen lisääminen sekä osaamistasoltaan alueellisesti vahvemmat ja vaikuttavammat korkeakoulukokonaisuudet.

Pääministeri Vanhasen II hallituksen linjausten mukaan ammattikorkeakoulujen tulosohtausjärjestelmässä painotetaan opetuksen ja tutkimuksen laatua ja vaikuttavuutta. Lisäksi vahvistetaan työelämäyhteyksiä ja alueellista vaikuttavuutta sekä kehitetään ammattiosaamista ammattikorkeakouluissa. Ammattikorkeakoulujen monipuolinen omistajarakenne säilytetään. Lisäksi toteutetaan ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistus, jolla on tarkoitus selkiyttää hajanainen hallinto, rahoitus, etuudet ja koulutustarjonta. (Valtioneuvosto 2007b, hallitusohjelma 19.4.2007.)

Pääministeri Mari Kiviniemen hallitus (Valtioneuvosto 2010, hallitusohjelma 22.6.2010) ”jatkaa Matti Vanhasen II hallituksen, hallitusohjelman ja vaalikauden puolivälin ns. politiikkariihen päätösten toteuttamista”.

Paras-hankkeessa voimakkaasti painottuva alueellinen näkökulma tähtää rakenteelliseen uudistumiseen ja palvelutoiminnan kehittämiseen myös koulutuspalveluissa. Riittävällä puitelain mukaisella 50 000 asukkaan koulutuksen järjestäjän väestöpohjalla pyritään turvaamaan henkilöstö, palvelutoiminnan rahoitus sekä palveluiden kattavuus ja laatu. Alueiden perustamistahdissa selkeimmin ja nopeimmin on edistynyt ammatillisen peruskoulutuksen yhteistoiminta-alueiden yhteen nivominen. (Stenvall ym. 2009, 121.)

Opetusministeriö esittää 18.10.2007 (dnro 9/502/2007) kirjeessään ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestäjille järjestäjäkohtaisia suosituksia järjestäjäverkon kehittämiseksi. Ministeriön tavoitteena on suositeltujen vaihtoehtojen mukaisesti nykyistä vahvempien ammattiopistojen muodostaminen viimeistään vuodesta 2012 lukien, mutta myös muita ratkaisuja järjestäjäverkon kokoamiseksi on mahdollista esittää. Koulutuksen järjestäjiä kehoitetaan valmistelemaan järjestäjäverkon kokoamista tiiviissä yhteistyössä omistajakuntien ja muiden omistajatahojen kanssa sekä esittämään 2010–2012 koskevat suunnitelmat ja ennakkotiedot vuoden 2009 aikana tapahtuvista yhdistymisistä 30.4.2008 mennessä. Yhdistämistä koskeva hakemus oli toimitettava 30.8.2008 mennessä ja kullekin kunnalle erikseen annettavassa palautteessa luvattiin mainita, täyttääkö koulutuksen järjestäjä (kunta tai kuntayhtymä) 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen (Valtioneuvosto, Hallituksen iltakoulu 21.11.2007, 5, 9.)

Valtiovarainministeriön Kuntapolitiikan linja -julkaisun (2010, 43) mukaan ammattikorkeakoulut ovat ainoa valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon piiriin kuuluva palvelu, jossa ministeriö sopii

ammattikorkeakouluittain määrävuosiksi asetettavista keskeisistä tavoitteista ja niiden seurannasta sekä keskeisistä valtakunnallisista kehittämishankkeista. Tämän mukaan rahoituksen perusteena ovat opetusministeriön kanssa sovitut laskennalliset opiskelijamäärät, eikä rahoitusta jälkeinpäin tarkisteta toteutuneiden opiskelijamäärien mukaiseksi. Näin ollen yksittäisen ammattikorkeakoulun rahoitus on liitetty suoraan ammattikorkeakoulujen valtionohjaukseen. Tämä soveltuu Valtiovarainministeriön (2010, 43) mukaan huonosti kunnalliseen itsehallintoon. Valtionosuusjärjestelmää pidetään näin ollen ammattikorkeakoulujen osalta pääosin teknisenä apuvälineenä, jolla ministeriön kanssa sovittu rahoitus jaetaan ammattikorkeakoulujen kesken ja jonka avulla toteutetaan valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa. Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen lisääntyvässä yhteistyössä sekä ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän yhtäläisyyksissä Valtiovarainministeriö näkee mahdollisuuden tarkastella korkeakoulusektoria kokonaisuutena ja rakenteellinen uudistamisen prosessi näkyy valtakunnassa myös aloituspaikkojen vähennyksinä. (Valtiovarainministeriö 2010, 45; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012.)

4 Luottamus ja epäluottamus instituutioiden välisessä toiminnassa

Demokratiassa luottamus on Warrenin (2004 teoksessa Ankersmit & Te Velde 2004, 67, 69) mukaan epäsuoraa. Instituutioilta on suureksi osaksi lainattu luottamus siihen, että edustajat ovat motivoituneet julkiseen päätöksentekoon ja luottamusta pidetään jonkinlaisena uskona institutionaalisiin ja harkittuihin prosesseihin. Warrenin mukaan kaikkien poliittisten päätösten ei tarvitse olla keskushallintolähtöisiä, sillä kompleksisuusvoimat, monialaisuus ja globalisaatio yhdistettyinä yhä enenevässä määrin saatavilla olevaan tietoon mahdollistavat oletuksen, että hajautettu demokratia ja poliittiset ohjelmat eivät ole ainoastaan mahdollisia vaan myös tarpeellisia.

Harbersin (2004 teoksessa Ankersmit & Te Velde 2004, 145, 147) mukaan luottamuksen ja epäluottamuksen välillä on kuitenkin paradoksaalinen kaksoissuhde, sillä demokratia organisoituna epäluottamuksena vaatii vakaata ja luottamuksen arvoisia instituutioita. Toisinpäin käännettynä – luottamus politiikassa saavutetaan vain, kun on tilaisuus äänestää epäluottamusta. ”Luottamuskolikolla” on tavallaan kaksi puolta, sillä kun luottamuksen kaipuuta edeltää epävarmuus niin epäluottamusta edeltää varmuus. Hyvinvointivaltioissa voimme Harbersin mukaan sallia itsellemme erilaisia epäilyjä, väittelyjä ja keskusteluja syystä, että meillä ovat perusasiat kuten tulot, koulutus, infrastruktuuri, poliittinen vapaus, ihmisoikeudet, lainsäädäntö ja turvallisuus kunnossa. Luottamuksen kaipuuta ilmenee erityisesti epävarmoina aikoina. Luottamus kuuluu laajaan sosiologian luokkaan ja läpäisee kaikki sosiaaliset alajärjestelmät sekä niiden ääneen lausumattomat suhteet. Näihin kuuluvat esimerkiksi tehtävienjako, modernien instituutioiden vastuut ja asiantuntijuus. Myös Niskalan (2003

teoksessa Valtiovarainministeriö 2008, 20) palo- ja pelastustoimen yhdistämistä kuntatasolla koskeva tutkimus osoittaa, että kuntien sosiaaliset suhteet tai sosiaalinen ympäristö, kuten tottumus toimia jonkin toisen kunnan kanssa ja yhteistyössä saatu luottamus, vaikuttavat voimakkaimmin tehtyihin palveluratkaisuihin. Harisalon, Stenvallin ja Syväjärven (2006 teoksessa Valtiovarainministeriö 2008, 20) mukaan luottamuksen rooli kunnallishallinnossa on tärkeä ja korostuu erityisesti muutosten yhteydessä.

Niemelän (2008, 17–18) tutkimuksesta käy ilmi, että komiteamietinnöissä ja hallituksen esityksissä nousevat esiin uudistuksien perusteluissa esiintyvät ja erityisesti sisällölliset vastakkainasettelut. Perusteluissa ovat vastakkain vanhan, olemassa olevan järjestelmän epäkohdat ja uuden ehdotetun järjestelmän edut ja tavoitteet, joilla pyritään tuomaan esiin se, ettei nykyinen olemassa oleva järjestelmä enää sovi ulkoisiin puitteisiin. Palosen ja Summan (1996 teoksessa Niemelä 2008, 18) näkemys on, että myös erilaisia tutkimuksien tuloksia arvioidaan teorialähtöisen sisällönanalyysin eikä diskurssianalyttisen retoriikan analyysin perusteella. Jälkimmäinen olisi tutkijoiden näkemyksen mukaan tavoittanut kielellisen kommunikaation taustalla olevia oletuksia ja merkityksiä. Samansuuntaisia kokemuksia on saatu jo toteutuneesta kuntaliitoksesta, jonka sujumisessa tutkijoiden mukaan arvoilla oli vähintään yhtä suuri merkitys kuin taloushyödyillä (Zimmerbauer & Kahila 2006, 40–41).

Harisalon ja Miettisen (2010, 91) mukaan tulkinnallinen pääoma eli tarkoituksista ja merkityksistä innostuminen avaa ajattelun lukkoja. Tämä on tärkeä huomioitavaksi, sillä ajattelun lukot sitovat ihmiset ja heidän johtamansa instituutiot opittuihin kaavoihin ja estävät näkemästä uusia mahdollisuuksia. Johtamistavalla on tutkijoiden mukaan vaikuttavuutta innovatiivisuuden lisääntymiseen, sillä tulkinnallinen pääoma lisää vuorovaikutuksen kautta luovuutta. Stakesin raportin (1996, 186) mukaan myös valtiolla on oma tapansa vaikuttaa lakisääteisten palvelujen toteuttamiseen omalla ohjauskäytännöllään, jossa kuntien kannalta olennaista on lakisääteinen sitovuus ja konkreettisuus sekä valtiosuhteiden suuntaaminen ja niiden perusteet. Kunnissa olevat palvelurakenteet ovat näin ollen pitkän ajan seurausta niin lainsäädännöstä kuin sen perusteena olevista ideologisista virtauksista ja painopistevalinnoista. Valtion ja kuntien suhde edellä esitetyistä syistä epätasa-arvoinen suhteessa lainsäädäntövaltaan ja ohjauskäytäntöihin ja siitä syystä nopeatahtiset uudistamispyrkimykset aiheuttavat kuntainstituution toimijoissa inhimillistä hämmennystä ja vastarintaa. Niin kutsutun kuntakapinan seurauksista oli huolissaan myös kuntien edunvalvontajärjestön, Kuntaliiton, toimitusjohtaja Mäki-Lohiluoma (24.1.2012).

Loukola (1999, 111–112) puolestaan kuvaa oikeuksista luopumisen ja oikeuksien siirtämisen mekaniikkaa. ”Jos ei kiinnitetä huomiota, kuka jostakin oikeudesta luopumisesta hyötyy; tai oikeus voidaan siirtää jonkun toisen hyödyntämistarkoituksessa, niin teko tulee osoittaa toimilla ja/tai sanoilla, jotka riittävän selvästi osoittavat teon olevan vapaaehtoisen. Ihmisen ei voida ajatella vapaaehtoisesti pyrkivän tai haluavan mitään itseään vahingoittavaa; ihmisen on mahdotonta psykologisesti luopua itsepuolustuksestaan (Hobbes 1996, 88; Hobbes, De Civessä).” Saman suuntainen on Harisalon ja Miettisen (2010, 90) näkemys ihmisten luontaisesta halusta välttää kokeiluihin liittyviä riskejä ja epävarmuutta. Samalla, kun pidetään kiinni omista intresseistä, niin vastustetaan vuoropuhelua, dialogia, jota myös epäluottamus osaltaan rajoittaa.

Kuten Heinämäki (2011 teoksessa Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2011, 82–83) toteaa, puolin ja toisin esiintyvään luottamuksen puutteeseen liittyy niukka tiedottaminen, vähäinen yhteinen valmistelu ja kapeat mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon. Tällöin epäluottamus näkyy myös toisen osapuolen näkemysten vähättelynä ja pahimmillaan luottamuksen puute jähmettää koko toiminnan ja estää toiminnan tehostamisesta saatavat hyödyt. Lehto (2006) viittaa uudistusten toimeenpanon vajaatehoon toteamalla, että ”on asioita, joihin tarvitaan keskitettyjä ratkaisuja, mutta on myös asioita, joiden korjaantuminen edellyttää vaikutuskanavien parantamista alhaalta ylöspäin. Tämä edellyttää suurempaa läpinäkyvyyttä ja tietoa.”

Valtio pyrkii jakamaan tietoa kunta- ja palvelurakennemuutoksen tarkoituksesta ja toimenpiteistä esimerkiksi Valtiovarainministeriön Kuntapolitiikan linja -julkaisussa (2010, 15). Siinä tuodaan selkeästi esiin valtionhallinnon tavoitteet suhteessa kuntiin: ”Tavoitteena on elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne, jota tukee kattava, taloudellinen ja voimavarojen tehokkaan käytön mahdollistava palvelurakenne.” Toimenpidetkokonaisuudet, joilla tavoitteisiin pyritään, ovat kuntapolitiikan ohjauksen vahvistaminen, rahoitusjärjestelmän vakauden vahvistaminen, tuottavuuden parantaminen kuntapalveluissa sekä tietojärjestelmien ja tilastoinnin toteuttamisen vauhdittaminen (Valtiovarainministeriö 2010, 17–23).

5 Valtion ohjausprosessin sopeuttaminen kunnissa tapahtuvaan muutosprosessin etenemiseen

Stenvall ja Virtanen (2007, 37) toteavat, että ihmisillä on taipumus suhtautua myönteisesti muutokseen, jonka hyödyt he pystyvät hahmottamaan, ja jonka he hahmottavat kokonaisuutena. Stenvallin ym. (2008, 43) mukaan on tärkeätä pohtia myös sitä, miten ohjausjärjestelmä kohtelee toisistaan poikkeavia kuntia, kuten rakennemuutokseen nähden eri tavalla, mutta hyvin palvelunsa tuottavia

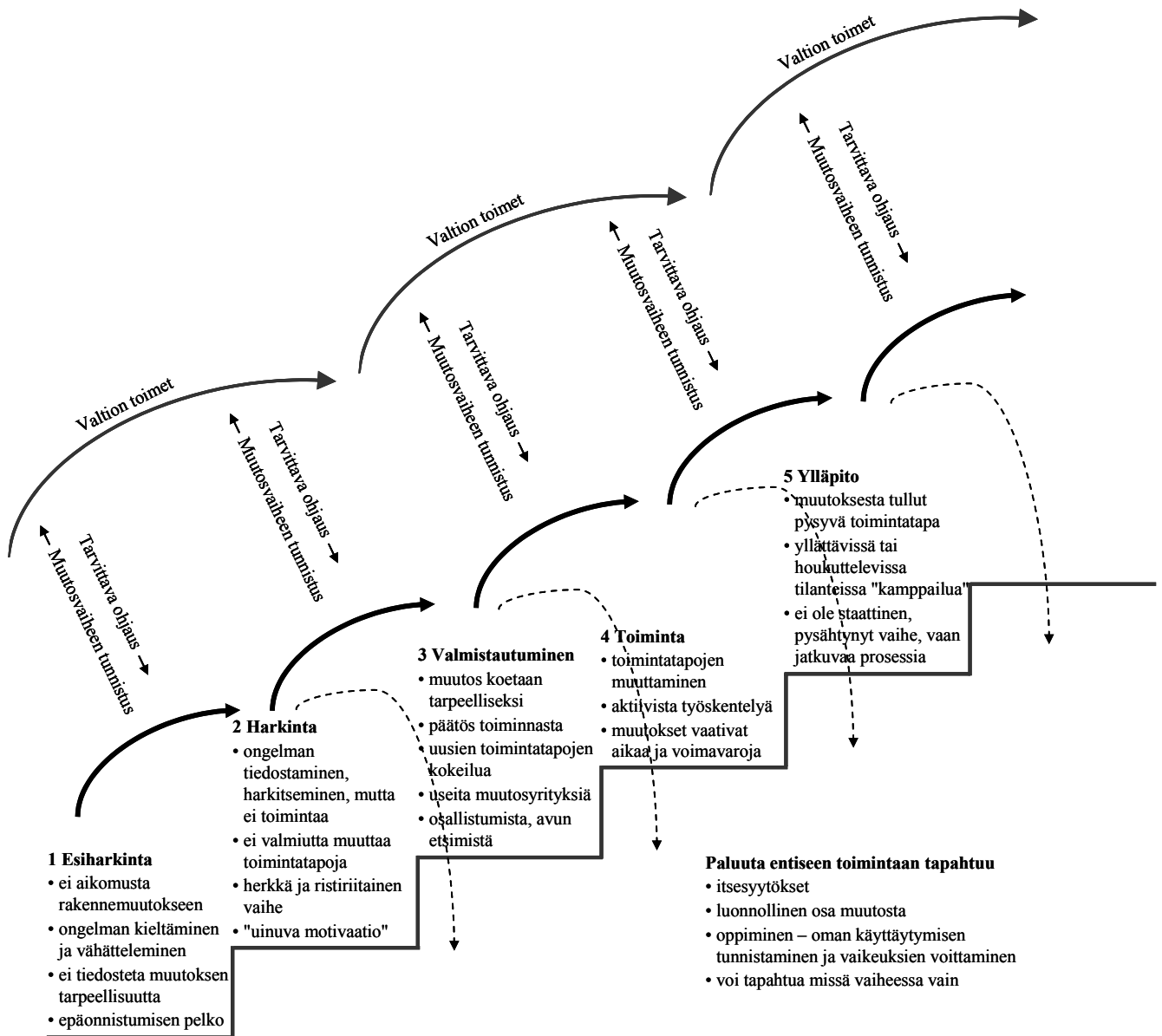
ja toisaalta puitelainsäädäntöön nähden ongelmallisesti käyttäytyviä kuntia. Tämän tyyppistä muutosvaihetta kuvaa myös Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen raportin (2009, 18) tulos: sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen käynnistämiseen voidaan liittää kolmen tyyppisiä kuntia: merkittäviä uudistuksia jo ennen kunta- ja palvelurakennelainsäädäntöä tehneet kunnat, lainsäädännön jälkeen ripeästi uudistuksia tehneet kunnat sekä hitaammin etenevät kunnat.

Stenvallin ja Virtasen (2007, 31) mukaan yksilöt ja tiimit oppivat organisaatioissa vuorovaikutuksen seurauksena ja asiantuntijoille on erityisen haasteellista tietää, miten oppiminen tapahtuu yksilöiden välillä ja yli organisaatorajojen. Stenvallin ja Virtasen (2008) muutoksen johtamiseen liittyvässä teoksessa viitataan tarpeeseen arvioida ohjausprosessia muutokseen valmistautuvan tai jo siihen ryhtyneen kohderyhmän näkökulmasta. Se on samansuuntainen Arosen (2009, 441) esittämän hitaan hallinnonuudistuksen etenemisen kanssa, joka kulminoituu valtakunnallisen ohjauksen kehittämistarpeisiin.

Ehdotus kehittyneemmän valtion ohjausprosessin malliksi on esitetty kuviossa 1. Muutoksen vaiheita mukailen ensiksi lähtevät muutokseen mukaan valmistautumis- ja toimintavaiheessa olevat kunnat tai jopa samassa vaiheessa olevien kuntien ryhmä. Etuna on se, että tällaisissa kunnissa on todennäköisesti saatavilla selkeä käsitys poliittisten luottamushenkilöiden, virkamiesten ja asukkaiden muutosvaiheesta eli tarpeesta ja valmiudesta muutokseen. Vähäisin merkitys ei ole tiedolla, joka liittyy kyseisen kunnan tai kuntien mahdolliseen vertaisinstituutioon, kuntayhteistyökumppaniin suhtautumiseen kuten myös tämän toisen osapuolen uudistuksiin liittyvään muutosvaiheeseen. Tällaisesta eri muutosvaiheessa olevien kuntien joukosta on mahdollista muodostaa kunta- ja palvelurakennemuutoksen pilottiryhmiä, joiden ohjaus räätälöidään kuntakohtaisesti tai kuntaryhmittäin. Jouhevasti valtion ja kuntien yhdessä sopiman tavoitteen suunnassa etenevä kunta tai kuntaryhmittymä voi samalla olla jo jalkauttamisvaiheessa valtion supertuotteiden edelleen kehittämiseksi otollinen ja vapaaehtoinen testiryhmä, joka mahdollistaa osaltaan myös vertaisoppimisen.

Prochaskan, Norcrossin ja Diclementen (1994, 81) mukaan esiharkintavaiheesta harkintavaiheeseen siirtyminen käy vapaaehtoisesti, kun on mahdollisuus tunnistaa ja identifioida muutokseen pakottavat kehitys- ja ympäristövoimat. Yksilötasolla yleisin puolustusreaktio on kieltäytyä tunnustamasta tosiasioita, koska silloin suojellaan myös itseä epämiellyttäviltä seurauksilta. Tästä syystä esimerkiksi harkintavaiheessa olevaa kohdetta, tässä tapauksessa kuntaa, ei tulisi valtion toimesta nopeasti pakottaa kohti toiminnan muutosvaihetta. Tällöin on mahdollista ajautua Abraham Maslowin luonnehtimaan tilanteeseen, että jos ainoa työkalu on vasara, niin kaikki asiat hoidetaan kuin ne olisivat nauloja (Prochaska ym. 1994, 82, 95, 88). Kuten kuvioista ilmenee voi kuntiin kohdistuvan

ohjausprosessin huono ohjaustarpeisiin vastaamattomuus tai ohjauksen puuttuminen lamaannuttaa jo hyvin alkaneen tai jo toimeenpanovaiheessa olevan muutoksen. Tällöin tapahtuu paluuta muutosta edeltäneeseen vaiheeseen.



Kuvio 1 Kunnissa tapahtuva muutosprosessin eteneminen. Kuntien muutosvaiheen tunnistaminen valtion kunta- ja palvelurakennemuutoksessa sekä valtion ohjausprosessin sopeuttaminen kuntalähtöiset tarpeet huomioon ottaen. (mukailtu Prochaska, Norcross & Diclemente 1994, 69–289)

IV TUTKIMUSAINEISTON KERUU JA KÄSITTELY

Kyseessä on Suomen Kuntaliiton ja Tampereen yliopiston yhteinen survey-tutkimus, jonka aineisto kerättiin Internet-kyselyllä (Webropol) helmi-toukokuussa keväällä 2011 (Heikkilä 2008, 18–19 sekä liite 4).

Suunnitelmallista kyselytutkimusta nimitetään survey-tutkimukseksi, joka on Heikkilän (2008, 19) mukaan tehokas ja taloudellinen tapa kerätä tietoa silloin, kun tutkittavia on paljon. Tässä tutkimuksessa kohderyhmänä olivat 336 kunnan kunnanhallituksen puheenjohtajat ja kunnanjohtajat, yhteensä 672 henkeä.

Heikkilän (2008, 18) mukaan Internetin kautta tehtävät sähköpostikyselyt soveltuvat sellaisten perusjoukkojen tutkimiseen, joissa jokaisella jäsenellä on mahdollisuus Internetin käyttöön. Tämä vaatimus toteutui, sillä Suomen Kuntaliitolla oli käytettävissään kaikkien kunnanjohtajien sähköpostitiedot sekä kuntien kirjaamojen yhteystiedot. Kysely lähetettiin ensimmäisen kerran 24.2.2011, muistutuksia oli kolme ja kysely suljettiin 19.5.2011. Puheenjohtajien vastausprosentiksi muodostui 45,5 prosenttia (N = 153) ja kunnanjohtajien vastausprosentiksi 50,3 prosenttia (N = 169). Heikkilän (2008, 76) mukaan kohderyhmien vastauksiin saattavat vaikuttaa joko oman elämän tai yhteiskunnan tapahtumat ja tämän tutkimuksen tiedonkeruu osui eduskuntavaalien ajankohtaan.

Kyselylomakkeen taustatietojen määrä kunnanjohtajille ja kunnanhallituksen puheenjohtajille osoitetussa kyselyssä on toisistaan poikkeava, mutta muut kysymykset ovat yhteneväiset ja rakennettu väittämien muotoon (liite 4). Kyselytutkimuksen väittämässä käytetään asenneasteikkona 5-portaista Likertin asteikkoa, josta vastaaja valitsee parhaiten omaa käsitystään kuvaavan vaihtoehdon. (Heikkilä 2008, 53). Väittämään annettu vastausvaihtoehto *täysin samaa mieltä* tai *jossain määrin samaa mieltä* ilmentää vastaajien luottamusta valtioon, kun taas *täysin eri mieltä* tai *jossain määrin eri mieltä* olevien vaihtoehtojen valinta ilmentää vastaajien epäluottamusta valtiota kohtaan. Vastaavasti joko *jossain määrin eri mieltä* tai *täysin eri mieltä* olevien vaihtoehtojen valinta ilmentää vastaajien epäluottamusta valtiota kohtaan. Tämä on pääsääntö, johon liittyvät poikkeamat ilmaistaan erikseen. Lukijan on tutkimusta lukiessaan pidettävä mielessään tämä mahdollisuus. Suljettujen eli strukturoitujen kysymysten tarkoituksena on vastausten käsittelyn yksinkertaistamisen lisäksi virheiden torjunta. Kun vastaajalle tarjotaan vaihtoehtoja, ei vastaaminen esty kielivaikeuksien takia ja on helpompi antaa myös moittivia ja arvostelevia vastauksia. (Heikkilä 2008, 50–51.) Avointen kysymysten vastaukset voivat suljettuja kysymyksiä paremmin joskus tuoda uusia näkökulmia tai jopa parannusehdotuksia ja siksi muutoin strukturoituja kysymyksiä sisältävään Internet-

lomakkeeseen lisättiin yksi avoin kysymys (Heikkilä 2008, 48). Koska tutkimus on kvantitatiivinen eli määrällinen, rajataan avoimeen kysymykseen annetut kvalitatiiviset, laadulliset, vastaukset tämän tutkimuksen ulkopuolelle myöhempää jatkotutkimusta varten. Tutkimuksen rajaamiseen liittyvät valinnat on esitetty luvussa II.1.

Kvantitatiivisella tutkimusmenetelmällä voidaan kartoittaa jokin olemassa oleva tilanne, muttei riittävästi sen asioiden syitä. Kvantitatiivinen tutkimus vastaa kysymyksiin: Mikä? Missä? Paljonko? ja ilmiötä kuvataan numeerisen tiedon pohjalta. (Heikkilä 2008, 16–17.) Tämän tutkimuksen tieteellinen tavoite on kuntien ja valtion välistä luottamusta kartoittava eksploratiivisuus, joka sijoittuu puhtaan kuvauksen ja kausaalisen selityksen väliin (ks. myös luku II.2).

Puheenjohtajille ja kunnanjohtajille esitetyissä strukturoiduissa väittämissä oli vastausvaihtoehtona viisiluokkainen Likertin järjestysasteikko, jota käytettäessä tutkittavan pitää päättää, kuinka samaa mieltä hän on jonkin väitteen kanssa. Mielipide on jatkuva muuttuja, mutta Likert-asteikolla muuttujan mittaaminen on epäjatkuvaa, diskreettiä (Nummenmaa 2010, 39–40). Valittua aineistoa analysoitiin ensin havaintojen lukumäärien, frekvenssijakaumien, ja kuvailevien tunnuslukujen perusteella. Kahden kategorisen muuttujan, kunnanjohtajien ja kunnan hallituksen puheenjohtajien, mielipiteitten frekvenssijakaumien välisen yhteyden voimakkuutta tarkasteltiin Khiin neliötestin riippumattomuustestillä. Khiin neliötesti on epäparametrinen testi ja oletusarvona on, että kaikki havaitut frekvenssit ovat suurempia kuin viisi. (Nummenmaa 2010, 306, 308).

Useamman muuttujan välisiä yhteyksiä tutkittiin tarkastelemalla muuttujista laskettua Pearsonin korrelaatiokerrointa, joka osoittaa lineaarisen riippuvuuden suuruutta ja vaatii välimatka-asteikon tasoiset muuttujat. Korrelaatiomatriisilla voidaan etsiä samansuuntaisia vastauksia tuoneet kysymykset, vaikkei kysymyksiä ole etukäteen ryhmiteltykään. Sadan (100) otoskoolla vaaditaan 0,2-suuruinen kerroin, mutta karkeasti voidaan sanoa, että jos korrelaatiokerroin on alle 0,3, ei riippuvuudella ole yleensä käytännön merkitystä, vaikka p -arvo osoittaisikin, että riippuvuus on tilastollisesti merkitsevää. Jos korrelaatiokerrointa vastaava p :n arvo alittaa käytetyn merkitsevyytason, on korrelaatio tilastollisesti merkitsevää. Jos p on suurempi kuin valittu merkitsevyytaso, ei riippuvuutta voida todeta olevan, vaan nolasta poikkeavuus tulkitaan sattumasta johtuvaksi. Pieni p -arvo on edellytys riippuvuuden olemassaololle. (Heikkilä 2008, 203, 206, 249). Heikkilän (2008, 195) mukaan näiden perusteella voidaan päätellä, miten todennäköistä on, että otoksessa vallitseva asiantila on voimassa myös perusjoukossa.

Kyselylomakkeen toimivuuden arvioinnin lisäksi faktorianalyysillä pyrittiin selvittämään mahdollisimman paljon muuttujien taustalla olevia tekijöitä, ns. piilomuuttujia (Nummenmaa 2010, 413). Alkuperäisistä muuttujista eniten kyseisen faktorin kanssa korreloiville annettiin uusi nimi ja kullekin havaintoyksikölle piilomuuttujia eli latentteja muuttujia kuvaavat faktoripisteet. Faktorianalyysillä pyrittiin saamaan selville mahdollisimman hyvin muuttujien välinen vaihtelu ja piilevien muuttujien vaikutus muuttujien vaihteluun. (Nummenmaa 2010, 403–404.) Malliin perustuen pyrittiin selvittämään, kuinka muuttujien väliset korrelaatiot kimputtuivat, eli millä muuttujilla oli keskenään samanlaista vaihtelua ja toisaalta mitkä muuttujat olivat toisistaan riippumattomia. Koska faktorit oletetaan toisistaan riippumattomiksi, valittiin tulkintaa helpottavaksi rotaatiomenetelmäksi suorakulmainen Varimax-rotaatio (Nummenmaa 2010, 413).

Kommunaliteetti osoittaa, kuinka suuren osan faktorit selittävät muuttujan vaihtelusta (Heikkilä 2008, 248 ja Nummenmaa 2010, 403). Mallissa voi olla myös sellaisia muuttujia, joita mallin avulla ei voida ollenkaan kuvata. Kommunaliteetit vaihtelevat Nummenmaan (2010, 403) mukaan välillä nolla ja yksi (0,1). Mitä lähempänä ykköstä muuttujan kommunaliteetti on, sitä enemmän mallin avulla voidaan selittää kyseisen muuttujan vaihtelua. Yleinen käytäntö on, että arvoa kolme (3) pienemmät kommunaliteetit ovat osoitus siitä, ettei faktoriratkaisun avulla kyetä selittämään kyseisen muuttujan arvojen vaihtelua tyydyttävästi. (Nummenmaa 2010, 403–404.)

V EMPIIRINEN ANALYYSI

Tutkimuksen kohderyhmänä oli 336 kunnanjohtajaa (kaupunginjohtajaa) ja 336 kunnanhallituksen puheenjohtajaa, yhteensä 672 henkeä. Kunnanjohtajien vastausprosentiksi muodostui 50,3 (N = 169) ja puheenjohtajien 45,5 (N = 153) prosenttia, yhteensä vastanneita oli 47,9 prosenttia (N = 322) (ks. liite 3, taulukko A). Puheenjohtajia vastasi 165, mutta aineistossa oli systemaattisesti 12 henkilön vastaukset puuttuvien tietojen vuoksi, joten varsinaisen vastaajien määrä oli 153 puheenjohtajaa.

Tutkimusaineiston vastauksia analysoitaessa osoittautui, että kysymyksiin oli vastattu vaihtelevasti. Tästä syystä taulukoihin on tarvittaessa merkitty erikseen kyseiseen väittämään tai kysymykseen vastanneiden lukumäärä. Osuudet on laskettu näistä lukumääristä.

Kuntarakennemuutos painottaa riittävän suurta asukas pohjaa ja siksi tutkimuksessa haluttiin selvittää myös vastaajien kuntien asukasmäärät. Puheenjohtajien aineisto jaettiin kolmeen liki yhtä suureen luokkaan, tertiileihin, ja kunnanjohtajien kunnat vastaaviin luokkiin sijoittamalla voitiin todeta molempien kohderyhmien yhteismäärästä noin kolmanneksen sijoittuvan tutkimusaineiston kuhunkin asukasmäärien mukaiseen kolmeen luokkaan. (ks. taulukko 1.)

Taulukko 1 Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien kuntien sekä Suomen kuntien asukasluvut toisiaan vastaavalla luokituksella.

Vastaajien kuntien suurusluokat	Puheenjohtajat (n = 152)		Kunnanjohtajat (n = 161)		Puheenjohtajat ja kunnanjohtajat yhteensä (n = 313)		Suomen kuntien (336) asukasluku *	
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%
Pieni kunta alle 3400	54	35,5	49	30,4	103	32,9	103	30,7
Keskisuuri kunta 3401–9200	48	31,6	66	41,0	114	36,4	118	35,1
Suuri kunta 9201 tai enemmän	50	32,9	46	28,6	96	30,7	115	34,2

* Väestörekisterikeskus, rekisteritilanne 31.12.2011

Taulukko 1 osoittaa puheenjohtajien ja kunnanjohtajien aineiston vastaavan hyvin vuoden 2011 lopun rekisteritilannetta verrattuna koko maan vastaavien kuntakokojen suhteelliseen osuuteen. Kuntaliiton (2011b) mukaan suomalaiskunnista oli vuoden 2010 lopussa noin puolet alle 6000

asukkaan kuntia. Tästä sekä tutkimustulosten käytäntöön soveltamisen näkökulmasta vastaajien kunnat edustavat hyvin valtakunnallista tilannetta, sillä jakamalla vastaajien kunnat kahteen luokkaan osoittautui, että hiukan yli puolet puheenjohtajien (n = 151) ja kunnanjohtajien (n = 161) kunnista oli alle 6000 asukkaan kuntia (taulukko 2).

Taulukko 2 Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien kuntien asukasmäärien jakauma jaettuna kahteen luokkaan.

Tutkittavien kuntien suurusluokat	Puheenjohtajat n = 151		Kunnanjohtajat n = 161		Puheenjohtajat ja kunnanjohtajat yht. N = 312	
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%
Pieni kunta, 5999 asukasta tai vähemmän	83	55	90	55,9	173	55,4
Suuri kunta, 6000 asukasta tai enemmän	68	45	71	44,1	139	44,6

Sukupuolta koskevaan kysymykseen vastanneiden henkilöiden (n = 315) kuntia johtivat pääosin miehet ja ikävuosien vaihtelu oli molemmissa vastaajaryhmissä suuri. Sekä puheenjohtajista että kunnanjohtajista nuorimmat olivat 30-vuotiaita, iäkkäin puheenjohtajista oli 72-vuotias ja kunnanjohtajista 67-vuotias. Eniten puheenjohtajissa oli 63-vuotiaita ja kunnanjohtajissa 61-vuotiaita. Ikää koskevat vastaukset jaettiin kolmeen luokkaan ja tällä ikäryhmäjaolla voitiin todeta, että kunnissa luottamushenkilöjohtoa edustavat puheenjohtajat jakautuivat iältään melko tasaisesti eri luokkiin, mutta kunnanjohtajien joukossa oli enemmän kahteen nuorempaan ikäluokkaan kuuluvia. Vastaajaryhmien välinen ero keski-ikässä oli vain vähäinen, sillä puheenjohtajien keski-ikä oli 56 vuotta ja kunnanjohtajien 54 vuotta. (ks. liite 1, kysymys 3 ja 4 sekä liite 2, kysymys 3 ja 4.)

