# Päätöksenteko ja valtasuhteet ARTTU2-kunnissa päättäjätutkimuksen valossa

ARTTU2 –kuntaseminaari 1/2016
Helsinki 25.5.2016

Siv Sandberg, Åbo Akademi

# Päättäjätutkimus 2015

- Sähköinen kysely syys-marraskuussa 2015
- Kohdejoukko 3 652 luottamushenkilöä ja johtavaa viranhaltijaa 42 kunnasta (ARTTU2-kunnat + Hämeenkoski & Köyliö)
- Vastauksia saatiin yhteensä 1 578
- Koko aineiston vastausprosentti 43,2
- Valtuutettujen vastausprosentti 54,2
- Ensimmäinen raportti luottamushenkilöiden ajankäytöstä ilmestyy *Uutta ARTTU2 -ohjelmasta* -raporttisarjassa

# Päivän päähenkilöt: Sinä itse ja Epäilevä Tuomas

- Sinä itse

Kunnan valtarakenne ja yksittäisen päättäjän vaikutusvalta

- Epäilevä Tuomas

Kuka epäilee kunnan toiminnan puolueettomuutta ja miksi?

Yhdistävä tekijä: ***Kunnan poliittisen järjestelmän legitimiteetti ja toimintakyky***

# Vaikutusvaltaindeksi

-100 (kaikki vastaajat kokevat, että toimijalla ei ole lainkaan vaikutusvaltaa)
+100 (kaikki vastaajat kokevat, että toimijalla on erittäin suurta vaikutusvaltaa)

**27. Miten suurta vaikutusvaltaa seuraavilla ryhmillä/toimijoilla on mielestäsi kuntasi poliittisessa päätöksenteossa?**
**Arvioi asteikolla 1 (ei lainkaan vaikutusvaltaa) - 5 (erittäin suurta vaikutusvaltaa)**

| | 1 Ei lainkaan vaikutusvaltaa | 2 | 3 | 4 | 5 Erittäin suurta vaikutusvaltaa |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 Valtuusto | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 2 Hallitus | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 3 Lautakunnat | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 4 Valtuuston puheenjohtaja | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 5 Hallituksen puheenjohtaja | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 6 Kunnan-/kaupunginjohtaja | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 7 Muut johtavat viranhaltijat | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 8 Henkilöstö | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 9 Kuntalaiset | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 10 Valtio | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 11 Paikallinen elinkeinoelämä | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 12 Media | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 13 Paikalliset järjestöt ja yhdistykset | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 14 Naapurikuntien päätöksentekijät | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 15 Sinä itse | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |

## *Valtarakenneindeksit*

### Henkilöt (alpha =0,72)

- Valtuuston pj
- Hallituksen pj
- Kunnanjohtaja
- Muut johtavat viranhaltijat

### Luottamuselimet (alpha =0,65)

- Valtuusto
- Hallitus
- Lautakunnat

### Ulkopuoliset (alpha =0,61)

- Valtio
- Elinkeinoelämä
- Media
- Paikalliset järjestöt
- Naapurikuntien päätöksentekijät

# Suomalaisen kunnan valtarakenne:

## Kaikki ARTTU2-kunnat

(n=1552-1557)

| | **Toimijan vaikutusvaltaindeksi -100 - + 100** |
|---|---|
| **Suurta vaikutusvaltaa** | + 72 Hallitus<br>+ 67 Kunnan- tai kaupunginjohtaja<br>+ 53 Hallituksen puheenjohtaja<br>+ 45 Muut johtavat viranhaltijat<br>+ 39 Valtuusto |
| **Keskimääräistä vaikutusvaltaa** | + 32 Valtio<br>+ 27 Valtuuston puheenjohtaja<br>+ 19 Lautakunnat<br>+ 6 Media<br>+ 6 Paikallinen elinkeinoelämä |
| **Vähäistä vaikutusvaltaa** | -1 **SINÄ ITSE**<br>-17 Henkilöstö<br>- 23 Paikalliset järjestöt<br>- 30 Kuntalaiset<br>-42 Naapurikuntien päättäjät |

