

# Kansalaisten ja kuntajohtajien asennoituminen laajaan kunnalliseen palveluvastuuseen

JOHANNA KALLIO

## ABSTRACT

Attitudes towards  
Extensive Communal  
Service Responsibility  
among Citizens and  
Municipal managers

This article is concerned with the attitudes of Finnish citizens and municipal managers towards extensive communal service responsibility. It reports the results of a quantitative questionnaire study, conducted among municipal residents and managers in 2005. The results of this study indicate that citizens support communal service responsibility more than municipal managers. Selected independent variables – such as sex, party political preferences, and the perceived standard of services – differentiate the attitudes of citizens to a greater extent than those of municipal managers. It is also argued that the difference between the citizens' and municipal managers' attitudes cannot be explained by interests, ideology, perceived standard of services or structural context factors.

## Johdanto

Tutkimusten mukaan kansalaisten tulonsiirto- ja palvelujärjestelmää koskevat mielipiteet sekä toteutettu politiikka ovat kulkeneet viime vuosina eri suuntiin. Julkisten palvelujen ja uudelleenjakavan politiikan kannatus on lisääntynyt samaan aikaan kun väestöryhmien väliset tuloerot sekä markkinoilla tuotettujen sosiaali- ja terveyspalvelujen määrä ovat kasvaneet. (Kallio 2007, 250; Stakes 2007, 5; Kautto ym. 2006, 236–259; Forma 2006, 180) Tutkimusten mukaan myös kuntalaisten ja kuntapäätäjien<sup>1</sup> julkista palvelujärjestelmää koskeva asennekuilu on kasvanut 1990-luvun laman jälkeen. Kuntalaisten halukkuus panostaa palveluihin on lisääntynyt, kun taas kuntajohtajien ja kunnanhallituksen puheenjohtajien suhtautuminen resurssien lisäämiseen on muuttunut yhä kielteisemmäksi. (Blomberg & Kroll 2003, 237)

Väestön ikääntyminen, palvelutarpeen kasvu sekä valtion kunnille suuntaaman rahoitusosuuden supistuminen asettavat haasteita paikalliselle palvelujärjestelmälle (esim. Pierson 2001; Lehto & Blomster 2000). Tarpeen kasvua ja resurssien

niukkuutta on seurannut vaatimus tehostaa kunnallista palvelutuotantoa. Tilanne on luonut paineita lisätä kansalaisten omaa vastuuta hyvinvoinnistaan. Viimeistään Suomen 1990-luvun talouskriisi muutti politiikan suuntaa ja tavoitteeksi tuli pikemminkin palvelujen käytön hillitseminen kuin järjestelmän laajentaminen. Jälkiekspansiivisessa hyvinvointivaltiossa järjestöjen, markkinoiden ja perheen hyvinvointi- sekä hoivavastuu ovat kasvaneet. Kunnan vastuuta on pienennetty esimerkiksi asiakasmaksuilla, palveluseleillä ja ostopalveluilla. (Julkunen 2006; 2001) Toisaalta kansalaisten tuki julkisesti tuotetuille ja universaaleille hyvinvointipalveluille on laajaa ja järjestelmän muutosehdotuksiin suhtaudutaan epäillen (Forma 2006, 173–177; Ervasti 1996, 43–45). Nykyisen asiantilan kannatus, säästötoimenpiteiden vastustus sekä kuntien rajalliset resurssit asettavat kunnan johtavat virkamiehet ja poliitikot tilanteeseen, jossa joudutaan tekemään epäsuosittuja ratkaisuja (Pierson 2001, 410–413; 1996, 143–144).

Kuntapäätäjien ja kansalaisten asennoitumista kunnalliseen palvelujärjestelmään on tutkittu paljon, mutta tarkastelut ovat ajoittuneet lähinnä vii-

me vuosikymmenelle. Lisäksi useissa tutkimuksissa asenteita on tarkasteltu vain yksilöllisten tekijöiden mukaan ja pyrkimykset ymmärtää kansalaisten ja päättäjien välisiä asenne-eroja ovat jääneet vähälle (ks. kuitenkin Forma 2000; Blomberg, Kroll 1999a; Blomberg 1999). Harvoissa sosiaaliturvaa koskevilla mielipidetutkimuksissa on analysoitu rakenteellisten tekijöiden yhteyksiä kansalaisten asenteisiin (ks. kuitenkin Blekesaunen & Quadagnon 2003; Gelissen 2001; Blomberg & Kroll 1999b). Tutkimuksia, joissa sekä kuntalaisten että kuntapäättäjien asenteita selitettäisiin rakenteellisilla tekijöillä, ei ole saatavilla.

Tässä artikkelissa tutkin, miten kansalaiset ja kuntajohtajat asennoituvat laajaan kunnalliseen palveluvastuuseen ja keskityn näiden ryhmien välisiin asenne-eroihin ja niitä selittäviin tekijöihin. Lisäksi tarkastelen, ovatko intressit, ideologia, koettu palvelujen taso sekä kunnan rakenteelliset tekijät yhteydessä kuntajohtajien ja kansalaisten asenteisiin. Kuntajohtajien mielipiteiden tarkastelu on tärkeää, koska heillä on strategista suunniteltuun ja kehittämiseen liittyvää valtaa. Kuntajohtajien asenteiden perusteella on mahdollista ennustaa heidän tulevia toimiaan ja sitä, miten hyvin ne vastaavat kansalaisten toiveisiin, vaikkakin tutkimusten mukaan kuntapäättäjien mielipiteet eivät aina ole yhteydessä heidän todellisiin toimiinsa (Lamintakanen & Kinnunen 2004).

Artikkelin aihe sivuaa keskustelua kunnallisen päätöksenteon kansanvaltaisuudesta. Vuoden 1976 kuntalain muutoksen jälkeen kunnallinen demokratia oli laajimmillaan, koska kuntajohtajien valta pieneni ja luottamushenkilöhallinnon merkitys kasvoi. Vuoden 1995 lakimuutoksella kuntalaisten ja päätöksentekijöiden välistä etäisyyttä saatiin edelleen pienennettyä. Lakiin jopa kirjattiin, että valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oltava edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Myös vapaakuntakokeilu enteili vielä poliittisen demokratian edistystä, mutta tosiasiaa se lisäsi hallinnon ja lähinnä ylimmän toimivan kuntajohdon asemaa. Lama yhdistyneenä uusien julkisjohtamisen oppien (*New Public Management*) kaapeaan tulkintaan supisti kansalaisten kontaktipinnan päätöksenteossa ja lisäsi virkavaltaisuutta. Jälkiekspanstiivisen kunnan esityslistan asioiden ollessa epäsuosittuja asiantuntijavaltainen ja taloudellisia näkökulmia painottava hallinto on yleistyntä työntäen kansanvaltaisuutta taka-alalle. (Ma-

joinen 2001; Sinisalmi 1999) Kehityksen uhkakuvana on kuntahallinnon vähittäinen irtaantuminen kansanvaltaisten elinten poliittisesta ohjauksesta, sekä täten myös kansalaisten eli palvelujen käyttäjien toiveista ja tarpeista.

### **Kansalaisten ja kuntapäättäjien väliset mielipide-erot**

Suomessa erilaisten vaikuttajaryhmien ja kansalaisten hyvinvointivaltiomielipiteitä on tutkittu runsaasti. Tarkastelun kohteena on ollut kansanedustajien, virkamiesten, elinkeinoelämän ja tiedotusvälineiden edustajien sekä kansalaisten suhtautuminen tuloeroihin, niiden tasoittamiseen sekä erilaisiin eläkeratkaisuihin (esim. Forma 2000; 1999a). Lisäksi on tutkittu kansalaisten ja kuntapäättäjien kunnallisia palveluja koskevia mielipiteitä (esim. Blomberg & Kroll 2003; 1999a; Blomberg 1999). Näiden tutkimusten mukaan kansalaisten ja eri vaikuttajaryhmien näkemykset tulonsiirroista, eläkkeistä sekä palveluista eroavat toisistaan. Kansalaisten tuki kunnallisille palveluille on laajaa, kun taas kuntajohtajien ja kunnanhallituksen puheenjohtajien asennoituminen niihin on kriittisempää. He suhtautuvat kuntalaisia myönteisemmin palveluista säästämiseen sekä tuotantovastuun siirtämiseen kunnan ulkopuolisille toimijoille. Kansalaiset asennoituvat myönteisemmin palvelutarjonnan laajentamiseen ja vaativat useammin lisää resursseja niiden järjestämiseen kuin kuntapäättäjät. Asenne-ero on tutkimusten mukaan selkeä, ja se on kasvanut 1990-luvun laman jälkeen. (Esim. Blomberg & Kroll 2003; 1999a; Blomberg 1999) Toisaalta Pohjoismaissa on raportoitu myös tuloksia, joissa kunnallispoliitikkojen ja kuntalaisten mielipiteet palveluiden rahoituksesta menevät lähes yksiin (Sörensen & Hagen 1995, 68).