Kuntatyöntekijien tilaston (2010) mukaan kunnan- tai kaupunginjohtajanimikkeellä oli yhteensä 330 henkilöä ja heistä naisia oli 16,4 prosenttia ja miehiä 83,6 prosenttia. Tässä tutkimusaineistossa naiskunnanjohtajia oli 15,9 prosenttia ja miehiä 84,1 prosenttia. Kunnanjohtajien keski-ikä oli valtakunnallisesti 53,1 vuotta (Kuntaliitto 2009c) ja tässä tutkimusaineistossa se oli 54 vuotta. Kuntaliiton kunnilta saamien tietojen mukaan kuluvan vaalikauden alussa, vuonna 2009, hallituksen puheenjohtajista naisia oli 21 prosenttia (Kuntaliitto 2009b) ja tässä tutkimusaineistossa sukupuolensa ilmoittaneista puheenjohtajista naisia oli 22,5 prosenttia ja miehiä 77,5 prosenttia. Tällä perusteella voidaan todeta tutkimusaineiston vastanneen puheenjohtajien sukupuolten osalta hyvin kuntien keskimääräistä tilannetta. Suomalaiskuntien puheenjohtajien ikäjakaumaa ei ollut käytettävissä.

Vastaajien poliittista sitoutuneisuutta mitattiin kysymyksellä ”mitä puoluetta edustat”. Havainnot jaettiin kolmeen luokkaan ja tässä tutkimuksessa luokka "oikeisto" sisältää Suomen Keskustan, Kansallisen Kokoomuksen, Vihreän Liiton, Ruotsalaisen Kansanpuolueen, Kristillisdemokraatit ja Perussuomalaiset. "Vasemmisto" sisältää Sosiaalidemokraattisen Puolueen ja Vasemmistoliiton vastaukset. Sitoutumattomiin luettiin "olen sitoutumaton" -vastanneet sekä muu puolue/ryhmittymä -kohtaan vastanneet. Kunnanjohtajista (n = 162) yli puolet vastasi olevansa poliittisiin puolueisiin sitoutumattomia, runsas kolmannes oikeistoon ja muut vasemmistoon sitoutuneita. Puheenjohtajista (n = 153) vahva enemmistö, yli neljä viidesosaa, vastasi edustavansa puoluekannaltaan oikeistoa ja loput vasemmistoa. (ks. liite 1, kysymys 5 sekä liite 2, kysymys 7.)

Kuntaliiton kunnilta vuoden 2009 valtuustokauden alussa keräämän tilaston mukaan keskustapuolueella oli 104 kunnassa yli puolet hallituspaikoista, sosiaalidemokraatteja ja kokoomuslaisia oli molempia hallituksen jäsenistä viidennes. Ruotsalaisella kansanpuolueella oli 13 kunnassa yksinkertainen enemmistö. (Kuntaliitto 2009a.) Voidaan olettaa, että hallituksen puheenjohtaja on yleensä suurimmasta puolueesta. Mikäli oletus on oikea, niin tutkimusaineiston puheenjohtajien puoluekannan jakautuman voidaan arvioida kuvaavan tältä osin hyvin myös koko maan tilannetta.

Vastaajilta kysyttiin toimintavuosien määrää kyseisessä tehtävässä, mutta vastausvaihtoehdoissa ei ollut mukana alle vuoden kestänyttä ajanjaksoa. Tästä syystä nollan vastanneet kahdeksan (8) vastausta otettiin mukaan omana luokkana, sillä oli mahdollista, että he olivat olleet luottamustoimessa alle vuoden. Puheenjohtajilla oli kokemusta kunnanhallituksen puheenjohtajan luottamustoimesta alle vuoden mittaisesta 23 vuoden mittaiseen. Puheenjohtajien lyhyt kokemus tässä tehtävässä saattoi selittyä osaksi sillä, että kunta voi päättää itsenäisesti hallintonsa järjestämisestä kuten kunnanhallituksen toimikaudesta (L 17.3.1995/365, 16 §) ja oli mahdollista, että tiedonkeruun ajankohta sattui juuri tällaiseen taitekohtaan eli kunnallisvaalikauden puolivälin tienoilta.

Puheenjohtajien vastaukset (n = 148) luokiteltiin kolmeen luokkaan. Suurin osa puheenjohtajista oli ollut tässä tehtävässä 1–2 vuotta ja vaihteluväli muodostui suureksi, sillä kokemusta kunnanhallituksen puheenjohtajan luottamustoimesta oli vastaajilla alle vuoden mittaisesta 23 vuoden mittaiseen. (ks. liite 1, vastaus 6.) Vähintään viisi puheenjohtajuusvuotta oli joka kolmannella vastaajalla. Kysymyslomakkeen perusteella ei saatu tietoa siitä, ajoittuivatko näiden kaikkien vastaajien toimintavuodet esimerkiksi samalle ajankohdalle tai sen jälkeen kun tuli voimaan laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (L 9.2.2007/169).

Puheenjohtajien vastausten tapaan luokiteltiin myös kunnanjohtajien vastaukset kolmeen luokkaan. Nollavastaukset (0) mahdollistivat oletuksen siitä, että muutama kunnanjohtaja oli ollut tässä tehtävässä vähemmän kuin vuoden. Kunnanjohtajien virkavuosien määrässä oli suuret erot, sillä lyhin kunnanjohtajakokemus oli noin vuoden mittainen ja pisin 38 vuotta. Suurimmalla osalla vastanneista oli tästä tehtävässä työvuosia kaksi, mutta kaikkien kunnanjohtajien vastausten perusteella kuntia oli johdettu keskimäärin runsaat yksitoista vuotta. (ks. liite 2, kysymys 5.)

Muutamaa lukuun ottamatta lähes kaikki (96 %) puheenjohtajat olivat myös kunnan valtuuston jäseniä. Osoittautui, ettei kunnan hallituksen puheenjohtajille ollut tyypillistä olla jonkin lautakunnan puheenjohtajana tai varsinaisena jäsenenä, sillä vain viidennes vastanneista oli joko puheenjohtaja tai varsinainen jäsen. (ks. liite 1, kysymys 7, 8, 9 ja 10.) Kuntayhtymien osalta kysyttiin vain jäsenyyttä, eikä lainkaan varajäsenyyttä kuten lautakuntien jäsenyyttä koskevassa kysymyksessä. Kuntayhtymien jäsenyyksiä oli yhtä puheenjohtajaa kohden yhdestä viiteen, joten jäsenyyksien määrä luokiteltiin taulukon (ks. liite 1, kysymys 11) osoittamalla tavalla. Kysymykseen vastanneista puheenjohtajista kaksi kolmasosaa oli yhden, kahden tai useamman kuntayhtymän jäsen.

Tehtävien hoitamiseen kuukaudessa käytetty keskimääräinen aika jakautui vastausten perusteella muutamasta tunnista enimmillään 200 tuntiin (n = 151). Luottamustehtäviin käytettiin keskimäärin aikaa lähes 44 tuntia kuukaudessa, mutta suurin osa vastanneista käytti aikaa lautakuntien jäsenyydestä aiheutuviin tehtäviin 30 tuntia kuukaudessa. Kysymystä ei ollut laadittu niin, että siitä olisi käynyt selkeästi ilmi, odotettiinko ajankäyttöön liittyvältä vastauksen sisältävän myös kunnan hallituksen tehtäviin käytetty aika. (ks. liite 1, kysymys 12.)

Analyysin yksinkertaistamiseksi yhdistettiin vastaajien koulutustaustaan liittyviä vastausvaihtoehtoja. Muu koulutus -muuttujaksi nimettiin kansa-, perus- tai keskikoulu-, ammattikoulu- / kurssi-, ylioppilas- ja muu koulutus -vastauksen valinnet. Opistotaso-muuttujaksi nimettiin ammatillinen opisto-/koulutaso -vastausvaihtoehdon valinnet. Korkeakoulu-muuttujaksi nimettiin alempi- ja ylempi korkeakoulututkinto sekä ammattikorkeakoulututkinto. (ks. liite 1, kysymys 13 sekä liite 2, kysymys 6.)

Taulukko 3 Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien koulutustausta.

Koulutustaso	Puheenjohtajat (n = 152)		Kunnanjohtajat (n = 169)		Puheenjohtajat ja kunnanjohtajat yht. (N = 321)	
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%
Muu koulutus	52	34,0	3	1,8	55	17,0
Opistotaso	42	27,5	4	2,4	46	14,2
Korkeakoulu	59	38,5	162	95,8	221	68,8

Yhteenvedona voidaan todeta, että puheenjohtajien koulutustaustajakauma oli tasaisempi kuin kunnanjohtajien ryhmässä. Runsas kolmannes vastanneista puheenjohtajista oli korkeakoulutuksen omaavia ja useammalla kuin kahdella kolmesta kunnanjohtajasta oli korkeakoulutus. Kaikista vastanneista (N = 321) enemmistöllä oli korkeakoulututkinto.

Kuntien, kuntayhtymien ja valtion palveluksessa olevien puheenjohtajien vastaukset yhdistettiin luokkaan "kuntayhtymä tai valtio" ja tähän sijoittui yhteensä vajaa viidennes vastaajista. Järjestö tai yhdistys ja jokin muu yhdistettiin samaan luokkaan ja tähän sijoittui noin joka kymmenes puheenjohtaja. Ei työelämässä -vastaukset määriteltiin omaksi luokakseen. Kahdeksan puheenjohtajaa (8) jätti vastaamatta työnantajaa koskevaan kysymykseen. Enemmistö puheenjohtajista ilmoitti työnantajakseen yksityisen yrityksen ja voitiin todeta, että tästä ryhmästä lähes puolet (47,4 %) oli joko yrittäjiä tai yksityisiä ammatinharjoittajia. Lähes neljännes puheenjohtajista vastasi olevansa poissa työelämästä ja vastauksista voi arvella, että he olivat eläkkeellä, sillä yksikään puheenjohtajista ei ilmoittanut ammattiryhmäkysymyksessä olevansa opiskelija tai työtön. Kolmanneksi suurimpaan työnantajaryhmään kuuluivat kuntayhtymien tai valtion palveluksessa olevat henkilöt. (ks. liite 1, kysymys 14.) Kysymys, joka mittasi työelämän ulkopuolella olevien määrää, ei tarkentanut työelämän ulkopuolella olemisen syytä (Heikkilä 2008, 59). Toisaalta vastaukset osoittivat, että puheenjohtajista lähes kolmannes oli 62-vuotiaita tai sitä vanhempia (ks. liite 1, kysymys 4).

Puheenjohtajien ammattiryhmät luokiteltiin uudelleen siten, että johtavassa asemassa toisen palveluksessa olevat, ylemmät sekä alemmat toimihenkilöiden ryhmät yhdistettiin ja muodostettiin uusi luokka, jolle annettiin nimi toimihenkilöt ja heihin lukeutui lähes puolet vastanneista puheenjohtajista. Toiseen uuteen luokkaan, yrittäjät, yhdistettiin yrittäjät, yksityiset ammatinharjoittajat ja maatalousyrittäjät, joita oli yhteensä kaksi kolmannesta kaikista puheenjohtajista. Työntekijä - ja muu - luokat yhdistettiin muuttujaksi, työntekijä, joita oli joka kymmenes puheenjohtajista. Opiskelijat, eläkeläiset ja työttömät yhdistettiin uudeksi luokaksi, joka nimettiin "ei työelämässä" ja myös heitä

oli noin joka kymmenes. Mainittakoon, ettei jälkimmäisessä ryhmässä ollut yhtään opiskelijaa eikä työtöntä. (ks. liite 1, kysymys 15.)

Tutkimusaineiston yhteenveto kulminoituu Heikkilän (2008, 66) tutkimukseen, jossa viitataan erityisen tärkeänä vastausprosenttiin vaikuttavana asiana sen, kuinka tärkeänä vastaajat tutkimusta pitävät. Toisaalta vastausprosenttia ja vastauskatoa arvioitaessa viitataan Heikkilän toteamukseen, että Internet-kysely voidaan rinnastaa kirjekyselyyn ja niinpä myös tässä tutkimuksessa vastausprosentti jäi neljästä yhteydenotosta huolimatta yleiselle eli 20–80 prosentin tasolle ja oli siten kirjekyselyille tavanomainen eli alle 60 prosentin. Kun tutkimustamme verrataan otostutkimukseen ja siinä erityisesti kokonaistasolla sekä ryhmien välisten tulosten tarkasteluun, niin tässä tutkimuksessa toteutui suositeltu vähintään 100 tutkittavan määrä, sillä vastaajia oli yhteensä 322. (Heikkilä, 2008, 44, 45, 66, 69–70.) Koska vastaajien lukumäärä vaihtelee kysymyksittäin ja alakohdittain, ilmoitetaan vastaajien lukumäärä jokaisessa kohdassa erikseen.

Taulukot 1 ja 2 osoittavat, että puheenjohtajien ja kunnanjohtajien aineisto vastasi kuntien asukasmäärän osalta hyvin vuoden 2011 lopun rekisteritietojen mukaista koko maan tilannetta suhteutettuna tutkimuksen kuntakokoluokitteluun (Väestörekisterikeskus 31.12.2011). Kuntaliiton kunnilta vuoden 2009 valtuustokauden alussa keräämän tilaston mukaan tutkimusaineiston puheenjohtajien sekä kunnanjohtajien puoluekannan ja sukupuolten jakautuman voidaan arvioida kuvaavan hyvin myös koko maan tilannetta (Kuntaliitto 2009a, 2009b; Kuntatyönantajat 2010). Keski-ikä osalta voidaan olettaa tutkimusaineiston puheenjohtajien keski-ikä, 56 vuotta, olevan vain jonkin verran korkeampi kuin valtakunnallinen 53,1 vuotta, kun huomioidaan hallituksen jäsenten keskimääräinen ikä 54 vuotta ja siihen tehtävä kahden vuoden lisäys, joka kertyi valtuustokauden alun ja tiedonhankinnan ajankohdan, kevään 2011, välillä (Kuntayönantajat 2010 ja Kuntaliitto 2009c).

Kyselytutkimukseen vastasi noin puolet Suomen kuntien kunnan hallituksen puheenjohtajista ja kunnanjohtajista. Tutkimuksen päätehtävänä on vastata kysymykseen, missä määrin kunnissa luotetaan valtioon kunnallishallinnon rakennetta ja toimintaa koskeviin politiikkaohjelmiin, jotka ovat: Paras-hanke, sote-piirit ja koulutuspalvelut. Aineistoa voidaan kuitenkin pitää edustavana, kun sitä verrataan Heikkilän (2008, 44, 45, 66, 69–70) esittämiin kyselytutkimuksiin liittyviin yleisiin haasteisiin ja taustamuuttujien voidaan todeta olevan lähellä koko maan vastaavia tietoja.

VI KUNTIEN LUOTTAMUS PARAS-HANKKEESEEN

1 Paras-hanke valtion supertuotteena

Virallisasiakirjaan viitaten on todettu, että ”käynnissä oleva Kunta- ja palvelurakennemuutos on suurin kunnallishallinnon ja -palveluiden uudistus Suomen historiassa” (Ryynänen 2008, 29). Kyseessä on valtion keskushallinnon taholta kunnille suunnattu todellinen supertuote, johon ladatut odotukset olivat suuret ja tämä koski erityisesti poliittista tahoja ja valtion keskushallintoa. Kunnallisoikeudellisesti merkittävää on se, että ensimmäistä kertaa kunnan koolle asetettiin yksityiskohtaiset kriteerit ja Kuntajakolakiin sisältyvät muutokset kannustivat yli 20 000 asukkaan kuntien muodostumiseen ja useamman kunnan samanaikaiseen yhdistymiseen eli moni kuntaliitoksiin (Ryynänen 2008, 34).

2 Analyysi kuntien luottamuksesta Paras-hankkeeseen

Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien käsityksiä Paras-hankkeesta selvitettiin 13 väittämällä ja ne mitasivat sitä, millaisia odotuksia kunnilla on ollut Paras-hankkeeseen. Väittämien sisältämän informaation tiivistämiseksi tehtiin puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastauksista faktorianalyysit, joiden Varimax-ratkaisut vastasivat vain osittain toisiaan. Kunnanjohtajien Varimax-ratkaisu oli huomattavasti selkeämpi kuin puheenjohtajien ja sen vuoksi kunnanjohtajien Varimax-ratkaisu valittiin muuttujien ryhmittelyn perustaksi. (Nummenmaa 2010, 401, 417- 418.) Faktorianalyysi sopi esianalyysiksi ja antoi vihjeitä jatkotoimia, kuten kysymysten ryhmittelyä varten (Heikkilä 2008, 248–249). Aineiston koko täytti faktorianalyysin kaksi yleissääntöä: tutkittavia oli vähintään kaksi kertaa niin paljon kuin analysoitavia muuttujia ja tutkittavia vähintään 20 kertaa niin paljon kuin faktoreita (Nummenmaa 2010, 406–407). Kuntien luottamusta Paras-hankkeeseen mitattiin 13 muuttujalla ja tutkittavia oli 322.

Taulukko 4 kuvaa sitä, että faktoriratkaisussa 13 väittämää latautuivat kahdelle faktorille. Muuttujien kommunaliteetit vaihtelivat välillä 0,45–0,67 (Nummenmaa 2010, 403; Heikkilä 2008, 248.) Nämä kaksi faktoria selittävät 61 prosenttia muuttujien yhteisvaihtelusta.

Taulukko 4 Varimax-ratkaisu kunnanjohtajien Paras-hanketta mittaavista käsityksistä (ks.myös Harrisalo ym. 2012, 57)

Muuttujat	H	I faktori	II faktori
Tiedon riittävyys hankkeesta	.679	.005	.824
Hanke on vastannut odotuksia	.651	.241	.770
Aikataulun sopivuus	.459	.299	.608
Hyväksi demokratialle	.625	.752	.244
Hyväksi taloudelle	.679	.777	.273
Hyväksi peruspalveluille	.645	.754	.276
Hyväksi tuloksellisuudelle	.661	.784	.216
Hyväksi asiakaslähtöisyydelle	.621	.774	.150
Luottamus hankkeen tavoitteisiin	.655	.785	.196
Luottamus hankkeen keinoihin	.589	.721	.263
Apua strategisissa ongelmissa	.558	.731	.156
Hyväksi itsehallinnolle	.589	.761	.104
Paras-hanketta on jatkettava	.558	.724	.010
Ominaisarvot		6.593	1.344
Kumulatiivinen %		45,1	61,0

Toiselle faktorille latautui kolme muuttujaa, joiden taustalla olevaa ulottuvuutta kutsutaan *motivaatiotekijäksi*. Tässä oli kyse Paras-hanketta koskevista taustatiedoista, tiedon saannin riittävyydestä, Paras-hankkeen ohjausprosessiin liittyneiden ennakko-odotusten vastaavuudesta sekä aikataulun sopivuudesta. Cronbachin alfan avulla osoitettiin, että keskenään korreloidessaan, muuttujat kuvaavat samaa ulottuvuutta. (Nummenmaa 2010, 356 – 357.) Cronbachin alfan arvo näille muuttujille oli .661. Hyväksyttävyyden rajana pidetään .600. Motivaatiotekijän merkitys tässä tutkimuksessa on se, että sen avulla on mahdollista päätellä, että vastaajat olivat lähtökohtaisesti suhtautuneet Paras-hankkeeseen myönteisesti.

Loput Paras-hanketta mittaavista muuttujista saivat suurimman latauksen ensimmäisellä ulottuvuudella eli faktorilla. Näiden taustalla olevaa ulottuvuutta luonnehdittiin *myönteisten odotusten faktoriksi*. Se kuvasi vastaajien Paras-hankkeeseen kohdistamia odotuksia, jotka liittyivät kunnallisen demokratian vahvistumiseen, taloudellisiin hyötyihin, paranevaan tuottavuuteen, peruspalveluiden turvaamiseen ja asiakaslähtöisyyteen. Kun näitä muuttujia arvioidaan Cronbachin alfalla, on tulos korkea .928.

3 Paras-hankkeen motivaatiotekijöiden analyysi

Suoritettu faktorianalyysi tunnisti kolme motivaatiotekijää: riittävän tiedon saaminen Paras-hankkeesta, hankkeen ohjausprosessiin liittyvien odotusten vastaavuus sekä hankkeen aikataulu. Puheenjohtajat ja kunnanjohtajat vastasivat taulukossa 5 näkyviin väittämiin ja mukaan otettiin väittämän kanssa *täysin* tai *jossain määrin samaa mieltä* olleiden vastaukset. Taulukko kuvaa ainoastaan väittämään annettuja myönteisiä vastauksia ja muut vastaukset ovat liitteessä 1, kysymys 17 sekä liitteessä 2, kysymys 9.

Taulukko 5 Motivaatiotekijöiden arviointi. (ks. myös Harisalo ym. 2012, 58)

Väittämät	Puheenjohtajat n = 153		Kunnanjohtajat n = 168	
	lkm.	%	lkm.	%
1. Olen saanut valtiolta riittävästi tietoa Paras-hankkeesta	114	74,5	135	80,4
2. Paras-hankkeen ohjausprosessi on vastannut odotuksiani	57	37,3	45	26,8
3. Paras-hankkeen aikataulu on sopiva	75	49,0	74	44,0

Kuten taulukko 5 osoittaa, koki enemmistö puheenjohtajista ja kunnanjohtajista saaneensa valtiolta Paras-hankkeesta riittävästi informaatiota, mutta aikataulun sopivuuteen liittyvät vastaukset jakautuivat selkeästi kahtia. Kunnanjohtajista lähes puolet koki hankkeen aikataulun sopivaksi ja hiukan pienempi joukko oli eri mieltä. Puheenjohtajista noin puolet piti aikataulua sopivana ja vajaa kolmannes oli eri mieltä väittämän kanssa. (ks. liite 1, kysymys 17 ja liite 2, kysymys 9.)

Paras-hankkeen aikataulu ei ollut tyydyttänyt kaikkia vastaajia, mutta toisaalta hankkeesta oli saatu valtiolta riittävästi tietoa. Kummankin vastaajaryhmän kohdalla voitiin todeta, että näistä kolmesta muuttujasta hankkeen ohjausprosessi sai heikoimmat arviot. Kun kysyttiin oliko valtionhallinnolta saatu Paras-hankkeen ohjausprosessi vastannut odotuksia, kuvasivat tähän kysymykseen *täysin* tai *jossain määrin samaa mieltä* -vastaukset myönteistä suhtautumista väittämään. Ohjausprosessi oli vastannut vain hiukan useamman kuin joka kolmannen (37 %) puheenjohtajan ja hiukan useamman kuin joka neljännen (27 %) kunnanjohtajan odotuksiin. Kunnanjohtajien vastaukset painottuivat puheenjohtajiin verrattuna selkeästi kriittisempään suuntaan, sillä heistä yli puolet (52,4 %) oli ohjausprosessiin liittyvän väittämän kanssa *jossain määrin* tai *täysin eri mieltä*. Puheenjohtajien ryhmässä Paras-hankkeen ohjausprosessiin tyytyväisten (35,9 %) ja tyytymättömien (40,5 %) ero oli

vain pieni, mutta painottui kuitenkin väittämän suhteen kriittisemmälle kannalle (ks. taulukko 5 ja liite 1, kysymys 17 ja liite 2, kysymys 9.)

Koska ohjausprosessi sai motivaatiotekijöistä heikoimmat arviot, voidaan päätellä, etteivät Paras-hankkeesta saatu riittävä tieto ja hankkeen aikataulun sopivuus antaneet riittäviä eväitä Paras-hankkeen toimeenpanolle. Stenvallin ym. (2008, 32) arvioinnissa todetaan, että Paras-hankkeessa ainutlaatuista olleen ohjaavien tahojen poikkeuksellisen tiivis yhteistyö sekä melko kattava informaatio-ohjaus. Ohjaavilla tahoilla tarkoitettaneen ministeriöitä. Kuten edellä esitettiin, niin kuntien vastaukset viestivät haasteisiin nähden vähäistä kuntien luottamusta vastuuministeriöiden toimintaan, kuntien intressien huomioon ottamiseen sekä valtioon, kun kysymys koski mahdollisia uusia tehtäviä ja niihin annettavia resursseja seuraavalla (nykyisellä) vaalikaudella. Tutkimustuloksista on tulkittavissa, että kuntien ja ministeriön keskinäisen kanssakäymisen vähäisyys ja kunta-valtiosuhdetta kuvaava merkittävä kompleksisuus ovat olleet todellinen hämmäntävä yhdistelmä tilanteessa, jossa kuntien on edellytetty ja edellytetään jatkossakin omista odotuksistaan huolimatta sopeutuvan Puitelain edellyttämiin Paras-hankkeen tavoitteisiin ja keinoihin.

4 Motivaatiotekijöiden ja kompleksisuustekijöiden välinen keskinäinen riippuvuus

Seuraavaksi tarkastellaan motivaatiotekijöiden ja kompleksisuustekijöiden välistä keskinäistä riippuvuutta. Kun aiemmin tutkittiin kunta–valtio-suhteen luonnetta (ks. taulukko 20 ja 21) ja vaikka vastaajat kokivat saaneensa riittävästi tietoa Paras-hankkeesta ja aikataulukin oli kohtalaisen sopiva, niin nämä motivaatiotekijät eivät kuitenkaan korreloi keskenään. Heikohkot, mutta negatiiviset korrelaatiot antavat perustan tulkinnalle, jonka mukaan kunta–valtio-suhteen luonnetta kuten myös yhteistyön tarvetta koskevat kokemukset antaisivat aiheen motivaatiotekijöiden eli kunnille tapahtuneen tiedonvälityksen, hankkeen aikataulutuksen ja ohjausprosessia koskevien odotusten entistä perustellummalle tarkastelulle (ks. taulukko 6)

Taulukko 6 Motivaatiotekijöiden ja kompleksisuusmuuttujien väliset korrelaatiot kunnanjohtajien arvioimana. (ks. myös Harisalo ym. 2012, 59)

Kompleksisuusmuuttujat	Motivaatiotekijät		
	Tieto	Odote	Aikataulu
Kompleksisuus	-.183	-.241	-.108
Epävarmuus	-.160	-.126	-.122
Ennakoimattomuus	-.172	-.140	-.159
Hallitsemattomuus	-.256	-.226	-.236
Yhteistyön tarve	-.101	-.017	.080

Kaikki korrelaatiot ovat merkitseviä vähintään tasolla 0,005.

5 Vastaajien ohjausprosessiin liittyvien odotusten ja vastaajien kuntakoon keskinäinen riippuvuus

Paras-hankkeessa pyritään nykyistä suurempiin asukasporjiiin ja yhteistoiminta-alueisiin, ja siksi oli perusteltua tarkastella myös vastaajien kuntakoon ja ohjausprosessiin liittyvien odotusten keskinäistä riippuvuutta. Koska enemmistö (40,5 %) puheenjohtajista ja yli puolet kunnanjohtajista (52,4 %) oli kriittisellä kannalla suhteessa ohjausprosessiin, otettiin taulukkoon 7 mukaan valtionhallinnolta saatuun ohjausprosessiin tyytymättömät eli väittämään *täysin* tai *jossain määrin eri mieltä* -vastanneet.

Taulukko 7 Valtionhallinnolta saatu ohjausprosessi on vastannut odotuksiani. Ohjausprosessiin tyytymättömien kuntien vastaukset kuntakoon mukaan luokiteltuna.

Kuntakoko	Puheenjohtajat n = 152		Kunnanjohtajat n = 160	
	lkm.	%	lkm.	%
Pieni kunta, 3400 asukasta tai vähemmän	22	40,7	21	43,8
Keskisuuri kunta, 3401–9200 asukasta	14	29,2	39	59,1
Suuri kunta, 9200 asukasta tai enemmän	26	52,0	23	50,0

Tyytymättömyys ohjausprosessiin oli puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastauksissa vahvaa ja melko yhtäläistä pienissä ja suurissa kunnissa. Selkeä ero puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastauksissa oli keskisuurissa kunnissa, ja niissä puheenjohtajien (29,2 %) tyytymättömyys oli kunnanjohtajia (59,1 %) vähäisempää. Kuntakoko ei kuitenkaan näyttäisi aiheuttavan tilastollisesti merkit-

seviä eroja, vaan korkeintaan melkein merkitseviä eroja ($p = 0,056$). Myöskään puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastausten välillä ei ollut tilastollista merkitsevyyttä ($p = 0,073$). Johtopäätöksenä voidaan todeta, että Paras-hankkeeseen liittyvälle ja kuntien valtionhallinnolta odottamalle nykyisestä kehittyneemmälle ohjausprosessille on kuntakoosta riippumaton, mutta vahva ja yleinen tarve.

6 Paras-hankkeesta saadun riittävän tiedon ja vastaajien kuntakoon keskinäinen riippuvuus

Koska kyseessä oli kunta- ja palvelurakennetta koskeva tavoitteellinen supertuote, oli merkityksellistä tutkia myös kuntakoon mukaan sitä, olivatko vastaajat saaneet valtionhallinnolta riittävästi informaatiota Paras-hankkeesta. Taulukkoon 8 otettiin mukaan ainoastaan väittämän kanssa *täysin samaa mieltä* ja *jossain määrin samaa mieltä* olevien vastaukset, jotka mittasivat tyytyväisyyttä hankkeesta saadun informaation määrään.

Taulukko 8 Olen saanut valtionhallinnolta riittävästi informaatiota Paras-hankkeesta. Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastaukset kuntakoon mukaan.

	Puheenjohtajat n = 152		Kunnanjohtajat n = 160	
	lkm.	%	lkm.	%
Pieni kunta, 3400 asukasta tai vähemmän	42	77,8	40	83,3
Keskisuuri kunta, 3401–9200 asukasta	38	79,2	52	78,8
Suuri kunta, 9201 asukasta tai enemmän	33	66,0	37	80,4

Yhteenvedona motivaatiotekijöihin lukeutuvasta riittävän tiedon saantia koskevasta analyysistä (taulukko 8) voidaan todeta, että tutkimusaineiston luokittelun mukaisella kuntakoolla arvioituna vastattiin informaation saantia koskevaan väittämään isommissa kunnissa pieniä kuntia kriittisemmin. Vaikka tiedon saantia koskevaan väittämään vastattiin myönteisesti, niin silti puheenjohtajien vastaukset olivat kaikissa eri kuntakokoluokissa suhteellisesti ottaen kunnanjohtajia kriittisempiä.

Kuten taulukosta 19 käy ilmi, oli kanssakäymisen niukkaa kuntakoosta riippumatta. On tulkittavissa, että virkamiespainotteinen kuntien ja ministeriöiden välinen kanssakäyminen lisäsi kunnanjohtajien tiedon määrää Paras-hankkeesta, sillä tiedon saannin riittävyys ei kunnanjohtajilla riippunut kuntakoosta. Sen sijaan suurten kuntien puheenjohtajilla tyytyväisyys riittävän tiedon saamiseen oli selkeästi kunnanjohtajia vähäisempää (66,0 %). Tämä nostaa esiin kysymyksen kuntien sisäisen tiedonvälityksen käytännöistä ja mahdollisista solmukohdista. (ks. liite 1, kysymys 20 ja liite 2,

kysymys 12). Weickin (1995) näkemys hyvästä johtamisesta on, että osapuolet toimivat läheisessä vuorovaikutuksessa, puhuvat usein toisilleen ja kuuntelevat toisiaan ja että tällaisella toimintatavalla on mahdollista siirtää välttämätöntä tietoa osapuolten välillä. Kuntaa on mahdollista tarkastella valtionhallinnon asiakkaana ja tällöin Petersin ja Watermanin (1982) kuvaus työn monipuolisuudesta ja elämisestä asiakasohjautuvan organisaation tapaan nostaa esille kunta-valtiosuhteessa uuden ulottuvuuden, asiakasnäkökulman huomioon ottamisen keskushallinnon toiminnassa.

Niukkaan kanssakäymiseen edelleen vedoten on mahdollista tehdä johtopäätös, että ensiksikin valtion Paras-hankkeen toimeenpanon ohjaus perustui pääosin informaatio-ohjaukseen eikä se näin isossa uudistuksessa näyttäisi olleen kuntia tyydyttävä tapa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelu lähdettiin valtion keskushallinnon taholta toteuttamaan ennakoimattomasti (Stenvall ym. 2008, 33) eikä vähäiseen vuorovaikutukseen liittynyt toimintatapa ollut omiaan edistämään myöskään valtionhallinnon Paras-hankkeen toimeenpanolle asettamia tavoitteita. Toiseksi olisi arvioitava jo toteutuneiden kanssakäymistilanteiden vaikuttavuutta, koska riittävän informaation saamiseen ja sopivaan aikatauluun verrattuna olivat vastaajat vähiten tyytyväisiä valtionhallinnolta saatuun ohjausprosessiin (ks. taulukko 5).

Paras-hankkeen aikataulun suhteen on mielenkiintoista, ettei Puitelakiin (169/2007) sisältynyt kuntauudistuksen toteuttamisaikataulua (Ryynänen 2008, 20). Tässä tutkimuksessa jää arvailujen varaan ja jatkossa on siten hyödyllistä kiinnittää huomiota, ovatko kuntien edustajien Paras-hanketta koskevat tiedontarpeet ja keskushallinnon eli ministeriöiden edustajien tiedontarjonnan sisältö ja tiedon välittämisen tavat kohdanneet kuntien odottamalla ja toivomalla tavalla. Ehkä tämä ei ollut mahdollistakaan, sillä Stenvallin ym. (2008, 33) arviointitutkimukseen liittyvissä ryhmähaastatteluisissa nousi esille näkemys siitä, ettei hankkeen valtion tason valmistelun ennakoimattomuuden vuoksi kunnissa juurikaan osattu ennakoida uudistuksen käynnistymistä. Nyt tehdyssä tutkimuksessa ei erikokoisten kuntien informaation saamisen riittävydessä sinänsä ollut yleisellä tasolla suuria eroja, mutta on muistettava, että tyytyväisyys riittävän informaation saantiin oli suurempaa kuin tyytyväisyys valtionhallinnolta saatuun ohjausprosessiin. Keskiuurissa kunnissa oli eniten ohjausprosessiin tyytymättömiä (59,1 %) kunnanjohtajia, vaikka tämän kokoluokan kunnanjohtajat olivat tulosten mukaan toiseksi eniten (46,1 %) kanssakäymisissä keskushallinnon kanssa. (ks. taulukot 6, 7 ja 8)

7 Paras-hankkeen myönteisten odotusten analyysi

Paras-hankkeen myönteisiä odotuksia mitattiin kymmenellä (10) eri väittämällä (ks. liite 1, kysymys 17 sekä liite 2, kysymys 9). Kaikki väittämät oli esitetty myönteisessä muodossa. Taulukossa 9 esitetään väittämiin myönteisesti suhtautuneiden osuus eli ne, jotka vastasivat olevansa väittämän suhteen *täysin samaa mieltä* tai *jossain määrin samaa mieltä*.