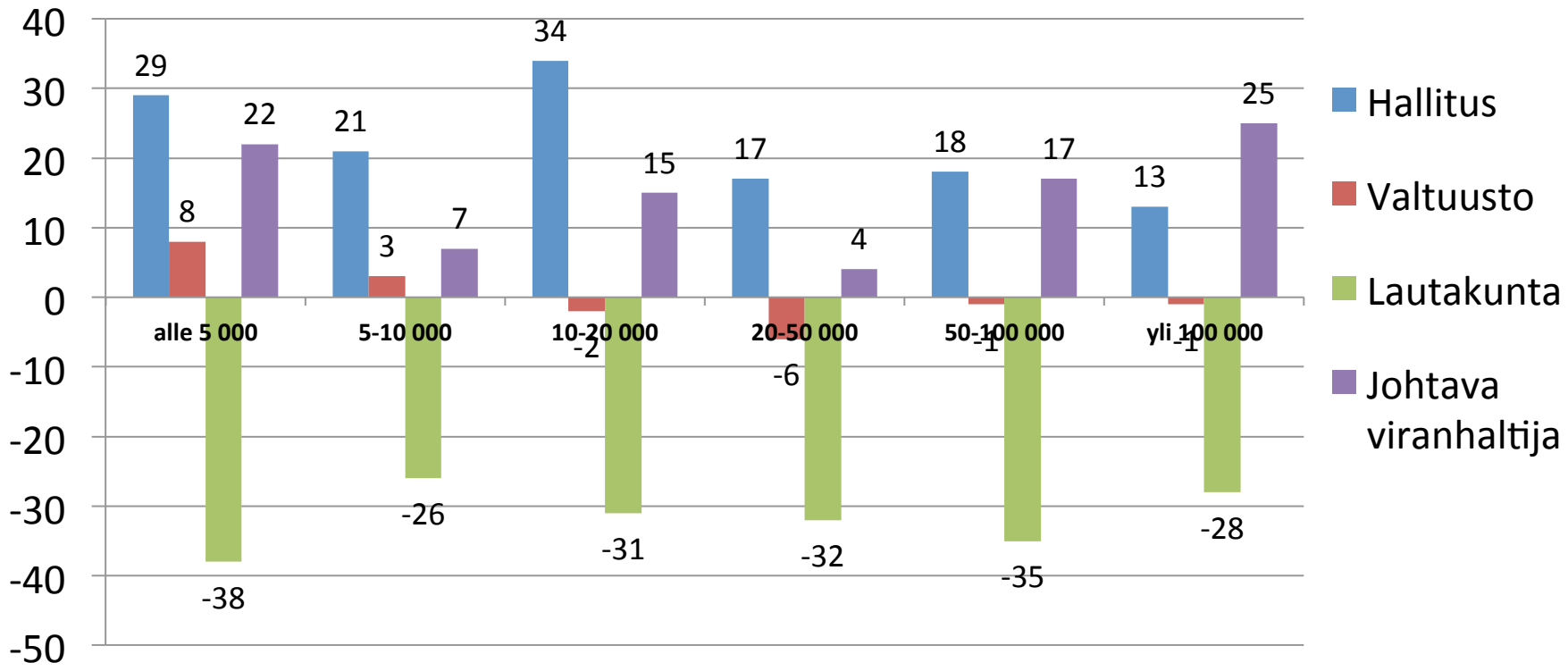
”Först kommer assit,/
sen kommer Peto Mattas träpressjärn/
och sen kommer **jag sjölv**.//
Så kompareras assit/
i min hemtrakt.”