Henkilön asema kuntaorganisaatiossa vaikuttaa mielipiteisiin. Kunnallispoliitikkojen ja toimialajohtajien on todettu olevan mielipiteiltään lähempänä kansalaisia kuin kuntajohtajien (Blomberg & Kroll 2003; Oulasvirta 1992). Poliittinen vastuu ja uudelleen valinnan tavoittelu velvoittavat poliitikkoja huomioimaan kansalaisten preferenssejä. Tällaista porkkanaa ei sen sijaan ole virkamiehillä, vaikkakin Suomessa valtuutetut voivat erottaa kuntajohtajan työstään luottamuspuolan vuoksi. Virkamiehet poikkeavat poliitikoista myös siinä, että heidän on todettu kannattavan vähemmän kansalaisosallistumista (Aberbach ym. 1981). Kuntajoh-

tajat asennoituvat kunnanhallituksen puheenjohtajia<sup>2</sup> myönteisemmin palveluista säästämiseen ja tuotannon siirtämiseen muille toimijoille (Blomberg & Kroll 2003, 234–236). Kuntajohtajien on havaittu olevan sosiaalijohtajia ja kunnanhallituksen puheenjohtajia kriittisempiä menopaineille ja kuntalaisten tarpeiden tyydyttämiselle. He ovat toimialajohtajia sitoutuneempia taloudellisiin rajoitteen ja vaihtoehtoihin palvelujen tuotantotapoihin. (Oulasvirta 1992, 15–17, 62) Vaikka kuntajohtajien on todettu kannattavan eniten ostopalvelujen lisäämistä ja palvelumaksujen korottamista, suhtautuvat he kansalaisten tavoin kielteisesti palvelujen supistamiseen, radikaaleihin karsintakeinoin ja palvelutason heikentämiseen (ks. Perttula 1994; Oulasvirta 1992). Kuntajohtajat asennoituvat muita myönteisemmin palvelujärjestelmää koskeviin pieniin muutoksiin, mutta suuriin reformeihin he suhtautuvat muiden väestöryhmien tavoin kriittisesti.

Pelkääntäen kansalaisiin keskittyvistä mielipidetutkimuksista selviää, että Suomessa kunnallisella palvelujärjestelmällä on vahva tuki takanaan. Enemmistön mielestä valtion ja kuntien tulisi tuottaa vastaisuudessaakin pääosa sosiaali- ja terveyspalveluista (Forma & Saarinen 2008, 171–174; Forma 2006, 178, 177). Kunnallisen palvelujärjestelmän suosioon liittyy epäilemättä se, että Suomessa kaikki väestöryhmät ovat hyötynneet siitä. Järjestelmän universaalien luonteen vuoksi kaikilla suomalaisilla on ollut intressejä palvelujen käyttäjinä, minkä takia myös väestöryhmien väliset asenne-erot ovat olleet pienet. (Haikonen & Kiljunen 2003, 21; Pöntinen & Uusitalo 1988, 22; Korpi 1980, 304–306) Mielipiteiden pysyvyyttä eli tässä tapauksessa kunnallisen palveluvastuun suosiota ylläpitää puolestaan se, että nykyiset instituutiot saavat osakseen enemmän kannatusta kuin esimerkiksi uudet ideat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä (ks. lisää Ervasti 1996). Toisaalta yksityinen palvelutuotanto ja markkinoille ominaiset toimintatavat ovat lisääntyneet kunnissa 1990-luvun laman jälkeen, mikä voi näkyä sekä kansalaisten että kuntajohtajien mielipiteissä (Stakes 2007; Julkunen 2006).

### **Kansalaisten ja kuntajohtajien asenne-eroa selittävät tekijät**

Kuntajohtajien ja kuntalaisten toisistaan poikkeaville mielipiteille voidaan etsiä syitä virkamiesten

omaksuista erilaisista asemista, jotka määrittävät heidän suhdettaan kuntalaisiin. Weberin (1947) mukaan byrokraattisessa organisaatiossa päätökset tehdään sääntöjen perusteella persoonattomasti. Virkamiehen tulee toimia rationaalisesti noudattamalla tarkkaan sääntöjä ja ohjeita. Tällaisen ”kasvottoman” byrokraatian oikeutuksena on kansalaisten tasavertainen kohtelu ja yksilöiden turvaaminen mielivallalta. Virkamiehen valta perustuu hänen ammattitaitoonsa ja asemaansa organisaatiossa. (Weber 1947, 328–333) Tällaisen *klassisen virkamiehen* aseman omaksuneella kuntajohtajalla ei ole omia tavoitteita tai preferenssejä, vaan hän keskittyy päätettyjen asioiden täytäntöönpanoon. Hän ei ota osaa politiikkaan ja hänen toiminnassaan kuntalaisten tarpeet eivät ole etusijalla. Kyseisen aseman omaksunut kuntajohtaja pyrkii valinnoissaan puolueettomuuteen ja objektiivisyyteen. (Jacobsen 1996, 46–50, 56–60, Aberbach ym. 1981, 4–16)

Kunnallishallinnon laajeneminen on johtanut siihen, että päätettävät asiat ovat monimutkaistuneet ja virkamiehistä on tullut korkeasti koulutettuja alansa asiantuntijoita. Kehitys on merkinnyt *autonomisen byrokraatin* syntyä, jonka vaikutusmahdollisuudet ovat kasvaneet, koska poliitikkojen ja kansalaisten on yhä vaikeampi seurata hallinnon monimutkaistuvaa asialistaa. Autonomisen kuntajohtajan suhde kansalaisiin on skeptinen. Hän uskoo, etteivät kansalaiset tiedä, mikä on heille parasta ja tekee näin ollen epäsuositut päätökset kansalaisten valtuuttamana eksperttina. (Jacobsen 1996, 46–50, 56–60, Aberbach ym. 1981, 4–16) Michelsin (1911 / 1986) teoria *oligarkian rautaisesta laista* viittaa edellä kuvatuun tilanteeseen, jossa johtajien työmäärän kasvaessa ammattimaisuus lisääntyy ja organisaation laajetessa kansanvalta eli demokraattinen valvonta pienenee. Oligarkian rautasella lailla Michels tarkoittaa suoran itsehallinnon mahdottomuutta ja poliittisen oligarkian historiallista välttämättömyyttä. Ammattimaisen johtajuuden synty tuo mukanaan johtajien ja johdettujen asiantuntijuus- ja sivistyseron kärjistyksen, mikä vieroittaa johtajat joukoista eli kansalaisista ja heidän preferensseistään. Michels näkee, että johtajien ja johdettujen etujen yhteensopiavuuden saavuttaminen on käytännössä mahdotonta.

*Kansalaisen advokaatin* aseman omaksunut kuntajohtaja painottaa toimissaan kansalaisten toiveita ja preferenssejä sekä huomioi ratkaisuisaan

yleisen mielipiteen. On todettu, mitä lähempänä virkamies toimii palvelujen tuotantotasoa, sitä enemmän hän huomioi kansalaisten tarpeita. Kuntajohtaja voi puolestaan johtavana virkamiehenä olla kaukana palvelujen tuotantotasosta ja kansalaisten arjesta. Toisaalta pienissä kunnissa kuntapäätäjillä on läheisempi kontakti palvelujen käyttäjiin kuin suurissa kaupungeissa. (Jacobsen 1996, 46–50, 56–60 ks. myös Oulasvirta 1992) Uusien julkisjohtamisen oppien laaja tulkinta lähtee ajatuksesta, että julkisen sektorin tulee olla vastaisuudessa herkempi kansalaisten tarpeille ja toiveille. Myös kansalaisia koskeva päätöksenteko halutaan hajauttaa keskushallinnolta paikallisille elimille eli lähelle palvelujen käyttäjiä. (Christensen & Laegreid 2002) Näiden uusien oppien mukaan kuntien virkamiesten suhteen kansalaisiin tulisi muuttua kansalaisen advokaatin periaatteiden suuntaan. Tämä on ristiriidassa kyseisten oppien kapean tulkinnan kanssa, jossa etusijalla on hallinnon tehokkuus jopa kansanvaltaisuuden kustannuksella.

Uudet julkisjohtamisen opit korostavat julkisesti tuotettujen palvelujen vähentämistä ja niin sanottujen palvelumarkkinoiden luomista (Häikiö 2007, 148). Yksityisellä sektorilla tuotettujen sosiaali- ja terveyspalvelujen määrän kasvu ja markkinoille ominaisten toimintatapojen käyttöönotto kunnissa viittaavat ideologisiin ja institutionaalisiin muutoksiin, jotka voivat vaikuttaa kuntajohtajien ja kansalaisten näkemyksiin kunnallisesta palveluvastuusta. Tutkimusten mukaan kansalaisten asennoituminen yksityisiin palveluihin on kriittistä, kun taas julkiseen palvelutuotantoon suhtaudutaan myönteisesti (Kallio 2007, 250; Forma 2006, 178; Haikonen & Kiljunen 2003, 118–122). Toisaalta uusimpien tulosten mukaan kansalaisten suhtautuminen markkinoilla tuotettuihin palveluihin on muuttunut myönteisemmäksi. Julkisen sektorin vahvaa roolia ja yksityisen palvelutuotannon lisäämistä kannatetaan itse asiassa samaan aikaan. (Forma & Saari 2008)

Sosiaaliturvaan liittyviin mielipiteisiin vaikuttaa yksilöiden jakautuminen intressiaseman mukaan hyvinvointivaltion käyttäjiin, rahoittajiin sekä työntekijöihin (Giljam & Nilsson 1985). Tästä näkökulmasta katsottuna kuntajohtajan ja kansalaisen asemat suhteessa kunnallisiin palveluihin ovat erilaiset. Kuntalaisen asema mielletään lähinnä palvelujen käyttäjäksi ja hänen voidaan olettaa muodostavan mielipiteensä arjen sujumisen näkökulmasta. Kärjistäen voidaan todeta, että jokainen

kuntalainen keskittyy vain omiin intresseihinsä ja arvioi palveluita omasta näkökulmastaan. Kuntajohtajien ja muiden virkamiesten on hyvinvointivaltion työntekijöinä vietävä poliittiset päätökset käytäntöön ja laadittava rajattu esityslista poliittista päätöksentekoa varten. He ovat vastuussa palvelujen organisoimisesta, arvioinnista sekä toimivuudesta. Virkamiehet kantavat myös institutionaalista taakkaa eli he joutuvat huomioimaan mielipidettä muodostaessaan oman organisaationsa reunaehdot ja resurssit. (Forma 2000, 34; 1999b, 25–26; Ruotsaari 1992, 39)