Taulukko 9 Paras-hanketta koskevien myönteisten odotusten arviointi. Väittämän kanssa täysin samaa mieltä ja jossain määrin samaa mieltä olleiden vastaukset. (ks. myös Harisalo ym. 2012, 59)

Väittämät	Puheenjohtajat		Kunnanjohtajat	
	lkm.	%	lkm.	%
1. Hanketta on ehdottomasti jatkettava	75	45,4	68	40,7
2. Hanke turvaa peruspalvelut	54	35,3	28	16,6
3. Hanke edistää tuloksellisuutta	54	32,7	42	25,0
4. Hanke edistää taloutta	49	27,7	30	17,8
5. Luotan hankkeen tavoitteisiin	44	26,6	36	21,3
6. Hanke auttaa ratkomaan strategisia ongelmia	43	26,0	43	25,6
7. Hanke edistää demokratiaa	36	23,5	23	13,6
8. Hanke edistää asiakaslähtöisyyttä	34	22,2	16	9,5
9. Hanke edistää itsehallintoa	32	19,4	31	18,5
10. Luotan hankkeen keinoihin	33	20,6	28	16,6

Yhteenvedon voidaan todeta, että puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastausten ero oli tilastollisesti erittäin merkitsevä ($p = 0,001$) heidän arvioidessaan luottamustaan Paras-hankkeen tavoitteisiin. Vastausten eron merkitsevyys oli samaa tasoa, kun he arvioivat luottamustaan hankkeen tavoitteisiin ($p = 0,001$) ja niihin keinoihin, joilla hanketta edistetään ($p = 0,000$). Kunnanjohtajat olivat kriittisempiä. Kunnanjohtajien selkeällä enemmistöllä (66,9 %) ei ollut luottamusta Paras-hankkeen tavoitteisiin ja vielä vähemmän sitä oli (83,4 %) niihin keinoihin, joilla Paras-hanketta edistetään. Puheenjohtajien joukossa oli selkeästi kunnanjohtajia enemmän tavoitteisiin ja keinoihin luottavaisia, vaikka heistäkin noin puolet oli *jossain määrin* tai *täysin eri mieltä* Paras-hankkeen tavoitteista (47,1 %) ja keinoista (54,2 %). Kunnanjohtajien ja kuntapäätäjien vastaukset kuvastivat tarvetta kuntien ja valtion väliselle vuoropuhelulle, jotta kuntien käsitykset ongelmien luonteesta ja niiden ratkaisumahdollisuuksista välittyisivät valtionhallinnolle. Tutkimukseen valituista kuntien edustajista vain joka neljäs luotti Paras-hankkeen auttavan kuntien strategisten ongelmien ratkomisessa ja

vain noin joka viides luotti hankkeen itsehallintoa edistävään vaikutukseen. Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastausten ero oli tilastollisesti merkitsevä ($p = 0,003$). (ks. liite 1, vastaus 16 sekä liite 2, vastaus 9.)

Kunnan taloudellisen tilanteen korjaaminen on yksi keskeisimmistä Paras-hankkeen perusteluista (Ryynänen 2008, 31) ja siitä huolimatta vain noin joka neljäs (27,7 %) puheenjohtaja uskoi hankkeen edistävän kuntien taloudellista tilannetta. Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastausten ero oli merkitsevä ($p = 0,011$). Kunnanjohtajat olivat kriittisempiä. Vajaa neljännes (23,5 %) puheenjohtajista oletti hankkeen vaikuttavan myönteisesti kunnalliseen demokratiaan ja vastausten ero oli merkitsevä ($p = 0,040$). Kunnanjohtajat olivat kriittisempiä. Asiakaslähtöisyyden sekä kunnallisen itsehallinnon edistämiseen uskoi vain noin viidennes. Asiakaslähtöisyyden suhteen puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastausten ero oli tilastollisesti merkitsevä ($p = 0,007$), jonka suhteen kunnanjohtajat olivat todella kriittisiä. Sen sijaan kuntien itsehallinnon vahvistumisen suhteen ei vastauksissa ollut merkitsevyseroa ($p = 0,172$). (ks. taulukko 9)

Paras-hankkeen ei nähty edistävän kunnallista itsehallintoa, kuntien taloudellisen aseman vahvistumista, peruspalvelujen turvaamista tai palvelutuotannon tuloksellisuutta. Kunnanjohtajista suurempi joukko kuin kunnanhallituksen puheenjohtajista oli täysin tai jossain määrin eri mieltä siitä, että Paras-hankkeen avulla edistettäisiin edellä mainittuja kuntaan tai kuntalaisiin kohdistuvia vaikutuksia.

8 Paras-hankkeen jatkamisen välttämättömyyttä koskevien vastausten analyysi

Seuraavaksi tarkasteltiin puheenjohtajien ja kunnanjohtajien suhtautumista Paras-hankkeen jatkamisen välttämättömyyttä koskevaan myönteisesti muotoiltu väittämään: *Paras-hanketta on mielestäni ehdottomasti jatkettava välittömästi tavalla tai toisella.*

Tulokset on esitetty taulukoissa 10 ja 11. Kunnanjohtajien vastaukset jakautuivat tasaisesti myönteisiin (40,7 %) ja kielteisiin (41,9 %). Puheenjohtajista lähes puolet (49,7 %) oli Paras-hankkeen välittömän jatkamisen tarpeesta *täysin tai jossain määrin samaa mieltä* ja runsas kolmannes (33,8 %) *täysin eri mieltä tai jossain määrin eri mieltä*. (ks. liite 1, kysymys 17 sekä liite 2, kysymys 9.) Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastausten ero ei ollut tilastollisesti merkitsevä ($p = 0,244$).

Taulukko 10 Puheenjohtajien vastaukset Paras-hankkeen välitöntä jatkamista koskevaan kysymykseen, n = 153.

	Täysin samaa mieltä		Jossain määrin samaa mieltä		Jossain määrin eri mieltä		Täysin eri mieltä		Vaikea sanoa	
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%
Hanketta on ehdottomasti jatkettava välittömästi tavalla tai toisella	23	15,0	52	34,0	31	20,3	20	13,1	26	17,0

Taulukko 11 Kunnanjohtajien vastaukset Paras-hankkeen välitöntä jatkamista koskevaan kysymykseen, n = 168.

	Täysin samaa mieltä		Jossain määrin samaa mieltä		Jossain määrin eri mieltä		Täysin eri mieltä		Vaikea sanoa	
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%
Hanketta on ehdottomasti jatkettava välittömästi tavalla tai toisella	26	15,6	42	25,1	37	22,1	33	19,8	29	17,4

Tiedonkeruu tapahtui keväällä 2011 eduskuntavaalikauden taitekohdassa, jolloin valtakunnassa oltiin valitsemassa uusia lainsäätäjiä Suomen Eduskuntaan. Tässä vaiheessa oli mielekästä tutkia millainen keskinäinen riippuvuus oli vastaajien poliittisella sitoutuneisuudella (ks. liite 1, kysymys 5 sekä liite 2, kysymys 7) ja Paras-hankkeen jatkamiseen liittyvällä myötämielisellä suhtautumisella. Taulukkoon B (ks. liite 3) otettiin mukaan väitteen kanssa *täysin* tai *jossain määrin samaa mieltä* -vastaukset. On huomattava, ettei puheenjohtajien ryhmässä ollut lainkaan sitoutumattomia, mutta kunnanjohtajien joukossa puolueisiin sitoutumattomia oli enemmistö (55 %). Paras-hankkeen välitömälle jatkamiselle olivat myötämielisimpiä vasemmistoon (63,6 %) sitoutuneet puheenjohtajat ja poliittiseen oikeistoon sitoutuneet (51,7 %) kunnanjohtajat, joskin ero vasemmistoon sitoutuneisiin (50,0 %) oli tässä asiassa pieni.

9 Yhteenveto ja johtopäätökset kuntien luottamuksesta Paras-hankkeeseen

9.1 Tarve kehittyneemmälle ohjausprosessille

Kolmesta motivaatiotekijästä ohjausprosessi sai kuntakoosta riippumatta kummaltakin vastaajaryhmältä heikoimmat arviot. Huolimatta kunnanjohtajien ja ministeriöiden kanssakäymisen määrästä oli eniten tyytymättömiä kunnanjohtajia aineiston keskisuurissa kunnissa. Paras-hankkeen aika-
taulukkaan ei tyydyttänyt kaikkia puheenjohtajia ja kunnanjohtajia, mutta hankkeesta oli kylläkin saatu riittävästi tietoa. Syvempi tarkastelu osoitti, että aineiston suurten kuntien puheenjohtajilla tyytyväisyys riittävän tiedon saamiseen on kunnanjohtajia vähäisempää. Keskinäinen riippuvuus motivaatio- ja kompleksisuustekijöiden välillä on heikohko ja negatiivinen lukuun ottamatta kuntien ja valtion yhteistyön tarvetta.

9.2 Paras-hankkeeseen liittyvien myönteisten odotusten hentous sekä erot puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastausten välillä

Kokonaisuutena ottaen puheenjohtajien ja kunnanjohtajien Paras-hankkeeseen liittyviä myönteisiä odotuksia voidaan kuvata hennoiksi ja melkein epäileviksi (ks. taulukko 9). Tutkimustuloksia arvioitaessa on kuitenkin muistettava, että aineiston keräämisvaiheessa vastaajilla oli jo käytännön kokemuksia Paras-hankkeesta. Toimeenpanon suunnitteluvaiheen arvioinnissaan Stenvall, Vakkala, Syväjärvi ja Tiilikainen (2008, 31, 96) toteavat, että valmisteluprosessin toteuttamisen tapa vaikuttaa uudistuksen sisältöön ja onnistumiseen ja jo pelkkä suunnitteluvaihe oli kasvattanut ja nostanut esiin keskuskaupunkien ja ympäröivien kehyskuntien vastakkainasettelua, intressiristiriitoja sekä pysäyttänyt näistä syistä jopa kehittämistoimintaa.

Paras-hankkeen ei nähty edistävän kunnallista itsehallintoa, kuntien taloudellisen aseman vahvistumista, peruspalvelujen turvaamista tai palvelutuotannon tuloksellisuutta. Kunnanjohtajat olivat kannanotoissaan kriittisempiä.

Kunnanjohtajien ja puheenjohtajien vastauksissa oli tilastollisesti merkitseviä eroja, kun kyse oli luottamuksesta hankkeen tavoitteisiin ($p = 0,001$), keinoihin ($p = 0,000$) ja kuntien taloudellisen tilanteen edistämiseen ($p = 0,011$) liittyvä väittämä. Vain neljännes vastaajista luotti hankkeen auttavan kuntien strategisten ongelmien ratkaisemisessa ja viidennes luotti kuntien itsehallintoa edistävään vaikutukseen. Tässäkin vastausten ero oli tilastollisesti merkitsevä ($p = 0,003$). Sama suuntaus oli suhteessa väittämiin, jotka kartoittivat luottamusta hankkeen myönteiseen vaikutukseen kunnalliseen demokratiaan ($p = 0,040$) sekä asiakaslähtöisyyteen ($p = 0,007$). Kunnanjohtajat olivat yleis-

sesti ottaen kriittisempiä. Kunnallisen itsehallinnon edistämistä koskevaan väittämään ei sen sijaan ollut kohderyhmien vastauksissa tilastollisesti merkitsevää eroa ($p = 0,172$).

Paras-hankkeen välittömän jatkamisen kannalla oli jonkin verran suurempi osa puheenjohtajista kuin kunnanjohtajista, mutta vastauksissa ei ollut tilastollisesti merkitsevää eroa. Kunnanjohtajien vastaukset puolesta ja vastaan jakautuivat melko tasaisesti, mutta puheenjohtajien vastauksissa oli selkeämmin painopiste Paras-hankkeen välittömän jatkamisen kannalla. Myötämielisimpiä olivat poliittisesti vasemmistoon sitoutuneet puheenjohtajat sekä poliittisesti oikeistoon sitoutuneet kunnanjohtajat, joskin ero vasemmistoon sitoutuneisiin oli pieni.

9.3 Kuntien sisäisen sekä kuntien ja valtion välisen tiedonkulun solmukohdat

Koska ohjausprosessi sai motivaatiotekijöistä heikoimmat arviot, on mahdollista tehdä johtopäätös, ettei hankkeesta saatu riittävä tieto ja aikataulun sopivuus antaneet tarpeeksi pontta Paras-hankkeen toimeenpanolle ja että kehittyneemmälle ohjausprosessille on kuntakoosta riippumaton vahva ja yleinen tarve. Virkamiespainotteisen kanssakäymisen lisäksi saattavat kuntien sisäisen tiedonvälityksen käytännöt ja solmukohdat olla syynä siihen, että suurten kuntien puheenjohtajilla Paras-hankkeesta saadun tiedon määrä oli kunnanjohtajiin verrattuna vähäisempää.

Jatkotutkimuksella olisi tarkoituksenmukaista tutkia ministeriöiden ja kuntien väliseen kanssakäymiseen liittyviä sisältöjä ja toimintatapoja. Erityisen kiinnostava näkökulma voisi olla, vastaavatko valtion toimintatavat sekä vuorovaikutustilanteiden sisällöt kuntien tarpeisiin ja odotuksiin. Lisäksi on hyödyllistä tutkia lähemmin kunta-valtiosuhteen kompleksista luonnetta kuvaavien tutkimustulosten taustalla olevia tekijöitä. Tämä on tarpeen, jotta kuntien viestittävä yhteistyön tarve ja mahdollinen orastava halukkuus saadaan hyödynnetyksi molempien osapuolten, kuntien ja valti-onhallinnon, yhteisten näkemysten suunnassa.

Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien aineistoja ei verrattu sen seikan selvittämiseksi, olivatko vastaajat samoista vai eri kunnista. Kunnan päätösten esittelyn ja päätöksen tekemisen kannalta eriävät näkökulmat ja etenkin niiden taustat olisivat varsin mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe, koska osoittautui, että joidenkin väittämien kohdalla puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastauksissa oli tilastollisesti merkitsevä ero.

9.4 Muutosvaiheen tunnistamisesta tarvelähtöisen ohjausprosessin kautta muilta oppimiseen

Kuntien tilanne oli tiedonkeruun vaiheessa eduskuntavaalien aikaan monimutkainen ja hallitsema-ton eivätkä puheenjohtajat ja kunnanjohtajat olleet nytkään varmoja valtion suunnitelmista seura-

valla vaalikaudella (vrt. Stenvall ym. 2008, 33). Tämän lisäksi Paras-hankkeeseen liittynyt ohjausprosessi oli kuntien tarpeisiin nähden ohut eikä vastannut kaikkien odotuksia. Oli itse asiassa kohtalaisen loogista, ettei Paras-hankkeen koettu tässäkään tutkimuksessa yksinään ja sellaisenaan ratkaisevan kunnissa vallinneita olosuhteita. Paras-hankkeen tyyppinen supertuote, massiivinen uudistus, tarvitsisi erityisesti keskenään koordinoituja ja toisiaan täydentäviä tukiprojekteja. Ne mahdollistaisivat käytännönläheisen ja kuntien näkökulmasta tarvelähtöisen ohjausprosessin. Kyse olisi asiakaslähtöisestä, muutosvaiheen ja tarpeet tunnustavasta ohjauksen toteutuksesta (ks. luku III.5 kuvio 1). Se kohdistettaisiin joko kuntakohtaisesti tai samassa muutosvaiheessa oleville kunnille ryhmämuotoisesti. Tämä tapa olisi kieltämättä valtion keskushallinnolle työlämpi kuin standardiohjeistus, mutta mahdollistaisi molemminpuolisen oppimis-, seuranta- ja kehittämisprosessin. Tarvelähtöisesti ja teemoittain kohdennettuina ja säännöllisesti toistuvina vuorovaikutustilanteina ne todennäköisesti olisivat kummallekin osapuolelle tuloksellisia.

Kuntien ja valtion yhteisellä määrätietoisella vuorovaikutuksella ja dialogilla voitaisiin mahdollisesti nykyistä paremmin tunnistaa, tulkita ja ottaa huomioon kuntien muutosvaiheen kulloinenkin tila (ks. luku III.5 kuvio 1). Tällä menettelyllä avautuisivat uudistuksen suunnittelijoille sekä lainsäätäjille niin muutosvastaisuuden kuin myös nopean etenemisen paikalliset ja alueelliset taustat. Samalla olisi mahdollista tunnistaa ja määrittää sellainen hankeagenda, joka vastaisi kummankin osapuolen ja kumppaniorganisaatioiden sisäisten toimijoiden arkiolosuhteita ja kehittämisodotuksia.

Kuten kunta- ja palvelurakennemuutoksen historia osoittaa, vaatii paljon aikaa ja vaivaa, jotta valtion supertuotteiden esittelystä päästään kumppanuuksien rakentamiseen ja sitä kautta uudistusten toimeenpanovaiheeseen. Tähän liittyen Harisalo ym. (2012, 62, 70) esittävät tutkimuksessaan ratkaisuksi innovaatioiden diffuusiologiikkaa. Tämä erityisesti kolmeen valtion supertuotteeseen keskittyvä tutkimus puolestaan antaa viitteitä siitä, että politiikkaohjelmien valmistelussa ja kaikissa muissa toimintaa edistävissä vaiheissa on tarkoituksenmukaista tunnistaa institutionaalisten päätösten ja toiminnan taustalla olevat käyttäytymistieteelliset tosiasiat. Viitteitä tästä todellisuudesta on esitetty Harisalon väitöstutkimuksessa Innovaatioiden diffuusio kunnallishallinnossa (1984, 193), jossa ilmenee, että hallinnollisten innovaatioiden omaksumisprosessi eroaa tuotannollisten innovaatioiden omaksumisprosessista. Syy tähän on Daftin ja Beckerin (1978, 99–100) mukaan se, että hallinnollisten innovaatioiden omaksuminen tapahtuu keskitetysti ja organisaatioiden hallinnollinen johto vastaa puolestaan omaksumisprosessista, joka suodattuu ylhäältä alas. Tuotannollisten innovaatioiden omaksumisprosessiin voivat osallistua eri yksilöt, ryhmät ja organisaatiot, joilla ei ole välttämättä päätösvaltaa instituution poliittiseen tai tuotannolliseen johtoon. Tuotannollisten inno-

vaatioiden omaksuminen tapahtuu siis alhaalta ylöspäin eikä omaksumista kyetä edistämään ja tukemaan yhtä vakaasti kuin hallinnollisten innovaatioiden omaksumista. Tähän viittaa Sharinskyn (1978, 79–80 teoksessa Harisalo 1984, 194) tutkimus, jossa todetaan ”etteivät organisaatiot etsi kovinkaan määrätietoisesti ympäristössään esiintyviä ongelmia, tarpeita ja mahdollisuuksia, vaan ne odottavat niiden syntymistä, vahvistumista sekä niitä osoittavia tyytymättömyyden ilmauksia”. Mikäli todetaan, että edellä mainitut tutkimustulokset ovat yhdistettävissä Paras-hankkeen lisäksi valtion muiden supertuotteiden valmisteluun, käynnistämisen ohjaukseen sekä varsinaiseen toimeenpanoon, niin Scharinskyn mainitsemia tyytymättömyyden ilmauksia on kuntien taholta nyt empiirisellä tutkimuksella saatu. Kevään 2011 kyselytutkimukseen perustuvissa kuntien luottamusta valti-oon kartoittavissa tutkimuksissa on tehty näkyväksi kuntien vahva epäluottamus valtiota kohtaan.

Edelliseen viitaten on todettava, että koska kunta on instituutio, jonka päätöksistä ja valinnoista vastaavat inhimillisin toimintaperiaattein asukkaiden valitsevat poliittiset luottamushenkilöt ja virkavastuulla asioita valmistelevat virkamiehet, voidaan vain arvailla, miten uudistukseen olisi suhtauduttu ja millaisia olisivat nyt konkreettiset tulokset, jos Paras-hanketta olisi jalkautettu esimerkiksi luvussa III.5 esitetyn kuntien muutosvaiheet tunnistavan ja tarvelähtöiseen ohjausprosessiin kytkeytyvän mallin (kuvio 1) mukaisesti.

VII KUNTIEN LUOTTAMUS SOSIAALI- JA TERVEYSPIIREIHIN

1 Sosiaali- ja terveystuotteena

Erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuolto ja sosiaalitoimen palvelut liittyvät kiinteästi toisiinsa ja kunnan kustannusten hallinnassa on välttämätöntä huomioda nämä eri toimijat. Terveystuotteiden ja sosiaalipalvelujen nähdään peruspalveluna ja ne luetaan hyvinvointipalvelujen ydinpalveluiksi. (Lauslahti 2007, 28.) Valtioneuvosto käynnisti keväällä 2005 Paras-hankkeen kunta- ja palvelurakenteiden uudistamiseksi ja valtakunnantason rakenneryhmän valmistelun lisäksi aluevaiheen tavoitteena oli saada 15.2.2006 mennessä maakuntien selvitys sosiaali- ja terveystuotteiden ja erikoissairaanhoidon lisäksi kuntien ja valtion työnjaosta. Puitelain 5§ 3 momentin mukaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään 20 000 asukasta. Tämä organisaatio voi olla joko kunta itse tai se voi olla kuntayhtymä. Se voi olla myös kuntayhtymä, joka muidenkin kuntien puolesta huolehtii tehtävien hoitamisesta. (Prättälä & Harjula 8.3.2007.)

Yhteistoiminta-alueet ovat uusi rakenne, jossa kunnat siirtävät sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistä yhteistoiminta-alueelle sopimuksen perusteella, hallinnollisesti joko kuntayhtymä- tai isäntäkuntamallin mukaisesti. Paras -puitelain mukaisesti yhteistoiminta-alueen järjestämistä vastuu on terveydenhuollon palveluiden lisäksi siirrettävä niihin kiinteästi liittyvät sosiaalihuollon palvelut, ja puitelain muutoksen (L 29.4.2011/384, 5a.5 §) mukaan kaikki sosiaalihuollon palvelut. (Heinämäki 2011, 4.) Tällä valtion supertuotteella järjestämistä vastuu siirtäminen peruskunnalta yhteistoiminta-alueelle on suuri muutos myös kunnallisen päätöksenteon kannalta. Yhteistoiminta-alueita koskevan tutkimuksen haastatteluissa nousivatkin esiin alueella käydyt keskustelut kunnan päätösvallan siirtymisestä yhteistoiminta-alueelle, sillä 60–70 prosenttia kunnan vuosibudjetista on arvioitu siirtyneen yhteistoiminta-alueen hallinnoitavaksi (Heinämäki 2011, 34–35.)

2 Analyysi kuntien luottamuksesta sosiaali- ja terveystuotteisiin

Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien suhtautumista sote-piirien ideaan tarkasteltiin kahden eri väittämän osalta, jotka olivat: *valtion pitää pakottaa kunnat riittävän suuriin sosiaali- ja terveydenhuollon -piireihin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon -piirien ideaa pitäisi soveltaa myös koulutuspalveluihin*. Edellä mainitut mukaan lukien esitettiin kaikki kahdeksan eri väittämää myönteisessä muodossa ja rakenteeltaan seuraavan esimerkkiväittämän tapaan: *Luotan täysin siihen, että sote-piirit varmistavat yhdenmukaiset palvelut alueellaan*. Väittämiä voidaan kuvata sote-piirejä koskeviksi

myönteisten odotusten muuttujiksi. Oheisessa taulukossa 12 on yhdistetty vain *jossain määrin* ja *täysin samaa mieltä* olevat vastaukset, jotka osoittivat vastaajien suhtautuvan myönteisesti eri väittämiin. (ks. myös liite 1, kysymys 18 ja liite 2, kysymys 10.)

Taulukko 12 Sote-piirejä koskevat myönteiset odotukset puheenjohtajien ja kunnanjohtajien arvioimana. (ks. myös Harisalo ym. 2012, 61)

Väittämät	Puheenjohtajat		Kunnanjohtajat	
	lkm.	%	lkm.	%
1. Tuloksena yhdenmukaiset palvelut (n = 153 / n = 168)	50	32,7	53	31,5
2. Palveluita voi käyttää yli kuntarajojen (n = 153 / n = 168)	82	53,6	97	57,7
3. Edistää erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon yhteistyötä (n = 153 / n = 168)	84	33,4	87	51,8
4. Vahvistaa ennaltaehkäisevää terveydenhuoltoa (n = 153 / n = 168)	45	28,2	44	26,2
5. Edistää väestön omavastuuta (n = 153 / n = 167)	44	28,8	28	16,8
6. Vahvistaa kunnallista itsehallintoa (n = 153 / n = 166)	17	10,3	10	6,0
7. Valtin pitää pakottaa kunnat riittävän suuriin sote-piireihin (n = 153 / n = 168)	42	27,5	55	32,7
8. Sote-piirien ideaa pitää soveltaa myös kunnan koulutuspalveluihin (n = 153 / n = 168)	11	7,2	25	14,9

3 Yhteenveto ja johtopäätökset kuntien luottamuksesta sosiaali- ja terveys piireihin

Yhteenvetona voidaan todeta myönteisten odotusten arviointiin perustuvien tulosten osoittavan, etteivät puheenjohtajien ja kunnanjohtajien odotukset olleet kovin korkealla. Osoittautui, että puheenjohtajat ja kunnanjohtajat näkevät sote-piirit samassa valossa kuin Paras-hankkeen. Kunnanjohtajista noin joka toinen ja puheenjohtajistakin joka kolmas arvioi, että sote-piirit edistävät erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon yhteistyötä. Yli puolet molemmista vastaajaryhmistä arvioi hyödyksi sen, että sote-piirit mahdollistavat kuntalaisille palvelujen käytön yli kuntarajojen. Ainoastaan joka kolmas puheenjohtaja ja kunnanjohtaja arvioi, että sote-piiri yhdenmukaistaisi palveluiden tarjontaa piirin alueella. Molempien vastaajaryhmien arvion mukaan ne eivät edistä kunnallista itsehallintoa ja noin joka kolmas puheenjohtaja ja kunnanjohtaja arvioi, että valtion pitää pakottaa

kunnat riittävän suuriin sote-piireihin. Sen sijaan sote-piirin idean soveltaminen kunnallisiin koulutuspalveluihin, eli kolmanteen valtion supertuotteeseen, ei saanut kummankaan vastaajaryhmän enemmistön kannatusta. Vastaajista vain hiukan useampi kuin joka neljäs arvioi sote-piirin idean vahvistavan ennaltaehkäisevää terveydenhuoltoa ja väestön omavastuuta. Väestön omavastuun edistämistä koskevaan väittämään suhtautuivat kunnanjohtajat puheenjohtajia kriittisemmin. (ks. liite 1 ja liite 2.)

Johtopäätökset rajataan seitsemään ensimmäiseen väittämään. Koulutuspalveluihin liittyvä väittämä arvioidaan erillisenä luvussa VIII.

3.1 Mahdollisuutena yhdenmukaiset ja kuntarajat ylittävät palvelut sote-piirin alueella

Ensimmäisenä johtopäätöksenä voidaan todeta, että noin kolmannes puheenjohtajista ja kunnanjohtajista näkee, että sote-piirin tuloksena ovat yhdenmukaiset palvelut, kuten yhteistoiminnan perustavoitteisiin kuuluukin (Heinämäki 2011, 65). Puitelain voimaantullessa järjestämisvastuun tai sen siirtymisen käsitteitä ja toimeenpanoa ei laissa kuvattu tarkoin, joten toteuttamista suunniteltaessa on kunnissa voinut olla erilaisia arvioita ja odotuksia järjestämisvastuun siirtämisen vaikutuksista. Aiempi sosiaali- ja terveydenhuollon piireihin liittyvä kysely osoitti, ettei kuntien edustajilla kuitenkaan keväällä 2009 ollut selkeätä käsitystä siitä, mitä järjestämisvastuun siirtäminen yhteistoiminta-alueelle käytännössä tarkoittaa. (Kokko ym. 2009 julkaisussa Heinämäki 2011, 65.)

Toisena johtopäätöksenä voidaan todeta palvelujen käyttöön liittyvän tutkimustuloksen olevan yhtäläinen Heinämäen (2011, 75) yhteistoiminta-alueita koskevan tutkimustuloksen kanssa, jonka mukaan palveluiden uudelleen järjestämisessä kuntarajat ylitetään ja palvelutarvetta sekä siihen vastaamista tarkastellaan koko alueen tasolla.

3.2 Kuntien vähäinen luottamus sote-piirin ennaltaehkäisevää terveydenhuoltoa vahvistavaan vaikutukseen

Kolmantena johtopäätöksenä on se, että terveyden edistäminen on etenkin poikkihallinnollisesta näkökulmasta katsottuna vaikeasti hahmotettavissa oleva asia, sillä perinteisesti se mielletään yksinomaan terveydenhuollon toimialan tehtäväksi. Myönteinen odote sote-piirien ennaltaehkäisevään terveydenhuoltoon liittyvästä vahvistavasta vaikutuksesta oli vain noin neljänneksellä vastaajista. Toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueisiin liittyvässä tutkimuksessa viranhaltijat nostivat esiin huolen siitä, miten terveyden edistäminen ja yleensäkin poikkihallinnolliset rakenteet peruskuntien päätöksenteossa voidaan säilyttää (Heinämäki 2011, 40). Kuten Terveyden

edistämisen politiikkaohjelmasta käy ilmi, ovat väestön hyvinvointiin ja terveyden edistämiseen liittyvät toimet kunnan kaikkien toimialojen tehtävänä ja lisäksi korostetaan sidosryhmätoimintaa. (Valtioneuvosto 2007.) Lauslahti toteaa, ettei sairauksiin vaikuttaminen ole vain terveydenhuollon vastuulla, vaan on välttämätöntä nähdä asiat nykyistä enemmän poikkihallinnollisesti. Kyse on hänen mukaansa tahdosta ja kyvystä (Lauslahti 2007, 198). Perusteita toimintatapojen muutokselle löytyy erityisesti Paras-hankkeen keskeisestä tavoitteesta, taloudellisesta ulottuvuudesta, sillä kuntatalouden suurin menoerä (56 %) ovat sosiaali- ja terveydenhuollon käyttömenot (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009, Kuntaliitto 2012a ja 2012b). Lisäksi terveydenhuoltolaki (L 30.12.2010 /1326) tuli voimaan toukokuun alusta vuonna 2011 ja tämä laki edellyttää kunnilta, perusterveydenhuollolta ja erikoissairaanhoidon kuntayhtymiltä väestön terveyteen ja sairauksien hoitoon liittyviä toimia.

3.3 Riittävän suuret sote-piirit: valtiolta selkeämpi uudistusmalli vai paremmin kuntien ominaispiirteet huomioon ottava malli

Neljäntenä johtopäätöksenä on todettava, että riittävän suuriin sote-piireihin pakottamista kannattavien vaikuttimista on mahdollista esittää vain arveluja. Ensiksikin he mahdollisina yhteistoimintalueiden avaintoimijoina tai niitä tukevana henkilöinä ovat kokeneet rakennemuutokseen liittyvän muutosvastarinnan, suunnittelu- ja toimeenpanovaiheen niin työläinä, että heistä kolmanneksen mielestä on järkevintä, että valtio pakottaa kunnat riittävään suuriin sote-piireihin. Nämä samat kannattajat ovat myös voineet syvällisemmällä perehtymisellä todeta riittävän suurten sote-piirien mahdolliset edut. Sote-piiriuudistus pakotti mahdollisesti sekä luottamushenkilöt että virkamiehet vuorovaikutukseen yli kuntarajojen ja sen seurauksena saattoi ennakkoluuloista huolimatta syntyä yhteistoiminnallisia ja laajenevia kumppanuuksia.

Valtiovarainministeriön (Stenvall ym. 2009, 58) tilaamassa kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen loppuarvioinnissa nousevat esiin kuntien odotukset valtion tiukemmasta ohjauksesta, jonka tutkijat tulkitsevat osin asioiden ulkoistamiseksi. Toinen tutkijoiden tulkinta on se, että jos Paras-hanke ei ollut edennyt halutulla tavalla, esitettiin monesti syyksi valtion liian epäselvää, paikallistasolle pelimahdollisuuksia jättävää ja vallankäytöltä liian heikkoa ohjausta. Ristiriitaista on, että toisaalta valtiolta kaivataan selkeämpää uudistusmallia, mutta toisaalta valtion halutaan ottavan paremmin huomioon kuntien ominaispiirteitä (Stenvall ym. 2009, 58). Ehkä yhteistoimintalueiden virkamiesten vastuulle jäänyt muutosvastarinnan hälventäminen (Heinämäki 2011, 39) saattaa heijastua tässä tutkimuksessa kunnanjohtajien myönteisempänä suhtautumisena riittävän suuriin sote-piireihin pakottamista koskevaan väittämään (ks. liite 1, kysymys 18 ja liite 2, kysymys 10). Joka tapauksessa luottamushenkilöiden osuus muutosvastarinnan hälventämisessä jäi yhteis-

toiminta-alueita koskevan tutkimuksen mukaan olemattomaksi tai vähäiseksi (Heinämäki 2011, 39). Syitä poliittisen kuntajohdon taustalle jättäytymiseen voivat olla järjestämisvastuun käsitteen hahmottumattomuus sekä Heinämäen (2011, 81) tutkimuksessa esille tullut luottamuksen puute, joka muokkasi yhteistoiminnan perusteita ja vaikutti edelleen palveluiden käytännön toimintaan. Taustalla oli erilaisia kokemuksia aikaisemmasta yhteistyöstä ja yleisimmin kokemuksia oli läpinäkyvämmäksi koetusta kuntayhtymästä.

Erityisesti vähäisillä virkamies- ja työntekijäresursseilla toimivissa kunnissa on välttämätöntä saada informaatio-ohjauksen lisäksi käytännönläheistä ja ratkaisukeskeistä ohjausta, sillä sote-piirien kunnalliseen itsehallinnon vahvistamiseen liittyvä myönteinen odote oli tässä tutkimuksessa todella vähäinen. Valtionhallinnon supertiukka ohjaus tarkoittaisi äärimmilleen vietyä yhden sote-piirimallin soveltamista koko valtakunnassa piittaamatta kuntien ja alueiden välisistä olosuhteista tai tarpeista. Koska kunnat ovat itsehallinnollisia paikallishallinnon perusyksiköitä ja niin taloudellisilta kuin muiltakin resursseiltaan toisistaan poikkeavia, on ilmeistä, etteivät universaalit standardiratkaisut ole ratkaisu kuntien keskinäisessä, kuten ei myöskään kuntien ja valtion välisessä yhteistoiminnassa.

3.4 Yksilön luottamus instituution edustajaan ja neuvottelijaan

Viides johtopäätös on että valtion ja ministeriön välinen kanssakäyminen on virkamiespainotteista ja keskinäinen vuorovaikutuksella on merkitystä luottamuksen syntymiselle. Arvailujen varaan jää luottavatko poliittiset luottamushenkilöt yksiselitteisesti virkamiesedustukseen vai mistä syystä he keskeisinä kuntapäätäjinä osallistuvat vähemmän ministeriöiden kanssa käytävään neuvonpitoon. Eri instituutioita edustavien henkilöiden välisestä luottamuksesta sekä kuntien edustuksen painottumisesta virkamiesneuvottelijoihin on tämän tutkimuksen kanssa samansuuntainen erikoissairanhoidon kuntayhtymän ja kuntien välisestä sopimusneuvotteluja koskeva Sihvosen (2006) tutkimus. Myös tässä sopimusneuvottelukäytännöissä näkyy selkeästi kuntien virkamiesedustuksen painottuminen. Lisäksi Sihvosen (2006) väitöstutkimuksessa tarkasteltiin tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavia asioita kuntien luottamushenkilöiden, neuvottelijoiden ja sairaanhoitopiirin edustajien näkökulmista ja todetaan, että sekä epäluottamusta että luottamusta esiintyy eri henkilöiden välillä (Sihvonen 2006, 157). Tutkimuksessa todetaan, että eettinen luottamus on varmuutta siitä, että muut ihmiset toimivat vastuullisesti ja laittavat yhteisen hyödyn oman hyötynsä edelle. Kompetenssipohjainen eli asiantuntijuuteen perustuva luottamus pohjaa asiantuntemukseen eli tekniseen kykyyn tehdä tärkeitä päätöksiä. Näihin liittyen olivat monet kuntien neuvottelijat sitä mieltä, ettei sopimusohjaus ollut lisännyt kompetenssipohjaista luottamusta, sillä samaan ryhmään kuuluvilla on

yhteenkuuluvuuden tunne joko historiallisesti tai koulutus pohjalta. Luottamushenkilöt koetaan tässä asetelmassa usein viranhaltijoille uhaksi, mutta luottamushenkilöt puolestaan luottavat kuntansa neuvottelijoiden asiantuntemukseen. (Sihvonen 2006, 158.)