Erik Granvik

[”*Ensin tulee ei mitään/*
*Sen jälkeen Pedon Matin prässirauta/*
*Sen jälkeen* ***minä itse****/*
*Näin taipuu ”ei mitään”*
*kotiseudullani*”]

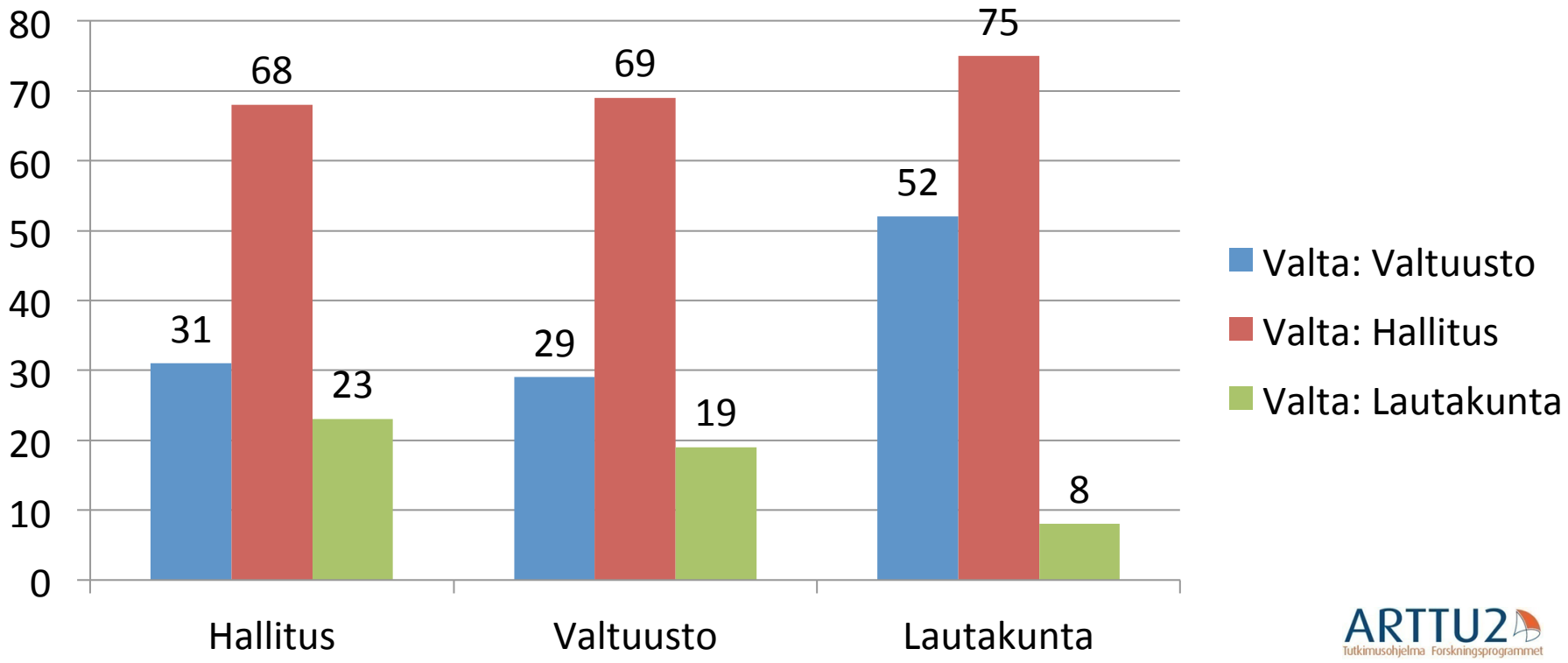
# Vaikutusvaltaindeksi SINÄ ITSE kuntakoon ja aseman mukaan (n = 1550-1567)

Hallituksen jäsenillä sekä johtavilla viranhaltijoilla on omasta mielestään eniten vaikutusvaltaa kunnan poliittisessa päätöksenteossa. Lautakuntajäsenet kokevat omat vaikuttamismahdollisuutensa huonoiksi. Luottamustehtävien lukumäärä, kokemus ja puheenjohtajuudet vaikuttavat myönteisesti kokemukseen, siitä, että pystyy vaikuttamaan.