Kuntapäätäjät muodostavat mielipiteensä ajatellen kunnan taloudellista tilannetta ja kokevat olevansa vastuussa palvelujärjestelmän toimivuudesta myös tulevaisuudessa. Perttulan (1994, 37–38) kuntapäätäjiä koskevassa tutkimuksessa erityisesti kuntajohtajat perustelivat mielipiteitään palvelumaksujen korotuksista kunnan taloudellisella tilanteella ja kokonaiskustannuksilla. Tulos ei ole yllättävä, koska kuntajohtajat johtavat kunnan taloushallintoa ja joutuvat näin ollen toimimaan budjetin tasapainottajina ja yhteensovittajina eri toimialojen kesken. Blombergin ja Krollin (1999a, 71–80) mukaan kuntajohtajien ja kansalaisten poikkeavien asenteiden taustalla vaikuttavat puolestaan erilaiset näkemykset kunnan talouden tilasta. Kuntalaisten on todettu arvioivan taloudelliset näkymät paremmiksi kuin vastaavasti kuntajohtajien. Lisäksi Blombergin (1999) mukaan kuntapäätäjät arvioivat palveluita erilaisesta näkökulmasta kuin kuntalaiset. Kuntajohtajat arvioivat lähinnä tuotantoprosessien tehokkuutta ja taloudellisuutta, kun taas kuntalaiset pitivät tärkeänä lopputuotetta eli kulloinkin kyseessä olevaa palvelua.

Vaikka nimenomaan kuntapäätäjien on ajateltu muodostavan mielipiteensä ottamalla huomioon kunnan toiminnan edellytykset, on tutkimuksissa havaittu, että myös kansalaiset ovat vastuullisia miettiessään hyvinvointivaltiota koskevia asenteita. Esimerkiksi kunnissa, joissa taloudellinen tilanne on heikko, ollaan useammin palveluista säästämisen ja niiden yksityisen tuotannon kannalla kuin muualla. Myös kunnissa, joissa veroprosentti on nostettu hiljattain, suhtaudutaan keskivertoa myönteisemmin säästöstrategioihin. (Kallio 2007, 248–249; Blomberg & Kroll 1999b, 327–332) Lisäksi valtion taloudellinen tilanne on yhteydessä hyvinvointivaltion kannatukseen. Taloudellisesti hyvinä aikoina ollaan valmiita panostamaan sosiaalipolitiikkaan, kun taas taloudellisesti huo-

noina aikoina kansalaisten halukkuus rahoittaa hyvinvointivaltion toimintaa on vähäisempää. (Sihvo & Uusitalo 1995, 260–261)

Kuntajohtajien ja kuntalaisten asenne-eron taustalla voi olla eriasteinen tietoisuus julkisen sektorin tilanteesta. Kuntajohtajilla on ensikäden tietoa käytettävissään, kun taas kuntalaiset joutuvat turvautumaan lähinnä joukkoviestimien välittämään informaatioon. (Forma 2000, 35; 1999b, 25) Kansalaisten arvioiden ja valtion todellista taloustilannetta kuvaavien lukujen on todettu poikkeavan toisistaan (Forma ym. 2007b, 44). Toisaalta asennekuilu voi olla seurausta myös kuntapäätäjien tiedon puutteesta. Heidän epätietoisuutensa kansalaisten preferensseistä voi johtaa poikkeaviin mielipiteisiin. Päätäjät voivat myös uskoa kansalaisten toiveiden perustuvan virheelliseen tai puutteelliseen tietoon, jolloin he tekevät ratkaisunsa oikeaksi kokemansa informaation pohjalta. (Sörensen & Hagen 1995, 56)

Intressit ja ideologia voivat selittää kansalaisten ja kuntajohtajien toisistaan poikkeavia mielipiteitä (Blomberg & Kroll 2003; 1999a). Kuntapäätäjät eroavat kansalaisista siinä, että heillä on enemmän erilaisia yhteiskunnassa tarvittavia resursseja kuin kansalaisilla keskimäärin. Kuntajohtajat ovat taustaltaan hyvin yhtenäinen ryhmä, koska heistä suurin osa on korkeasti koulutettuja, hyvätuoloisia, 50 vuotta täyttäneitä sekä vakinaisessa virkasuhteessa työskenteleviä miehiä. (esim. Forma ym. 2007a; Pikkala 1996, ks. myös liite 1) Hyvinvointivaltion ja palvelujärjestelmän rahoituksen osalta voidaan todeta, että kuntajohtajat ovat hyvätuolisena ryhmänä enemmän maksava osapuoli kuin keskiverto kansalainen, joka profiloituu puolestaan vastaanottavaksi tahoksi. (Forma 2000, 35) Giljamin ja Nilssonin (1985) teoriaan nojaten voidaan siis ajatella, että kuntajohtajat kuuluvat palvelujärjestelmän työntekijöiden lisäksi sen rahoittajiin.

Voi olla, että kuntajohtajat korkeasti koulutettuna ja suurituloisena ryhmänä tarvitsevat keskimääräistä vähemmän kunnan järjestämiä palveluja, minkä takia he suhtautuvat epäillen resurssien lisäämiseen ja arvioivat palvelujen tason paremmaksi kuin kuntalaiset (Blomberg 1999). Tukea ajatukselle saadaan Muurin (2007, 27) tutkimuksesta, jonka mukaan nimenomaan sosiaalipalvelujen käyttäjät suhtautuvat kriittisemmin niiden toimivuuteen kuin ne, joilla kyseisistä palveluista ei ole henkilökohtaisia kokemuksia. Julkista järjestelmää puolustavatkin eniten ne, jotka ovat kokeneet pal-

velujen laadun ja saatavuuden heikenneen viime vuosina (Blomberg 1999). Empiiriset analyysit eivät ole kuitenkaan tukeneet teoriaa siitä, että kuntapäätäjien ja kansalaisten välinen asenne-ero olisi seurausta näiden ryhmien erilaisesta sosiaalisesta asemasta. Tutkimuksissa on päädytty oletukseen, että kunnan virkamiesten ja poliitikkojen kansalaisista poikkeavat mielipiteet johtuvat nimenomaan heidän kuulumisestaan vaikutusvaltaiseen ryhmään. (esim. Blomberg & Kroll 2003) On ajateltu, että heidän ja kansalaisten välillä olisi perustavaa laatua olevia ideologisia ja arvomaailman eroja, kuten erilainen käsitys kunnan palveluvastuun laajuudesta (Blomberg & Kroll 1999a, 71–80). Lisäksi iso osa kuntajohtajista on keskustalaisia (ks. liite 1), ja he sijoittuvat näin ollen lähemmäs poliittista oikeistoa kuin vasemmistoa. Oikeiston kannattajien on taas havaittu suhtautuvan niin kotimaisissa kuin ulkomaisissakin tutkimuksissa kriittisimmin julkiseen palveluvastuuseen, tuloerojen tasoittamiseen sekä laajaan hyvinvointivaltioon (ks. esim. Jaeger 2006; Ervasti 1994; Sihvo & Uusitalo 1993).

## Tutkimuskysymys

Tarkastelen seuraavassa kansalaisten ja kuntajohtajien asennoitumista laajaan kunnalliseen palveluvastuuseen. Lisäksi analysoin, mitkä tekijät selittävät mahdollista asenne-eroa kuntalaisten ja kuntajohtajien välillä. Tutkimuskysymykset ovat:

1. Miten kuntalaiset ja kuntajohtajat asennoituvat laajaan kunnalliseen palveluvastuuseen?
2. Erottelevatko intressit, ideologia, koettu palvelujen taso sekä kunnan rakenteelliset tekijät kuntajohtajien ja kansalaisten mielipiteitä?
3. Voidaanko kuntalaisten ja kuntajohtajien mielite-eroa selittää edellä mainituilla tekijöillä?

Tutkimuksessa tarkastelen kuntajohtajia ja kuntalaisia erillisinä ryhminä, keskittyen näiden ryhmien sisäisiin ja välisiin asenne-eroihin sekä niitä selittäviin tekijöihin. Kuntajohtajien ja kuntalaisten mahdollista asenne-eroa pyrin selittämään sekä yksilöllisillä että rakenteellisilla tekijöillä. Yksilöllisiä tekijöitä ovat tutkimuksessa intressiasema sekä ideologia. Rakenteita mittaan kunnan *asukasluvulla, suhteellisella velkaantuneisuudella, tuloveroprosentilla* sekä *ostettujen asiakaspalvelujen määrällä*. Näiden lisäksi tutkin, onko koetulla pal-

velujen tasolla merkitystä tarkasteltavan asenne-eron kannalta.