Kun sote-piirien perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistyötä edistävään vaikutukseen uskoi tässä tutkimuksessa kunnanjohtajista useampi kuin joka toinen ja puheenjohtajista noin joka kolmas, on mahdollista, että väittämään myönteisesti vastanneet kunnanjohtajat ovat kuntansa neuvottelijoina suhteessa erikoissairaanhoidon ja tuntevat sen vuoksi vaikuttamisen mahdollisuudet ja ovat perillä asioista. Toisaalta on mahdollista, että puheenjohtajista myönteisesti suhtautuneet olivat kuntiensä edustajana sairaanhoitopiirinsä kuntayhtymässä ja olivat siksi perillä asioista. Vuorovaiikutuksen merkitys luottamukselle korostuu Sihvosen (2006) tutkimuksessa, sillä tilaajarenkain ja sairaanhoitopiirin neuvottelijoiden välinen kasvanut luottamus ei ulottunut muihin toimijoihin. Kyse on siitä, että opitaan tuntemaan ja ymmärtämään kummankin näkökantoja (Lauslahti 2007, 159.) Paljon on vielä tehtävää sairaanhoitopiirien jäsenkunnissakin, sillä Lauslahden (2007, 242) erikoissairaanhoidon kustannusten hallintaan liittyvässä tutkimuksessa todettiin, että kuntien kustannusten hallintaan liittyviä ja käyttämättömiä keinoja olivat organisaation rakenteiden ja osaamisen kehittäminen, yhteistyö ja johtamisen parantaminen. Lisäksi Lauslahden tutkimuksessa todettiin eroja erikokoisten kuntien välillä; suurissa kunnissa korostuu johtaminen ja keskisuurissa organisaatioissa rakenteiden kehittäminen.

Vaikuttaa siltä, että samantyyppiset institutionaaliset kanssakäymisen haasteet ovat sekä alueellisella että valtakunnallisella tasolla. Kaikesta huolimatta kuntien on lain mukaan joko itsenäisesti tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa vastattava jo olemassa olevista tehtävistä sekä uusien normien, kuten esimerkiksi terveydenhuoltolain (L 30.12.2010/136, 2 §, 3 §, 12 §, 24 §, 36 §), edellyttämistä toimenpiteistä.

VIII KUNTIEN SUHTAUTUMINEN SOTE-PIIRIEN IDEAN SOVELTAMISEEN MYÖS KOULUTUSPALVELUIHIN

1 Toisen asteen ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen järjestäjäverkon kehittäminen valtion supertuotteena

Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kehittämisen tavoitteet vastaavat kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen tavoitteita. Järjestäjäverkon kehittämisen tarkoituksena on edistää kaikkien ammatillisen koulutuksen järjestäjien organisoitumista riittävän vakaiksi ja monipuolisiksi tai muutoin vahvoiksi toimijoiksi oman alueensa kannalta tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Opetusministeriön laatiman kehittämissuunnitelman 2003–2008 mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjistä muodostetaan riittävän suuria ja monipuolisia tai muutoin vahvoja koulutuksen järjestäjiä, joilla on edellytykset kehittää työelämää ja vastata sen osaamistarpeisiin. Tavoitteena on eri keinoin edistää yhtenäisten koulutusorganisaatioiden, ammattiopistojen, muodostumista molempien kieliryhmien tarpeet huomioon ottaen. Vuosia 2007–2010 koskevat arviot ja suunnitelmat pyydettiin valmistelemaan yhteistyössä alueen muiden koulutuksen järjestäjien kanssa ja toimittamaan suunnitelmat opetusministeriöön 31.8.2006 mennessä. (Opetusministeriö 2006.)

Puitelain viidennen pykälän mukaan ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiä koskee väestöpohjavaatimus, joka on vähintään noin 50 000 asukasta. Puitelain poikkeusperusteita koskevissa linjauksissa todetaan, että ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamista jatketaan seuraavalla suunnitelmakaudella. Samassa yhteydessä viitataan opetusministeriön 2.4.2009 esittämiin suosituksiin ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kehittämiseksi ja väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi. Järjestämislupatoimenpitein voidaan tukea koulutuksen pysymistä ja saatavuutta alueilla, joissa pitkät etäisyydet koetaan järjestäjäverkon kokoamisen esteiksi. (Valtioneuvosto 2009.) Opetusministeriössä kunta- ja palvelurakennemuutusta vauhditettiin omilla hankkeilla, kuten ammatillisen peruskoulutuksen osalta. Suunnitteluvaiheen toimeenpanon arviointitutkimuksessa kritiikkiä sai opetusministeriön toiminta, kuten vauhdittamiskirjeet, jota pidettiin sektorikohtaisesti painottuneena (Stenvall ym. 2008, 24, 40).

Puitelain viidennen pykälän mukainen väestöpohjavaatimus perustuu seuraaviin periaatteisiin: ”Toiminnan laadun parantaminen ja tehokkuuden lisääminen sekä toimintaympäristön muutokset, erityisesti ikärakenteen muutos ja aluekehitys edellyttävät oppilaitosverkon, koulutuksen järjestäjäverkon ja korkeakouluverkon kehittämistä. Paras-hankkeen myötä tapahtuvilla muutoksilla kunta-

rakenteessa ja kuntien yhteistyössä tulee olemaan vaikutusta oppilaitosverkkoon ja koulutuksen järjestäjäverkkoon. Julkisen vallan tehtävänä on huolehtia perustuslain mukaisesta velvoitteesta, jonka mukaan jokaisella tulee olla yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti opetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.” (Opetusministeriö 2007, 31.)

Ammattikorkeakouluverkon kehittämistoimet ovat käynnistyneet keväällä 2006 sovitulla ja sen jälkeen toteutetuilla tavoitesopimusneuvotteluilla. Tavoitteena on korkeakoulurakenteen kehittäminen siten, että varmistetaan ammattikorkeakouluyksikköjen riittävä koko ja monipuolisuus. Esillä on ammattikorkeakoulujen yhdistämisä, pienten yksikköjen lakkauttamisia sekä työnjaon muutoksia. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien tulee arvioida näiden ammattikorkeakouluverkkoon liittyvien toimien vaikutuksia ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kehittämistarpeisiin alueellaan. (Opetusministeriö 2006.)

2 Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien suhtautuminen sote-piirien idean soveltamiseen myös koulutuspalveluihin

Vastaajien suhtautumista haluttiin kartoittaa yleisellä tasolla ja sitä mitattiin seuraavalla väittämällä: *sote-piirien ideaa pitäisi ehdottomasti soveltaa myös koulutuspalveluihin* (ks. liite 1, kysymys 18 ja liite 2, kysymys 10) Taulukko 12 osoittaa, että puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vähemmistöllä oli sama kanta sote-piirien idean soveltamiseen koulutuspalveluihin. Vain 14,9 prosenttia kunnanhallituksen puheenjohtajista ja 7,2 prosenttia kunnanjohtajista oli täysin samaa tai jossain määrin samaa mieltä, että sote-piirien ideaa on sovellettava koulutuspalveluihin.

Seuraavaksi tarkasteltiin oliko vastaajien kuntakoolla vaikutusta siihen, miten he suhtautuivat esitettyyn väittämään. Taulukkoon 13 ja 14 yhdistettiin koulutuspalveluihin soveltamista kannattavat sekä ne, jotka eivät kannattaneet ajatusta sote-piirien idean soveltamisesta koulutuspalveluihin. Kannattajat olivat väittämän kanssa *täysin* ja *jossain määrin samaa mieltä*. Kielteisesti väittämään suhtautuneiden määrä ilmentää *täysin* tai *jossain määrin eri mieltä* -vastanneiden osuuden.

Taulukko 13 Sote-piirien ideaa pitäisi ehdottomasti soveltaa myös koulutuspalveluihin. Puheenjohtajien arviot esitettynä kuntakoon mukaan. (n = 152)

	Kannattavat		Eivät kannata	
	lkm.	%	lkm.	%
Pieni kunta, alle 3400 asukasta	5	9,3	39	72,2
Keskisuuri kunta, 3401–9200 asukasta	16	33,3	26	54,2
Suuri kunta, 9201 tai enemmän asukkaita	16	32,0	24	48,0

Taulukko 14 Sote-piirien ideaa pitäisi ehdottomasti soveltaa myös koulutuspalveluihin. Kunnanjohtajien arviot esitettynä kuntakoon mukaan. (n = 160)

	Kannattavat		Eivät kannata	
	lkm.	%	lkm.	%
Pieni kunta, alle 3400 asukasta	6	12,2	31	63,3
Keskisuuri kunta, 3401–9200 asukasta	8	12,3	46	70,8
Suuri kunta, 9201 tai enemmän asukkaita	10	21,7	34	73,9

3 Yhteenveto ja johtopäätökset kunnan kannasta soveltaa sote-piirien ideaa myös koulutuspalveluihin

Vastaajien ehdoton enemmistö oli sillä kannalla, ettei sote-piirin ideaa pidä soveltaa koulutuspalveluihin. Asukasmäärää koskevaan kysymykseen vastanneiden puheenjohtajien aineiston pienimmässä kuntakokoluokassa oli vähiten koulutuspalveluihin soveltamisen kannattajia. Sama suunta toistui kunnanjohtajien aineistossa. Varmimmin myönteisen tai kielteisen kantansa ilmaisivat suurten kuntien kunnanjohtajat.

Ensimmäisenä johtopäätöksenä voidaan todeta, etteivät tutkimuksen tiedonkeruuvaiheessa keväällä 2011 kyselyyn vastanneet puheenjohtajat ja kunnanjohtajat nähneet riittävän vahvoja perusteita sote-piirien idean soveltamiselle koulutuspalveluihin. Toiseksi voidaan todeta, että kunnallisen palvelutoiminnan näkökulmasta ammatillisen peruskoulutuksen järjestäminen puitelain edellyttämällä tavalla on jo edennyt tavoitteen suuntaisesti, sillä jo vuonna 2010 toteutuneiden järjestäjäfuusioiden jälkeen enää 3–4 kuntajärjestäjää ja 1–2 kuntayhtymäjärjestäjää eivät vielä täyttäneet puitelain 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimusta. Uudistuksen käynnistyessä väestöpohjan alle jäi 15 kunta- ja 15 kuntayhtymäjärjestäjää. (Opetusministeriö 2008.)

4 Yhteenveto ja johtopäätökset supertuotteita koskevasta analyysistä

4.1 Kunnallishallinnon ongelmien mittavuus tunnistetaan

Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, että kunnallishallinnon ongelmien mittavuus tunnistetaan kunnissa. Lisäksi puheenjohtajilla sekä kunnanjohtajilla on rohkeutta ja tarve ilmaista kunta-valtiosuhteen tämänhetkinen koettu luonne. Keskinäistä epäluottamuksellista suhdetta kuvaavat seuraavat luonnehdinnat; monimutkaisuus, epävarmuus, ennakoimattomuus ja suhteen hallitsemattomuus. Samaan viitekehykseen voidaan liittää kuntien ilmaisema epäluottamus seuraavaan (nykyiseen) eduskuntavaalikauteen, mitä tulee valtion mahdollisesti kunnille määräämiin uusiin tehtäviin, entisten laajentamiseen sekä näiden resursointiin (ks. liite 1, kysymys 26 ja liite 2, kysymys 18). Näitä tuloksia ei voitane tulkita muuksi kuin kunnilta vakavasti otettaviksi tarkoitetuiksi viesteiksi valtionhallinnolle (ks. taulukko 20)

4.2 Kuntien kannanotot valtion supertuotteiden jatkamiseen

Arviot politiikkaohjelmien mukaisten uudistusten jatkamisesta tavalla tai toisella tuloksiltaan eroavat tässä tutkimuksessa jonkin verran toisistaan. Keväällä 2011 tiedonkeruun yhteydessä esitettiin väittämä, jossa ilmaistiin Paras-hankkeen osalta hankkeen jatkamisen välttämättömyys. Puheenjohtajista ja kunnanjohtajista jonkin verran alle puolet oli jatkamisen kannalla (ks. taulukot 9, 10, 11) Riittävän suuriin sote-piireihin pakottamisen kannalla oli noin kolmannes, mutta tämän mallin soveltamisesta koulutuspalveluihin vallitsi molemmissa kohderyhmissä suuren enemmistön kielteinen kanta (ks. taulukot 12, 13, 14.).

Edellä esitettyjä tuloksia tukee Valtiovarainministeriön suunnitteluvaiheen arvioinnissa (2008) esitetty käsitys kunta- ja palvelurakennemuutoksen välttämättömyydestä, joka näytti olevan laajasti hyväksytty ja se tulkittiin valtakunnan tason konsensukseksi. Se nähtiin tutkijoiden mukaan aktiiviseksi ”sähköpommiksi”, joka käynnisti ajattelu – ja toimintaprosesseja eikä hankkeen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arvioinnissa tullut esiin hankkeen tarkoituksenmukaisuuden kyseenalaistamista. Joku haastatelluista oli todennut hankkeessa syntyneen ns. ”paras-uskovaisten heimo”. (Lainaukset ovat alkuperäisiä. Valtiovarainministeriö 2008, 33.)

4.3 Kuntien ja ministeriöiden välinen kanssakäyminen

Sote-piirejä koskevien myönteisten odotusten ohuus sekä kuntien ja valtion keskushallinnon välisen niukan kanssakäymisen yhdistelmä (ks. liite 1, kysymys 20 ja liite 2, kysymys 12) mahdollistavat

olettamuksen, että tarvetta kuntien ja vastuuministeriön väliselle kanssakäymiselle on. Tukea tarvitaan myös sote-piirejä koskevaan kuntien sisäiseen, kuntien väliseen tai mahdollisesti molempien strategiseen sekä kohdennettuun yhteistyöhön. Tähän tarpeeseen viittaa myös yhteistoiminta-alueita koskeva tutkimus (Heinämäki 2011, 39), jossa nousi esiin se, että muutoksen hyväksyttäväksi tekemisessä oli toivottu valtiolta apua silloin, kun omat keinot eivät riittäneet.

4.4 Ennaltaehkäisevän terveydenhuollon rooli Paras-hankkeen taloudellisessa ulottuvuudessa

Valtiolta on saatu informaatio-ohjauksen lisäksi hankerahoitusta ja valtion keskushallinto on jo vuosia ennen terveydenhuoltolain (L30.12.2010/136) voimaan tuloa aidosti pyrkinyt erilaisilla politiikkaohjelmilla, kuten Terveys 2015- ja Terveyden edistämisen politiikkaohjelmalla sekä muilla vastaavilla ohjelmilla sekä laatusuosituksilla, kannustamaan kuntia huolehtimaan väestön hyvinvoinnista ja terveyden edistämisestä. Lisäksi Paras-hankkeen jatkovalmisteluissa korostettiin kunnan johdon, terveyden edistämisen rakenteiden, strategisen suunnittelun ja vastuuhenkilöiden roolia, toiminnan poikkihallinnollisuutta ja suunnitelmallista sekä vuorovaikutteista yhteistyötä. (Valtioneuvosto 2007c, 2–3; Sosiaali- ja terveysministeriö 2004:1) Tämän tutkimuksen osalta vastausta vaille jää kysymys, miten nykymuotoisen toiminnan lisäksi kunnissa aiotaan jatkossa hillitä sosiaali- ja terveydenhuollon jatkuvasti kasvavia kustannuksia. Ennaltaehkäisevällä terveydenhuollolla, varhaisen puuttumisen menetelmin, sovellettavalla väestön omavastuulla sekä poikkihallinnollisella yhteistyöllä kunnilla on tähän mahdollisuus. Hyvä työkalu kuntien ”tulevaisuuden haltuunotossa” on Kauppisen (2011) sekä Kuntaliiton (2011c) suosituksen mukaan ennakoarvioinnin soveltaminen poikkihallinnollisessa lautakuntatyöskentelyssä.

4.5 Luottamus yhteistyön peruselementtinä

Sekä kunta-valtiosuhteen luottamusta koskevien tutkimusten tuloksista että myös yhteistoiminta-alueita koskevasta tutkimuksesta (Heinämäki 2011, 81) käy ilmi, että luottamusta tarvitaan yhteisen toiminnan muodostamisessa ja käytännön toiminnassa. Luottamuksen puute nousi myös Heinämäen tutkimuksessa tekijäksi, joka muokkasi yhteistoiminnan perusteita ja vaikutti edelleen palveluiden käytännön toiminnassa. Taustalla oli erilaisia kokemuksia aikaisemmasta yhteistyöstä ja yleisimmin kokemuksia oli läpinäkymättömäksi koetusta kuntayhtymästä.

4.6 Riittävä tieto, sopiva aikataulu ja kehittyneempi ohjausprosessi edistävät muutosprosessia

Paras-hankkeeseen sekä sote-piireihin liittyvät tutkimukset osoittavat, että valtiolla on kyky tuottaa kuntien päättäjille sekä toimijoille tarvittava tieto poliittisista ohjelmistaan sekä kanavat, joilla välit-

tää niistä ainakin yleisinformaatiota eri tahoille. Paras-hankkeen ohjausprosessista saatu arvio puolestaan osoitti, että pelkkä tieto ja informaatio-ohjaus eivät riitä muuttamaan entisiä toimintatapoja tai lisäämään yhteistoimintaa aiemmin vieraitten sidosryhmien ja kuntakumppanien kanssa. Liiketoimintayritysten tapaan tarvittaisiin kuntien ja valtion välillä aitoa ja etenkin systemaattista sidosryhmävuoropuhelua (Kujala & Kuvaja 2002, 70, 153). Valtion on mahdollista tehdä sidosryhmästrateginen valinta, arvioiko se uudistusten valmistelutyössään ja toiminnassaan kuntia alamaaisena, asiakkaana vai yhteistyökumppanina.

Edelliseen liittyvä valinta konkretisoituu käytännön toiminnassa, koska monisuuntaisen vuorovaiikutuksellisuuden kehittämisen merkityksen tunnistamattomuus johtaa herkästi siihen, että valtio pitää tiukasti kiinni omista linjauksistaan ja tavoitteistaan (Kujala & Kuvaja 2002, 51). Tällöin jäävät valtion tärkeimmän sidosryhmän, kuntien ja muiden kunnallisten organisaatioiden, arvot, tavoitteet, odotukset ja muut intressit huomioon ottamatta. Ylhäältä päin sanelun tuntu voi olla valtion kannalta jopa kohtalokasta, sillä kuntia kuulematta jää välittymättä myös arvokas osaamis- ja kokemuspääoma, uudet ideat ja toimintatavat. Kyse voi olla lisäksi siitä, ettei muutosta viedä läpi riittävällä ”tarkkuudella” (Tsoukas ja Chian 2005 teoksessa Stenvall & Virtanen 2007, 19) ja pahimmillaan käy niin, että valtio etäännyy paikallisista olosuhteista siitäkin huolimatta, että kansanedustajat ovat useimmiten myös kuntapäittäjiä.

Stenvall ja Virtanen (2007, 21) toteavat, että kun kriittiset kannat kuntien taholta ovat käynnistyneet, niin niitä on vaikea muuttaa myönteisiksi ja siksi on erityisesti muutosprosessin aikaiseen viestintään, tiedonkulkuun ja luottamuksen rakentamiseen kiinnitettävä huomiota. Vaikka tarve muutokseen koettaisiinkin kunnissa, suhtaudutaan uusiin kuntarakennetta koskeviin ehdotuksiin jo lähtökohtaisesti kriittisesti. Kyseessä on tällöin politiikkaohjelmaan liittyvän uudistuksen suhteen vasta harkintavaihe (ks. luku III.5 kuvio 1). Tämän tyyppistä muutosvaihetta kuvaa myös Terveydenhuollon ja hyvinvoinnin laitoksen raportin (2009, 18) tulos, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen käynnistämiseen voidaan liittää kolmen tyyppisiä kuntia: merkittäviä uudistuksia jo ennen kunta- ja palvelurakennelainsäädäntöä tehneet kunnat, lainsäädännön jälkeen ripeästi uudistuksia tehneet kunnat sekä hitaammin etenevät kunnat. Myös Stenvallin ym. (Valtiovarainministeriö 2009, 35) arvointiraportissa mainitaan tämän tyyppinen suuntaus Paras-hankkeen suunnitteluun liittyneitä maakuntakohtaisia eroja tarkasteltaessa. Tutkijoiden mukaan uudistusten toteuttamiseen näytti kuntakokoeroa enemmän vaikuttaneen eräänlainen paikallinen dominoilmiö. Harsalon ym. (2012, 62) tutkimuksessa esitetään valtion uudistamistoiminnalle samansuuntainen malli, jossa edetään innovaatioiden diffuusiologiikan mukaan.

Tämä merkitsee sitä, etteivät asiat uudistu kerralla eivätkä kuulematta muita prosessin asianosaisia ja sidosryhmiä. Tarvitaan aikaa ja sitä tarvitaan ensiksikin sellaisten kuntien löytämiseen, joilla on muutostarve ja -valmius. Tähän kytkeytyy myös valtion ohjausprosessin sisältö, osuvuus ja vaikuttavuus.

4.7 Valta ja vastarinta ovat haastava yhtälö muutostilanteessa

”Kasvottomat” instituutiot ja organisaatiot eivät suunnittele eivätkä tee päätöksiä, vaan niitä tekevät organisaatioissa työskentelevät ja toimivat ihmiset. Valtion keskushallinnon taloudellisia ja rakenteellisia tavoitteita kuten myös suunnitelmia on mahdollista rikastaa käyttäytymistieteellisten tekijöiden huomioon ottamisella jo muutoksen suunnittelu- ja toimeenpanovaiheessa. Nämä ovat tärkeitä vaiheita, sillä Stenvallin ja Virtasen (2007, 47) mukaan muutokseen liittyy vastarintaa ja muutos edellyttää valtaa. Tutkijat painottavat lisäksi muutoksen kriittisten resurssien tunnistamista eli sitä, kenestä prosessi viime kädessä riippuu. Kuviossa 1 (ks. luku III.5) esitetään luonnehdinta kuntien muutosvaiheista, joiden tunnistaminen olisi hyödyllistä erityisesti valtion käytännön ohjausprosessin kannalta. Mikäli valtio ja sitä edustavat ministeriöt edellyttävät vasta harkintavaiheessa olevan kunnan etenevän toimeenpano- ja toimintavaiheeseen, siis vaiheesta kaksi (2) suoraan vaiheeseen neljä (4), niin muutoksen aikaansaaminen on kunnissa joko hidasta, pinnallista tai tapahtuu hyvän alun jälkeen paluuta entiseen ja muutosprosessi estyy kokonaan (mukailtu Prochaska ym. 1994, 64–289).

Kuntien sekä kuntaryhmittymien sisäisen muutosvaiheen tunnistaminen mahdollistaa kohdennetun valtion ohjauksen ja tuen kunnille valtion ja kuntien yhteisen tavoitteen mukaisessa etenemisessä, uudistusten toimeenpanossa ja kuntalähtöisen muutosvalmiuden ylläpitämisessä. Onnistuminen valtion tuella on tavallaan osa uudistuksen hyötyjen markkinointia ja oppimisprosessi uudistuksen osapuolille eli keskushallinnon sekä kuntien instituutioiden toimijoille. Tällöin kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteuttamisesta tulee muille kunnille Harisalon ym. (2012, 62) esittämän innovaatioiden diffuusiologiikan mukaisesti eteneviä myönteisiä malleja sellaisille kunnille, jotka ovat vasta tarkkailijoina. Samansuuntainen myönteinen suhtautuminen kytkeytyy saatavien hyötyjen ja kokonaisuuden hahmottamiseen (Stenvall & Virtanen 2007, 37).

Vallan ja vastarinnan viitekehyksessä on olennaista muutokseen liittyvän ohjausjärjestelmän arviointi etenkin, kun kyse on toisistaan poikkeavista kunnista kuten myös puitelainsäädäntöön nähden ongelmallisesti käyttäytyvistä kunnista (ks. Stenvall ym. 2008, 43). Kyse on Paras-hankkeen ja sen supertuotteiden tavoitteisiin ja toimeenpanoon liittyvän yhteistoiminnan uskottavuuden lisäksi myös

kuntien luottamuksesta valtioon ja erityisesti ministeriöihin, sillä on mahdollista, että luottamuksen yleinen niukkuus osoittautuu kohdistuvan valtion supertuotteiden lisäksi myös niiden vastuuministeriöihin. Tähän liittyen tutkitaan seuraavaksi kuntien luottamusta ministeriöihin.

IX KUNTIEN LUOTTAMUS MINISTERIÖIHIN

Supertuotteista vastaaviin vastuuministeriöihin kohdistuvan luottamuksen tutkimiselle on aiemmin luvuissa II.3 sekä III.1 esitetty perusteita ja ne osoittavat, että on välttämätöntä saada kokonaisempi kuva viitekehuksesta, jossa kuntien edellytetään palvelurakenteisiinsa muutoksia tekevän. Seuraavaksi tutkitaan supertuotteiden vastuuministeriöiden toimintaan ja kuntien intressien huomioon ottamiseen liittyvä luottamus sekä kunta-valtiosuhteen luonne. Lisäksi kartoitetaan mittavista kunnallishallinnon ongelmista johtuva tarve kuntien ja valtion väliseen yhteistyöhön ongelmien ratkaisemiseksi. Näiden ohella tutkitaan kuntien ja valtioiden kanssakäymisen määrä ja ministeriöihin liittyvä tutkimus kulminoituu tässä tutkimuksessa seuraavaa (nykyistä) eduskuntavaalikautta koskevaan ja valtioon kohdistamaan luottamukseen. Kuntien valtiota kohtaan kohdistamasta luottamuksesta saa esitettyjen tutkimustuloksen lisäksi käsityksen tutkimusaineiston tiedonkeruun jälkeen mediassa esiintyneistä julkaisuista.

1 Luottamus vastuuministeriöihin sekä puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastausten erot

Puheenjohtajien ja kunnanjohtajia pyydettiin ottamaan kokemuksensa ja näkemystensä perusteella kantaa erikseen nimettyjen ministeriöiden osalta seuraaviin väittämiin: *ministeriö toimii luotettavasti* ja *ministeriö ottaa huomioon kuntien intressit* (ks. liite 1, kysymys 30 ja 28 sekä liite 2, kysymys 22 ja 20). Koska kyse oli luottamuksesta tai epäluottamuksesta, jätettiin taulukoissa 15,16, 17 ja 18 huomioimatta vaikea sanoa -vastaukset. Ministeriöitä koskeviin kysymyksiin jätti ministeriöstä riippuen vastaamatta yksi tai kaksi kunnanjohtajaa. Myönteistä kantaa ministeriötä koskevaan väittämään mitattiin vastausvaihtoehdoilla: *täysin samaa mieltä* tai *jossain määrin samaa mieltä*. Nämä yhdistettiin taulukoissa luottamus ministeriön toimintaan -muuttujaksi sekä luottamus kuntien intressien huomioon ottamiseen -muuttujiksi. Kielteistä asennoitumista väittämään mitattiin vastausvaihtoehdoilla: *täysin eri mieltä* tai *jossain määrin eri mieltä* ja nämä vaihtoehdot yhdistettiin epäluottamus ministeriön toimintaan -muuttujaksi ja epäluottamus kuntien intressien huomioon ottamiseen -muuttujiksi.

Taulukko 15 Puheenjohtajien luottamus ja epäluottamus ministeriöiden toimintaan.

Ministeriöt	Luottamus ministeriön toimintaan		Epäluottamus ministeriön toimintaan	
	lkm.	%	lkm.	%
Valtiovarainministeriö	97 (n = 153)	63,4	30	19,6
Sosiaali- ja terveysministeriö	89 (n = 153)	58,2	36	23,6
Opetus- ja kulttuuriministeriö	92 (n = 153)	60,1	29	18,9
Sisäministeriö	32 (n = 153)	21,0	85	55,6

Taulukko 16 Puheenjohtajien luottamus ja epäluottamus kuntien intressien huomioon ottamiseen.

Ministeriöt	Luottamus kuntien intressien huomioon ottamiseen		Epäluottamus kuntien intressien huomioon ottamiseen	
	lkm.	%	lkm.	%
Valtiovarainministeriö	36 (n = 153)	23,5	80	52,3
Sosiaali- ja terveysministeriö	54 (n = 153)	35,3	69	45,1
Opetus- ja kulttuuriministeriö	43 (n = 153)	25,9	99	59,7
Sisäministeriö	47 (n = 153)	30,8	65	42,5

Taulukko 17 Kunnanjohtajien luottamus ja epäluottamus ministeriöiden toimintaan.

Ministeriöt	Luottamus toimintaan		Epäluottamus toimintaan	
	lkm.	%	lkm.	%
Valtiovarainministeriö	91 (n = 168)	54,1	51	30,3
Sosiaali- ja terveysministeriö	68 (n = 168)	40,5	64	38,1
Opetus- ja kulttuuriministeriö	43 (n = 167)	47,7	49	29,4
Sisäministeriö	95 (n = 167)	56,9	32	19,2

Taulukko 18 Kunnanjohtajien luottamus ja epäluottamus kuntien intressien huomioon ottamiseen.

Ministeriöt	Luottamus kuntien intressien huomioon ottamiseen		Epäluottamus kuntien intressien huomioon ottamiseen	
	lkm.	%	lkm.	%
Valtiovarainministeriö	35 (n = 166)	21,2	109	65,7
Sosiaali- ja terveysministeriö	33 (n = 165)	20,0	114	69,1
Opetus- ja kulttuuriministeriö	43 (n = 166)	25,9	99	59,7
Sisäministeriö	54 (n = 166)	32,5	82	49,4

Yhteenvetona voidaan todeta, että vahvimman (63,4 %) luottamuksen toimintaansa sai puheenjohtajilta valtiovarainministeriö ja vähiten (21 %) sisäministeriö. Kuntien intressien huomioon ottamisessa puheenjohtajilla vallitsevimpana oli epäluottamus kaikkia neljää ministeriötä kohtaan. (ks. liite 1, kysymys 28 ja 30 sekä liite 2, kysymys 20 ja 22.) Vaikka myös kunnanjohtajien ministeriöihin kohdistunut arvio painottui luottamuksen puolelle, oli heidän epäluottamuksensa ministeriöiden toimintaan puheenjohtajiin verrattuna jonkin verran voimakkaampaa. Siitä huolimatta, että Kuntaliiton (2012a ja 2012b) mukaan kuntasektorin käyttömenoista 56 prosenttia aiheutuu sosiaali- ja terveydenhuollon menoista, oli kunnanjohtajista useamman kuin joka viidennen vaikea ilmaista kantaansa kuntansa suurimman toimialan vastuuministeriön toiminnan luotettavuudesta. Myös opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sisäasiainministeriön kohdalla vaikea sanoa -vastausten osuus oli lähes neljännes. (ks. liite 1, kysymys 30 sekä liite 2, kysymys 22.)

Vastaajia pyydettiin kokemukseensa ja näkemykseensä perustuen arvioimaan, missä määrin valtion viranomaiset, tässä tapauksessa ministeriöt, toimivat luotettavasti. Väittämät oli esitetty esimerkin mukaisessa myönteisessä muodossa: kyseinen ministeriö toimii luotettavasti. Vastausten perusteella osoittautui, että tilastollisesti oli merkitsevä ero puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastauksissa arvioitaessa luottamusta sosiaali- ja terveysministeriön toimintaan ($p = 0.003$). Puheenjohtajat olivat luottavaisempia. Jonkin verran vähäisempi, mutta silti tilastollisesti merkitsevä ero ($p = 0.028$) oli vastauksissa, kun kysymys koski opetus- ja kulttuuriministeriön toimintaa. Puheenjohtajat olivat luottavaisempia. Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien sisäministeriön ja valtiovarainministeriön toimintaan kohdistetuissa arvioissa ei ollut tilastollisesti merkitsevää eroa ($p = 0.888$).

Yhteenvetona voidaan todeta vastuuministeriöiden toimintaa kohtaan olevan enemmän luottamusta kuin siihen, että valtio ottaisi huomioon kuntien intressit. Kun huomioitiin näihin kahteen seikkaan kohdistunut epäluottamus molemmissa vastaajaryhmissä, niin suurin epäluottamus kohdistui yleisesti ottaen sosiaali- ja terveysministeriöön ja samaa ministeriötä koskien oli puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastauksissa tilastollisesti merkitsevä ero. Tutkimustulos osoitti myös sen, ettei kummankaan vastaajaryhmän enemmistö ollut vakuuttunut siitä, että kaikki neljä vastuuministeriötä ottavat toiminnassaan huomioon kuntien intressit. (ks. liite 1, kysymys 28 ja liite 2, kysymys 20.)

2 Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien kanssakäyminen valtion keskushallinnon (ministeriöiden) kanssa kuntakoon mukaan

Weickin (1995) mukaan hyvässä johtamisessa osapuolet toimivat läheisessä vuorovaikutuksessa, puhuvat usein toisilleen ja kuuntelevat toisiaan. Tämä edellyttää vuorovaikutusta ja kanssakäymistä. Niinpä kuntien ministeriöitä kohtaan ilmaisema epäluottamus etenkin kuntien intressien huomioon ottamisessa antoi mahdollisuuden olettaa, että vuorovaikutusta oli ollut niukasti tai sitä ei ollut koettu aidon dialogin tapaan tasavertaiseksi. Tästä syystä haluttiin tutkia oliko kuntakoolla vaikutusta valtion keskushallinnon ja kuntien välisen kanssakäymisen määrään. Kanssakäymisen määrää mitattiin kysymyksellä *kuinka paljon joudut työssäsi tekemisiin valtion keskushallinnon kanssa* (ks. liite 1, vastaus 20 sekä liite 2, vastaus 12). Taulukkoon 19 otettiin puheenjohtajien ja kunnanjohtajien arviot ja vastaukset *erittäin paljon* tai *melko paljon* kuvaavat usein tapahtuvaa puheenjohtajien ja kunnanjohtajien kanssakäymisissä ministeriöiden kanssa.

Taulukko 19 Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien arvio kuntien ja ministeriöiden välisen kanssakäymisen useudesta. Erittäin paljon ja melko paljon vastanneiden osuudet kuntakoon mukaan.

	Puheenjohtajat n = 152		Kunnanjohtaja n = 160	
	lkm.	%	lkm.	%
Pieni kunta, alle 3400 asukasta	11	20,4	15	30,6
Keskisuuri kunta, 3401–9200 asukasta	10	20,8	30	46,1
Suuri kunta, 9201 asukasta tai enemmän	16	32,0	27	58,7

Yhteenvedona voidaan todeta, että kunnanjohtajien kanssakäymisen määrä lisääntyi jonkin verran kuntakoon suurentuessa, mutta siitä huolimatta ei kanssakäymistä voida pitää kattavana. Vain joka kolmas aineiston pienten kuntien kunnanjohtajista ja hiukan useampi kuin joka toinen suurimpienkin kuntien kunnanjohtajista oli erittäin paljon tai melko paljon kanssakäymisissä ministeriöiden kanssa. Tutkimusaineiston luottamustehtävässä olevista pienten ja keskisuurten kuntien puheenjohtajista vain joka viides oli tehtävänsä kautta erittäin paljon tai melko paljon tekemisissä ministeriöiden kanssa.