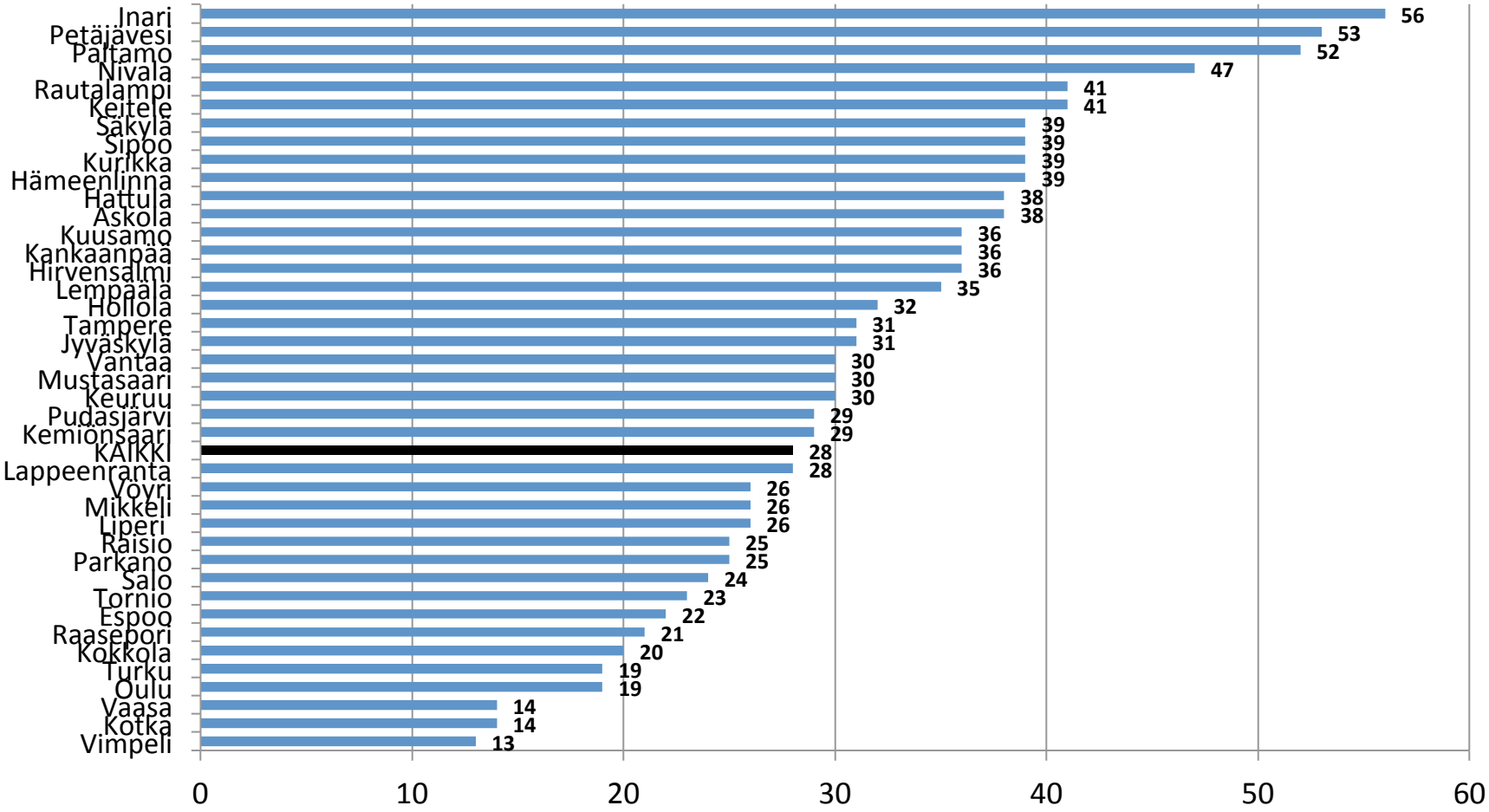
# **Valtuuston, hallituksen ja lautakuntien vaikutusvalta valtuutettujen, hallituksen jäsenten ja lautakuntajäsenten silmin.** Kaikki ARTTU2-kunnat, n=1545-1560

Valtuutetut ja hallituksen jäsenet arvioivat lautakuntien vaikutusvaltaa myönteisemmin kuin lautakuntajäsenet itse. Lautakuntajäsenet kokevat varsinkin valtuuston, mutta myös hallituksen, vaikutusvallan suuremaksi kuin valtuutetut ja hallituksen jäsenet itse.