Aikaisempien tutkimusten mukaan naiset suhtautuvat miehiä myönteisemmin julkiseen palvelutuotantoon (ks. Svallfors 2003; Blomberg 1999; Ervasti 1994; Sihvo & Uusitalo 1993). He vastustavat enemmän säästöjen kohdentamista sosiaali- ja terveystalouteen ja vaativat useammin lisää verorahoitusta niiden tuotantoon kuin miehet (esim. Forma & Saarinen 2008; Forma 2006). Koska kuntajohtajista lähes kaikki ovat miehiä, voidaan olettaa, että sukupuoli on yksi niistä tekijöistä, jolla voidaan selittää tarkasteltavaa asenne-eroa. On todettu, että korkeassa sosiaalisessa asemassa olevat suhtautuvat kriittisemmin hyvinvointivaltioon kuin matalissa asemissa olevat (Sihvo & Uusitalo 1993). Työväestö kannattaa eniten valtion interventiota ja ylempät toimihenkilöt suhtautuvat siihen puolestaan skeptisesti (Svallfors 2006; 2004). Lisäksi pienituloisten ja työntekijöiden on todettu kannattavan enemmän julkista sektoria palvelujen tuottajana kuin suurituloisten ja toimihenkilöiden (Forma 2006; Ervasti 1994). Voidaan siis olettaa, että sosioekonomisella asemalla on merkitystä mahdollisen asenne-eron kannalta, koska kuntajohtajat ovat keskiarvoa koulutetumpia ja hyvätuloisempia (ks. liite 1).

Joudun sulkemaan iän pois analyysistä, koska kuntajohtajien aineistosta tätä tietoa ei ole saatavilla. Tosin kuntajohtajien hyvinvointikyselyn 2007 mukaan he ovat keski-ikältään lähes 50-vuotiaita (ks. liite 1). Aikaisemmissa tutkimuksissa iän yhteys kunnallisia palveluja koskeviin mielipiteisiin ei ole yksiselitteinen. Yksityisten palvelujen kannatuksen on todettu kasvavan ja julkisen vastuun sekä rahoituksen tukemisen puolestaan vähenevän iän myötä (Sihvo & Uusitalo 1993, 100). Toisaalta on raportoitu myös tuloksia, joiden mukaan nimenomaan nuorimmat ikäluokat suhtautuvat myönteisemmin markkinoilla tuotettuihin palveluihin ja pitävät niitä julkisia tehokkaampina (Forma 2006, 177; Ervasti 1994, 283).

Ideologiaa mittaavan tutkimuksessa vastaajan puoluekannalla. Oikeistoa ja keskustaa äänestäneiden on todettu kannattavan muita enemmän palvelujen yksityistä tuotantoa ja suhtautuvan kriittisemmin julkiseen hyvinvointivastuuseen (Ervasti 1998; 1994; Sihvo & Uusitalo 1993). Kuten aikaisemmin todettiin, iso osa kuntajohtajista on keskustalaisia, mikä voi osoittautua merkitykselliseksi kuntajohtajien ja kansalaisten mahdollisen asenne-eron

kannalta. Myös kunnan rakenteelliset tekijät voivat selittää tarkasteltavaa mielipide-eroa. Teorioiden perusteella kunnan taloudellinen tilanne vaikuttaa nimenomaan kuntapäätäjien mielipiteisiin (Blomberg & Kroll 1999a; Perttula 1994), mutta empiiriset analyysit ovat osoittaneet myös kuntalaisten olevan tietoisia taloudesta muodostaessaan mielipidettä kunnallisista palveluista (Kallio 2007; Blomberg & Kroll 1999b). Lisäksi kunnan koon voidaan ajatella vaikuttavan kansalaisten ja kuntajohtajien mahdolliseen asenne-eroon. Pienissä kunnissa on todennäköisesti helpompi saada tietoa kuntalaisten preferensseistä kuin suurissa kaupungeissa (Jacobsen 1996). Tutkimusten mukaan nykyiset järjestelmät saavat osakseen enemmän kannatusta kuin uudet ideat sosiaaliturvan järjestämisestä (esim. Gelissen 2001; Forma 1996; Ervasti 1996). Näin ollen paljon palveluja markkinoilta ostavissa kunnissa niin kansalaiset kuin kuntajohtajatkin voivat asennoitua kriittisemmin julkiseen palveluvastuuseen.

Voidaan olettaa, että koetulla palvelujen tasolla on merkitystä tarkasteltavan asenne-eron kannalta, koska on havaittu, että kuntajohtajat arvioivat tason selvästi paremmaksi kuin kuntalaiset (Blomberg 1999). Mielenkiintoista on myös tutkia, miten koettu taso näkyy molempien ryhmien mielipiteissä. Hirschmanin (1970) teoriaa lainaten voidaan sanoa, että yksilöt reagoivat kolmella tavalla, kun järjestelmässä, josta he ovat riippuvaisia, tapahtuu muutoksia: reaktiona palvelujen laadun ja saatavuuden heikentymiseen voi olla poistuminen eli kriittinen suhtautuminen kunnalliseen palveluvastuuseen, äänenkäyttö eli protestointi kunnallisia palveluja heikentäviä toimenpiteitä vastaan tai lojaluus, jolloin kannatus pysyy vakaana muutoksista huolimatta.

### **Aineisto ja analyysimenetelmät**

Tutkimuksen aineistoina käytän Kunnallissalan kehittämissäätiön Ilmapuntari-kyselyä kuntalaisille (n = 1003) ja kuntajohtajille (n = 227). Molemmat aineistot on kerätty vuonna 2005 ja ne ovat saatavilla Yhteiskuntatieteellisestä tietoarkistosta. Kuntalaisten aineisto kerättiin käyntikyselyllä ja kuntajohtajien vastaava postikyselyllä. Otantamenetelmänä kuntalaisten aineistossa sovellettiin monivaiheista ositettua otantaa<sup>3</sup> ja kuntajohtajien kyselyssä kokonaistutkimusta. Kuntalaisten aineiston perusjoukkona on Suomen 15 vuotta täyttänyt väestö

pois lukien ahvenanmaalaiset. Kuntajohtajien aineistossa perusjoukkona ovat Suomen kuntien kuntajohtajat lukuun ottamatta Ahvenanmaata. Vastausprosentti kuntajohtajien kyselyssä oli 55. Yhdistin aineistot analyysijä varten. On huomattava, että näiden kahden ryhmän edustajat eivät kaikissa tapauksissa tule samoista kunnista. Aineistossa voi siis olla kuntajohtajia kunnista, joista ei yksikään kuntalainen ole vastannut kyselyyn ja toisin päin.

Selitettävänä muuttujina käytän kolmea kunnallisia palveluja koskevaa asenneväittämää: (1) Jos on pakko, on parempi korottaa kunnallisveroa kuin karsia kunnallisia palveluita. (2) Kuntien tulisi vastaisuudessa mieluummin lisätä kuin karsia kunnallisia palveluita. (3) Kansalaisilla tulee olla oikeus ilmaisiin tai lähes ilmaisiin kunnallisiin peruspalveluihin riippumatta siitä, mitä palveluiden tuottaminen tulee maksamaan. Vastausvaihtoehdot väittämiin olivat (1) täysin samaa mieltä, (2) jokseenkin samaa mieltä, (3) jokseenkin eri mieltä, (4) täysin eri mieltä ja (5) en osaa sanoa. Ei osaa sanoa -vastaukset lisäsin puuttuviin tietoihin. Tulosten tulkinnan helpottamiseksi käänsin asteikon. Täten mitä suurempi on muuttujan arvo, sitä suurempi on myös väitteen kannatus. Informaation tiivistämiseksi muodostin näistä asenneväittämistä summamuuttujan ( $\alpha = 0,658$ )<sup>4</sup>. Kyseinen muuttuja mittaa laajan kunnallisen palveluvastuun kannatusta. Yleisyystaso on korkea, mikä tulee ottaa huomioon myös tuloksia tulkittaessa. Summa-  
muuttuja viittaa kunnallisiin palveluihin yleisesti, eikä esimerkiksi sosiaali- terveyspalveluihin.

Tutkimuksen yksilötason taustamuuttujina käytän sukupuolta, puoluekanta<sup>5</sup> ja jakoa kuntalaisiin sekä kuntajohtajiin. Lisäksi kuvailevassa osuudessa vertaan kuntajohtajien, kuntalaisten ja ylempien toimihenkilöiden asenteita keskenään. Multikollineaarisuuden vuoksi jätin sosioekonomisen aseman pois monimuuttuja-analyyseistä<sup>6</sup>. Rakenteellisiä tekijöitä kuvaavina selittävinä muuttujina käytän kunnan asukaslukua, suhteellista velkaantuneisuusprosenttia<sup>7</sup>, tuloeroprocenttia sekä muilta osittuihin asiakaspalveluihin käytettyä euromäärää per asukas<sup>8</sup>. Nämä tiedot keräsin Altika-tilastietokannasta vuodelta 2005 ja yhdistin ne aineistoon kuntakoodin mukaan. Näiden lisäksi taustamuuttujina käytän kunnallisten palvelujen koettua laatua ja saatavuutta<sup>9</sup>. Aineiston jakautuminen käytettyjen kategoristen taustamuuttujien mukaan on raportoitu liitteissä (ks. liite 2).

Analyysimenetelminä käytän keskiarvotestauksia, suoria jakaumia ja lineaarista regressioanalyysiä. Regressioanalyysiin päädyin, koska vaste-  
muuttuja on jatkuva ja sen jakauma noudatti riittävästi normaalijakaumaa. Poikkeavia havaintoja löytyi muutamia, mutta nämä olivat kuitenkin todellisia arvoja, joten en poistanut niitä. Regressioanalyysiä varten muutin kategoriset taustamuuttujat dikotomisiksi dummy-muuttujiksi<sup>10</sup>. Alkuperäisestä puoluekanta-muuttujasta muodostin neljä dummy-muuttujaa: oikeistoa äänestäneet (kok., rkp), keskustaa äänestäneet (kesk., kd), vasemmistoa äänestäneet (sdp, vas.) sekä muita puolueita äänestäneet / poliittisesti passiiviset. Koetun palvelujen laadun ja saatavuuden luokittelin seuraavasti: ”parantunut”, ”heikentynyt” sekä ”ei muutoksia / ei osaa sanoa”. Jotta taustamuuttujien välillä ei olisi mallintamista estäviä riippuvuuksia, jätin regressioanalyysistä pois yhden kustakin alkuperäisestä kategorisesta taustamuuttujasta tehdystä dummy-muuttujasta. Rakenteita kuvaavat taustamuuttujat ovat analyysissä jatkuvina. Taulukoissa 3 ja 4 raportoin regressiokertoimet (beta-arvot) ja tilastolliset merkitsevyydet. Negatiiviset regressiokertoimet taulukoissa ilmentävät, että ryhmän mielipiteet ovat verrokkeja kielteisempiä. Verrokkiluokkina analyysissä ovat ne muuttujien luokat, jotka olen jättänyt pois mallista. Nämä ovat kuntalainen, mies, vasemmistopuolueita äänestänyt sekä yksilö, joka kokee palvelujen laadun ja saatavuuden pysyneen ennallaan.