Edelliseen liittyvänä johtopäätöksenä on mahdollista pohtia sekä kuntien että valtion keskushallinnon vähäisen kanssakäymisen taustalla olevia syitä ja peilata niitä (Weick 1995) näkemykseen siitä, että olennaisten asioiden selkiyttäminen vaatii paljon aikaa, jota osapuolilla ei ole. Kuten luvusta III käy ilmi, voidaan valtion politiikkaohjelmien todeta olleen vireillä jo pitkään ja tästä näkökulmasta

arvioituna kunnilla ja ministeriöillä olisi ehkä ollut keskinäiselle kanssakäymiselle aikaa. Tässä tutkimuksessa ei selvitetty oliko kunnissa koettu tarvetta tiiviimpään kanssakäymiseen vai eikö siihen ministeriöiden taholta ollut järjestynyt riittävästi tilaisuuksia. Kanssakäymisen niukkuus yhdistettynä taulukkojen 20 ja 21 esittämään informaatioon kunta–valtio-suhteen kompleksisuudesta olivat joka tapauksessa ainakin osa kuntien todellisuutta. Tälle perustalle valmisteltiin eduskuntavaalien jälkeen pääministeri Kataisen johdolla kesäkuussa 2011 julkistettu ja voimaan saatettu hallitusohjelma. Samaan kuntatodellisuuteen tuli helmikuussa 2012 lisäksi Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne – Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. Siihen liittyvät kuntakierrokset käynnistettiin kunta- ja hallintoministeri Henna Virkkusen johdolla jo helmikuussa (Valtiovarainministeriö 2012).

3 Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien arvio kunta–valtio-suhteen luonteesta sekä puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastausten erot

Edellä esitetyt tutkimustulokset osoittavat, että kuntien ja valtion välinen institutionaalinen luottamus oli tiedonkeruuvaiheessa, helmi–toukokuussa 2011, matalalla tasolla. Näin siitäkin huolimatta, että kunta- ja palvelurakenneuudistuksen sekä perustuslain mukaan kuntien ja valtion yhteisenä tavoitteena on julkisina organisaatioina kansalaisten hyvinvointi (L 17.3.1995/365, 1§; L 11.6.1999/731). Hyvinvoinnin tilan jatkumiseen tähtäsi myös laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (L 9.2.2007/169). Sittemmin helmikuussa 2012 julkistettu Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne – Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys on edellisten kanssa samansuuntainen (Valtiovarainministeriö 2012).

Harisalo, Rannisto ja Stenvall näkevät (2012, 37) tavoitteiden toteutumisen edellyttävän, että instituutioiden väliset suhteet ovat vakaita, hallittavia ja ennustettavia, ja että osapuolet voivat luottaa toisiinsa. Myös kuntien ja valtion välisen institutionaalisen luottamuksen luomista, ylläpitämistä ja vahvistamista voidaan tarkastella prosessina, jossa on kolme vaihetta: arviointi, tietäminen ja yhdenmukaisuus (Lewicki & Bunker 1996 teoksessa Harisalo 2010, 36).

Jotta kuntien ja valtion välisistä suhteista ja kuntien luottamuksesta valtioon saataisiin tietoa ja jotta suhteiden nykytilaa voitaisiin paremmin ymmärtää, mitattiin suhteiden kompleksisuutta neljällä kriteerillä, jotka olivat monimutkaisuus, epävarmuus, ennakoimattomuus ja hallitsemattomuus. Vastaaajia pyydettiin ottamaan kantaa jokaiseen neljään erilliseen väittämään, jossa todettiin seuraavan esimerkin tapaan: *kuntien ja valtion välisissä suhteissa esiintyy tällä hetkellä merkittävää monimutkaisuutta*. Sama väittämärakenne oli myös kolmessa muussa edellä mainitulla kriteerillä (ks.

liite 1, kysymys 16 sekä liite 2, kysymys 8). Taulukossa 20 ja 21 on vastaajien arvioimana yhdistetty kunta-valtio -suhteeseen liittyvää väittämää myötäilevät vastaukset, joko *täysin* tai *jossain määrin samaa mieltä*. Myötäilevä vastaus kuvaa tässä tapauksessa suhteen kompleksisuutta. "*Vaikea sanoa*" -vastaukset eivät ole kannanotto mihinkään suuntaan ja *täysin eri mieltä* tai *jossain määrin eri mieltä* -vastaukset kuvaavat tässä kysymyksessä kunta-valtio -suhteen sujuvuutta. (ks. liite 1, vastaus 16 sekä liite 2, vastaus 8.)

Taulukko 20 Kunta–valtio-suhteessa ilmenevä kompleksisuus puheenjohtajien arvioimana. n = 153 kaikissa.

	Täysin samaa mieltä		Jossain määrin samaa mieltä		Jossain määrin eri mieltä		Täysin eri mieltä		Vaikea sanoa	
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%
Suhde monimutkainen	29	19,0	82	53,6	22	14,4	3	2,0	17	11,1
Suhde epävarma	34	22,2	83	54,2	20	13,1	2	1,3	14	9,2
Suhde ennakoimaton	32	20,9	75	49,0	20	13,1	2	1,3	23	15,0
Suhde hallitsematon	12	7,8	52	34,0	40	26,1	7	4,6	40	26,1

Taulukko 21 Kunta–valtio-suhteessa ilmenevä kompleksisuus kunnanjohtajien arvioimana.

	Täysin samaa mieltä		Jossain määrin samaa mieltä		Jossain määrin eri mieltä		Täysin eri mieltä		Vaikea sanoa	
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%
Suhde monimutkainen (n = 168)	58	34,5	81	48,2	12	7,1	2	1,2	15	8,9
Suhde epävarma (n = 167)	75	44,9	71	42,5	12	7,2	2	1,2	7	4,2
Suhde ennakoimaton (n = 168)	68	40,5	75	44,6	9	5,4	4	2,4	12	7,1
Suhde hallitsematon (n = 168)	44	26,2	73	43,5	19	11,3	4	2,4	28	16,7

Kuten taulukot 20 ja 21 osoittavat, oli kunta–valtio-suhde keväällä 2011 eduskuntavaalien taitekohdassa puheenjohtajien ja kunnanjohtajien arvioimana hyvin monimutkainen, epävarma, ennakoimaton ja hallitsematon. Vastaukset osoittavat, ettei kunta–valtio-suhdetta voida pitää vakaana. Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastaukset olivat samansuuntaisia kuin heidän arvionsa ministeriöiden

toiminnasta ja kuntien intressien huomioon ottamisesta (ks. taulukot 15, 16, 17 ja 18). Kunnanjohtajat olivat jossain määrin varmempia kannoistaan kuin puheenjohtajat.

Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastauksissa oli tilastollisesti merkitseviä eroja, jotka on lueteltu neljän eri muuttujan suhteen: kunta-valtio -suhde on monimutkainen ($p = 0,059$), suhde on epävarma ($p = 0,035$), suhde on ennakoimaton ($p = 0,006$) ja suhde on hallitsematon ($p = 0,000$). Kunnanjohtajat olivat kaikkien väittämien osalta kriittisempiä.

4 Kunnallishallinnon ongelmien mittavuus, kuntien ja valtion välisen yhteistyön tarve ongelman ratkaisemiseksi sekä puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastusten erot

Edellä esitettiin tutkimustulokset kuntien luottamuksesta valtioon sekä kunta–valtio-suhteen luonteesta. Näiden pohjalta oli tarkoituksenmukaista tutkia, miten puheenjohtajat ja kunnanjohtajat tässä kokemuksellisesti haastavassa tilanteessa vastasivat seuraavaan väittämään: *kunnallishallinnon ongelmat ovat niin mittavat, että ne voidaan ratkaista vain kuntien ja valtion yhteistyöllä*. Tähän saadut myönteiset vastaukset voidaan tulkita yhteistyön tarpeen ilmaukseksi. Yhteistyön kannalla olivat ne, jotka vastasivat väittämään *täysin samaa mieltä* tai *jossain määrin samaa mieltä*. Yhteistyölle eivät nähneet tässä asiassa merkitystä ne vastaajat, jotka vastasivat väittämään *täysin eri mieltä* tai *jossain määrin eri mieltä*. *Vaikea sanoa* -vastauksen antaneilla eivät ottaneet asiaan kantaa ja ne jätettiin taulukosta 22 pois. Taulukkoon yhdistettiin myönteiset vastaukset samaa mieltä -muuttujaksi, kielteiset eri mieltä -muuttujaksi. (ks. liite 1, vastaus 16 sekä liite 2, vastaus 8.)

Taulukko 22 Kunnallishallinnon ongelmat ovat niin mittavat, että ne voidaan ratkaista vain kuntien ja valtion yhteistyöllä. Vastaukset ilmaisevat yhteistyön tarvetta.

	Samaa mieltä		Eri mieltä	
	lkm.	%	lkm.	%
Puheenjohtajat (n = 153)	114	74,5	27	17,8
Kunnanjohtajat (n = 167)	138	82,6	13	7,8

Kuntien ja valtion yhteistyön tarvetta osoittavasta taulukosta 22 voidaan yhteenvetona todeta, että puheenjohtajien ja kunnanjohtajien selkeä enemmistö luotti kunnallishallinnon ongelmien ratkaisemisessa kuntien ja valtion yhteistyöhön. Näin siitäkin huolimatta, että kunta-valtio -suhteen vallitseva piirre oli epävakaus (taulukko 9 ja 10). Ero puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastauksissa oli tilastollisesti merkitsevä ($p = 0,002$). Kunnanjohtajat olivat myönteisemmällä kannalla.

Kun haluttiin edellä esitetyn lisäksi tarkastella väittämien keskinäistä riippuvuutta, nimettiin taulukon 22 väittäjä nyt yhteistyön tarve -muuttujaksi ja se otettiin mukaan korrelaatiomatriisitarkasteluun taulukoiden 20 ja 21 neljän muuttujan lisäksi. Kunta–valtio-suhteen luonnetta kuvaavat neljä muuttujaa, suhteen monimutkaisuus, epävarmuus, ennakoimattomuus ja hallitsemattomuus, korreloivat keskenään, mutta yhteistyön tarve näyttäisi olevan eri ulottuvuus jo huomattavasti pienempien korrelaatioidenkin takia. (Nummenmaa 2010, 290–292, 401; taulukot 17 ja 24.).

Taulukko 23 Kompleksisuutta mittaavien muuttujien väliset korrelaatiot puheenjohtajien arvioimana.

Suhde monimutkainen	Suhde epävarma	Suhde ennakoimaton	Suhde hallitsematon	Yhteistyön tarve
1.00	.549	.526	.428	.201
	1.00	.592	.430	.228
		1.00	.636	.142
			1.00	.103

Kaikki korrelaatiot ovat tilastollisesti merkitseviä tasolla 0,01.

Taulukko 24 Kompleksisuutta mittaavien muuttujien väliset korrelaatiot kunnanjohtajien arvioimana.

Suhde monimutkainen	Suhde epävarma	Suhde ennakoimaton	Suhde hallitsematon	Yhteistyön tarve
1.00	.613	.518	.593	.275
	1.00	.721	.679	.374
		1.00	.706	.208
			1.00	.309

Kaikki korrelaatiot ovat tilastollisesti merkitseviä tasolla 0,01.

Yhteenvetona voidaan todeta kunta–valtio-suhteen olevan hyvin kompleksinen ja suhteen epävarmuudesta ja ennakoimattomuudesta annetut arviot mahdollistavat olettamuksen, ettei kunnissa ollut varmuutta valtion suunnitelmista (ks. taulukot 22, 23 ja 24). Näin tulkittuna kuvaavat puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastausten erot mahdollisia käsitys- ja tulkintaeroja, jotka liittyvät kunnallishallinnon ongelmien ratkaisutapoihin. Tästä näkökulmasta arvioituna ja myös enemmistön mielestä mittavien kunnallishallinnon ongelmien vuoksi on ymmärrettävää, jos kunnissa on tarve tiiviimpään vuorovaikutteiseen kanssakäymiseen valtion keskushallinnon kanssa. Kun puheenjohtajil-

ta ja kunnanjohtajilta kysyttiin, olivatko kunnallishallinnon ongelmat niin mittavat, että niiden ratkaiseminen on mahdollista vain kuntien ja valtion välisellä yhteistyöllä, voidaan annetut myönteiset vastaukset tulkita vahvaa yhteistyön tarvetta kuvaavina kuten myös viestinä kuntien yhteistyöhalukkuudesta.

Kuntien valtioon kohdistaman epäluottamuksen vallitessa ja hallitsemattoman tuntuudessa kuntien edustajat, tämän tutkimuksen perusteella puheenjohtajat ja kunnanjohtajat, tarvitsevat ministeriöiltä osaamiseensa monipuolista tukea. Vaikuttaa siltä, ettei informaatio-ohjauksen tyyppinen ohjausprosessi välttämättä vastaa keskeisiin ohjauksen tarpeisiin. Omista toimintamalleista luopuminen on etenkin niukan kanssakäymisen vuoksi vaikeaa, mutta ilman vuorovaikutusta ei saada riittävästi tietoa kumpaankin osapuoleen vaikuttavista kansallisista eikä maailmanlaajuisista tosiasioista. Toistensa tarpeista ja tavoitteista ei voida ilman tasavertaista ja avointa dialogia saada myöskään perusteita perinteisistä toimintamalleista luopumiselle eikä uusien käytäntöjen luomiselle.

5 Kuntien luottamus valtioon seuraavalla vaalikaudella sekä puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastausten erot

Koska kuntien luottamus ministeriöihin oli matalalla tasolla ja vastaajat kuvasivat nykytilaa erittäin kompleksiseksi, haluttiin tarkastella puheenjohtajien ja kunnanjohtajien valtioon kohdistamaa luottamusta seuraavalla vaalikaudella. Näkökulmaksi valittiin kunnille mahdollisesti annettavat lisätehtävät ja niihin liittyvät resurssit. Vastaajia pyydettiin arvioimaan, kuinka hyvin väittämät vastasivat heidän ammatillisia kokemuksiaan ja käsityksiään valtion kunnille mahdollisesti antamista tehtävistä ja resursseista. Väittämien kanssa *täysin samaa mieltä* -vastanneilla oli täysi luottamus väittämässä esitettyyn asiaan, ja *jossain määrin samaa mieltä* -vastaukset kuvaavat, että vastaajilla oli jossain määrin luottamusta esitettyyn asiaan. *Jossain määrin eri mieltä* -vastaukset kuvaavat, että vastaajilla oli jossain määrin epäluottamusta esitettyyn asiaan ja *täysin eri mieltä* -vastaukset kuvaavat taulukossa sitä, ettei vastaajilla ei ollut lainkaan luottamusta väittämässä esitettyyn asiaan. (ks. liite 1, kysymys 26 ja liite 2, kysymys 18.)

Yhteenvetona voidaan todeta, että puheenjohtajien vastaukset jakautuivat tasaisesti eri vastausvaihtoehtoille. Puheenjohtajista kunnanjohtajia useampi, mutta silti vain noin joka viides luotti siihen, ettei valtio laajenna nykyisiä tehtäviä seuraavalla vaalikaudella ja ettei se anna kunnille uusia tehtäviä seuraavalla vaalikaudella. Suunnilleen saman verran puheenjohtajista luotti valtion antavan resursseja mahdollisesti laajenevien tai uusien tehtävien hoitamiseen ja mikäli uusia normeja määrä-

tään, niin vain joka viides heistä luotti valtion ottavan huomioon kuntien mahdollisuudet selviytyä niistä.

Kunnanjohtajien vastaukset ilmentävät vahvaa epäluottamusta ja he olivat kannoissaan puheenjohtajia kriittisempiä. Ainoastaan noin joka kymmenes kunnanjohtajista arvioi, ettei valtio laajenna kuntien nykyisiä tehtäviä, anna uusia tehtäviä ja mikäli uusia tehtäviä tulee, arvioi että valtio antaisi niiden hoitamiseksi kunnille myös resurssit. Todella vahvasti he olivat eri mieltä väittämän kanssa siitä, että valtio määrätessään uusia normeja ottaisi huomioon kuntien selviytymismahdollisuudet niistä (86,8 %) ja jos valtio antaa uusia tehtäviä, niin antaisi niihin myös kunnille resurssit (85 %). Kunnanjohtajista useampi kuin kaksi kolmesta oli eri mieltä siitä, ettei valtio antaisi kunnille uusia tehtäviä tai laajentaisi kuntien nykyisiä tehtäviä.

Seuraavaa vaalikautta, eli nykyistä eduskuntavaalikautta koskeviin väittämiin annetut vastaukset kuvasivat erittäin selkeästi valtiota kohtaan koettua epäluottamusta. Kunnanjohtajien ja kunnanhallituksen puheenjohtajien vastaukset erosivat tilastollisesti erittäin merkitsevästi toisistaan heidän arvioidessaan valtion seuraavalla vaalikaudella mahdollisesti toteuttamien ja kuntia koskevien ratkaisujen todennäköisyyttä: kuntien nykyisiä tehtäviä ei laajenneta, $p = 0,006$, kunnille ei anneta uusia tehtäviä, $p = 0,020$, mikäli kunnille määrätään uusia tehtäviä, niin niihin annetaan myös resurssit, $p = 0,000$ ja jos kunnille määrätään uusia normeja, niin otetaan huomioon kuntien selviytymismahdollisuudet niistä, $p = 0,020$. Kunnanjohtajat ilmaisivat kaikkien väittämien suhteen vahvemmin epäluottamuksensa.

6 Tutkimuksen tulosten tarkastelua kuntakentän reaktioiden näkökulmasta kevättälvella 2012

Keväällä 2011 kerätyn aineiston analyysin tulos osoittaa, että sekä puheenjohtajien että kunnanjohtajien luottamus oli kohtalaisen vähäistä siihen, että vastuuministeriöt ottavat huomioon kuntien intressit (ks. taulukot 15, 16, 17 ja 18). Tässä tutkimuksessa kunta–valtio-suhde todettiin hyvin kompleksiseksi (ks. taulukot 20 ja 21) ja Määtän tutkimuksessa (2005 teoksessa Tiuhonen 2006, 212) puolestaan kuvataan virkamiesten tulkintaa ministeriön johtamisesta. On yksiselitteistä, että ministeri päättää muutoksista ja kantaa niistä myös vastuun, mutta samassa tutkimuksessa todetaan, että ministeriön hyvään ja tulokselliseen johtamiseen tarvitaan koko kansan luottamus. Tiuhonen (2006, 181, 205, 211–212) näkee, että hierarkkisen komentamisen ja kontrollin on tehtävä tilaa osaaville yksilöille ja heidän verkostoilleen. Hän toteaa olevan ministeriöille haasteellista, etteivät enää edes kunnat tottele valtioneuvoston ja valtion keskushallinnon käskyjä. Hän pitää tätä ministe-

riöille haasteellisena, sillä luovuus kiertää kaukaa hierarkiat. Tiihonen pitää ministeriötä instituutiona, joka on muutosten tekijä, ei ulkopuolinen tarkkailija tai analysoiva näkijä.

Tässä tutkimuksessa kuntien puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastausten voidaan katsoa edustavan Määtän (2005 teoksessa Tiihonen 2006, 212) mainitsemaa kansan luottamusta kolmen valtiollisen supertuotteen vastuuministeriöihin. Tutkimuksen analyysivaiheessa, helmikuussa 2012, voitiin lainata tuoreeltaan Kuntauudistusraportin julkistamisen jälkeen muutamien kuntien edustajien mediassa esiintyneitä näkemyksiä. Vuosi tämän tutkimuksen tiedonkeruun jälkeen mediassa esiintyvät muutamit oheiset suorat lainaukset ovat väläyksiä kuntien ja valtion kompleksisesta suhteesta ja niistä voi tunnistaa myös uudistuksiin liittyviä muutosvaiheita. Yliopistouudistukseen liittyvä lainaus nostaa esiin myös valtion ohjausprosessiin liittyvän ratkaisuehdotuksen.

Pohjoissavolainen Jussi Huttunen toteaa: "Varmasti tässä vaihtoehtoja on, jos sen vain ennättää kertoamaan. Kuntakerroksen suuri päivä on 13.3. Alustavan tiedon mukaan jokaiselle kunnalle on varattu 4 minuuttia puheenvuoroon." (Toivanen, H., Savon Sanomat 8.2.2012.)

Siilinjärven kunnanjohtaja Vesa Lötjönen kommentoi kuntauudistuksen virkamiesesityksen valmistelua ja tulosta: "Esimerkiksi meiltä ei ole kysytty yhtään kysymystä, mitä mieltä me olemme tästä asiasta. Tällä lailla ylhäältä päin käskytetään." (Launonen, A., Savon Sanomat 8.2.2012.)

Raision kaupunginjohtaja Ari Korhonen toteaa MTV3:n Internet-sivuilla kuntaraportista ja kuntajakaluetista: "tässä on vaarana taantuma". "Tämä on tällainen hallituksen asettaman työryhmän kuntatatsunami. Vaihtoehtoja olisin odottanut enemmän." (MTV3 8.2.2012.)

Laihialainen Antti Ruostetniemi kiittelee kuntapäättäjien herättelystä: "Kiitos hallitukselle, ministeriölle ja Henna Virkkuselle, että asiassa toimitaan tehokkaasti. Nyt herätettiin kuntapäättäjät kuin karhut talviuniltaan. Miten on mahdollista, että vielä 2000-luvulla kuntasektorilla eletään sitä "hoijakka-aikaa", että kuntakeskukset ovat 25 kilometrin päässä toisistaan. Kuntapäättäjien on syytä herätä "Ruususen unesta" – nyt on pelit ja vehkeet, millä toimitaan eli etäisyydet eivät ole enää esteenä vaan syvälle juurtuneet asenteet." (Ilkka 6.3.2012)

Kunta-lehden verkkojulkaisu uutisoi toukokuussa Siuntion kuntaliitossuunnitelmien saamasta käänteestä: "Siuntion kunnanhallitukselle potkut. Siuntion valtuusto erottaa kunnanhallituksen liitoskiistan takia. 14 valtuutettua jätti asiasta aloitteen tiistaiamuna. He muodostavat enemmistön 27 jäsenen valtuustosta. Siuntion valtuuston 14 jäsentä äänesti kunnanvaltuuston kokouksessa huhtikuun lopulla Lohjan, Siuntion ja Nummi-Pusulan monikuntaliitosta vastaan. Valtuusto laati tuolloin lau-

sunnan kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvityksestä, ja lausunnossa ilmoitettiin, että Siuntio vetää liitoshakemuksensa valtioneuvoston käsittelystä pois.” (Turunen, A., Kunta-lehti, 8.5.2012)

Helsingin yliopiston psykologian professori Göte Nyman kirjoittaa Helsingin Sanomissa korkeakoulujen henkilöstön olevan kriisissä. ”Korkeakoulujen hallinnonuudistuksesta on kaksi vuotta. Uudistus muutti yliopistot ”laillisiksi oikeushenkilöiksi” ja lisäsi johtajien valtaa. Yliopistojen hallitukseen saatiin asiantuntijoita yritys-elämästä ja yhteiskunnan eri alueilta... Eduskunnan, joka on vaatinut seuraamaan uudistusta, kannattaisi nyt toimia epätavallisesti: saattaa päättäjät ja päätösten todelliset kohteet, kuten tutkimusyksiköt ja -ryhmät, opettajat, avustajat sekä opiskelijat, saman pöydän ääreen. Näin olisi mahdollista selvittää, mikä on korkeakoulujen nykytodellisuus, miksi näin huonoon tilanteeseen on ajauduttu ja mitkä tahot siitä ovat vastuussa... Olennaista ei ole syyllisten löytäminen vaan realiteettien pikainen ymmärtäminen hallinnon kaikilla tasoilla sekä opetus- ja kulttuuriministeriössä että korkeakouluissa ja niiden hallituksissa. Korkeakoulumaailmassa on synnyttävä tehokasta vuoropuhelua.” (Nyman, G. Helsingin Sanomat 9.5.2012.)

7 Yhteenveto kuntien luottamuksesta vastuuministeriöihin

Puheenjohtajilla oli kunnanjohtajia enemmän luottamusta valtion supertuotteiden neljän vastuuministeriön toimintaan. Sen sijaan kuntien intressien huomioon ottamisen suhteen vastaukset painotuivat epäluottamuksen puolelle. (ks. liite 1, vastaus 28 sekä liite 2, vastaus 20). Luottamusta valtioon mitanneet väittämät valtion mahdollisista toimenpiteistä seuraavalla vaalikaudella tarkensivat valtion ja kunnan välistä toimintaa ja auttoivat parhaimmillaan vastaajia hahmottamaan, minkä tyyppisistä asioista voi seuraavalla vaalikaudella kunta–valtio-suhteessa olla kyse.

Yhteenvetona luottamuksesta valtion supertuotteiden vastuuministeriöihin on todettava, että ensisikin puheenjohtajilla ja kunnanjohtajilla oli jo ilmeisesti kokemuksia Paras-hankkeesta ja sote-piiri-uudistuksesta. Toiseksi oli ilmeistä, että sellaisilla kunnilla, joissa ei vielä ollut toteutettu edellä mainittujen valtion hankkeiden mukaisia toimenpiteitä, oli ollut mahdollisuus ulkopuolisena arvioida ratkaisuja tehneiden kuntien toimenpiteiden onnistumista ja vertaisryhmiltä saatuja kokemuksia. Oman kuntansa kunta- ja palvelurakennemuutoksen tilannetta ei puheenjohtajilta ja kunnanjohtajilta kysytty. Kolmanneksi osoitettiin kuntien ja ministeriöiden kanssakäymisen niukkuus (ks. liite 1, vastaus 20 sekä liite 2, vastaus 12). Neljänneksi paljastettiin luottamusta mittaavilla konkreettisilla esimerkkiväittämällä ja niihin saatujen vastausten perusteella seuraavaa vaalikautta koskenut yksiselitteisen vähäinen luottamus valtioon (ks. liite 1, kysymys 26 sekä liite 2, kysymys 18). Kunnanjohtajien ja kunnanhallituksen puheenjohtajien vastauksissa oli tilastollisesti eri tasoisesti merkitseviä

eroja. Eroja oli luottamuksessa vastuuministeriöihin, heidän arvioidessaan kunta-valtio-suhdetta, kuntien ja valtion yhteistyön tarpeeseen liittyvän väittämän suhteen sekä luottamuksessa valtioon tulevalla (nykyisellä) eduskuntavaalikaudella.

X LOPUKSI

Kuten edellä todettiin, pystyy valtio suvereniteetillaan määräämään itsehallinnollisia kuntia. Toisaalta kuntalaisten itsehallintoon perustuvat kunnat voivat ratkaista, miten valtion määräämät tehtävät toteutetaan. Luottamus kunta-valtiosuhteessa on näin ollen välttämätöntä ja hyödyllistä pyrittäessä tavoitteelliseen ja kuntien elinvoimaisuuteen tähtäävään kunta- ja palvelurakennemuutokseen. Tämän sekä Harisaloon ym. (2012) tutkimuksen perusteella on mahdollista tarkastella, miltä kunta-valtiosuhteeseen liittyvä luottamus näyttää puheenjohtajilta ja kunnanjohtajilta keväällä 2011 kerätyn empiirisen aineiston analyysin perusteella. Voidaan kysyä, onko kunnilla luottamusta vastuuministeriöihin, mitä mieltä kunnanhallituksen puheenjohtajat ja kunnanjohtajat olivat kunta-valtiosuhteesta ja luottivatko he valtion kolmeen supertuotteeseen, jotka valtio on suunnannut erityisesti kuntien tukemiseksi? Ovatko puheenjohtajat samaa mieltä kunnanjohtajien kanssa ja millaisia eroja löytyy kuntakoon perusteella?

Valtion kunta- ja palvelurakennemuutoksen, Paras-hankkeen, myönteisten odotusten faktori kuvaa valtaosin kuntien kielteistä ja epäilevää suhtautumista Paras-hankkeeseen (ks. taulukko 4 ja 9). Tietoa oli saatu riittävästi ja aikataulutua pidettiin kohtalaisen sopivana, mutta valtion ohjausprosessi sai sekä puheenjohtajilta että kunnanjohtajilta heikoimmat arviot. Ohjausprosessi ei vastannut kuntien odotuksia ja erityisesti koetuksella on kuntien intressien huomioonottamiseen liittyvä luottamus valtion supertuotteiksi nimitettyjen politiikkaohjelmien vastuuministeriöihin. Lisäksi kunta-valtiosuhteen luonne on vastaajien enemmistön mielestä äärimmäisen kompleksinen tilanteessa, jossa kuntien edellytetään rohkeasti arvioivan ja muuttavan kunta- ja palvelurakennettaan, toimintatapojaan sekä lisäävän konkreettista ja tavoitteellista yhteistyötä mahdollisesti aiempaa useampien toimijoiden ja instituutioiden kanssa. Silti puheenjohtajista 49 prosenttia¹ ja kunnanjohtajista 40,7 prosenttia oli sitä mieltä, että Paras-hanketta on ehdottomasti jatkettava välittömästi tavalla tai toisella. Jatkamiselle näyttää kuitenkin olevan ehtoja.

Toisen valtion supertuotteen, sosiaali- ja terveydenhuollon piiriudistuksen suhteen vain noin kolmannes kunnista oli riittävän suuriin sote-piireihin pakottamisen kannalla. Kolmesta supertuotteesta kielteisimmän otettiin kantaa molemmissa kohderyhmissä siihen pitäisikö sosiaali- ja terveydenhuoltopiiriudistuksen ideaa soveltaa myös koulutuspalveluihin.

Kuten tässäkin tutkimuksessa ilmenee, sisältää Paras-hanke useita sektorikohtaisia uudistuksia ja uudistusten jatkamiselle näyttää kuntien taholta olevan ehtoja. Kunnallishallinnon ongelmia pide-

¹ Harisalo ym. (2012, 27) tutkimuksessa puheenjohtajien N = 165. Tässä tutkimuksessa N = 153.

tään kunnissa niin mittavina, että ne voidaan vastaajien suuren enemmistön mielestä ratkaista ainoastaan valtion ja kuntien yhteistyöllä. Toisin kuin kuntien intressien huomioon ottamiseen, on kunnilla luottamusta vastuuministeriöiden toimintaan. Kuntien niukka ja virkamiespainotteinen kanssakäyminen ministeriöiden kanssa sekä valtion informaatio-ohjaukseen ja kunnilta kirjallisesti pyydettyihin selvityksiin perustuva ohjaus- ja toimintatapa eivät näytä olevan kaikille kunnille riittävä perusta valtioon kohdistuvan luottamuksen syntymiselle ja ylläpitämiselle. Ongelmallinen kunta-valtio-suhde sekä seuraavaa (nykyistä) eduskuntavaalikautta kohtaan ilmaistu epäluottamus erityisesti valtion taholta annettavien uusien tai laajennettavien tehtävien näkökulmasta, vaativat valtiota kiinnittämään huomiota kuntien kuulemisen lisäksi vuorovaikutuksen sisältöihin sekä vaikuttavuuteen.

Kehittyneemmälle ohjausprosessille on tämän tutkimuksen mukaan kuntakoosta riippumaton, mutta vahva ja yleinen tarve. Kunnalliset näkemykset eroavat jonkin verran riippuen esitetystä väittämästä ja vastaajan asemasta kunnassa. Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastauksissa on tilastollisesti merkitseviä eroja muun muassa kannoissa Paras-hankkeen tavoitteisiin ja keinoihin, hankkeen kuntien taloudellisen tilanteen edistämiseen sekä itsehallintoa ja kunnallista demokratiaa edistävään vaikutukseen. Kunnanjohtajat ovat yleisesti ottaen kriittisempiä.

Koska kasvottomat instituutiot eivät millään julkisen hallinnon tasoilla tee päätöksiä, muuta toimintatapojaan eivätkä raportoi luottamuskokemuksistaan, on tämän tutkimuksen tulosten perusteella tulkittavissa, että myös valtion ministeriötason valmistelussa on tarkoituksenmukaista hyödyntää sekä käyttäytymistieteellistä tutkimustietoa että vahvaa poikkihallinnollista työskentelyotetta. Sen lisäksi on sekä kunta- että valtioinstituution toiminnan ja reaktioiden ennakoitavuuden näkökulmasta mahdollista arvioida valtion politiikkaohjelmiin liittyvän vuorovaikutteisemmän valmistelun tuoma lisäarvo. Parhaimmillaan valtionhallinnon toiminnanohjaukseen liittyvät normi- ja politiikkaohjelmavastuulliset toimijat tunnistavat ja ottavat konkreettisesti huomioon kunta-valtiosuhteessa esiintyvät inhimilliset ja erityisesti muutoksiin liittyvät haasteet. Nämä sekä niihin liittyvät tutkimustulokset toimivat navigaattorin tavoin kuntiin suuntautuvassa ja molemmille osapuolille jo lähtökohtaisesti vaativassa uudistuspolitiikassa.

Nyt tuotetuista institutionaaliseen luottamukseen liittyvien tutkimusten tuloksista on valtion mahdollista tehdä omat arvionsa, sillä kunta- ja palvelurakennemuutukseen liittyvä institutionaalinen toimintastrategia supertuotteineen on edennyt jo toimeenpanovaiheeseen. Haasteena ovat uudelleen arviointi ja kuntiin kohdistuvien toimintatapojen kehittäminen niin, että ne kohtaavat kunnanhalli-

tuksen puheenjohtajien ja kunnanjohtajien vastauksissaan ilmaisemaa todellisuutta ja odotuksia, sillä näiden kohderyhmien kantojen katsotaan edustavan kuntien näkemyksiä.

Kuntien muutosvaiheen tunnistava ja tästä syystä sensitiivisesti vaiheistettu sekä kunta- tai kuntaryhmälähtöisesti kohdennettu ohjausprosessi, säännöllinen vuorovaikutus ja dialogi ovat edelleen valtionhallinnolle mahdollisuus. Lakia säätävänä instituutionakin valtionhallinnolla on mahdollisuus tehdä valintoja suhtautumisessaan paikalliseen itsehallintoyksikköön, kuntainstituutioon. Valtion toimintatavat, vuorovaikutuksen laatu ja kunta–valtiosuhteen luonne määräytyvät sen mukaan nähdäänkö kuntainstituutio valtionhallinnossa alamaisena, asiakkaana vai sidosryhmänä. Kunnissa on sektoriajattelun sijasta sekä taloudellisista lähtökohdistakin tilaus kokonaisvaltaiselle ja poikkihallinnollisesti koordinoidulle kuntien ja valtion yhteistoiminnalle. Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta olisi tarpeen saada kokonaiskuva ja siksi tarvitaan kaksisuuntaista palautetta, sillä tässä vaiheessa ainoastaan kunnan luottamus valtioon on tutkimusten perusteella tiedossa. Olisi jatkotoimenpiteiden kannalta hyödyllistä toteuttaa vastaava kartoitus valtion luottamuksesta kuntiin, jolloin kohderyhminä voisivat olla valtiollisia politiikkaohjelmia valmistelevien ministeriöiden virkamiehet sekä valmistelua johtavat ministerit.