# Vaikutusvaltaindeksi SINÄ ITSE

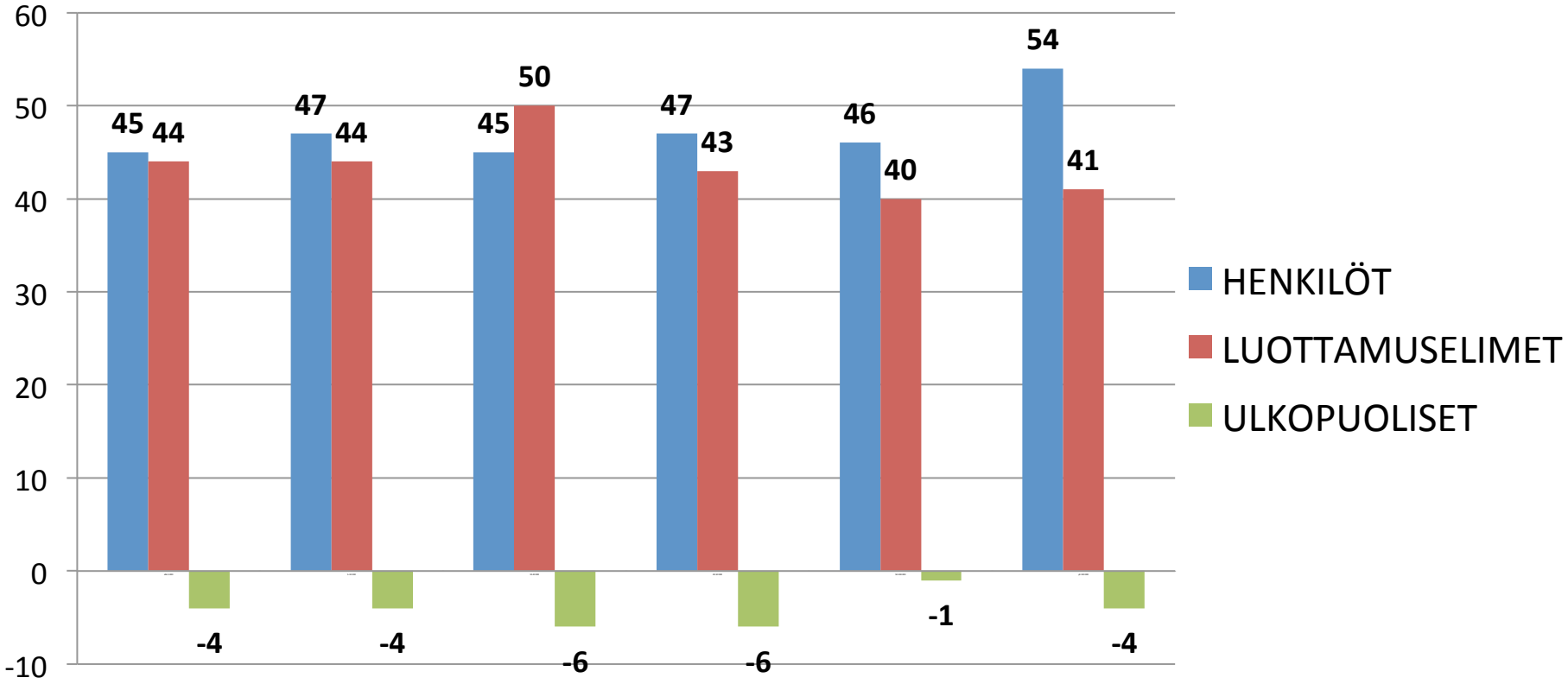
%-osuus vastaajista, jolla kokee olevansa suurta vaikutusvaltaa kunnan poliittisessa päätöksenteossa (n = 1 550-1567), kuntakohtaiset tulokset



# Valtarakenne: Henkilöiden, luottamuselinten ja ulkopuolisten vaikutusvalta kuntakokoluokittain.

Indeksikeskiarvot min. -100, maks. +100, n = 1 555-1 555.