## Tulokset

Taulukossa 1 raportoin parittaisen t-testin tulokset. T-testi on tehty ensin vertaamalla kuntalaisten asenteita kuntajohtajien mielipiteisiin ja sen jälkeen vertaamalla ylempien toimihenkilöiden asenteita kuntajohtajien vastaaviin. Kuntajohtajien ja kuntalaisten asenteet laajasta kunnallisesta palveluvastuusta poikkeavat toisistaan. Kuntalaiset kannattavat sitä selvästi enemmän kuin kuntajohtajat. Kuntajohtajien asenteet poikkeavat myös muiden ylempien toimihenkilöiden mielipiteistä ja näin ollen heidän ja kuntalaisten poikkeavia mielipiteitä ei voida selittää sosioekonomisella asemalla. Myös aikaisemmissa tutkimuksissa on havaittu, että kuntapäätäjät suhtautuvat kriittisemmin palveluihin suuntautuvien resurssien lisäämiseen kuin muut korkeasti koulutetut ylemmät toimihenkilöt (esim. Blomberg & Kroll 2003).

**Taulukko 1. Asennoituminen laajaan kunnalliseen palveluvastuuseen, keskiarvot (asteikko 3–12) ja tilastolliset merkitsevyydet (parittainen t-testi), referenssikategoriana ovat kuntajohtajat.**

	Laaja kunnallinen palveluvastuu
Kuntalaiset	9,27***
Ylemmät toimihenkilöt	8,38***
Kuntajohtajat (ref.)	5,69

Tilastollinen merkitsevyydestä: \*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$

**Taulukko 2. Kuntalaisten, ylempien toimihenkilöiden ja kuntajohtajien kokemus palvelujen laadusta ja saatavuudesta % ja N:t sulkeissa.**

	Laatu heikentynyt	Saatavuus heikentynyt
Kuntalaiset	37 % (369)	42 % (424)
Ylemmät toimihenkilöt	40 % (37)	46 % (42)
Kuntajohtajat	4 % (10)	13 % (29)

Taulukossa 2 raportoin suorat jakaumat kuntalaisten, kuntajohtajien ja ylempien toimihenkilö-

den arvioista laadun ja saatavuuden muutoksista parin viimeisen vuoden aikana. Kuntajohtajat arvioivat palvelujen tason selvästi paremmaksi kuin muut. Myös Blombergin tutkimuksen (1999) mukaan kuntajohtajat ja kunnanhallituksen puheenjohtajat mieltävät palvelujen tason paremmaksi kuin vastaavasti kuntalaiset. Ylemmät toimihenkilöt suhtautuvat tulosten mukaan kriittisimmin palvelujen laatuun ja saatavuuteen.

Seuraavaksi tarkastelen asenne-eroja kuntalaisten ja kuntajohtajien keskuudessa erikseen. Taulukossa 3 raportoin yksittäistarkastelut ja monimuuttujamallit. Huomio keskittyy ryhmien sisäisiin ja niiden välisiin eroihin. Tarkastelen, mitkä tekijät selittävät parhaiten kuntalaisten ja kuntajohtajien mielipiteitä. Tästä syystä raportoin taulukossa regressiokertoimen ja tilastollisen merkitsevyydestason lisäksi selitysasteen ( $R^2$ ). Yleisesti voidaan todeta, että kuntajohtajien asennoituminen julkiseen palveluvastuuseen on hyvin yhtenäistä. Sukupuoli ei erottele kuntajohtajien mielipiteitä, kun taas kuntalaisten keskuudessa naiset suhtautuvat miehiä myönteisemmin julkiseen palveluvastuuseen. Myös puoluekannalla on enemmän merkitystä kuntalaisten kuin kuntajohtajien mielipiteisiin näh-

**Taulukko 3. Kuntajohtajien ja kuntalaisten asennoituminen laajaan kunnalliseen palveluvastuuseen. Regressioanalyysi. Regressiokertoimet (beta-arvot), selitysasteet kursivoituna ja tilastolliset merkitsevyydet.**

	Kuntalaiset			Kuntajohtajat		
	I	II		I	II	
Naiset	,079*	0,6	,091**	–,039	0,1	–,012
Oikeisto	–,193***	3,3	–,165***	–,091	2,5	–,078
Keskusta	–,092*		–,113**	–,136		–,169
Muut/passiiviset	–,038		–,034	–,233*		–,234*
Palvelujen laatu parantunut heikentynyt	,080*	2,1	,055	,037	0,8	–,012
	,147***		,091*	–,117		–,110
Palvelujen saatavuus parantunut heikentynyt	,063	1,8	,022	,066	0,9	,032
	,145***		,085*	–,047		–,016
Suhteellinen velkaantuneisuus %	–,008	0,0	–,005	,056	0,3	,098
Tuloveroprosentti	,116***	1,3	,048	–,142*	2,0	–,146*
Muilta ostettujen asiakaspalvelujen määrä (€) per asukas	–,132***	1,7	–,088*	–,167*	2,8	–,177*
Asukasluku	–,133***	1,8	–,063	,011	0,0	–,074
$R^2$		8,6				7,3

I yksittäistarkastelut, II monimuuttujamalli

Tilastollinen merkitsevyydestä: \*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$



den. Kuntajohtajien keskuudessa ainoastaan muita puolueita äänestäneet eroavat vasemmiston kannattajista. Oikeistoa ja keskustaa äänestäneet kuntalaiset suhtautuvat puolestaan kriittisemmin kunnalliseen palveluvastuuseen kuin vasemmistopuolueiden tutkijat, mikä on havaittu myös aikaisemmissa kotimaisissa tutkimuksissa (Ervasti 1996; 1994).

Koettu kunnallisten palvelujen taso erottelee vain kuntalaisten asenteita. Ne, jotka kokevat laadun ja saatavuuden heikentyneen parin viimeisen vuoden aikana suhtautuvat myönteisimmin laajaan julkiseen sektoriin. Tämä on ymmärrettävissä Hirschmanin (1970) teorian valossa. Kansalaiset reagoivat heikentyneeseen tasoon tukemalla ajatusta laajasta julkisesta palveluvastuusta. Tukeminen voidaan nähdä niin lojaalisuutena järjestelmää kohtaan kuin myös protestina heikennyksiä vastaan. Käytetyn summamuuttujan alkuperäiset mitarit viittasivat palveluvastuun laajentamiseen ja kunnallisten palvelujen rahoitushalukkuuteen. Mielenkiintoista on, että ne kuntalaiset, jotka kokevat tason säilyneen ennallaan suhtautuvat siihen kriittisimmin. Edellä mainituille tuloksille saadaan tukea Blombergin (1999) artikkelista, jossa koettu palvelujen taso ei erotellut kuntapäätäjien kunnallisia palveluja koskevia mielipiteitä. Kyseisen tutkimuksen mukaan taas kuntalaisista ne, jotka kokivat tason heikentyneen, suhtautuivat kriittisimmin säästöihin ja vastuun siirtämiseen kunnan ulkopuolisille tahoille.

Rakenteelliset tekijät selittävät sekä kuntalaisten että kuntajohtajien mielipiteitä. Tulos on aikaisemman kirjallisuuden perusteella mielenkiintoinen, koska erityisesti kuntapäätäjien asenteisiin on ajateltu vaikuttavan kunnan taloudellinen tilanne ja kuntaorganisaation toiminnan reunaehdot (ks. Blomberg & Kroll 2003; Blomberg 1999; Perttula 1994) ja kuntalaisten on ajateltu arvioivan palveluja lähinnä arjen sujumisen näkökulmasta. Kuntalaisten asenteita erottelevat tuloveroprosentti (vain yksittäistarkasteluissa), ostettujen asiakaspalvelujen määrä ja kunnan asukasluvu (vain yksittäistarkasteluissa). Mielenkiintoista on, että mitä korkeampi on kunnan tuloveroprosentti, sitä enemmän kannatetaan laajaa kunnallista palveluvastuuta. Toisaalta kunnan asukasluvun ja ostettujen asiakaspalvelujen määrän kasvaessa pienenee julkisen palveluvastuun kannatus. Tulos on yhdenmukainen Kallion (2007, 249) tutkimuksen kanssa. Sen mukaan niissä kunnissa, joissa ostetaan paljon sosiaa-

li- ja terveyspalveluja ulkopuolelta, kannatetaan eniten kunnallisten palvelujen yksityistä tuotantoa. Kuntajohtajien keskuudessa rakenteellisista tekijöistä tuloveroprosentti ja ostetut asiakaspalvelut erottelevat mielipiteitä. Yksittäistarkastelujen ja monimuuttujamallin mukaan kunnan tuloveroprosentin noustessa vähenee kuntajohtajien tuki laajalle kunnalliselle palveluvastuulle. Tulos on mielenkiintoinen, koska kuntalaisten keskuudessa asia on päinvastoin – tuloveroprosentin noustessa kasvaa kunnallisen vastuun kannatus. Muilta ostettujen asiakaspalvelujen lisääntyessä pienenee kuntajohtajien tuki laajalle kunnalliselle palveluvastuulle. Suunta on sama kuntalaisten keskuudessa.