LÄHTEET

- Airaksinen J., Haveri A. & Vallo M. 2005. Seutuyhteistyön tilinpäätös. Seutukuntien tuki - hankkeen loppuarvio. Kunnallistutkimuksia, Tampereen yliopisto. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere. Teoksessa Valtiovarainministeriö 2008. Stenvall, Jari, Vakkala, Hanna, Syväjärvi, Antti & Tiilikainen, Aaro. PARAS alussa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi. Julkaisu 17/2008. Helsinki. Edita Prima.
- Ankersmit, Frank R. & Te Velde, Henk 2004. Trust: Cement of Democracy. Leuven, Belgium. Peeters.
- Annison, Michael H. & Wilford, Dan S. 1998. Trust Matters: New Directions in Health Care Leadership. San Francisco. Jossey-Bass Publishers.
- Aronen, Kauko 2009: Teesejä kuntahallinnon hitaan etenemisen syistä. Kunnallistieteellinen aikakausikirja 4/2009. Vammala. Vammalan Kirjapaino.
- Ciancutti, Arky & Steding, Thomas 2000. Built on Trust: Gaining Competitive Advantage in Any Organization. Chicago. Contemporary Books.
- Daft, Richard L. ja Becker, Selwyn W. 1978. Innovation in Organizations: Innovation Adoption in School Organizations. New York. Teoksessa Harisalo, Risto 1984. Innovaatioiden diffuusio kunnallishallinnossa. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitas Tamperensis ser A vol. 163. Vammala. Vammalan Kirjapaino Oy.
- Den Hollander, Jaap, C. 2004. Trust, distrust and democratic stability. Teoksessa Ankersmit, Frank R. & Te Velde, Henk 2004. Trust: Cement of Democracy. Leuven, Belgium. Peeters.
- Etelälahti, Pekka; Kiviniemi, Markku; Strömberg, Erik & Vehkamäki, Pirjo 2008. Valtionhallinnon perusteet. Helsinki. Edita Prima Oy.
- Harbers, Hans 2004. Trust in Politics, Science and Technology: Breaching the Modernist Constitution. Teoksessa Ankersmit, Frank R. & Te Velde, Henk 2004. Trust: Cement of Democracy. Leuven, Belgium Peeters.
- Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio 2010. Luottamus, pääomien pääoma. Tampere. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Harisalo, Risto 1984. Innovaatioiden diffuusio kunnallishallinnossa. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitas Tamperensis ser A vol. 163. Vammala. Vammalan Kirjapaino Oy.
- Harisalo, Risto; Rannisto Pasi-Heikki & Stenvall, Jari 2012. Institutionaalinen luottamus. Tutkimus kuntien luottamuksesta valtioon. Acta 236. Helsinki. Kuntatalon paino.
- Harisalo, Risto; Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti. Factors Inducing Mistrust in Local Board's Decision Making. In Paradopoulos N. & Veloutsou C. (eds.) Marketing from the Trenches: Perspectives on Road Ahead. ATINER Publishing, pp. 269-289.
- Haveri, Arto; Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija (toim.) 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Acta 224. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Hansaprint.

Heikkilä, Tarja 2008. Tilastollinen tutkimus. Helsinki. Edita Prima Oy.

Heinämäki, Liisa 2011 ja THL. Yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveystalvet 2010. Järjestämisen, tuottamisen ja hallinnon kysymyksiä uusissa palvelurakenteissa. Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen raportti 41/2011. Tampere. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy.

Helander, Voitto, Pikkala, Sari, Sandberg, Siv & Grönholm, Sam 2003. Päättäjien areenat ja yhteydet. KuntaSuomi 2004 -tutkimus nro 42, Suomen Kuntaliitto ja Åbo Akademi, julkishallinnon laitos. Helsinki. Kuntatalon paino.

Helve, Helena 2009. Nuorten vapaa-aika, luottamus ja sosiaalinen pääoma. Teoksessa Kirsi Lähdesmäki 2010 Hyvää hallintoa – ketä kiinnostaa? Nuorten käsityksiä hyvästä hallinnosta ja reilusta yhteiskunnasta. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia, 292. 50. Julkisojohtaminen 38. Vaasa.

Heuru, Kauko; Mennola, Erkki & Ryytänen, Aimo 2008. Kunta - Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki. Edita Prima Oy.

Hobbes, Thomas 1996. Leviathan, toimittanut johdannon kera J. C. A. Gaskin. Oxford (1651). Oxford University Press. Teoksessa Loukola, Olli 1999. Thomas Hobbes ja luottamuksen synty. Hallinnon tutkimus 2/1999. Vammala. Vammalan Kirjapaino.

Hobbes, Thomas. De Cive, verkkoteksti.

<http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3113/hobbes/1651>. Teoksessa Loukola, Olli 1999. Thomas Hobbes ja luottamuksen synty. Hallinnon tutkimus 2/1999. Vammala. Vammalan Kirjapaino.

Huotari, Päivi 2009. Strategisen osaamisen johtaminen kuntien sosiaali- ja terveystoimessa. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitas Tampensis 1382. Tampereen yliopisto, Johtamistieteiden laitos. Tampere. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

<http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-7596-2.pdf> [viitattu 10.5.2012].

Ikola-Norrbacka, R. & Salminen, A. 2009. Hyvä hallinto on osa julkisen toiminnan eettisyyttä. Kansalaisilla on hyvästä hallinnosta yhtenäiset näkemykset – eriarvoistuminen askarruttaa. Hallinto 2/2009, 30. Teoksessa Kirsi Lähdesmäki 2010 Hyvää hallintoa – ketä kiinnostaa? Nuorten käsityksiä hyvästä hallinnosta ja reilusta yhteiskunnasta. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia, 292. 50. Julkisojohtaminen 38. Vaasa.

Ilkka 6.3.2012. Laihialaisten menestyminen pysähtyy kuntapäättäjien näköalattomuuteen. Rakennusneuvos Antti Ruostetien haastattelu.

<http://www.ilkka.fi/mielipide/yleis%C3%B6lt%C3%A4/laihialaisten-menestyminen-pysahtyy-kuntapaattajien-nakoalattomuuteen-1.1157403> [viitattu 6.3.2012].

Ilmonen, Kaj & Jokinen; Kimmo 2002. Luottamus modernissa maailmassa. Kansalaisyhteiskunta.fi http://www.kansalaisyhteiskunta.fi/tietopalvelu/sosiaalinen_paaoma_ja_yhteisollisyys/luottamus_modernissa_maailmassa [viitattu 19.4.2012].

Jalonen, Harri 2007. Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä. Akateeminen väitöskirja. Tampereen teknillinen yliopisto. Tampere.

Jyränki, Antero 2003. Valta ja vapaus. Jyväskylä. Gummerus Kirjapaino Oy.

Kauppinen, Tapani 2011. Kuntien tulevaisuus haltuun. Ennakoarvioinnin soveltamiseen vaikuttavat tekijät lautakuntapäätöksissä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimus 67 / 2011. Tampere. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy.

Kohn, Marek 2008. Trust: Self-Interest and the Common Good. Oxford. Oxford University Press.

Kujala, Johanna & Kuvaja, Sari 2002: Välittävä johtaminen. Sidosryhmät eettisen liiketoiminnan kirittäjinä. Jyväskylä. Gummeruksen Kirjapaino Oy.

Kuntaliitto 2009a. Kunnanhallitusten jäsenten puolue.

http://www.kunnan.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntavaali-ja-demokratiatilastot/tietoja_kuntien_hallituksista_jasenista/hallituksen_jasenten_puolue_2009 [viitattu 10.2.2012].

Kuntaliitto 2009b. Kunnan hallitusten jäsenten (ml. puheenjohtajien) sukupuoli 2009.

http://www.kunnan.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntavaali-ja-demokratiatilastot/tietoja_kuntien_hallituksista_jasenista/hallituksen_jasenet_sukupuoli_2009 [viitattu 10.2.2012].

Kuntaliitto 2009c. Kunnanhallituksen jäsenten ikä.

http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntavaali-ja-demokratiatilastot/tietoja_kuntien_hallituksista_jasenista/kunnanhallitukset_jasenet_ika_2009/Sivut/default.aspx [viitattu 10.5.2012].

Kuntaliitto 2011a. Uusi kunta 2017. Kuntauudistus.

<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/uusikunta2017/kuntauudistus/Sivut/default.aspx> [viitattu 30.12.2011].

Kuntaliitto 2011 b. Väestötietoja.

<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/vaestotietoja/Sivut/default.aspx>. [viitattu 30.12.2011].

Kuntaliitto 2011c. Suositus vaikutusten ennakoarvioinnista kunnallisessa päätöksenteossa. Yleiskirje 8/80/2011, Salme Sundquist/aha, 8.6.2011.

<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2011/Sivut/y08802011-suositus-kunnallisessa-paatoksenteossa.aspx>

Kuntaliitto 2012a. Sosiaali- ja terveydenhuolto.

<http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/soster/Sivut/default.aspx>. [viitattu 27.3.2012].

Kuntaliitto 2012b. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut, talous ja rahoitus. Päivitetty 8.4.2011.

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/asiakasmaksut-talous-rahoitus/Sivut/default.aspx>. [viitattu 5.3.2012].

Kuntatyönantajat 2010. Kunnanjohtajien palkat / taustatiedot.

<http://www.kuntatyönantajat.fi/fi/ajankohtaista/tilastot/palkat/kunnanjohtajien-palkat/Sivut/default.aspx> [viitattu 10.2.2012].

L 11.6.1999. Perustuslaki. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>. [viitattu 5.3.2012].

L 13.5.1988/423. Laki valtion talousarviosta.

- L 17.3.1995/365. Kuntalaki.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>. [viitattu 5.3.2012].
- L 29.12.2009/1698. Kuntajakolaki.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20091698> [viitattu 10.5.2012].
- L 29.4.2011/384. Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain muuttamisesta.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110384> [viitattu 10.5.2012].
- L 30.12.2010/1326. Terveystieteiden lakien muuttamisesta.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101326> [viitattu 30.12.2011].
- L 9.2.2007/169. Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070169>. [viitattu 5.3.2012].
- Laamanen, Elina 2007. Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 632. Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
<http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-7001-1.pdf> [viitattu 10.5.2012].
- Launonen, Antti 8.2.2012. Siilinjärven kunnanjohtaja: Toteutuu vain pakon edessä. Savon Sanomat.
<http://www.savonsanomat.fi/uutiset/kotimaa/siilinj%C3%A4rven-kunnanjohtaja-toteutuu-vain-pakon-edess%C3%A4/734030> [viitattu 18.2.2012].
- Lauslahti, Sanna 2007. Kunnan erikoissairaanhoidon kustannushallinnan keinot ja niiden käyttämisen esteet. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, Taloustieteiden laitos. Tampere. Tampereen yliopistopaino – Juvenes Print.
<http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-6881-0.pdf> [viitattu 10.5.2012].
- Lehto, Markku 2006. Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015. Kohti sosiaalisesti kestävä ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 14/2006. Helsinki.
- Lewicki, Roy J. & Bunker, Barbara Benedict 1996. Developing and Maintaining Trust on Work Relationships Relevance in Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research ed. by Kramer, Roderick M. & Tyler, Tom R. Sage Publications (Thousand Oaks). Teoksessa Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio 2010. Luottamus, pääomien pääoma. Tampere. Tampereen Yliopistopaino Oyj – Juvenes Print,
- Loukola, Olli 1999. Thomas Hobbes ja luottamuksen synty. Hallinnon tutkimus 2/1999. Vammala. Vammalan Kirjapaino.
- Lumijärvi, Ismo & Kaarlejärvi, Jani 2000. Ministeriöt arviointitutkimuksen hyödyntäjinä. Hallintotiede A, Tutkimuksia. Tampereen yliopisto.
- Marien, Sofie 2011. The effect of electoral outcomes on political trust: A multi-level analysis of 23 countries. Electoral Studies 30. (712–726)
www.elsevier.com/locate/electstud [viitattu 12.12.2011].
- MTV3 8.2.2012. Kaupunginjohtaja kuntaraportista: Tässä on taantuman vaara.
<http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/kaupunginjohtaja-kuntaraportista-tassa-on-vaarana-taantuma/2012/02/1491484> [viitattu 18.2.2012].

Myllymäki, Arvo & Kalliokoski, Päivi 2006. Valtio, kunta ja Euroopan Unioini. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 51. Vammala.

Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka 2012. Kuntaliiton toimitusjohtaja on huolissaan kuntakapinan seurauksista. Yle Häme, julkaistu 24.1. klo 17:47, päivitetty 25.1. klo 08:24.
http://yle.fi/alueet/hame/2012/01/kuntaliiton_toimitusjohtaja_on_huolissaan_kuntakapinan_seurauksista_3201231.html [viitattu 4.4.2012].

Määttä, Seppo 2005. Strategian ja strategisen informaation tulkintahorisontteja. Case Valtiovarainministeriö. Turun kauppakorkeakoulu, Sarja A-2: 2005. Turku. Teoksessa Tiihonen, Seppo 2006. Ministeriön johtaminen. Tampere. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Möttönen, Sakari 1997. Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa: kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtävänjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Teoksessa Kauppinen, Tapani 2011. Kuntien tulevaisuus haltuun. Ennakoarvioinnin soveltamiseen vaikuttavat tekijät lautakuntapäätöksissä. Akateeminen väitöskirja. THL, tutkimus 67 / 2011. Tampere. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy.

Niemelä, Mikko 2008. Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Paras – hankkeeseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 102. Kelan tutkimusosasto. Vammala. Vammalan Kirjapaino Oy.

Niemelä, Pauli; Knuutinen, Mikko; Kainulainen, Sakari & Malkki, Pentti 1994. Peruspalvelut. Mitä ne ovat ja miten ne tulisi tuottaa? Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 23. Kuopio. Kuopion yliopiston painatuskeskus.

Nikkilä, J. & Paasivaara, L. 2007. Arjen johtajuus: Rutiinijohtamisesta tulkintataitoon. Helsinki. Suomen sairaanhoitajaliitto. Teoksessa Kirsi Lähdesmäki 2010 Hyvää hallintoa – ketä kiinnostaa? Nuorten käsityksiä hyvästä hallinnosta ja reilusta yhteiskunnasta. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 292. 50. Julkisjohtaminen 38. Vaasa.

Niskala, J. 2003. Pelastustoimi uudistuksen arviointi hallinnon toimijoiden näkökulmasta. Pro gradu -tutkielma. Lapin yliopisto. Rovaniemi. Lapin Yliopistopaino.

Nummenmaa, Lauri 2010. Tilastolliset menetelmät. Helsinki. Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Nyman, Göte 2012. Korkeakoulujen henkilöstö on kriisissä. Helsingin Sanomat 9.5.2012, verkkojulkaisu.
<http://www.hs.fi/paakirjoitukset/Korkeakoulujen+henkil%C3%B6st%C3%B6+on+kriisiss%C3%A4/a1305561654924> [viitattu 10.5.2012].

Oosi, Olli; Wennberg, Mikko; Alavuotunki, Kaisa; Juutinen, Sirpa & Pekkala, Henrik . PriceWaterhouseCoopers Oy 2009. Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointi. Loppuraportti. Tulosten ja vaikutusten arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 12/2009. Verkkojulkaisu.
www.stm.fi/Julkaisut [viitattu 10.4.2012]

Opetusministeriö 2006. Ammatillisen koulutuksen järjestäjaverkon kokoamisen vauhdittamishanke. Tiedote 5.4.2006, Dnro 1/502/2006. [viitattu 24.3.2012].

- Opetusministeriö 2007. Koulutus ja tutkimus 2007 – 2012. Kehittämisohjelma. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2008/liitteet/opm09.pdf?lang=fi>. [viitattu 24.3.2012].
- Opetusministeriö 2008. Kunta- ja palvelurakennemuutos – katse kohti tulevaisuuden palvelurakenteita -seminaari 22.4.2008 Finlandia-talolla. Opetusministeri Sari Sarkomaa puhe. <http://www.minedu.fi/OPM/Puheet/2008/04/>. [viitattu 24.3.2012].
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012. Päätös aloituspaikkojen kohdentamisesta ammattikorkeakouluittain 30.3.2012. Ammattikorkeakoulujen aloituspaikkavähennykset vuodesta 2013. http://www.okm.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoytys/Liitteet/AMK_aloituspaikkavahennykset.pdf
- Palonen, K. & Summa, H. (toim.) 1996. Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan retoriikat. Tampere. Vastapaino.
- Peters, T. J. & Waterman, R.H. 1982. In Search of Excellence: Lessons from America's Best Run Companies. New York. Harper-Row. Teoksessa Harisalo, Risto, Rannisto, Pasi-Heikki & Stenvall, Jari 2012. Institutionaalinen luottamus. Tutkimus kuntien luottamuksesta valtioon. Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Acta-julkaisusarja 236. Helsinki. Kuntatalon paino.
- Prochaska, James O., Norcross, John C. & Diclemente, Carlo C. 1994. Changing for Good. First Avon Books edition published 1995 New York, reprinted in Quill 2002.
- Prättälä, Kari & Harjula, Heikki 2007. Suomen Kuntaliitto 8.3.2007. Perusterveydenhuollon ja siihen liittyvien sosiaalitoimen tehtävien järjestäminen kunta- ja palvelurakennemuutoksessa – oikeudellisia näkökohtia. https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:ZqjiSoyMQ3IJ:www.epliiitto.fi/upload/files/yhteistointa_alue_ja_laajan_vaestopohjan_k [viitattu 24.3.2012].
- Rauhio, Pertti 2005. Kunta- ja palvelurakenteen kokemuksia. Kuntakompassi 3/2005. Sisäasiainministeriö, kuntaosasto. [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/33412164f2b77b74c2257076002d1cdf/\\$file/kuntakompassi_32005.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/33412164f2b77b74c2257076002d1cdf/$file/kuntakompassi_32005.pdf) [viitattu 22.4.2012].
- Ryynänen, Aimo 2008. Kuntamuutos ja kunnallinen itsehallinto. Tampere. Tampereen Yliopistopaino – Juvenes Print.
- Scharkansky, Ira 1978. Public Administration: Policy-Making in Government Agencies. Chicago. Teoksessa Harisalo, Risto 1984. Innovaatioiden diffuusio kunnallishallinnossa. Acta Universitas Tamperensis ser A vol. 163. Vammala. Vammalan Kirjapaino Oy.
- Sihvonen, Maarit 2006. Neuvottelujen kautta toimeenpanoon. Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairanhoidossa. Alateeminen väitöskirja. Acta Universitas Tamperensis 1154. Tampere. Tampereen Yliopistopaino – Juvenes Print .
- Sisäasiainministeriö 2005. Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa. Valtioneuvoston se Sisäasiainministeriön selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Osa I. Sisäasiainministeriön julkaisu 15 / 2005. [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/D6283810B6EC002AC225703D0031274B/\\$file/152005.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/D6283810B6EC002AC225703D0031274B/$file/152005.pdf) [viitattu 10.5.2012].

Sosiaali- ja terveysministeriö 2004. Valtioneuvoston periaatepäätös Terveys 2015 - kansanterveysohjelmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2004:1 http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=42733&name=DLFE-6124.pdf [viitattu 22.3.2012].

Sosiaali- ja terveysministeriö 2009. Palvelujen menot ja rahoitus. http://www.stm.fi/stm/toiminta_ja_talous/palvelujen_menot [viitattu 9.5.2012].

Stakes 1996. Sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutos. Laitoshoidon vähentämisestä avopalvelujen kehittämiseen. Raportti 192. Jyväskylä. Gummerus Kirjapaino Oy.

Stenvall, Jari & Virtanen, Petri 2007. Muutosta johtamassa. Helsinki. Edita Prima Oy.

Stenvall, Jari, Vakkala, Hanna, Syväjärvi, Antti & Tiilikainen, Aaro 2008. PARAS alussa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi. Teoksessa Valtiovarainministeriön julkaisu 17/2008. Helsinki. Edita Prima.

Stenvall, Jari, Vakkala, Hanna, Syväjärvi, Leinonen, Jaana, Juntunen, Pekka, Oulasvirta, Lasse & Tiilikainen Aaro 2009. Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen lopuarviointi. Teoksessa Valtiovarainministeriön julkaisu 11/2009. Helsinki. Edita Prima.

Söderfeldt, Björn 1972: Statsvetenskapliga metoder. Uppsala, Sverige. Almqvist & Wiksell.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2009. Kokko, Simo, Heinämäki, Liisa, Tynkkynen, Liina-Kaisa, Haverinen, Riitta, Kaskisaari, Marja, Muuri, Anu, Pekurinen, Markku & Tammelin, Miia. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutuminen. Kuntakysely sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä ja tuottamisesta. Raportti 36/2009. Helsinki. Yliopistopaino. <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/eaf43d23-6dd0-4e42-b4f6-5b8243c3386e> [viitattu 1.4.2012].

Tiihonen, Seppo 2006. Ministeriön johtaminen. Tampere. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Toivanen, Heikki 8.2.2012. Maakuntajohtajat: vaihtoehtoja tarvitaan. Savon Sanomat. <http://www.savonsanomat.fi/uutiset/kotimaa/maakuntajohtajat-vaihtoehtoja-tarvitaan/734070> [viitattu 18.2.2012].

Turunen, Anni 8.5.2012. Siuntion kunnanhallitukselle potkut. Kunta-lehti. Verkkojulkaisu. <http://www.kuntalehti.fi/Ajankohtaista/Kuntauutiset/2012/Sivut/Siuntion-kunnanhallitukselle-potkut.aspx> . [viitattu 8.5.2012].

Uusitalo, Hannu 1996: Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan. Juva. WSOY:n graafiset laitokset.

Valtioneuvosto 1999. Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999. <http://valtioneuvosto.fi/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/vanhat/lipponenII/fi.jsp> [viitattu 22.4.2012].

Valtioneuvosto 2003. Pääministeri Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. <http://valtioneuvosto.fi/tietoarkisto/aiemmat-hallitukset/vanhasen/hallitusohjelma/ohjelma/fi.jsp> [viitattu 22.4.2012].

Valtioneuvosto 2007. Terveyden edistäminen. Hallituksen politiikkaohjelma.
<http://valtioneuvosto.fi/tietoarkisto/politiikkaohjelmat-2007-2011/terveys/ohjelman-sisaltoe/fi.pdf>
[viitattu 10.5.2012].

Valtioneuvosto 2007a. Hallituksen iltakoulu 21.11.2007. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen eteneminen ja jatkototeutus. Muistio.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20071121Parash/01_muistio.pdf [viitattu 19.4.2012].

Valtioneuvosto 2007b. Hallituksen strategia -asiakirja 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007.
<http://vnk.fi/julkaisukansio/2007/j18-j19-hallituksen-strategia-asiakirja/pdf/fi.pdf> [viitattu 22.4.2012].

Valtioneuvosto 2007b. Pääministeri Vanhasen hallituksen ohjelma 19.4.2007.
<http://www.aka.fi/Tiedostot/Strategiat/hallitusohjelma2007.pdf> [viitattu 10.5.2012].

Valtioneuvosto 2009a. Selonteko kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta.
<http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=VNS+9/2009&base=ermuut&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD> [viitattu 24.3.2012].

Valtioneuvosto 2009b. Paras-uudistuksesta selonteko: Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen jatkossa huomio tuottavuuden lisäämiseen ja palveluiden uudistamiseen. Tiedote 12.11.2009/145.
http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20091112Parasu/name.jsp [viitattu 10.5.2012].

Valtioneuvosto 2010. Valtioneuvoston tiedonanto Eduskunnalle 22.6.2010 nimitetyn pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta. VNT 1/2010 vp.
[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?\\${APPL}=akirjat&\\${BASE}=akirjat&\\${THWIDS}=0.5/1335198125_119277&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?${APPL}=akirjat&${BASE}=akirjat&${THWIDS}=0.5/1335198125_119277&${TRIPPIFE}=PDF.pdf). [viitattu 23.4.2012].

Valtiovarainministeriö 2005. Peruspalveluohjelma 2006–2009. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä 14.3.2005.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/92679_fi.pdf [viitattu 26.4.2012].

Valtiovarainministeriö 2008. Stenvall, Jari, Vakkala, Hanna, Syväjärvi, Antti & Tiilikainen, Aaro. PARAS alussa. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi. Julkaisu 17/2008. Helsinki. Edita Prima.

Valtiovarainministeriö 2009. Stenvall, Jari; Vakkala, Hanna; Syväjärvi, Antti; Leinonen, Jaana; Juntunen, Pekka; Oulasvirta, Lasse & Tiilikainen, Aaro 2009. Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi. Julkaisuja 11/ 2009. Helsinki. Edita Prima Oy.

Valtiovarainministeriö 2010. Kuntapolitiikan linja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 43/2012.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20100914Kuntap/Kunta_politiikan_linja.pdf [viitattu 22.4.2012].

Valtiovarainministeriö 2010. Valtion ylimmät toimielimet. Sivupäivitetty 23.6.2011.
http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ja_kunnat/valtios_ylimmat_toimielimet/index.html [viitattu 10.5.2012].

Valtiovarainministeriö 2011. Kunta- ja palvelurakenneuudistus.
<http://www.vm.fi/vm/fi/01/etusivu/index.jspvm/fi> [viitattu 30.12.2011].

Valtiovarainministeriö 2011: Kunta- ja palvelurakenne, uudistuksen eteneminen
http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/025_uusi_paras/02_kuntarakenne/Uudistuksen_eteneminen.pdf [viitattu 30.1.2011].

Valtiovarainministeriö 2012. Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne - Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120206Elinvo/001_Kuntauudistusraportti_suomi_osal_finalNETTI.pdf

Warren, Mark E. 2004. Trust in Democratic Institutions. Teoksessa Ankersmit, Frank R. & Te Velde, Henk 2004. Trust: Cement of Democracy. Leuven, Belgium. Peeters.

Weick, Karl E., Sensemaking in Organizations. Sage Publications (Thousand Oaks 1995). Teoksessa Harisalo, Risto, Rannisto Pasi-Heikki & Stenvall, Jari 2012. Institutionaalinen luottamus. Tutkimus kuntien luottamuksesta valtioon. Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Acta-julkaisusarja 236. Helsinki. Kuntatalon paino.

Väestörekisterikeskus 2011. Kuntien asukasluvut aakkosjärjestyksessä 31.1.2011.
<http://vrk.fi/default.aspx?docid=5888&site=3&id=0> [viitattu 15.2.2012].

Zimmerbauer, Kaj & Kahila, Petri 2006. Seinäjoki-Peräseinäjoki kuntayhdistymisprosessin seuranta-tutkimus. Helsingin yliopisto, Ruralia-Instituutti. Verkkojulkaisu. Helsinki.
www.helsinki.fi/ruralia/seinajoki [viitattu 6.11.2010].

LITTEET

Liite 1 Kunnanhallitusten puheenjohtajille esitettyjen kysymysten vastaukset.

Kysymys 2. Paljonko kunnassasi on asukkaita?

Vastaukset on jaettu kolmeen yhtä suureen luokkaan, tertiileihin.

Vastaajien kuntien suuruusluokat	Puheenjohtajat n = 152		Suomen kuntien (336) asukasluku *	
	lkm.	%	lkm.	%
Pieni kunta alle 3400	54	35,5	103	30,7
Keskisuuri kunta 3401–9200	48	31,6	118	35,1
Suuri kunta 9201 tai enemmän	50	32,9	115	34,2

Vastaukset on jaettu kahteen luokkaan.

Vastaajien kuntien suuruusluokat	Puheenjohtajat n = 151	
	lkm.	%
Pieni kunta alle 5999 asukasta	83	55
Suuri kunta 6000 asukasta tai sitä enemmän	68	45

Kysymys 3. Sukupuolesi on?

	Puheenjohtajat n = 151	
	lkm.	%
Nainen	34	22,5
Mies	117	77,5

Kysymys 4. Ikäsi on?

Ikäluokat	Puheenjohtajat n = 153	
	lkm.	%
Alle 52-vuotiaat	53	34,6
53–61-vuotiaat	55	36,0
62-vuotiaat ja vanhemmat	45	29,4
Keski-ikä 56 v		

Kysymys 5. Mitä puoluetta edustat?

Poliittinen jakauma	Puheenjohtajat n = 153	
	lkm.	%
Oikeisto	130	85,6
Vasemmisto	22	14,4
Sitoutumattomat	–	–

Kysymys 6. Kuinka monta vuotta yhteensä olet ollut hallituksen puheenjohtajana?

Toimintavuodet	Puheenjohtajat n = 148	
	lkm.	%
Vähemmän kuin vuosi	8	5,4
1–2 vuotta	79	53,4
3 vuotta tai enemmän	61	41,2

Kysymys 7. Oletko tällä hetkellä valtuustossa?

Valtuuston jäsenyydet	Puheenjohtajat n = 153	
	lkm.	%
Valtuuston jäsen	147	96,0
Valtuuston varajäsen tai muu	4	2,7
Ei vastausta	2	1,3

Kysymykset 8, 9 ja 10. Kuinka monessa lautakunnassa olet tällä hetkellä puheenjohtajana? Kuinka monessa lautakunnassa olet varsinaisena jäsenenä? Kuinka monessa lautakunnassa olet varajäsenenä?

Luottamustoimet lautakunnissa	Puheenjohtajat	
	lkm.	%
Lautakunnan puheenjohtaja n = 140	11	7,9
Varsinainen jäsen n = 143	19	13,3
Varajäsen n = 139	10	7,2

Kysymys 11. Kuinka monta jäsenyyttä sinulla on kuntayhtymissä?

Jäsenyydet kuntayhtymissä	Puheenjohtajat n = 145	
	lkm.	%
Jäsen yhdessä	52	35,9
Jäsen kahdessa tai useammassa	47	32,5
Jäsenyydet kuntayhtymissä yhteensä	99	68,4

Kysymys 12. Kuinka monta tuntia kuukaudessa keskimäärin sinulta kuluu edellä mainittujen tehtävien hoitamiseen?

Tehtäviin käytetty aika	Puheenjohtajat n = 151	
	lkm.	%
Alle 36 tuntia	76	50,3
37 tuntia tai enemmän	75	49,7

Kysymys 13. Millainen koulutus sinulla on?

Koulutustaso	Puheenjohtajat n = 152	
	lkm.	%
Muu koulutus	52	34,0
Opistotaso	42	27,5
Korkeakoulu	59	38,5

Kysymys 14. Nykyinen työnantajasi?

Työnantajat	Puheenjohtajat n = 145	
	lkm.	%
Kuntayhtymä tai valtio	29	20,0
Yksityinen yritys	61	42,1
Järjestö tai yhdistys / Jokin muu	20	13,8
Ei työelämässä	35	24,1

Kysymys 15. Ammattiryhmä, johon katsot lähinnä kuuluvasi?

Ammatti	Puheenjohtaja n = 153	
	lkm.	%
Toimihenkilöt	47	30,7
Työntekijät	17	11,1
Yrittäjät	69	45,1
Ei työelämässä	20	13,1

Kysymys 16. Luottamuksen kysynnän arviointi. Kannanottosi seuraaviin väittämiin?

	Täysin samaa mieltä		Jossain määrin samaa mieltä		Jossain määrin eri mieltä		Täysin eri mieltä		Vaikea sanoa		N
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	
Kuntien ja valtion välisissä suhteissa esiintyy tällä hetkellä merkittävää monimutkaisuutta	29	19,0	82	53,6	22	14,4	3	2,0	17	11,1	153
...merkittävää epävarmuutta	34	22,2	83	54,2	20	13,1	2	1,3	14	9,2	153
...merkittävää ennakoimattomuutta	32	20,9	75	49,0	20	13,1	2	1,3	24	16,7	153
...merkittävää hallitsemattomuutta	12	7,8	52	34,0	40	26,1	7	4,6	42	27,4	153
Kunnallishallinnon ongelmat ovat niin mittavat, että ne voidaan ratkaista vain kuntien ja valtion yhteistyöllä	62	40,5	52	34,0	21	13,7	6	3,9	12	7,9	153

Kysymys 17. Luottamus Paras-hankkeeseen. Kannanottosi seuraaviin väittämiin?

	Täysin samaa mieltä		Jossain määrin samaa mieltä		Jossain määrin eri		Täysin eri mieltä		Vaikea sanoa		N
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	
Informaation riittävyys	44	28,8	70	45,8	20	13,1	1	0,7	18	11,8	153
Ohjausprosessi suhteessa odotuksiin	6	3,9	51	33,3	55	35,9	7	4,6	34	22,2	153
Toteuttamisen aikataulu	20	13,1	55	35,9	32	20,9	11	7,2	35	22,9	153
Edistää kunnallista demokratiaa	9	5,9	27	17,6	62	40,5	36	23,5	19	12,4	153
Vahvistaa kuntien taloudellista asemaa	3	2,0	46	30,1	59	38,6	24	15,7	20	13,1	153
Turvaa kuntien peruspalvelut	7	4,6	47	30,7	52	34,0	27	17,6	21	13,8	153
Edistää palvelutuotannon tuloksellisuutta	5	3,3	49	32,0	56	36,6	16	10,5	27	17,7	153
Edistää asiakaslähtöisyyttä kunnallisissa palveluissa	3	2,0	31	20,3	70	45,8	26	17,0	23	15,0	153
Luotan täysin hankkeen tavoitteisiin	4	2,6	40	26,1	46	30,1	26	17,0	37	24,2	153
Luotan täysin niihin keinoihin, joilla hanketta edistetään	2	1,3	31	20,3	56	36,6	27	17,6	37	24,2	153
Mahdollistaa kuntien strategisten ongelmien ratkaisemisen	2	1,3	41	26,8	48	31,4	24	15,7	38	24,8	153
On välttämätön kuntien itsehallinnon vahvistamiseksi	6	3,9	26	17,0	51	33,3	40	26,1	30	19,7	153
Hanketta on ehdottomasti jatkettava välittömästi tavalla tai toisella	23	15,0	52	34,0	31	20,3	20	13,1	26	17,0	153

Kysymys 18. Luottamus sosiaali- ja terveydenhuollon piiriudistukseen. Kannanottosi seuraaviin väittämiin?

	Täysin samaa mieltä		Jossain määrin samaa mieltä		Jossain määrin eri mieltä		Täysin eri mieltä		Vaikea sanoa		N
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	
Varmistaa yhdenmukaiset palvelut	9	5,9	41	26,8	48	31,4	26	17,0	29	19,0	153
Mahdollistaa palvelujen käytön yli kuntarajojen	15	9,8	67	43,8	32	20,9	6	3,9	33	21,6	153
Edistää perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistyötä	10	6,5	74	48,4	30	19,6	5	3,3	33	21,6	153
Vahvistaa ennaltaehkäisevää terveydenhuoltoa	7	4,6	38	24,8	42	27,5	14	9,2	51	33,3	153
Edistää väestön omavastuuta	5	3,3	39	25,5	47	30,7	12	7,8	50	32,7	153
Vahvistaa kunnallista itsehallintoa	4	2,6	13	8,5	66	43,1	47	30,7	22	14,4	153
Valtion pitää pakottaa kunnat riittävän suuriin sote-piireihin	12	7,8	30	19,6	28	18,3	62	40,5	21	13,7	153
Sote-piirien ideaa pitäisi soveltaa myös koulutuspalveluihin	9	5,9	29	19,0	38	24,8	51	33,3	26	17,0	153

Kysymys 20. Kuinka paljon joudut työssäsi tekemisiin valtion keskushallinnon kanssa?

	Erittäin usein		Melko usein		Melko harvoin		Erittäin harvoin		Vaikea sanoa		N
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	
Kuinka paljon joudut työssäsi tekemisiin valtion keskushallinnon kanssa?	1	0,7	37	24,2	89	58,2	16	10,5	10	6,5	153

Kysymys 26. Luottamus valtioon. Kannanottosi seuraaviin väittämiin?

	Täysin samaa mieltä		Jossain määrin samaa mieltä		Jossain määrin eri mieltä		Täysin eri mieltä		Vaikea sanoa		N
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	
Valtio ei laajenna kuntien nykyisiä tehtäviä	9	5,9	25	16,3	70	45,8	21	13,7	27	17,6	153
Valtio ei anna kunnille uusia tehtäviä	9	5,9	22	14,4	72	47,1	24	15,7	24	15,7	153
Jos valtio määrää kunnille uusia tehtäviä seuraavalla vaalikaudella, se antaa kunnille myös resurssit niiden hoitamiseksi	12	7,8	23	15,0	55	35,9	30	19,6	32	20,9	153
Jos valtio määrää kunnille uusia normeja, se ottaa huomioon kuntien mahdollisuudet selviytyä niistä	9	5,9	26	17,0	68	44,4	22	14,4	27	17,6	153

Kysymys 28. Ministeriöitä koskevan luottamuksen arviointi: kuntien intressien huomiointi. Ota kantaa ammatillisen kokemuksesi ja näkemystesi perusteella siihen, missä määrin valtion viranomaiset ottavat huomioon kuntien intressit?