Ulkopuolisten toimijoiden vaikutusvalta koetaan keskimäärin vähäiseksi. Johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden asema korostuu varsinkin yli 100 000 asukkaan kunnissa.



# Valtarakenne ARTTU2-kunnissa
# Henkilöt vs luottamuselimet

Henkilöt-indeksi (hallituksen pj, valtuuston pj, kunnanjohtaja, muut johtavat viranhaltijat), keskiarvo asteikolla -100/+100
Luottamuselimet-indeksi (valtuusto, hallitus, lautakunnat), keskiarvo asteikolla -100/+100

| | | **Luottamuselimet (keskiarvo 43)** | |
|---|---|---|---|
| | | Luottamuselinten vaikutusvalta keskiarvoa **pienempi** | Luottamuselinten vaikutusvalta keskiarvoa **suurempi** |
| **Henkilöt** **(keskiarvo 48)** | Henkilöiden vaikutusvalta keskiarvoa **pienempi** | Hirvensalmi, Kemiönsaari, Keuruu, Kokkola, Kotka, Mikkeli, Oulu, Parkano, Petäjävesi, Raisio, Salo, Vaasa | Askola, Inari, Jyväskylä, Kurikka, Kuusamo, Liperi, Mustasaari, Tornio, Vöyri |
| | Henkilöiden vaikutusvalta keskiarvoa **suurempi** | Espoo, Kankaanpää, Paltamo, Säkylä, Turku, Vantaa, Vimpeli | Hattula, Hollola, Hämeenlinna, Keitele, Lappeenranta, Lempäälä, Nivala, Pudasjärvi, Raasepori, Rautalampi, Sipoo, Tampere |

# Yhteenveto: Vaikutusvalta ja valtarakenteet

- Kokemus siitä, että itse pystyy vaikuttamaan kunnan päätöksentekoon on yhteydessä asemaan, kokemukseen ja tehtävien lukumäärään, mutta myös paikalliseen päätöksentekokulttuuriin
- Kuntalaisten ja henkilöstön asema poliittisessa päätöksenteossa arvioidaan erittäin heikoksi
- Valta on aina jossain muualla? Eri toimielinten jäsenten kuva oman ja muiden luottamuselinten painoarvosta kunnan päätöksenteossa vaihtelee
- Henkilö- ja luottamusvallan tasapaino vaihtelee merkittävästi kunnittain. Kuntakoko vaikuttaa (henkilöjohtajilla enemmän vaikutusvaltaa), mutta taustalla myös paljon ei-rakenteellisia ilmiöitä

# Puolueellisuusindeksi

1 = Kokee, että puolueettomuusvaatimus täyttyy huonosti (vastausvaihtoehdot 1 & 2), 0 = Ei koe ongelmia (vastausvaihtoehdot 3,4 & 5)