Regressiomallien selityksasteet jäivät alhaisiksi ja valitut taustamuuttujat selittävät heikosti etenkin kuntajohtajien mielipiteitä kunnallisesta palveluvastuusta. Tarkasteltaessa yksittäistarkastelujen selityksasteita havaitaan, että puoluekanta, palvelujen koettu laatu ja saatavuus sekä kunnan asukasluvu selittävät paremmin kuntalaisten kuin kuntajohtajien asenteita. Toisaalta taas kunnan tuloveroprosentti ja muilta ostettujen asiakaspalvelujen määrä selittävät hieman paremmin kuntajohtajien kuin kuntalaisten mielipiteitä.

Taulukossa 4 tarkastelen eri tekijöitä vakioimalla, mikä selittää kuntalaisten ja kuntajohtajien asenne-eroa. Analyysi on tehty niin, että malliin on lisätty pakottaen (enter) käytetyt taustamuuttujat teorian kannalta relevantteissa ryhmässä. Mallissa I mukana on vain kuntajohtaja-muuttuja ja vastavasti mallissa V ovat mukana kaikki käytetyt taustamuuttujat. Lisäsin taustamuuttujat malleihin seuraavasti: intressit, ideologia, palvelujen koettu taso ja rakenteelliset tekijät. Intressejä mitaan tässä sukupuolella, koska voidaan ajatella, että naiset ovat miehiä useammin kunnallisten palvelujen käyttäjiä ja julkisen sektorin työntekijöitä. Keskityn erityisesti siihen, muuttaako eri tekijöiden tuominen malliin kuntajohtajien regressiokerrointa ja miten paljon mallin selityksaste kasvaa. Tulokset ovat selkeät. Mikään valituista taustamuuttujista ei selitä kuntajohtajien ja kuntalaisten välillä olevaa mielipide-eroa. Sukupuolen, puoluekannan, koetun palvelutason sekä rakenteellisten tekijöiden vakioimisella ei ole merkitystä kyseisen eron kannalta. Myöskään mallien selityksasteet eivät kasvaneet oleellisesti käytettyjä taustamuuttujia lisäämällä. Oletukset, että intressit, ideologia, koettu palvelujen taso tai kunnan rakenteelliset tekijät voisivat selittää kuntajohtajien kriittisempää asennoitumis-

**Taulukko 4. Kuntajohtajien ja kuntalaisten asennoituminen laajaan kunnalliseen palveluvastuuseen. Regressioanalyysi. Regressiokertoimet (beta-arvot), selityksasteet ja tilastolliset merkitsevyydet.**

	Malli I	Malli II	Malli III	Malli IV	Malli V
Kuntajohtaja	-,628***	-,610***	-,600***	-,600***	-,632***
Naiset		,056*	,065**	,057*	,067**
Oikeisto			-,144***	-,135***	-,121***
Keskusta			-,075**	-,071*	-,086**
Muut/passiiviset			-,054	-,044	-,046
Palvelujen laatu parantunut				,051	,052
heikentynyt				,061*	,069*
Palvelujen saatavuus parantunut				,033	,022
heikentynyt				,054	,057*
Suhteellinen velkaantuneisuus %					,017
Tuloveroprosentti					,006
Muilta ostettujen asiakaspalvelujen määrä (€) per asukas					-,102***
Asukasluku					-,055
R <sup>2</sup>	39,5	39,7	41,4	42,4	44,1

Tilastollinen merkitsevyytaso: \* p < 0,05; \*\* p < 0,01; \*\*\* p < 0,001

ta kunnalliseen palveluvastuuseen, osoittautuivat vääriksi. Myöskään aikaisemmissa tutkimuksissa kuntajohtajien ja kuntalaisten mielipide-eroa ei ole kyetty selittämään intresseillä eikä koetulla palvelujen tasolla. Näiden tutkimusten johtopäätös on ollut, että kuntapäätäjien poikkeavat mielipiteet ovat seurausta siitä, että he kuuluvat vaikutusvaltaiseen ryhmään. (Esim. Blomberg, Kroll 2003) On myös ajateltu, että ero olisi seurausta perustavaa laatua olevista ideologisista eroista (Blomberg & Kroll 1999a, 71–80), joita ei kyetä tämän tutkimuksen perusteella tavoittamaan puoluekannalla.

Kaikki taustamuuttajat sisältävässä mallissa asennoitumista laajan kunnalliseen palveluvastuuseen erottelee selkeimmin kuntajohtaja-muuttujan lisäksi sukupuoli, puoluekanta, koettu palvelun laatu ja saatavuus sekä muilta ostettujen asiakaspalvelujen määrä. Kuten jo edellä todettiin naiset suhtautuvat miehiä myönteisemmin julkiseen palveluvastuuseen. Oikeistoa ja keskustaa äänestäneet kannattavat julkista vastuuta vähemmän kuin vasemmistoa äänestäneet. Yksilöt, jotka kokevat palvelujen tason heikenneen, tukevat sitä eniten. Lisäksi kunnan ostettujen asiakaspalvelujen lisää-

tyessä kasvaa kriittisyys julkista palveluvastuuta kohtaan.

### Yhteenveto tuloksista ja pohdinta

Kuntalaiset tukevat laajaa kunnallista palveluvastuuta enemmän kuin kuntajohtajat, mutta he arvioivat palvelujen laadun ja saatavuuden heikommaksi kuin vastaavasti kuntajohtajat. Ero voi olla seurausta siitä, että kuntajohtajat käyttävät muita vähemmän esimerkiksi kunnallisia sosiaali- ja terveyspalveluja, koska heidän sosiaalinen asemansa on korkea. Onkin havaittu, että palvelujen käyttäjillä on erilainen näkemys niiden tasosta kuin muilla. Esimerkiksi sosiaalipalvelujen asiakkaiden on todettu suhtautuvan kriittisemmin niiden toimivuuteen kuin henkilöiden, joilla ei ole sosiaalihuollon palveluista henkilökohtaisia kokemuksia (Muuri 2007). Toisaalta voidaan ajatella, että kuntajohtajat puolustavat kunnallisten palvelujen tasoa oman virka-asemansa puolesta, koska he ovat vastuussa palvelujen toimivuudesta (Forma 2000, 34; 1999b, 25–26).

Tarkasteltaessa kuntalaisten ja kuntajohtajien sisäisiä ja välisiä asenne-eroja havaitaan, että kun-

tajohtajien mielipide laajasta julkisesta palveluvastuusta on hyvin yhtenäinen. Valitut taustamuuttajat erottelivat vähän kuntajohtajien mielipiteitä, kun taas kuntalaisten asennoitumisessa kyseiset tekijät olivat merkityksellisempiä. Esimerkiksi puoluekanta määrittä enemmän kuntalaisten kuin kuntajohtajien mielipiteitä laajasta kunnallisesta palveluvastuusta. Kuntajohtajien asennoituminen oli kriittistä vastaajan puoluekannasta riippumatta, kun taas oikeistoa äänestäneet kuntalaiset poikkesivat kriittisyydellään selkeästi vasemmistoa tukevista. Mielenkiintoista oli, että kunnan rakenteelliset tekijät erottelivat niin kuntajohtajien kuin kansalaistenkin mielipiteitä, vaikka aikaisemman kirjallisuuden mukaan kunnan taloudelliset lähtökohdat ja reunaehdot vaikuttavat nimenomaan kuntapäätäjien asenteisiin (Blomberg 1999; Perttula 1994). Toisaalta on myös tutkimuksia, joiden mukaan kunnan taloustilanne ja ostopalvelujen määrä ovat merkityksellisiä kuntalaisten mielipiteiden kannalta (Kallio 2007; Blomberg & Kroll 1999b). Yllättävää tässä tutkimuksessa oli se, että kunnan suhteellinen velkaantuneisuus ei ollut yhteydessä kummankaan ryhmän mielipiteisiin.

Kuntalaisten keskuudessa tuloveroprosentin noustessa kasvoi tuki laajalle kunnalliselle palveluvastuulle. Rahallinen panostus palveluihin näyttää siis lisäävän kunnallisen järjestelmän legitimitettä: mitä enemmän sosiaali- ja terveydenhuollon tuki kyseisille palveluille (ks. myös Blomberg & Kroll 1999b, 331). Ostettujen asiakaspalveluiden lisääntyessä sekä asukasluvun kasvaessa tuki vastaavasti pieneni. Voi olla, että ostopalvelujen lisääntyminen vähentää ennakkoluuloja kunnan ulkopuolisista palveluntuottajista ja näin ollen kuntaa ei enää nähdä ainoana toimijana. Asukasluvun merkitys voi liittyä puolestaan siihen, että kaupungeissa on eniten tarjontaa kunnan ulkopuolisista palveluista, kun taas maaseudulla kunnalla on monissa palveluissa monopoliasema. Tuloksia tulkittaessa on kuitenkin huomioitava, että tuloveroprosentin ja asukasluvun yhteys kuntalaisten mielipiteisiin oli heikko. Tilastolliset merkitsevyydet poistuivat, kun käytettyjen taustamuuttajien vaikutukset vakioitiin toisillaan. Rakenteellisista tekijöistä kuntajohtajien mielipiteitä erotteli tuloveroprosentti ja muilta ostettujen asiakaspalvelujen määrä. Veroprosentin noustessa väheni laajan kunnallisen palveluvastuun kannatus. Mielenkiintoista on, että yhteys oli erisuuntainen kuntalaisten kes-

kuudessa. Tämä voi johtua siitä, että kuntajohtajien ja kuntalaisten asenteissa korostuvat eri tavoin palvelujen rahoittajan ja käyttäjän asemat (ks. Giljam & Nilsson 1985). Ostettujen asiakaspalvelujen lisääntyessä pieneni kuntajohtajien tuki laajalle kunnalliselle vastuulle. Yhteyden suunta oli sama kuntalaisten keskuudessa.