	Täysin samaa mieltä		Jossain määrin samaa mieltä		Jossain määrin eri mieltä		Täysin eri mieltä		Vaikea sanoa		N
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	
VM ottaa huomioon kuntien intressit	2	1,3	34	22,2	71	46,4	9	5,9	35	22,9	153
STM ottaa huomioon kuntien intressit	1	0,7	53	34,6	59	38,6	10	6,5	27	17,6	153
OKM ottaa huomioon kuntien intressit	–	–	43	25,9	63	38,0	36	21,7	24	14,5	153
SM ottaa huomioon kuntien intressit	1	0,7	46	30,1	60	39,2	5	3,3	39	23,6	153

Kysymys 30. Ministeriöitä koskevan luottamuksen arviointi: toiminnan luotettavuus. Ota kantaa ammatillisen kokemuksesi ja näkemystesi perusteella siihen, missä määrin valtion viranomaiset toimivat luotettavasti.

	Täysin samaa mieltä		Jossain määrin samaa mieltä		Jossain määrin eri mieltä		Täysin eri mieltä		Vaikea sanoa		N
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	
VM toimii luotettavasti	12	7,8	85	55,6	25	16,3	5	3,3	25	16,3	153
STM toimii luotettavasti	9	5,9	80	52,3	31	20,3	5	3,3	26	17,0	153
OKM toimii luotettavasti	10	6,5	82	53,6	23	15,0	6	3,9	29	19,0	153
SM toimii luotettavasti	3	2,0	29	19,0	74	48,4	11	7,2	34	22,2	153

Liite 2 Kunnanjohtajille esitettyjen kysymysten vastaukset.

Kysymys 2. Kunnassasi on asukkaita?

Vastaajien kuntien suuruusluokat	Kunnanjohtajat n = 161		Suomen kuntien (336) asukasluku *	
	lkm.	%	lkm.	%
Pieni kunta alle 3400	49	30,4	103	30,7
Keskisuuri kunta 3401–9200	66	41,0	118	35,1
Suuri kunta 9201 tai enemmän	46	28,6	115	34,2

Kysymys 3. Sukupuolesi on?

	Kunnanjohtajat n = 164	
	lkm.	%
Nainen	26	15,9
Mies	138	84,1

Kysymys 4. Ikäsi on?

Ikäluokat	Kunnanjohtajat n = 168	
	lkm.	%
Alle 52-vuotiaat	63	37,5
53–61-vuotiaat	81	48,2
62-vuotiaat ja vanhemmat	24	14,3
Keski-ikä 54 v		

Kysymys 5. Kuinka monta vuotta olet yhteensä ollut kunnan- tai kaupunginjohtajana?

	Kunnanjohtajat n = 169	
	lkm.	%
Vähemmän kuin vuosi	3	1,8
1–10 vuotta	91	53,8
11 vuotta tai enemmän	75	44,4

Kysymys 6. Koulutuksesi on?

Koulutustaso	Kunnanjohtajat n = 169	
	lkm.	%
Muu koulutus	3	1,8
Opistotaso	4	2,4
Korkeakoulu	162	95,8

Kysymys 7. Mitä puoluetta edustat?

Poliittinen jakauma	Kunnanjohtajat n = 162	
	lkm.	%
Oikeisto	59	36,4
Vasemmisto	14	8,6
Sitoutumattomat	89	55,0

Kysymys 8. Luottamuksen kysynnän arviointi. Kannanottosi seuraaviin väittämiin?

	Täysin samaa mieltä		Jossain määrin samaa mieltä		Jossain määrin eri mieltä		Täysin eri mieltä		Vaikea sanoa		N
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	
	Kuntien ja valtion välisissä suhteissa esiintyy tällä hetkellä merkittävää monimutkaisuutta	58	34,5	81	48,2	12	7,2	2	1,2	15	
...merkittävää epävarmuutta	75	44,9	71	42,5	12	7,2	2	1,2	7	4,2	167
...merkittävää ennakoimattomuutta	68	40,5	75	44,6	9	5,4	4	2,4	12	7,1	168
...merkittävää hallitsemattomuutta	44	26,2	73	43,4	19	11,3	4	2,4	28	16,7	168
Kunnallishallinnon ongelmat ovat niin mittavat, että ne voidaan ratkaista vain kuntien ja valtion yhteistyöllä	99	59,3	39	23,4	7	4,2	6	3,6	16	9,6	167

Kysymys 9. Luottamus Paras-hankkeeseen. Kannanottosi seuraaviin väittämiin?

	Täysin samaa mieltä		Jossain määrin samaa mieltä		Jossain määrin eri mieltä		Täysin eri mieltä		Vaikea sanoa		N
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	
Informaation riittävyys	60	35,7	75	44,7	15	8,9	4	2,4	14	8,3	168
Ohjausprosessi suhteessa odotuksiin	11	6,6	34	20,2	62	36,9	26	15,5	35	20,8	168
Toteuttamisen aikataulu	17	10,1	57	33,9	41	24,4	26	15,5	27	16,1	168
Edistää kunnallista demokratiaa	2	1,2	21	12,4	47	27,8	82	48,5	17	10,1	169
Vahvistaa kuntien taloudellista asemaa	5	2,9	25	14,8	61	36,1	52	30,8	26	15,4	169
Turvaa kuntien peruspalvelut	3	1,8	25	14,8	62	36,7	53	31,3	26	15,4	169
Edistää palvelutuotannon tuloksellisuutta	3	1,8	39	23,2	62	36,9	43	25,6	21	12,5	168
Edistää asiakaslähtöisyyttä kunnallisissa palveluissa	1	0,6	15	8,9	61	36,1	63	37,3	29	17,1	169
Luotan täysin Paras-hankkeen tavoitteisiin	8	4,7	28	16,6	66	39,1	47	27,8	20	11,8	169
Luotan täysin niihin keinoihin, joilla Paras-hanketta edistetään	–	–	12	7,1	85	50,3	56	33,1	16	9,5	169
Mahdollistaa kuntien strategisten ongelmien ratkaisemisen	2	1,2	41	24,4	54	32,1	53	31,6	18	10,7	168
On välttämätön kuntien itsehallinnon vahvistamiseksi	4	2,4	27	16,1	48	28,5	68	40,5	21	12,5	168
Hanketta on ehdottomasti jatkettava välittömästi tavalla tai toisella	26	15,6	42	25,1	37	22,1	33	19,8	29	17,4	167

Kysymys 10. Luottamus sosiaali- ja terveydenhuollon piiriuudistukseen. Kannanottosi seuraaviin väittämiin?

	Täysin samaa mieltä		Jossain määrin samaa mieltä		Jossain määrin eri mieltä		Täysin eri mieltä		Vaikea sanoa		N
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	
Luotan täysin siihen, että sote-piirit varmistavat yhdenmukaiset palvelut	3	1,8	50	29,8	57	33,9	36	21,4	22	13,1	168
...mahdollistavat palvelujen käytön yli kuntarajojen	14	8,3	83	49,4	26	15,5	13	7,8	32	19,0	168
... edistävät perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistyötä	13	7,7	74	44,0	46	27,4	12	7,2	23	13,7	168
...vahvistavat ennaltaehkäisevää terveydenhuoltoa	3	1,8	41	24,4	63	37,5	20	11,9	41	24,4	168
...edistävät väestön omavastuuta	2	1,2	26	15,6	57	34,1	29	17,4	53	31,7	167
...vahvistavat kunnallista itsehallintoa	1	0,6	9	5,4	50	30,1	86	51,8	20	12,1	166
Valtion pitää pakottaa kunnat riittävän suuriin sote-piireihin	18	10,7	37	22,0	28	16,7	74	44,0	11	6,6	168
Sote-piirien ideaa pitäisi ehdottomasti soveltaa myös koulutuspalveluihin	4	2,4	21	12,5	42	25,0	76	45,2	25	14,9	168

Kysymys 12. Kuinka paljon joudut työssäsi tekemisiin valtion keskushallinnon kanssa?

	Erittäin paljon		Melko paljon		Melko harvoin		Erittäin harvoin		Vaikea sanoa		N
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	
Kuinka paljon joudut työssäsi tekemisiin valtion keskushallinnon kanssa?	14	8,3	62	36,9	73	43,5	4	2,4	15	8,9	168

Kysymys 18. Luottamus valtioon. Kannanottosi seuraaviin väittämiin?

	Täysin samaa mieltä		Jossain määrin samaa mieltä		Jossain määrin eri mieltä		Täysin eri mieltä		Vaikea sanoa		N
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	
Valtio ei laajenna kuntien nykyisiä tehtäviä	2	1,2	17	10,2	48	28,7	79	47,3	21	12,6	167
Valtio ei anna kunnille uusia tehtäviä	3	1,8	15	9,0	43	25,7	86	51,5	20	12,0	167
Jos valtio määrää kunnille uusia tehtäviä seuraavalla vaalikaudella, se antaa kunnille myös resurssit niiden hoitamiseksi	5	3,0	13	7,8	61	36,5	81	48,5	7	4,2	167
Jos valtio määrää kunnille uusia normeja seuraavalla vaalikaudella, se ottaa huomioon kuntien mahdollisuudet selviytyä niistä	5	3,0	9	5,4	68	40,7	77	46,1	8	4,8	167

Kysymys 20. Ministeriöitä koskevan luottamuksen arviointi: kuntien intressien huomiointi. Ota kantaa ammatillisen kokemuksesi ja näkemyksesi perusteella siihen, missä määrin ministeriöt ottavat huomioon kuntien intressit.

	Täysin samaa mieltä		Jossain määrin samaa mieltä		Jossain määrin eri mieltä		Täysin eri mieltä		Vaikea sanoa		N
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	
VM ottaa huomioon	2	1,2	33	19,9	72	43,4	37	22,3	22	13,2	166
STM ottaa huomioon	–	–	33	20,0	61	37,0	53	32,1	18	10,9	165
OKM ottaa huomioon	–	–	43	25,9	63	37,9	36	21,7	24	14,5	166
SM ottaa huomioon	4	2,4	50	30,1	58	34,9	24	14,5	30	18,1	166

Kysymys 22. Ministeriöitä koskevan luottamuksen arviointi: toiminnan luotettavuus
 Ota kantaa ammatillisen kokemuksesi ja näkemystesi perusteella siihen, missä määrin valtion vi-
 ranomaiset toimivat luotettavasti.

	Täysin samaa mieltä		Jossain määrin samaa mieltä		Jossain määrin eri mieltä		Täysin eri mieltä		Vaikea sanoa		N
	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	lkm.	%	
VM toimii luotettavasti	16	9,5	75	44,7	38	22,6	13	7,7	26	15,5	168
STM toimii luotettavasti	9	5,4	59	35,1	40	23,8	24	14,3	36	21,4	168
OKM toimii luotettavasti	12	7,2	66	39,5	31	18,6	18	10,8	40	23,9	167
SM toimii luotettavasti	12	7,2	83	49,7	24	14,4	8	4,8	40	23,9	167

Liite 3

Taulukko A Tutkimukseen vastanneiden puheenjohtajien ja kunnanjohtajien lukumäärä ja vastausprosentti.

Puheenjohtajat		Kunnanjohtajat	
lkm.	%	km.	%
153	45,5	169	50,3

Vastanneita puheenjohtajia ja kunnanjohtajia yhteensä 322 (47,9 %)

Taulukko B Paras-hanketta on mielestäni ehdottomasti jatkettava välittömästi tavalla tai toisella. Puheenjohtajien ja kunnanjohtajien arviot poliittisen suuntautuneisuuden perusteella.

Poliittinen suuntautuneisuus	Puheenjohtajat n = 150		Kunnanjohtajat n = 161	
	lkm.	%	lkm.	%
Oikeisto	60	46,9	30	51,7
Vasemmisto	14	63,6	7	50,0
Sitoutumattomat	–	–	29	32,6

Liite 4

Kuntien luottamus valtioon -kysely

Tämä kysely toteutetaan osana Kuntaliiton käynnistämää Uusi Kunta 2017 -ohjelmaa. Uusi Kunta 2017 -ohjelman tavoitteena on rakentaa toimintamalli siitä, millainen on erilaisissa ympäristöissä elinvoimainen kunta, elävä itsehallinto ja suomalainen kunnallishallinnon järjestelmä. Tavoitteena on, että Paras -hankkeen jälkeen kunnilla on käytettävissä tulevaisuuden haasteisiin vastaavia toimintamalleja palvelujen järjestämiseen, tuottamiseen, rahoitukseen ja johtamiseen.

Yhtenä keskeisenä kysymyksenä ohjelman kehittämistyössä on se, miten varmistetaan kuntayhteisön kokonaisuuden hallinta siten, että kunnista ei tulisi valtion sektoriministeriöiden jakelukanavia, vaan kuntien ja valtion välisellä kumppanuudella turvataan palvelut kansalaisille jatkossakin.

Tulevaisuuden hyvinvointiyhteiskunta vaatii toimiakseen kumppanuutta ja siten luottamusta kuntien ja valtion välillä. Tämän kyselyn avulla selvitetään kuntien mielipiteitä siitä, minkälaiseksi yhteistyökumppaniksi valtio tällä hetkellä koetaan sekä siitä, minkälaiseksi kunnallisen itsehallinnon ja kuntien asema koetaan. Kyselyn tuloksia hyödynnetään Uusi Kunta 2017 -ohjelman kehittämistyössä.

Kysely lähetetään kaikille kunnan/kaupunginhallitusten puheenjohtajille ja kunnan/kaupunginjohtajille. Kysely toteutetaan Kuntaliiton Kuntakehitys- ja tutkimusyksikön toimesta. Yhteistyökumppanina kyselyn suunnittelussa ja tulosten analysoimisessa toimii Tampereen yliopiston tutkijaryhmä, johon kuuluvat professori Risto Harisalo, dosentti Jari Stenvall ja yliassistentti Pasi-Heikki Rannisto.

Lisätietoja kyselystä antavat:

Kaija Majoinen

kehitysjohtaja

Kuntakehitys- ja tutkimus/Kuntaliitto

puh. 050 0811 239

kaija.majoinen@kuntaliitto.fi

Sini Sallinen

tutkija

Kuntakehitys- ja tutkimus/Kuntaliitto

puh. 09 3551 2681

sini.sallinen@kuntaliitto.fi

Risto Harisalo

Hallintotieteen professori

Tampereen yliopisto

puh. 040 1909 777

risto.harisalo@uta.fi

Kuntien luottamus valtioon

1. Kuntani nimi on: *

2. Kunnassani on asukkaita:

3. Sukupuoleni on:

Nainen Mies

4. Ikäni on:

5. Mitä puoluetta edustat?

- KESK - Suomen Keskusta
 KOK - Kansallinen Kokoomus
 SDP - Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue
 VAS - Vasemmistoliitto
 VIHR - Vihreä Liitto
 RKP - Ruotsalainen Kansanpuolue
 KD - Kristillisdemokraatit
 PS - Perussuomalaiset
 Muu puolue/ryhmittymä

6. Kuinka monta vuotta yhteensä olet ollut hallituksen puheenjohtajana?

7. Oletko tällä hetkellä valtuustossa?

Varsinainen jäsen Varajäsen En ole

8. Kuinka monessa lautakunnassa olet tällä hetkellä puheenjohtajana?

9. Kuinka monessa lautakunnassa olet varsinaisena jäsenenä?

10. Kuinka monessa lautakunnassa olet varajäsenenä?

11. Kuinka monta jäsenyyttä sinulla on kuntayhtymissä?

12. Kuinka monta tuntia kuukaudessa keskimäärin sinulta kuluu edellä mainittujen tehtävien hoitamiseen?

13. Millainen koulutus sinulla on?

- Kansa-, keski- tai peruskoulu
- Alemman keskiasteen ammattitutkinto
- Ylioppilastutkinto
- Opisto-/koulutason tutkinto
- Alempi korkeakoulututkinto (myös vastaava amk.tutkinto)
- Korkeakoulututkinto
- Jokin muu tutkinto, mikä

14. Nykyinen työnantajasi

- Kunta/kuntayhtymä
- Valtio
- Yksityinen yritys
- Järjestö tai yhdistys
- Jokin muu
- En ole työelämässä

15. Ammattiryhmä, johon katsot lähinnä kuuluvasi

- Johtavassa asemassa toisen palveluksessa
- Ylempi toimihenkilö
- Alempi toimihenkilö
- Työntekijä
- Yrittäjä tai yksityinen ammatinharjoittaja
- Maatalousyrittäjä
- Opiskelija
- Eläkeläinen
- Työtön
- Muu

16. Luottamuksen kysynnän arviointi

Asteikko: 1=täysin samaa mieltä, 2=jossain määrin samaa mieltä, 3=vaikea sanoa, 4=jossain määrin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Kuntien ja valtion välisissä suhteissa esiintyy tällä hetkellä merkittävää monimutkaisuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuntien ja valtion välisissä suhteissa esiintyy tällä hetkellä merkittävää epävarmuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuntien ja valtion välisissä suhteissa esiintyy tällä hetkellä merkittävää ennakoimattomuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuntien ja valtion välisissä suhteissa esiintyy tällä hetkellä merkittävää hallitsemattomuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallishallinnon ongelmat ovat niin mittavat, että ne voidaan ratkaista vain kuntien ja valtion yhteistyöllä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

17. Luottamus PARAS-hankkeeseen

Asteikko: 1=täysin samaa mieltä, 2=jossain määrin samaa mieltä, 3=vaikea sanoa, 4=jossain määrin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Olen saanut valtionhallinnolta riittävästi informaatiota Paras-hankkeesta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtionhallinnolta saatu Paras-hankkeen ohjausprosessi on vastannut odotuksiani	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Paras-hankkeen toteuttamisen aikataulu on mielestäni sopiva	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin siihen, että Paras-hankkeen avulla edistetään kunnallista demokratiaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin siihen, että Paras-hanke vahvistaa kuntien taloudellista asemaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin siihen, että Paras-hanke turvaa kuntien peruspalvelut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin siihen, että Paras-hanke edistää palvelutuotannon tuloksellisuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin siihen, että Paras-hanke edistää asiakaslähtöisyyttä kunnallisissa palveluissa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin Paras-hankkeen tavoitteisiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin niihin keinoihin, joilla Paras-hanketta edistetään	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Paras-hankkeen avulla on todella mahdollista ratkaista kuntien strategisi ongelmia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Paras-hanke on ehdottoman välttämätön kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseksi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Paras-hanketta on mielestäni ehdottomasti jatkettava välittömästi tavalla tai toisella	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18. Luottamus sosiaali- ja terveydenhuollon piiri uudistukseen

Asteikko: 1=täysin samaa mieltä, 2=jossain määrin samaa mieltä, 3=vaikea sanoa, 4=jossain määrin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Luotan täysin siihen, että sote-piirit varmistavat yhdenmukaiset palvelut alueellaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin siihen, että sote-piirit tarjoavat kuntalaisille mahdollisuuden käyttää palveluja yli kuntarajojen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin siihen, että sote-piirit edistävät perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistyötä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin siihen, että sote-piirit vahvistavat ennaltaehkäisevää terveydenhuoltoa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin siihen, että sote-piirit edistävät väestön omavastuuta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin siihen, että sote-piirit vahvistavat kunnallista itsehallintoa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtion pitää pakottaa kunnat riittävän suuriin sote-piireihin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sote-piirien ideaa pitäisi ehdottomasti soveltaa myös koulutuspalveluihin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19. Luottamuksen kehitys valtion ja kuntien välillä; Arvioiva luottamus

Asteikko: 1=täysin samaa mieltä, 2=jossain määrin samaa mieltä, 3=vaikea sanoa, 4=jossain määrin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Kokemukseni mukaan on hyödyllisempää toimia valtion keskushallinnon tahdon kuin paikallisten tarpeiden mukaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kokemukseni mukaan valtion keskushallinto ei tue sellaisia kunnallisia ratkaisuja, jotka eivät vastaa sen omia suunnitelmia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtion keskushallinto toimii mielestäni johdonmukaisesti kuntia koskevissa asioissa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20. Luottamuksen kehitys valtion ja kuntien välillä: tietämykseen perustuva luottamus

Asteikko: 1=erittäin hyvin/usein/paljon, 2=melko hyvin/usein/paljon, 3=vaikea sanoa, 4=melko huonosti/harvoin/vähän, 5=erittäin huonosti/harvoin/vähän

	1	2	3	4	5
Kuinka hyvin tunnet valtion keskushallinnon (ministeriöiden) toimintaperiaatteet ja -tavat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuinka paljon joudut työssäsi tekemisiin valtion keskushallinnon kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuinka usein ministeriöt ovat toimineet kokemuksesi mukaan tavalla, jota et olisi odottanut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuinka hyvin tunnet valtion paikallis- ja aluehallinnon toimintaperiaatteet ja -tavat alueellasi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuinka paljon joudut työssäsi tekemisiin valtion paikallis- ja aluehallinnon kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuinka usein alueesi valtion paikallis- ja aluehallinnon organisaatiot ovat toimineet kokemuksesi mukaan tavalla, jota et olisi odottanut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

21. Luottamuksen kehitys valtion ja kuntien välillä: yhteistoiminnallinen luottamus

Asteikko: 1=täysin samaa mieltä, 2=jossain määrin samaa mieltä, 3=vaikea sanoa, 4=jossain määrin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Kunnassani on useita yhteistyöhankkeita valtion keskushallinnon kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Yhteiset tavoitteet ohjaavat kuntani ja valtion keskushallinnon toimintaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Yhteiset arvot ohjaavat kuntani ja valtion keskushallinnon toimintaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallani ja valtion keskushallinnolla on yhteinen käsitys siitä, kuinka julkista taloutta on kehitettävä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallani ja valtion keskushallinnolla on yhteinen käsitys siitä, kuinka julkisia palveluja on kehitettävä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallani ja valtion keskushallinnolla on yhteinen näkemys siitä, kuinka kuntarakennetta on kehitettävä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mielestäni valtion keskushallinnon viranomaiset pettävät usein kunnille antamansa sitoumukset	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

22. Luottamuksen kehitys valtion ja kuntien välillä: kehittävä luottamus

Asteikko: 1=täysin samaa mieltä, 2=jossain määrin samaa mieltä, 3=vaikea sanoa, 4=jossain määrin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Luotan siihen, että valtion keskushallinnon viranomaiset auttavat minua tunnistamaan strategisesti merkittäviä ongelmia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan siihen, että valtion keskushallinnon viranomaiset auttavat minua etsimään vaihtoehtoja strategisesti merkittäviin ongelmiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan siihen, että valtion keskushallinnon viranomaiset auttavat minua kehittämään strategisesti merkittäviä innovaatioita	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

23. Luottamus kunnalliseen itsehallintoon

Alla olevat väittämät mittaavat luottamustasi kunnalliseen itsehallintoon. Arvioi, kuinka hyvin ne vastaavat ammatillisia kokemuksiasi ja käsityksiäsi. Asteikko: 1=täysin samaa mieltä, 2=jossain määrin samaa mieltä, 3=vaikea sanoa, 4=jossain määrin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Kunnallinen itsehallinto on menettänyt teoreettisen merkityksensä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen itsehallinto on menettänyt taloudellisen merkityksensä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen itsehallinto on menettänyt merkityksensä arvojen välittäjänä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen itsehallinto on menettänyt merkityksensä kansalaistaitojen kasvattajana	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen itsehallinto on menettänyt merkityksensä ihmisten rekrytoijana poliittisiin rooleihin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen itsehallinto on menettänyt merkityksensä paikallisen omaleimaisen kulttuurin kehittäjänä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen itsehallinto on menettänyt käytännöllisen merkityksensä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

24. Luottamus kunnalliseen demokratiaan

Alla olevat väittämät mittaavat luottamustasi kunnalliseen demokratiaan. Arvioi, kuinka hyvin ne vastaavat ammatillisia kokemuksiasi ja käsityksiäsi. Asteikko: 1=täysin samaa mieltä, 2=jossain määrin samaa mieltä, 3=vaikea sanoa, 4=jossain määrin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Kunnallinen demokratia pystyy tekemään koko kuntayhteisöön vaikuttavia arvovalintoja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen demokratia ohjaa arvovalinnoillaan kunnan strategista kehittämistä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen demokratia pystyy osoittamaan kunnalle tulevan kehityksen suunnan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen demokratia pystyy kantamaan vastuunsa koko kunnasta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen demokratia pystyy ratkomaan rakentavasti poliittisia kiistoja ja jännitteitä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen demokratia pystyy kantamaan vastuunsa kunnan taloudellisesta kehittämisestä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

25. Luottamus kunnalliseen palvelutuotantoon

Alla olevat väittämät mittaavat luottamustasi kuntien mahdollisuuksiin selviytyä palveluhaasteistaan. Arvioi, kuinka hyvin ne vastaavat ammatillisia kokemuksiasi ja käsityksiäsi. Asteikko: 1=täysin samaa mieltä, 2=jossain määrin samaa mieltä, 3=vaikea sanoa, 4=jossain määrin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Kunnat pystyvät ratkomaan itsenäisesti palvelutuotannon rakenteelliset ongelmat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnat pystyvät löytämään ratkaisut palvelutuotannon taloudellisiin ongelmiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnat pystyvät pitämään kurissa palveluiden kustannukset	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnat pystyvät laajentamaan palvelutuotannon tulopohjaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnat pystyvät vastaamaan palvelutuotannon tehokkuusvaatimuksiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnat pystyvät kehittämään palvelutuotannon innovatiivisuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnat pystyvät vahvistamaan palvelutuotannon johtajuuskapasiteettia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnat pystyvät kehittämään palveluista vastaavan henkilöstön henkisiä voimavaroja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

26. Luottamus valtioon

Alla olevat väittämät mittaavat luottamustasi valtiovaltaan. Arvioi, kuinka hyvin ne vastaavat ammatillisia kokemuksiasi ja käsityksiäsi. Asteikko: 1=täysin samaa mieltä, 2=jossain määrin samaa mieltä, 3=vaikea sanoa, 4=jossain määrin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Valtio ei laajenna kuntien nykyisiä tehtäviä seuraavalla vaalikaudella	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtio ei anna kunnille uusia tehtäviä seuraavalla vaalikaudella	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jos valtio määrää kunnille uusia tehtäviä seuraavalla vaalikaudella, se antaa kunnille myös resurssit niiden hoitamiseksi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jos valtio määrää kunnille uusia normeja seuraavalla vaalikaudella, se ottaa huomioon kuntien mahdollisuudet selviytyä niistä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtio tekee kaikkensa helpottaakseen kuntien taloutta seuraavalla vaalikaudella	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtio ei kiristä kuntien ohjausta seuraavalla vaalikaudella	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtio kohtelee kuntia tasavertaisina yhteistyökumppaneina	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtion viranomaiset ottavat johdonmukaisesti huomioon kuntien intressit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

27. Luottamus kunnallishallinnon tulevaisuuteen

Alla olevat väittämät mittaavat luottamustasi kuntien tulevaan kehitykseen. Arvioi, kuinka hyvin ne vastaavat ammatillisia kokemuksiasi ja käsityksiäsi. Asteikko: 1=täysin samaa mieltä, 2=jossain määrin samaa mieltä, 3=vaikea sanoa, 4=jossain määrin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Yhteiskunnan kehityksen painopiste siirtyy valtiosta kuntiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnilta vaaditaan entistä suurempaa itsenäisyyttä kehittämisessä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnilta vaaditaan entistä enemmän kykyä toimia innovatiivisesti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtio vähentää kuntiin kohdistamaa ohjaustaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Julkisen toiminnan kehittämisen painopiste on hajauttamisessa eikä keskittämisessä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

28. Ministeriöitä koskevan luottamuksen arviointi: kuntien intressien huomiointi

Ota kantaa ammatillisen kokemuksesi ja näkemyksesi perusteella siihen, missä määrin ministeriöt ottavat huomioon kuntien intressit. Asteikko: 1=täysin samaa mieltä, 2=jossain määrin samaa mieltä, 3=vaikea sanoa, 4=jossain määrin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Valtiovarainministeriö ottaa huomioon kuntien intressit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sosiaali- ja terveysministeriö ottaa huomioon kuntien intressit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opetus- ja kulttuuriministeriö ottaa huomioon kuntien intressit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ympäristöministeriö ottaa huomioon kuntien intressit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sisäasiainministeriö ottaa huomioon kuntien intressit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Työ- ja elinkeinoministeriö ottaa huomioon kuntien intressit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oikeusministeriö ottaa huomioon kuntien intressit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Maa- ja metsätalousministeriö ottaa huomioon kuntien intressit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Liikenne- ja viestintäministeriö ottaa huomioon kuntien intressit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

29. Ministeriöitä koskevan luottamuksen arviointi: toiminnan ennustettavuus

Ota kantaa ammatillisen kokemuksesi ja näkemyksesi perusteella siihen, missä määrin valtion viranomaiset toimivat ennustettavasti. Asteikko: 1=täysin samaa mieltä, 2=jossain määrin samaa mieltä, 3=vaikea sanoa, 4=jossain määrin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Valtiovarainministeriö toimii ennustettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sosiaali- ja terveysministeriö toimii ennustettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opetus- ja kulttuuriministeriö toimii ennustettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ympäristöministeriö toimii ennustettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sisäasiainministeriö toimii ennustettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Työ- ja elinkeinoministeriö toimii ennustettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oikeusministeriö toimii ennustettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Maa- ja metsätalousministeriö toimii ennustettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Liikenne- ja viestintäministeriö toimii ennustettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

30. Ministeriöitä koskevan luottamuksen arviointi: toiminnan luotettavuus

Ota kantaa ammatilliset kokemuksesi ja näkemyksi perusteella siihen, missä määrin valtion viranomaiset toimivat luotettavasti. Asteikko: 1=täysin samaa mieltä, 2=jossain määrin samaa mieltä, 3=vaikea sanoa, 4=jossain määrin eri mieltä, 5=täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Valtiovarainministeriö toimii luotettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sosiaali- ja terveysministeriö toimii luotettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opetus- ja kulttuuriministeriö toimii luotettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ympäristöministeriö toimii luotettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sisäasiainministeriö toimii luotettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Työ- ja elinkeinoministeriö toimii luotettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oikeusministeriö toimii luotettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Maa- ja metsätalousministeriö toimii luotettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Liikenne ja viestintäministeriö toimii luotettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

31. Voisitko ystävällisesti kertoa kokemuksesi mukaan enintään kolme (3) tärkeintä keinoa, jonka avulla valtion ja kuntien luottamusta olisi mahdollista vahvistaa.

Enkät om kommunernas förtroende för staten (kommun- eller stadsstyrelsens ordinarie)

1. Kommun: *

2. Antalet kommuninvånare:

3. Kön:

Kvinna Man

4. Ålder:

5. Vilket parti representerar du?

- C - Centern i Finland
 Saml - Samlingspartiet
 SDP - Finlands Socialdemokratiska Parti
 VF - Vänsterförbundet
 Gröna - Gröna förbundet
 SFP - Svenska folkpartiet
 KD - Kristdemokraterna
 Sannf - Sannfinländarna
 Något annat parti/någon annan gruppering
 Obunden

6. Hur många år sammanlagt har du varit styrelseordförande?

7. Är du en fullmäktigeledamot för närvarande?

Ordinarie ledamot Ersättare Nej

8. I hur många nämnder verkar du som ordförande?

9. I hur många nämnder är du en ordinarie medlem?

10. I hur många nämnder är du en ersättare?

11. Hur många samkommuner är du medlem i?

12. Hur många timmar per månad använder du i snitt för att sköta ovan nämnda uppgifter?

13. Utbildning:

- Folk-/ grundskola
- Yrkeskola /-kurs
- Studentexamen
- Examen på institut-/skolnivå
- Lägre högskoleexamen (även motsv. yrkeshögskoleexamen)
- Högre högskoleexamen
- Någon annan examen, vilken?