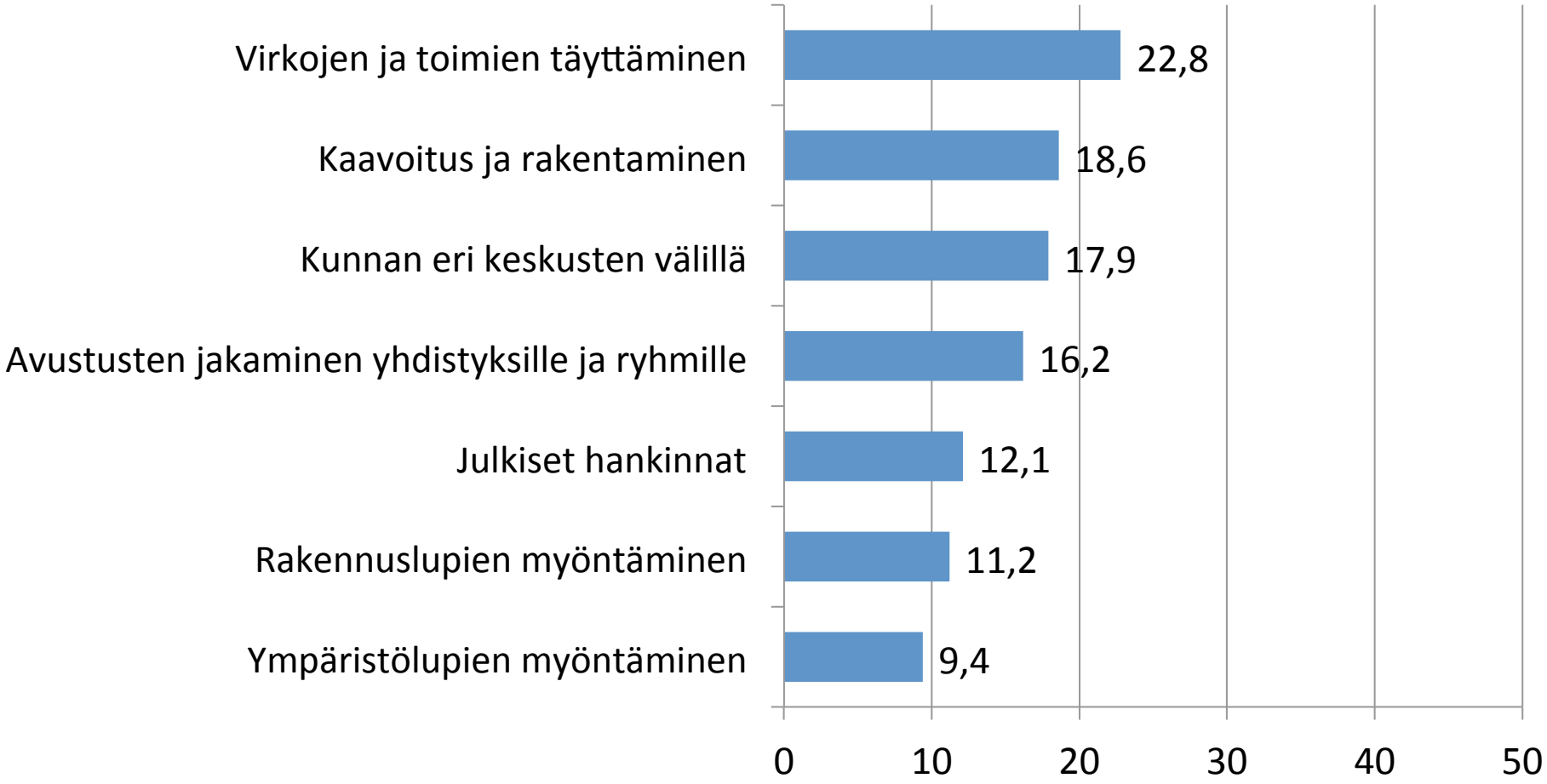
**Summaindeksi 0-7: mitä korkeampi arvo, sitä enemmän vastaaja epäilee kotikuntansa toimintojen puolueettomuutta.**

**34. Puolueettomuudella tarkoitetaan, että yksityishenkilöiden, yritysten tai ryhmien erityisintressit eivät saa vaikuttaa siihen, miten asiat ratkaistaan kunnallisessa päätöksenteossa ja viranomaistoiminnassa.**
**Missä määrin koet, että puolueettomuusvaatimus täyttyy omassa kunnassasi seuraavien toimintojen osalta?**

| | 1 Erittäin huonosti | 2 | 3 | 4 | 5 Erittäin hyvin | En osaa sanoa |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 Kaavoitus ja tonttipolitiikka | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 2 Rakennuslupien myöntäminen | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 3 Ympäristölupien myöntäminen | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 4 Julkiset hankinnat | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 5 Virkojen ja toimien täyttäminen | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 6 Avustusten jakaminen yhdistyksille ja ryhmille | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |
| 7 Kunnan eri keskusten välillä | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) | ( ) |