Koettu kunnallisten palvelujen taso erotteli tulosten mukaan vain kuntalaisten asenteita. Ne, jotka kokivat palvelujen laadun ja saatavuuden heikenneen parin viimeisen vuoden aikana, kannattivat eniten laajaa kunnallista palveluvastuuta. Tämä on ymmärrettävissä Hirschmanin (1970) teorian valossa. Kansalaiset ovat reagoineet palvelujen tason heikkenemisiin protestoimalla eli vaatimalla takaisin laajaa kunnallista palveluvastuuta. Tutkimuksen summamuuttuja mittasikin paikallisen palvelujärjestelmän laajentamis- ja rahoitushalukkuutta. Huoli palvelujen saatavuuden ja laadun heikkenemisestä kanavoituu siis yksilön haluun rahoittaa julkisia palveluja ja lisätä niihin kohdistuvia resursseja. Toisaalta voidaan myös ajatella, että osa vastanneista on sopeutunut muutoksiin ja pysynyt palvelujärjestelmän lojaaleina tukijoina. Aikaisemmat tutkimukset tyytymättömyyden yhteydestä esimerkiksi sosiaaliturvan kannatukseen ovat olleet ristiriitaisia. Tyytymättömyyden on todettu kanavoituvan kansalaisten vaatimukseksi lisäresursseista ja säästöjen vastustamiseksi (Edlund 2006; Blomberg 1999). Toisaalta on myös havaittu, että tyytymättömyys julkisiin palveluihin lisää niistä tehtävien säästöjen hyväksyttävyyttä ja heikentää julkisen sektorin kannatusta yleisellä tasolla (Kumlin 2007, 110–111; Johanson & Mattila 1994, 269). Tämän tutkimuksen tuloksista huolimatta tyytymättömyys voi pitkällä aikavälillä heikentää paikallisen palvelujärjestelmän legitimitettä. Suomessa kuntien tiukka taloudellinen tilanne ja palveluista säästäminen alkoivat vasta 1990-luvun alun laman jälkeen. Voi olla, että kyseinen ajanjakso on niin lyhyt, ettei se ole ehtinyt vaikuttaa perusteellisella tavalla kansalaisten mielipiteisiin. Järjestelmän legitimitettä voi kuitenkin pitkällä aikavälillä rapautua, jos julkisiin palveluihin pettyneet ja maksukykyiset kansalaiset siirtyvät markkinoilla järjestettyjen palvelujen piiriin.

Kuntajohtajista poiketen kuntalaisten asenteita erotteli sukupuoli. Naiset suhtautuivat myönteisemmin laajaan kunnalliseen palveluvastuuseen kuin miehet. Myös muissa lähiaikoina tehdyissä tutkimuksissa naiset ovat erottuneet asenteiltaan

miehistä. Naisten on todettu suhtautuvat kriittisemmin kunnallisten sosiaalipalvelujen toimivuuteen ja vaativan miehiä useammin lisää resursseja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen. Heidän on huomattu suhtautuvan miehiä myönteisemmin yksityiseen palvelutuotantoon. (Muuri 2007a; 2007b; Forma & Saarinen 2007; Forma 2006) Asenne-eron on ajateltu johtuvan siitä, että naiset käyttävät enemmän kunnallisia palveluja kuin miehet ja tiedostavat täten miehiä paremmin palvelujärjestelmään liittyvät ongelmat (Forma 2006). Myös tämän tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että naiset kannattavat laajaa kunnallista vastuuta turvatakseen palvelujen tason, koska tutkimuksen selitettävä muuttuja viittasi rahoitushalukkuuteen sekä palveluvastuun laajentamiseen. Toisaalta Muurin (2007a) tutkimuksen mukaan palvelujen käyttö ei selitä naisten miehiä kriittisempiä mielipiteitä kunnallisesta sosiaalipalvelujärjestelmästä.

Artikkelissa tarkasteltiin, mitkä tekijät selittävät kuntajohtajien ja kansalaisten mielipide-eroa. Aikaisemman kirjallisuuden perusteella oletettiin, että intressit, ideologia, kunnan rakenteelliset tekijät sekä koettu kunnallisten palvelujen taso voivat olla merkityksellisiä. Empiirisen analyysin mukaan edellä mainituilla tekijöillä ei voida selittää ryhmien välistä mielipide-eroa. Kyse on todennäköisesti perustavaa laatua olevista ideologisista eroista, joita ei tämän tutkimuksen perusteella tavoiteta puoluekannalla. Empiirisessä analyysissä ei voitu ottaa huomioon käyttäjänäkökulmaa, joka voi olla ideologisten erojen ohella merkityksellinen tekijä kuntalaisten ja kuntapäätäjien mielipiteissä. Kuntajohtajien kriittisyys voi johtua myös heidän asiantuntija-asemastaan, joka velvoittaa ajattelemaan, ettei kuntien palvelujärjestelmän haasteita voida ratkaista menoja ja julkista vastuuta lisäämällä. Piersonin (1996) mukaan hyvinvointivaltiota koskeva uusi politiikka eroaakin vanhasta siinä, että päätäjien tavoitteet ovat muuttuneet.

Järjestelmän laajentamisen sijasta pyritään säästöihin jatkuvan niukkuuden olosuhteissa.

Kuntajohtajien asenteiden perusteella voidaan todeta, että he toimivat hyvin autonomisesti välittämättä kansalaismielipiteestä. Virkamiesten erilaisiin asemiin peilaten voidaan todeta, että kuntajohtajat ovat *autonomisia byrokraatteja*, jotka toimivat kunnan linjan vetäjinä ja strategisina johtajina välittämättä kansalaisten preferensseistä (Jacobsen 1996; Aberbach ym. 1981). Tutkimuksen tulos on huolestuttava kuntalaisten eli palvelujen käyttäjien kannalta, koska 1990-luvun laman jälkeinen kehitys on kuntalain muutoksesta huolimatta lisännyt asiantuntijavaltaisen ja taloudellisia näkökulmia painottavan hallinnon roolia ja vähentänyt kansanvaltaisuutta kunnallisessa päätöksenteossa (Majoinen 2001; Sinisalmi 1999). Kuntien tiukka taloudellinen tilanne on kasvattanut ylimmän toimivan kuntajohdon asemaa, koska tarvittavat päätökset ovat usein kansalaisten näkökulmasta epäsuosittuja (Pierson 2001, 410–413). Jo Michels (1911/1986) kirjoitti teoriassaan oligarkian rautaisesta laista, viitaten ristiriitaan taloudellisen tehokkuuden ja demokratian vaatimusten välillä. Hänen mukaansa on väistämätöntä, että tehokkuus voittaa ennen pitkää demokratian kustannuksella, ja että ammattimaiset johtajat erkanevat vähitellen joukoista eli kansalaisista ja heidän tarpeistaan. Kunnissa julkishallinnon uusien oppien kepeä tulkinta ja resursien niukkuus ovat merkinneet nimenomaan hallinnon tehokkuuden painottamista kansanvaltaisuuden jäädessä taka-alalle. Tutkimuksen tulokset tukevat ajatusta, että ylimmän toimivan kuntajohdon vähitäistä irtaantumista kansanvaltaisten elinten poliittisesta ohjauksesta on seurannut heidän erkaantumisensa kuntalaisten toiveista ja tarpeista. Koska keskityin tässä artikkelissa vain vuoteen 2005, olisi jatkon kannalta tärkeää tutkia ilmiötä ajallisesti ja selvittää, onko kuntapäätäjien ja kuntalaisten välinen asenne-ero kasvanut 2000-luvun kuluessa.

## VIITTEET

<sup>1</sup> Käytän tutkimuksessa termiä kuntapäätäjät, jolla viitataan kunnan johtaviin virkamiehiin ja poliitikoihin. Kuntapäätäjät on eräänlainen yläkäsite, jonka alle kuntajohtajat kuuluvat. Aikaisemmissa kuntapäätäjiä koskevissa tutkimuksissa on keskitytty lähinnä kuntajohtajien ja kunnanhallituksen puheenjohtajien mielipiteisiin (esim. Blomberg & Kroll 2003; 1999a).

<sup>2</sup> Kunnanhallituksen puheenjohtajat ovat kunnallispoliitikkoja eli luottamushenkilöitä, mutta lähenevät kuntajohtoa toimiasemansa, tietomääränsä ja vastuidensa takia. Heidän asemansa on tavallaan johdon ja poliitikkojen välissä.