14. Din nuvarande arbetsgivare

- Kommun/samkommun
- Staten
- Privat företag
- Organisation eller förening
- Något annat
- Är inte i arbetslivet

15. Yrkeskategori till vilken du i första hand räknar dig

- I ledande ställning i någon annans tjänst
- Högre tjänsteman
- Lägre tjänsteman
- Arbetstagare
- Företagare eller privat yrkesutövare
- Lantbruksföretagare
- Studerande
- Pensionär
- Arbetslös
- Något annat

16. Utvärdering av förtroendet

Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Det förekommer för närvarande en betydande komplexitet i relationerna mellan kommunerna och staten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det förekommer för närvarande en betydande osäkerhet i relationerna mellan kommunerna och staten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det förekommer för närvarande en betydande oförutsägbarhet i relationerna mellan kommunerna och staten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det förekommer för närvarande en betydande okontrollerbarhet i relationerna mellan kommunerna och staten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunalförvaltningens problem är så omfattande att de kan lösas endast genom samarbete mellan kommunerna och staten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

17. Förtroendet för strukturreformen

Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Jag har fått tillräckligt med information om strukturreformen av statsförvaltningen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statsförvaltningens styrprocess för strukturreformen har motsvarat mina förväntningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tidsschemat för genomförandet av strukturreformen är lämpligt enligt min mening	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på att den kommunala demokratin främjas av strukturreformen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på att strukturreformen stärker kommunernas ekonomiska ställning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på att strukturreformen tryggar kommunernas basservice	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på att strukturreformen tryggar serviceproduktionens resultat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på att strukturreformen främjar kundorienteringen inom den kommunala servicen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på strukturreformens mål	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på de metoder som används i syfte att främja strukturreformen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det är verkligen möjligt att lösa kommunernas strategiska problem med hjälp av strukturreformen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Strukturreformen är absolut nödvändig för att stärka den kommunala självstyrelsen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Strukturreformen bör absolut fortsätta utan avbrott på ett eller annat sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18. Förtroendet för distriktsreformen inom social- och hälsovården

Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Jag litar fullständigt på att social- och hälsovårdsdistrikten garanterar enhetlig service inom sina respektive områden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på att social- och hälsovårdsdistrikten erbjuder kommuninvånarna en möjlighet att anlita tjänster över kommungränserna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på att social- och hälsovårdsdistrikten främjar samarbetet mellan primärvården och den specialiserade sjukvården	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på att social- och hälsovårdsdistrikten stärker den förebyggande hälsovården	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på att social- och hälsovårdsdistrikten främjar befolkningens ansvarsfullhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på att social- och hälsovårdsdistrikten stärker den kommunala självstyrelsen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Staten måste tvinga kommunerna till tillräckligt stora social- och hälsovårdsdistrikt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Idén med social- och hälsovårdsdistrikt borde absolut tillämpas även på utbildningstjänster	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19. Utvecklingen av förtroendet mellan staten och kommunerna; Utvärderande förtroende

Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Min erfarenhet är att det är nyttigare att handla efter den statliga centralförvaltningens vilja än efter lokala behov	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Min erfarenhet är att statens centralförvaltning inte stöder sådana kommunala lösningar som inte motsvarar dess egna planer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statens centralförvaltning handlar i mitt tycke på ett konsekvent sätt i frågor som gäller kommunerna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20. Utvecklingen av förtroendet mellan staten och kommunerna: ett förtroende som bygger på kunskap

Skala: 1 = väldigt bra/oftra/mycket, 2 = rätt bra/oftra/mycket, 3 = svårt att säga, 4 = rätt dåligt/sällan/litet, 5= mycket dåligt/sällan/litet

	1	2	3	4	5
Hur väl känner du till statens centralförvaltnings (ministeriernas) verksamhetsprinciper och arbetssätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hur mycket har du att göra med statens centralförvaltning i ditt arbete	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hur ofta har ministerierna enligt dina erfarenheter handlat på ett oväntat sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hur väl känner du till statens lokal- och regionalförvaltnings principer och sätt att fungera i regionen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hur mycket har du att göra med statens lokal- och regionalförvaltning i ditt arbete	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hur ofta har statens lokal- och regionalförvaltnings organisationer enligt dina erfarenheter handlat på ett oväntat sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

21. Utvecklingen av förtroendet mellan staten och kommunerna: gemensamt förtroende

Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
I kommunen pågår flera samarbetsprojekt med statens centralförvaltning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gemensamma mål styr kommunens och den statliga centralförvaltningens verksamhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gemensamma värden styr kommunens och centralförvaltningens verksamhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen och statens centralförvaltning har en gemensam uppfattning om hur den offentliga ekonomin ska utvecklas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen och statens centralförvaltning har en gemensam uppfattning om hur de offentliga tjänsterna ska utvecklas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen och statens centralförvaltning har en gemensam syn på hur kommunstrukturen ska utvecklas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag tycker att den statliga centralförvaltningens myndigheter ofta sviker sina loften till kommunerna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

22. Utvecklingen av förtroendet mellan staten och kommunerna: utvecklande förtroende

Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Jag litar på att den statliga centralförvaltningens myndigheter hjälper mig att identifiera strategiskt viktiga problem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar på att den statliga centralförvaltningens myndigheter hjälper mig att söka alternativ inför strategiskt viktiga problem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar på att den statliga centralförvaltningens myndigheter hjälper mig att utveckla strategiskt viktiga innovationer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

23. Förtroendet för kommunal självstyrelse

Följande påståenden mäter ditt förtroende för den kommunala självstyrelsen. Uppskatta hur väl de motsvarar dina yrkesmässiga erfarenheter och uppfattningar. Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Den kommunala självstyrelsen har förlorat sin teoretiska betydelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala självstyrelsen har förlorat sin ekonomiska betydelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala självstyrelsen har förlorat sin betydelse som förmedlare av värderingar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala självstyrelsen har förlorat sin betydelse som fostrare i medborgarfärdigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala självstyrelsen har förlorat sin betydelse som rekryterare av människor för politiska roller	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala självstyrelsen har förlorat sin betydelse som utvecklare av lokalt särpräglad kultur	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala självstyrelsen har förlorat sin praktiska betydelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

24. Förtroendet för kommunal demokrati

Följande påståenden mäter ditt förtroende för den kommunala demokratin. Uppskatta hur väl de motsvarar dina yrkesmässiga erfarenheter och uppfattningar. Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Den kommunala demokratin förmår göra värdeprioriteringar som påverkar hela kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala demokratin styr kommunens strategiska utveckling genom sina värdeprioriteringar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala demokratin förmår visa i vilken riktning kommunen kommer att utvecklas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala demokratin förmår bära sitt ansvar för hela kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala demokratin förmår lösa politiska tvister och spänningar på ett konstruktivt sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala demokratin förmår bära sitt ansvar för den ekonomiska utvecklingen i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

25. Förtroendet för den kommunala serviceproduktionen

Följande påståenden mäter ditt förtroende för kommunernas möjligheter att klara av kraven på service. Uppskatta hur väl de motsvarar dina yrkesmässiga erfarenheter och uppfattningar. Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Kommunerna förmår självständigt lösa strukturella problem i serviceproduktionen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunerna förmår hitta lösningar på ekonomiska problem i serviceproduktionen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunerna förmår få bukt med servicekostnaderna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunerna förmår bredda serviceproduktionens inkomstunderlag	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunerna förmår tillgodose kraven på effektivitet inom serviceproduktionen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunerna förmår utveckla nytänkande inom serviceproduktionen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunerna förmår stärka ledarskapscapaciteten inom serviceproduktionen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunerna förmår utveckla de mänskliga resurserna hos den personal som ansvarar för servicen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

26. Förtroendet för staten

Följande påståenden mäter ditt förtroende för statsmakten. Uppskatta hur väl de motsvarar dina yrkesmässiga erfarenheter och uppfattningar. Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Staten utökar inte kommunernas nuvarande uppgifter under följande valperiod	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Staten ger inte kommunerna nya uppgifter under följande valperiod	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Om staten fastslår nya uppgifter för kommunerna under följande valperiod ger den också kommunerna resurser för skötseln av uppgifterna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Om staten fastslår nya normer för kommunerna under följande valperiod beaktar den kommunernas möjligheter att klara av dem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Staten gör allt för att underlätta kommunernas ekonomi under följande valperiod	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Staten stramar inte åt styrningen av kommunerna under följande valperiod	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Staten bemöter kommunerna som jämbördiga samarbetsparter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De statliga myndigheterna beaktar konsekvent kommunernas intressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

27. Förtroendet för den kommunala förvaltningens framtid

Följande påståenden mäter ditt förtroende för kommunernas framtida utveckling. Uppskatta hur väl de motsvarar dina yrkesmässiga erfarenheter och uppfattningar. Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Tyngdpunkten i samhällsutvecklingen förskjuts från staten till kommunerna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Av kommunerna krävs större självständighet i utvecklingsarbetet än tidigare	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Av kommunerna krävs större kreativ förmåga än tidigare	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Staten minskar sin styrning av kommunerna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tyngdpunkten i utvecklandet av den offentliga verksamheten ligger i decentralisering, inte i centralisering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

28. Bedömning av förtroendet för ministerierna: beaktande av kommunernas intressen

Beskriv utgående från din yrkeserfarenhet och ditt synsätt i vilken mån ministerierna beaktar kommunernas intressen. Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Finansministeriet beaktar kommunernas intressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Social- och hälsovårdsministeriet beaktar kommunernas intressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Undervisnings- och kulturministeriet beaktar kommunernas intressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miljöministeriet beaktar kommunernas intressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inrikesministeriet beaktar kommunernas intressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbets- och näringsministeriet beaktar kommunernas intressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Justitieministeriet beaktar kommunernas intressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jord- och skogsbruksministeriet beaktar kommunernas intressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunikationsministeriet beaktar kommunernas intressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

29. Bedömning av förtroendet för ministerierna: förutsägbarhet i verksamheten

Beskriv utgående från din yrkeserfarenhet och ditt synsätt i vilken mån de statliga myndigheterna handlar på ett förutsägbart sätt. Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

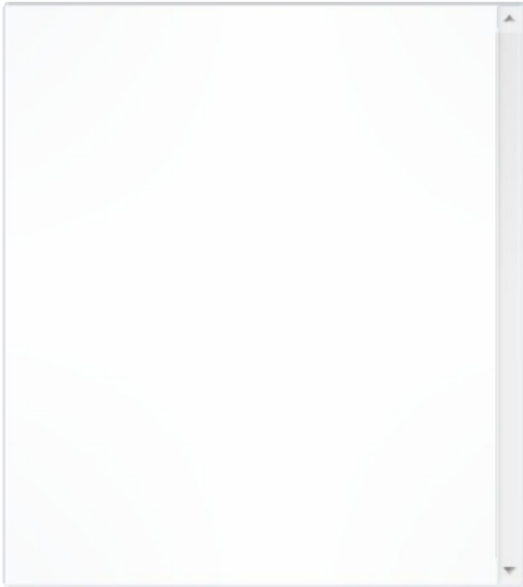
	1	2	3	4	5
Finansministeriet handlar på ett förutsägbart sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Social- och hälsovårdsministeriet handlar på ett förutsägbart sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Undervisnings- och kulturministeriet handlar på ett förutsägbart sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miljöministeriet handlar på ett förutsägbart sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inrikesministeriet handlar på ett förutsägbart sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbets- och näringsministeriet handlar på ett förutsägbart sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Justitieministeriet handlar på ett förutsägbart sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jord- och skogsbruksministeriet handlar på ett förutsägbart sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunikationsministeriet handlar på ett förutsägbart sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

30. Bedömning av förtroendet för ministerierna: verksamhetens tillförlitlighet

Beskriv utgående från din yrkeserfarenhet och ditt synsätt i vilken mån de statliga myndigheterna handlar pålitligt. Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Finansministeriet handlar pålitligt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Social- och hälsovårdsministeriet handlar pålitligt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Undervisnings- och kulturministeriet handlar pålitligt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miljöministeriet handlar pålitligt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inrikesministeriet handlar pålitligt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbets- och näringsministeriet handlar pålitligt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Justitieministeriet handlar pålitligt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jord- och skogsbruksministeriet handlar pålitligt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunikationsministeriet handlar pålitligt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

31. Vänligen berätta utgående från dina erfarenheter om högst tre (3) viktiga metoder med hjälp av vilka förtroendet mellan staten och kommunerna kunde stärkas.



Jag vill skicka mina svar
Skicka



Kuntien luottamus valtioon (kunnanjohtajat)

1. Kuntani nimi on: *

2. Kunnassani on asukkaita:

3. Sukupuoleni on:

Nainen Mies

4. Ikäni on:

5. Kuinka monta vuotta olet yhteensä ollut kunnan/kaupunginjohtajana?

6. Koulutukseni on:

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

7. Mitä puoluetta edustat?

- KESK - Suomen Keskusta
 KOK - Kansallinen kokoomus
 SDP - Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue
 VAS - Vasemmistoliitto
 VIHR - Vihreä Liitto
 RKP - Ruotsalainen Kansanpuolue
 KD - Kristillisdemokraatit
 PS - Perussuomalaiset
 Muu puolue/ryhmittymä
 Olen sitoutumaton

8. Luottamuksen kysynnän arviointi

Asteikko: 1 –täysin samaa mieltä, 2 –jossain määrin samaa mieltä, 3 –vaikea sanoa, 4 –jossain määrin eri mieltä, 5 –täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Kuntien ja valtion välisissä suhteissa esiintyy tällä hetkellä merkittävää monimutkaisuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuntien ja valtion välisissä suhteissa esiintyy tällä hetkellä merkittävää epävarmuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuntien ja valtion välisissä suhteissa esiintyy tällä hetkellä merkittävää ennakoimattomuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuntien ja valtion välisissä suhteissa esiintyy tällä hetkellä merkittävää hallitsemattomuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallishallinnon ongelmat ovat niin mittavat, että ne voidaan ratkaista vain kuntien ja valtion yhteistyöllä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9. Luottamus PARAS-hankkeeseen

Asteikko: 1–täysin samaa mieltä, 2–jossain määrin samaa mieltä, 3–vaikea sanoa, 4–jossain määrin eri mieltä, 5–täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Olen saanut valtionhallinnolta riittävästi informaatiota Paras-hankkeesta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtionhallinnolta saatu Paras-hankkeen ohjausprosessi on vastannut odotuksiani	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Paras-hankkeen toteuttamisen aikataulu on mielestäni sopiva	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin siihen, että Paras-hankkeen avulla edistetään kunnallista demokratiaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin siihen, että Paras-hanke vahvistaa kuntien taloudellista asemaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin siihen, että Paras-hanke turvaa kuntien peruspalvelut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin siihen, että Paras-hanke edistää palvelutuotannon tuloksellisuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin siihen, että Paras-hanke edistää asiakaslähtöisyyttä kunnallisissa palveluissa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin Paras-hankkeen tavoitteisiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin niihin keinoihin, joilla Paras-hanketta edistetään	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Paras-hankkeen avulla on todella mahdollista ratkaista kuntien strategisi ongelmia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Paras-hanke on ehdottoman välttämätön kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseksi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Paras-hanketta on mielestäni ehdottomasti jatkettava välittömästi tavalla tai toisella	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10. Luottamus sosiaali- ja terveydenhuollon piiriudistukseen

Asteikko: 1–täysin samaa mieltä, 2–jossain määrin samaa mieltä, 3–vaikea sanoa, 4–jossain määrin eri mieltä, 5–täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Luotan täysin siihen, että sote-piirit varmistavat yhdenmukaiset palvelut alueellaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin siihen, että sote-piirit tarjoavat kuntalaisille mahdollisuuden käyttää palveluja yli kuntarajojen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin siihen, että sote-piirit edistävät perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistyötä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin siihen, että sote-piirit vahvistavat ennaltaehkäisevää terveydenhuoltoa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin siihen, että sote-piirit edistävät väestön omavastuuta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan täysin siihen, että sote-piirit vahvistavat kunnallista itsehallintoa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtion pitää pakottaa kunnat riittävän suuriin sote-piireihin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sote-piirien ideaa pitäisi ehdottomasti soveltaa myös koulutuspalveluihin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

11. Luottamuksen kehitys valtion ja kuntien välillä; Arvioiva luottamus

Asteikko: 1–täysin samaa mieltä, 2–jossain määrin samaa mieltä, 3–vaikea sanoa, 4–jossain määrin eri mieltä, 5–täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Kokemukseni mukaan on hyödyllisempää toimia valtion keskushallinnon tahdon kuin paikallisten tarpeiden mukaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kokemukseni mukaan valtion keskushallinto ei tue sellaisia kunnallisia ratkaisuja, jotka eivät vastaa sen omia suunnitelmia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtion keskushallinto toimii mielestäni johdonmukaisesti kuntia koskevissa asioissa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12. Luottamuksen kehitys valtion ja kuntien välillä: tietämykseen perustuva luottamus

Asteikko: 1–erittäin hyvin/usein/paljon, 2–melko hyvin/usein/paljon, 3–vaikea sanoa, 4–melko huonosti/harvoin/vähän, 5–erittäin huonosti/harvoin/vähän

	1	2	3	4	5
Kuinka hyvin tunnet valtion keskushallinnon (ministeriöiden) toimintaperiaatteet ja -tavat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuinka paljon joudut työssäsi tekemisiin valtion keskushallinnon kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuinka usein ministeriöt ovat toimineet kokemuksesi mukaan tavalla, jota et olisi odottanut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuinka hyvin tunnet valtion paikallis- ja aluehallinnon toimintaperiaatteet ja -tavat alueellasi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuinka paljon joudut työssäsi tekemisiin valtion paikallis- ja aluehallinnon kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuinka usein alueesi valtion paikallis- ja aluehallinnon organisaatiot ovat toimineet kokemuksesi mukaan tavalla, jota et olisi odottanut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13. Luottamuksen kehitys valtion ja kuntien välillä: yhteistoiminnallinen luottamus

Asteikko: 1–täysin samaa mieltä, 2–jossain määrin samaa mieltä, 3–vaikea sanoa, 4–jossain määrin eri mieltä, 5–täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Kunnassani on useita yhteistyöhankkeita valtion keskushallinnon kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Yhteiset tavoitteet ohjaavat kuntani ja valtion keskushallinnon toimintaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Yhteiset arvot ohjaavat kuntani ja valtion keskushallinnon toimintaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallani ja valtion keskushallinnolla on yhteinen käsitys siitä, kuinka julkista taloutta on kehitettävä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallani ja valtion keskushallinnolla on yhteinen käsitys siitä, kuinka julkisia palveluja on kehitettävä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallani ja valtion keskushallinnolla on yhteinen näkemys siitä, kuinka kuntarakennetta on kehitettävä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mielestäni valtion keskushallinnon viranomaiset pettävät usein kunnille antamansa sitoumukset	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14. Luottamuksen kehitys valtion ja kuntien välillä: kehittävä luottamus

Asteikko: 1 –täysin samaa mieltä, 2 –jossain määrin samaa mieltä, 3 –vaikea sanoa, 4 –jossain määrin eri mieltä, 5 –täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Luotan siihen, että valtion keskushallinnon viranomaiset auttavat minua tunnistamaan strategisesti merkittäviä ongelmia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan siihen, että valtion keskushallinnon viranomaiset auttavat minua etsimään vaihtoehtoja strategisesti merkittäviin ongelmiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luotan siihen, että valtion keskushallinnon viranomaiset auttavat minua kehittämään strategisesti merkittäviä innovaatioita	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

15. Luottamus kunnalliseen itsehallintoon

Alla olevat väittämät mittaavat luottamustasi kunnalliseen itsehallintoon. Arvioi, kuinka hyvin ne vastaavat ammatillisia kokemuksiasi ja käsityksiäsi. Asteikko: 1 –täysin samaa mieltä, 2 –jossain määrin samaa mieltä, 3 –vaikea sanoa, 4 –jossain määrin eri mieltä, 5 –täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Kunnallinen itsehallinto on menettänyt teoreettisen merkityksensä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen itsehallinto on menettänyt taloudellisen merkityksensä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen itsehallinto on menettänyt merkityksensä arvojen välittäjänä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen itsehallinto on menettänyt merkityksensä kansalaistaitojen kasvattajana	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen itsehallinto on menettänyt merkityksensä ihmisten rekrytoijana poliittisiin rooleihin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen itsehallinto on menettänyt merkityksensä paikallisen omaleimaisen kulttuurin kehittäjänä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen itsehallinto on menettänyt käytännöllisen merkityksensä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

16. Luottamus kunnalliseen demokratiaan

Alla olevat väittämät mittaavat luottamustasi kunnalliseen demokratiaan. Arvioi, kuinka hyvin ne vastaavat ammatillisia kokemuksiasi ja käsityksiäsi. Asteikko: 1 –täysin samaa mieltä, 2 –jossain määrin samaa mieltä, 3 –vaikea sanoa, 4 –jossain määrin eri mieltä, 5 –täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Kunnallinen demokratia pystyy tekemään koko kuntayhteisöön vaikuttavia arvovalintoja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen demokratia ohjaa arvovalinnoillaan kunnan strategista kehittämistä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen demokratia pystyy osoittamaan kunnalle tulevan kehityksen suunnan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen demokratia pystyy kantamaan vastuunsa koko kunnasta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen demokratia pystyy ratkomaan rakentavasti poliittisia kiistoja ja jännitteitä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnallinen demokratia pystyy kantamaan vastuunsa kunnan taloudellisesta kehittämisestä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

17. Luottamus kunnalliseen palvelutuotantoon

Alla olevat väittämät mittaavat luottamustasi kuntien mahdollisuuksiin selviytyä palveluhaasteistaan. Arvioi, kuinka hyvin ne vastaavat ammatillisia kokemuksiasi ja käsityksiäsi. Asteikko: 1 –täysin samaa mieltä, 2 –jossain määrin samaa mieltä, 3 –vaikea sanoa, 4 –jossain määrin eri mieltä, 5 –täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Kunnat pystyvät ratkomaan itsenäisesti palvelutuotannon rakenteelliset ongelmat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnat pystyvät löytämään ratkaisut palvelutuotannon taloudellisiin ongelmiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnat pystyvät pitämään kurissa palveluiden kustannukset	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnat pystyvät laajentamaan palvelutuotannon tulopohjaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnat pystyvät vastaamaan palvelutuotannon tehokkuusvaatimuksiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnat pystyvät kehittämään palvelutuotannon innovatiivisuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnat pystyvät vahvistamaan palvelutuotannon johtajuuskapasiteettia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnat pystyvät kehittämään palveluista vastaavan henkilöstön henkisiä voimavaroja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18. Luottamus valtioon

Alla olevat väittämät mittaavat luottamustasi valtiovaltaan. Arvioi, kuinka hyvin ne vastaavat ammatillisia kokemuksiasi ja käsityksiäsi. Asteikko: 1 –täysin samaa mieltä, 2 –jossain määrin samaa mieltä, 3 –vaikea sanoa, 4 –jossain määrin eri mieltä, 5 –täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Valtio ei laajenna kuntien nykyisiä tehtäviä seuraavalla vaalikaudella	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtio ei anna kunnille uusia tehtäviä seuraavalla vaalikaudella	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jos valtio määrää kunnille uusia tehtäviä seuraavalla vaalikaudella, se antaa kunnille myös resurssit niiden hoitamiseksi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jos valtio määrää kunnille uusia normeja seuraavalla vaalikaudella, se ottaa huomioon kuntien mahdollisuudet selviytyä niistä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtio tekee kaikkensa helpottaakseen kuntien taloutta seuraavalla vaalikaudella	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtio ei kiristä kuntien ohjausta seuraavalla vaalikaudella	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtio kohtelee kuntia tasavertaisina yhteistyökumppaneina	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtion viranomaiset ottavat johdonmukaisesti huomioon kuntien intressit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19. Luottamus kunnallishallinnon tulevaisuuteen

Alla olevat väittämät mittaavat luottamustasi kuntien tulevaan kehitykseen. Arvioi, kuinka hyvin ne vastaavat ammatillisia kokemuksiasi ja käsityksiäsi. Asteikko: 1 –täysin samaa mieltä, 2–jossain määrin samaa mieltä, 3–vaikea sanoa, 4–jossain määrin eri mieltä, 5 –täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Yhteiskunnan kehityksen painopiste siirtyy valtiosta kuntiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnilta vaaditaan entistä suurempaa itsenäisyyttä kehittämisessä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnilta vaaditaan entistä enemmän kykyä toimia innovatiivisesti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtio vähentää kuntiin kohdistamaa ohjausta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Julkisen toiminnan kehittämisen painopiste on hajauttamisessa eikä keskittämisessä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20. Ministeriöitä koskevan luottamuksen arviointi: kuntien intressien huomiointi

Ota kantaa ammatillisen kokemuksesi ja näkemyksesi perusteella siihen, missä määrin ministeriöt ottavat huomioon kuntien intressit. Asteikko: 1 –täysin samaa mieltä, 2–jossain määrin samaa mieltä, 3–vaikea sanoa, 4–jossain määrin eri mieltä, 5 –täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Valtiovarainministeriö ottaa huomioon kuntien intressit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sosiaali- ja terveysministeriö ottaa huomioon kuntien intressit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opetus- ja kulttuuriministeriö ottaa huomioon kuntien intressit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ympäristöministeriö ottaa huomioon kuntien intressit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sisäasiainministeriö ottaa huomioon kuntien intressit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Työ- ja elinkeinoministeriö ottaa huomioon kuntien intressit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oikeusministeriö ottaa huomioon kuntien intressit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Maa- ja metsätalousministeriö ottaa huomioon kuntien intressit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Liikenne- ja viestintäministeriö ottaa huomioon kuntien intressit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

21. Ministeriöitä koskevan luottamuksen arviointi: toiminnan ennustettavuus

Ota kantaa ammatillisen kokemuksesi ja näkemyksesi perusteella siihen, missä määrin valtion viranomaiset toimivat ennustettavasti. Asteikko: 1 –täysin samaa mieltä, 2–jossain määrin samaa mieltä, 3–vaikea sanoa, 4–jossain määrin eri mieltä, 5 –täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Valtiovarainministeriö toimii ennustettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sosiaali- ja terveysministeriö toimii ennustettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opetus- ja kulttuuriministeriö toimii ennustettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ympäristöministeriö toimii ennustettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sisäasiainministeriö toimii ennustettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Työ- ja elinkeinoministeriö toimii ennustettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oikeusministeriö toimii ennustettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Maa- ja metsätalousministeriö toimii ennustettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Liikenne- ja viestintäministeriö toimii ennustettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

22. Ministeriöitä koskevan luottamuksen arviointi: toiminnan luotettavuus

Ota kantaa ammatilliset kokemuksesi ja näkemyksi perusteella siihen, missä määrin valtion viranomaiset toimivat luotettavasti. Asteikko: 1 –täysin samaa mieltä, 2–jossain määrin samaa mieltä, 3–vaikea sanoa, 4–jossain määrin eri mieltä, 5 –täysin eri mieltä

	1	2	3	4	5
Valtiovarainministeriö toimii luotettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sosiaali- ja terveysministeriö toimii luotettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opetus- ja kulttuuriministeriö toimii luotettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ympäristöministeriö toimii luotettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sisäasiainministeriö toimii luotettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Työ- ja elinkeinoministeriö toimii luotettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oikeusministeriö toimii luotettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Maa- ja metsätalousministeriö toimii luotettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Liikenne ja viestintäministeriö toimii luotettavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

23. Voisitko ystävällisesti kertoa kokemuksesi mukaan enintään kolme (3) tärkeintä keinoa, jonka avulla valtion ja kuntien luottamusta olisi mahdollista vahvistaa.



Vahvista vastausten lähetyk

Läheta



Enkät om kommunernas förtroende för staten

1. Kommun: *

2. Antalet kommuninvånare:

3. Kön:

Kvinna Man

4. Ålder:

5. Hur många år sammanlagt har du varit kommundirektör/stadsdirektör?

6. Utbildning:

- Folk-/grundskola
 Yrkeskola/-kurs
 Studentexamen
 Examen på institut-/skolnivå
 Lägre högskoleexamen (även motsv.yrkehögskoleexamen)
 Högre högskoleexamen, vilken?
 Någon annan examen, vilken?

7. Vilket parti representerar du?

- C - Centern i Finland
 Sami - Samlingspartiet
 SDP - Finlands Socialdemokratiska Parti
 VF - Vansterförbundet
 Gröna - Gröna förbundet
 SFP - Svenska folkpartiet gruppering
 KD - Kristdemokraterna
 Sannf - Sannfinländarna
 Något annat parti/någon annan gruppering
 Olen sitoutumaton

8. Utvärdering av förtroendet

Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Det förekommer för närvarande en betydande komplexitet i relationerna mellan kommunerna och staten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det förekommer för närvarande en betydande osäkerhet i relationerna mellan kommunerna och staten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det förekommer för närvarande en betydande oförutsägbarhet i relationerna mellan kommunerna och staten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det förekommer för närvarande en betydande okontrollerbarhet i relationerna mellan kommunerna och staten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunalförvaltningens problem är så omfattande att de jan lösas endast genom samarbete mellan kommunerna och staten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9. Förtroendet för strukturreformen

Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Jag har fått tillräckligt information om strukturreformen av statsförvaltning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statsförvaltningens styrprocess för strukturreformen har motsvarat mina förväntningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tidschemat för genomförandet av strukturreformen är lämpligt enligt min mening	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på att den kommunala demokratin främjas av strukturreformen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på att strukturreformen stärker kommunernas ekonomiska ställning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på att strukturreformen tryggar kommunernas baservice	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på att strukturreformen tryggar serviceproduktionens resultat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på att strukturreformen främjar kundorienteringen inom den kommunala servicen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på strukturreformens mål	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på de metoder som används i syfte att främja strukturreformen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det är verkligen möjligt att lösa kommunernas strategiska problem med hjälp av strukturreformen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Strukturreformen är absolut nödvändig för att stärka den kommunala självstyrelsen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Strukturreformen bör absolut fortsätta utan avbrott på ett eller annat sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10. Förtroendet för distriktsreformen inom social- och hälsovården

Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Jag litar fullständigt på att social- och hälsovårdsdistrikten garanterar enhetlig service inom sina respektive områden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på att social- och hälsovårdsdistrikten erbjuder kommuninvånarna en möjlighet att anlita tjänster över kommungränserna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på att social- och hälsovårdsdistrikten främjar samarbetet mellan primärvården och den specialiserade sjukvården	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på att social- och hälsovårdsdistrikten stärker den förebyggande hälsovården	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på att social- och hälsovårdsdistrikten främjar befolkningens ansvarsfullhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar fullständigt på att social- och hälsovårdsdistrikten stärker den kommunala självstyrelsen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Staten måste tvinga kommunerna till tillräckligt stora social- och hälsovårdsdistrikt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I den med social- och hälsovårdsdistrikt borde absolut tillämpas även på utbildningstjänster	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

11. Utvecklingen av förtroendet mellan staten och kommunerna; Utvärderande förtroende

Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Min erfarenhet är att det är nyttigare att handla efter den statliga centralförvaltningens vilja än efter lokala behov	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Min erfarenhet är att statens centralförvaltning inte stöder sådana kommunala lösningar som inte motsvarar dess egna planer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statens centralförvaltning handlar i mitt tycke på ett konsekvent sätt i frågor som gäller kommunerna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12. Utvecklingen av förtroendet mellan staten och kommunerna: ett förtroende som bygger på kunskap

Skala: 1 = väldigt bra/ofra/mycket, 2 = rätt bra/ofra/mycket, 3 = svårt att säga, 4 = rätt dåligt/sallan/litet, 5= mycket dåligt/sallan/litet

	1	2	3	4	5
Hur väl känner du till statens centralförvaltnings (ministeriernas) verksamhetsprinciper och arbetssätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hur mycket har du att göra med statens centralförvaltning i ditt arbete	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hur ofta har ministerierna enligt dina erfarenheter handlat på ett oväntat sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hur väl känner du till statens lokal- och regionalförvaltnings principer och sätt att fungera i regionen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hur mycket har du att göra med statens lokal- och regionalförvaltning i ditt arbete	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hur ofta har statens lokal- och regionalförvaltnings organisationer enligt dina erfarenheter handlat på ett oväntat sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13. Utvecklingen av förtroendet mellan staten och kommunerna: gemensamt förtroende

Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
I kommunen pågår flera samarbetsprojekt med statens centralförvaltning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gemensamma mål styr kommunens och den statliga centralförvaltningens verksamhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gemensamma värden styr kommunens och centralförvaltningens verksamhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen och statens centralförvaltning har en gemensam uppfattning om hur den offentliga ekonomin ska utvecklas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen och statens centralförvaltning har en gemensam uppfattning om hur de offentliga tjänsterna ska utvecklas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen och statens centralförvaltning har en gemensam syn på hur kommunstrukturen ska utvecklas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag tycker att den statliga centralförvaltningens myndigheter ofta sviker sina löften till kommunerna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14. Utvecklingen av förtroendet mellan staten och kommunerna: utvecklande förtroende

Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Jag litar på att den statliga centralförvaltningens myndigheter hjälper mig att identifiera strategiskt viktiga problem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar på att den statliga centralförvaltningens myndigheter hjälper mig att söka alternativ inför strategiskt viktiga problem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag litar på att den statliga centralförvaltningens myndigheter hjälper mig att utveckla strategiskt viktiga innovationer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

15. Förtroendet för kommunal självstyrelse

Följande påståenden mäter ditt förtroende för den kommunala självstyrelsen. Uppskatta hur väl de motsvarar dina yrkesmässiga erfarenheter och uppfattningar. Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Den kommunala självstyrelsen har förlorat sin teoretiska betydelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala självstyrelsen har förlorat sin ekonomiska betydelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala självstyrelsen har förlorat sin betydelse som förmedlare av värderingar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala självstyrelsen har förlorat sin betydelse som fostrare i medborgarfärdigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala självstyrelsen har förlorat sin betydelse som rekryterare av människor för politiska roller	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala självstyrelsen har förlorat sin betydelse som utvecklare av lokalt särpräglad kultur	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala självstyrelsen har förlorat sin praktiska betydelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

16. Förtroendet för kommunal demokrati

Följande påståenden mäter ditt förtroende för den kommunala demokratin. Uppskatta hur väl de motsvarar dina yrkesmässiga erfarenheter och uppfattningar. Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Den kommunala demokratin förmår göra värdeprioriteringar som påverkar hela kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala demokratin styr kommunens strategiska utveckling genom sina värdeprioriteringar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala demokratin förmår visa i vilken riktning kommunen kommer att utvecklas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala demokratin förmår bära sitt ansvar för hela kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala demokratin förmår lösa politiska tvister och spänningar på ett konstruktivt sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den kommunala demokratin förmår bära sitt ansvar för den ekonomiska utvecklingen i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

17. Förtroendet för den kommunala serviceproduktionen

Följande påståenden mäter ditt förtroende för kommunernas möjligheter att klara av kraven på service. Uppskatta hur väl de motsvarar dina yrkesmässiga erfarenheter och uppfattningar. Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Kommunerna förmår självständigt lösa strukturella problem i serviceproduktionen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunerna förmår hitta lösningar på ekonomiska problem i serviceproduktionen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunerna förmår få bukt med servicekostnaderna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunerna förmår bredda serviceproduktionens inkomstunderlag	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunerna förmår tillgodose kraven på effektivitet inom serviceproduktionen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunerna förmår utveckla nytänkande inom serviceproduktionen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunerna förmår stärka ledarskapscapaciteten inom serviceproduktionen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunerna förmår utveckla de mänskliga resurserna hos den personal som ansvarar för servicen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18. Förtroendet för staten

Följande påståenden mäter ditt förtroende för statsmakten. Uppskatta hur väl de motsvarar dina yrkesmässiga erfarenheter och uppfattningar. Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Staten utökar inte kommunernas nuvarande uppgifter under följande valperiod	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Staten ger inte kommunerna nya uppgifter under följande valperiod	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Om staten fastslår nya uppgifter för kommunerna under följande valperiod ger den också kommunerna resurser för skötseln av uppgifterna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Om staten fastslår nya normer för kommunerna under följande valperiod beaktar den kommunernas möjligheter att klara av dem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Staten gör allt för att underlätta kommunernas ekonomi under följande valperiod	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Staten stramar inte åt styrningen av kommunerna under följande valperiod	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Staten bemöter kommunerna som jämbördiga samarbetsparter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De statliga myndigheterna beaktar konsekvent kommunernas intressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19. Förtroendet för den kommunala förvaltningens framtid

Føljande påståenden mäter ditt förtroende för kommunernas framtida utveckling. Uppskatta hur väl de motsvarar dina yrkesmässiga erfarenheter och uppfattningar. Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Tyngdpunkten i samhällsutvecklingen förskjuts från staten till kommunerna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Av kommunerna krävs större självständighet i utvecklingsarbetet än tidigare	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Av kommunerna krävs större kreativ förmåga än tidigare	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Staten minskar sin styrning av kommunerna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tyngdpunkten i utvecklandet av den offentliga verksamheten ligger i decentralisering, inte i centralisering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20. Bedömning av förtroendet för ministerierna: beaktande av kommunernas intressen

Beskriv utgående från din yrkeserfarenhet och ditt synsätt i vilken mån ministerierna beaktar kommunernas intressen. Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Finansministeriet beaktar kommunernas intressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Social- och hälsovårdsministeriet beaktar kommunernas intressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Undervisnings- och kulturministeriet beaktar kommunernas intressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miljöministeriet beaktar kommunernas intressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inrikesministeriet beaktar kommunernas intressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbets- och näringsministeriet beaktar kommunernas intressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Justitieministeriet beaktar kommunernas intressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jord- och skogsbruksministeriet beaktar kommunernas intressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunikationsministeriet beaktar kommunernas intressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

21. Bedömning av förtroendet för ministerierna: förutsägbarhet i verksamheten

Beskriv utgående från din yrkeserfarenhet och ditt synsätt i vilken mån de statliga myndigheterna handlar på ett förutsägbart sätt. Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Finansministeriet handlar på ett förutsägbart sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Social- och hälsovårdsministeriet handlar på ett förutsägbart sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Undervisnings- och kulturministeriet handlar på ett förutsägbart sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miljöministeriet handlar på ett förutsägbart sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inrikesministeriet handlar på ett förutsägbart sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbets- och näringsministeriet handlar på ett förutsägbart sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Justitieministeriet handlar på ett förutsägbart sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jord- och skogsbruksministeriet handlar på ett förutsägbart sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunikationsministeriet handlar på ett förutsägbart sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

22. Bedömning av förtroendet för ministerierna: verksamhetens tillförlitlighet

Beskriv utgående från din yrkeserfarenhet och ditt synsätt i vilken mån de statliga myndigheterna handlar pålitligt. Skala: 1=instämmer helt, 2=instämmer i någon mån, 3=svårt att säga, 4=i någon mån av annan åsikt, 5=helt av annan åsikt

	1	2	3	4	5
Finansministeriet handlar pålitligt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Social- och hälsovårdsministeriet handlar pålitligt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Undervisnings- och kulturministeriet handlar pålitligt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miljöministeriet handlar pålitligt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inrikesministeriet handlar pålitligt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbets- och näringsministeriet handlar pålitligt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Justitieministeriet handlar pålitligt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jord- och skogsbruksministeriet handlar pålitligt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunikationsministeriet handlar pålitligt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

23. Vänligen berätta utgående från dina erfarenheter om högst tre (3) viktiga metoder med hjälp av vilka förtroendet mellan staten och kommunerna kunde stärkas.



Jag vill skicka mina svar
Skicka