<sup>3</sup> Otanta tehtiin kolmessa vaiheessa. Ensin tutkimuksen edellyttämä määrä kohdehenkilöitä jaettiin alueellisesti maakuntajaon pohjalta NUTS2 suuralueisiin. Toisessa vai-

heessa kunkin suuralueen sisällä kohdehenkilöiden määrä jaettiin kuntatyyppeihin. Kunnat ryhmiteltiin kuntatyyppihin siten, että kaupungit jaettiin asukasmäärän mukaan suuriin ja pieniin kaupunkeihin ja maaseutukunnat kolmeen luokkaan väestön elinkeinojakauman mukaan. Tutkimuskunnat valittiin edustavasti em. ositteiden pohjalta. Otannan kolmannessa vaiheessa jokaisesta tutkimuskunnasta poimitiin lähtöosoitteita väestömäärän edellyttämällä tavalla. Haastattelut tehtiin lähtöpistejärjestelmällä. Satunnaisesti poimituista lähtöosoitteista edeten tehtiin neljä haastattelua. Jokaisesta haastattelun kohteena olleesta taloudesta valittiin se henkilö, joka täytti valintakortin määräämät sukupuoli- ja ikäehdot. (Ks. lisää [www.fsd.uta.fi](http://www.fsd.uta.fi)) Kyseisellä tavalla tehdystä haastateltavien valinnasta ei saa laskettua vastausprosenttia, koska vastaajat poimitaan kiintiöttäin iän, sukupuolen ja asuinpaikan mukaan.

<sup>4</sup> Artikkelissa käytetyt asenneväittämät ovat osa monia väittämiä sisältävistä kuntapalveluja ja -hallintoa koskevasta kysymyspatteristosta. Tehtäessä pääkomponenttianalyysi, artikkelissa käytetyt asenneväittämät latautuivat samalle ulottuvuudelle.

<sup>5</sup> Puoluekanta mittaam edellisissä kunnallisvaaleissa äänestetyllä puolueella.

<sup>6</sup> Sosioekonominen asema korreloi voimakkaasti kunta-johtaja vs. kuntalainen -muuttujan kanssa.

<sup>7</sup> Suhteellinen velkaantuneisuusprosentti kertoo, kuinka paljon kunta tarvitsee käyttötuloistaan vieraan pääoman takaisinmaksuun.

<sup>8</sup> Muilta ostetut asiakaspalvelut -mittari sisältää yritysiltä ja järjestöiltä ostetut asiakaspalvelut. Kaikkia ostopalveluja kuvaavissa mittareissa on ongelmana, että niihin lasketaan mukaan myös julkiselta sektorilta eli valtiolta ja toisilta kunnilta ostetut palvelut.

<sup>9</sup> Palvelujen tasoa tiedusteltiin kyselyissä: Seuraavaksi teidän tulisi arvioida yleensä kunnallisten palveluiden kehitystä omassa kotikunnassanne parin viimeksi kuluneen vuoden aikana. Ovatko kunnalliset palvelut mielestänne parantuneet, heikentyneet vai eikö teidän mielestänne mitään oleellisia muutoksia ole ollut havaittavissa? a) Palvelujen laatu, b) Palvelujen saatavuus.

<sup>10</sup> Dummy-muuttujaksi kutsutaan sellaista muuttujaa, joka voi saada vain kaksi eri arvoa, jotka ovat nolla ja yksi. Tyypiesimerkki tällaisesta muuttujasta on sukupuoli, mutta vaihtoehtoja on monia (oikeistoa äänestänyt vs. muut, kuntajohtaja vs. muut jne.). Dummy-muuttujien avulla regressioanalyysiin voidaan helposti sisällyttää luokittelu- tai järjestysasteikollisia muuttujia.

## LÄHTEET

- Aberbach Joel, Putnam Robert, Rockman Bert. 1981. *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. London: Harvard University Press.
- Blekesaunen Morten, Quadagno Jill. 2003. Public Attitudes toward Welfare State Policies: A Comparative Analysis of 24 Nations. *European Sociological Review* 19: 5, 415–427.
- Blomberg Helena, Kroll Christian. 1999a. Who wants to preserve the ‘Scandinavian Service State’? Attitudes to welfare services among Citizens and local government elites in Finland 1992–6. Teoksessa Svallfors Stefan, Taylor-Gooby Peter (eds.) *The End of Welfare State? Responses to State Retrenchment*. London: Routledge.
- Blomberg Helena, Kroll Christian. 1999b. Do Structural Contexts Matter? Macro-sociological Factors and Popular Attitudes towards Public Welfare Services. *Acta Sociologica* 42, 319–335.
- Blomberg Helena, Kroll Christian. 2003. Kuntalaiset, paikalliset päättäjät ja hyvinvointipalvelut 1990-luvulla. Teoksessa Kangas Olli (toim.) *Laman varjo ja nousun huuma*. Helsinki: Kelan sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia.
- Blomberg Helena 1999. Do cutbacks pay off? Perceived changes in the standard of municipal services and attitudes towards services among citizens and municipal decision makers in Finland. *International Journal of Social Welfare* 8: 3, 206–220.
- Christensen Tom, Laegreid Per 2002. *New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens*. *The Journal of Political Philosophy* 10: 3, 267–295.
- Erdlund Jonas. 2006. Trust in the Capability of the Welfare State and General Welfare State Support: Sweden 1997–2002. *Acta Sociologica* 49: 4, 395–417.
- Ervasti Heikki. 1994. Yhteiskuntaluokat ja hyvinvointipalvelut. *Sosiologia* 4, 274–287.
- Ervasti Heikki. 1996. Kenen vastuu? Tutkimuksia hyvinvointipluralismista legitimitietin näkökulmasta. Jyväskylä: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes.
- Ervasti Heikki. 1998. Yhteiskuntaluokat, individualistinen kritiikki ja hyvinvointipalvelujen kannatus. *Janus* 6: 2, 167–187.
- Forma Pauli. 1996. Kohdistava, perusturva vai pohjoismaisen? Hyvinvointimallien kannatus Suomessa. Teoksessa Kangas Olli (toim.) *Hyvinvointivaltiomallit, niiden toiminta ja kannatusperusta*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja.
- Forma Pauli. 1999a. Welfare state opinions among citizens, mp-candidates and elites. Evidence from Finland. Teoksessa Svallfors Stefan, Taylor-Gooby Peter (eds.) *The End of Welfare State? Responses to State Retrenchment*. London: Routledge.
- Forma Pauli. 1999b. Interests, Institutions and the Welfare State. *Studies on Public Opinion Towards the Welfare State*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes.
- Forma Pauli. 2000. Tasa-arvoista vai kannustavaa yhteis-



Ruostetsaari Ilkka 1992. Vallan ytimessä. Tutkimus suomalaisesta valtaeliitistä. Tampere: Gaudeamus.

Sihvo Tuire, Uusitalo Hannu. 1993. Mielipiteiden uudet ulottuvuudet. Suomalaisten hyvinvointivaltiota, sosiaaliturvaa sekä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat asenteet 1992. Jyväskylä: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes.

Sihvo Tuire, Uusitalo Hannu. 1995. Economic Crises and Support for the Welfare State in Finland 1975–1993. *Acta Sociologica* 38, 251–262.

Sinisalmi Martti. 1999. Suomen kaupunkien keskushallinto 1927–1998. Tutkimus kaupunkien keskushallinnon järjestämisestä sekä valtasuhteiden muutoksesta demokration ja päätöksenteon näkökulmasta. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Stakes. 2007. Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa 2004. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tut-

kimus- ja kehittämiskeskus Stakes.

Svallfors Stefan. 2003. Welfare regimes and Welfare opinions: A comparison of eight western countries. *Social Indicators Research* 64, 495–520.

Svallfors Stefan. 2004. Class, Attitudes and the Welfare State: Sweden in Comparative Perspective. *Social Policy & Administration* 38: 2, 119–138.

Svallfors Stefan. 2006. The Moral Economy of Class. Stanford: Stanford University Press.

Sörensen Rune, Hagen Terje. 1995. Do Local Politicians Respond to Citizens' Demands? A Microanalysis of Norwegian Local Government. *Scandinavian Political Studies* 18: 1, 53–71.

Weber Max. 1947. The Theory of Social and Economic Organization. Translated by Henderson A.M. & Parsons Talcott. New York: The Free Press.

### LIITE 1. Kuntajohtajat sukupuolen, keski-ikä, koulutuksen, kokonaisansion, virkasuhteen ja puoluekannan mukaan (%)

Prosenttiosuus	
Sukupuoli <sup>1</sup>	
Mies	87
Nainen	13
Keski-ikä, ka <sup>2</sup>	53 vuotta
–40 vuotta	10
40–49 vuotta	18
50–59 vuotta	50
60 vuotta	21
Koulutus <sup>1</sup>	
Keskiaste	2
Alin korkea-aste	3
Korkeakouluaste	94
Koulutusaste tuntematon	1
Kokonaisansio, ka <sup>1</sup>	5494 €
Virkasuhde <sup>2</sup>	
Määräaikainen	14
Virkasuhde toistaiseksi	86
Puoluekanta <sup>3</sup>	
Oikeisto	9
Keskusta	39
Vasemmisto	15
Muut	37

1 Kuntasektorin palkkatilasto 2005

2 Kuntien eläkevakuutuksen kuntajohtajien työhyvinvointikysely 2007

3 Kunnallissalankehittämissäätiön ilmapuntari 2005 kuntajohtajille

### LIITE 2. Yhdistetyn aineiston jakautuminen käytettyjen kategoristen taustamuuttujien mukaan % ja N:t

	Prosenttiosuus	Havaintojen lukumäärä
Mies	54	663
Nainen	46	566
Kuntajohtaja	19	227
Kuntalainen	81	1003
Oikeisto	12	143
Keskusta	20	246
Vasemmisto	21	266
Muut/passiiviset	47	575
Palvelujen laatu		
Parantunut	21	262
Pysynyt ennallaan/eos	48	589
Heikentynyt	31	379
Palvelujen saatavuus		
Parantunut	20	244
Pysynyt ennallaan/eos	43	533
Heikentynyt	37	453