# Täyttyykö puolueettomuusvaatimus kunnan toiminnassa?

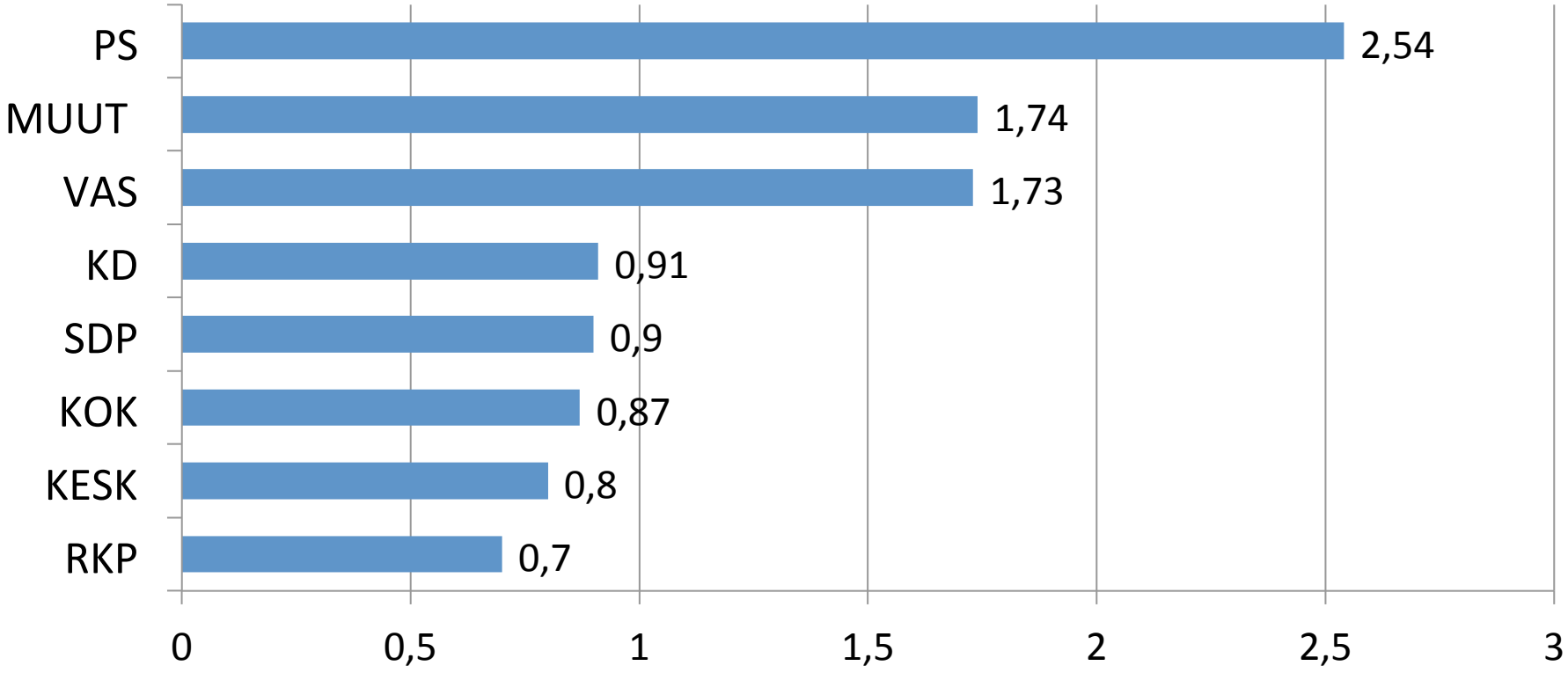
Osuus (%) vastaajista, joka epäilee puolueettomuus-vaatimuksen täyttymistä (N = 1578)



# Puolueellisuusindeksi vastaajan puolueen mukaan (n = 1367)

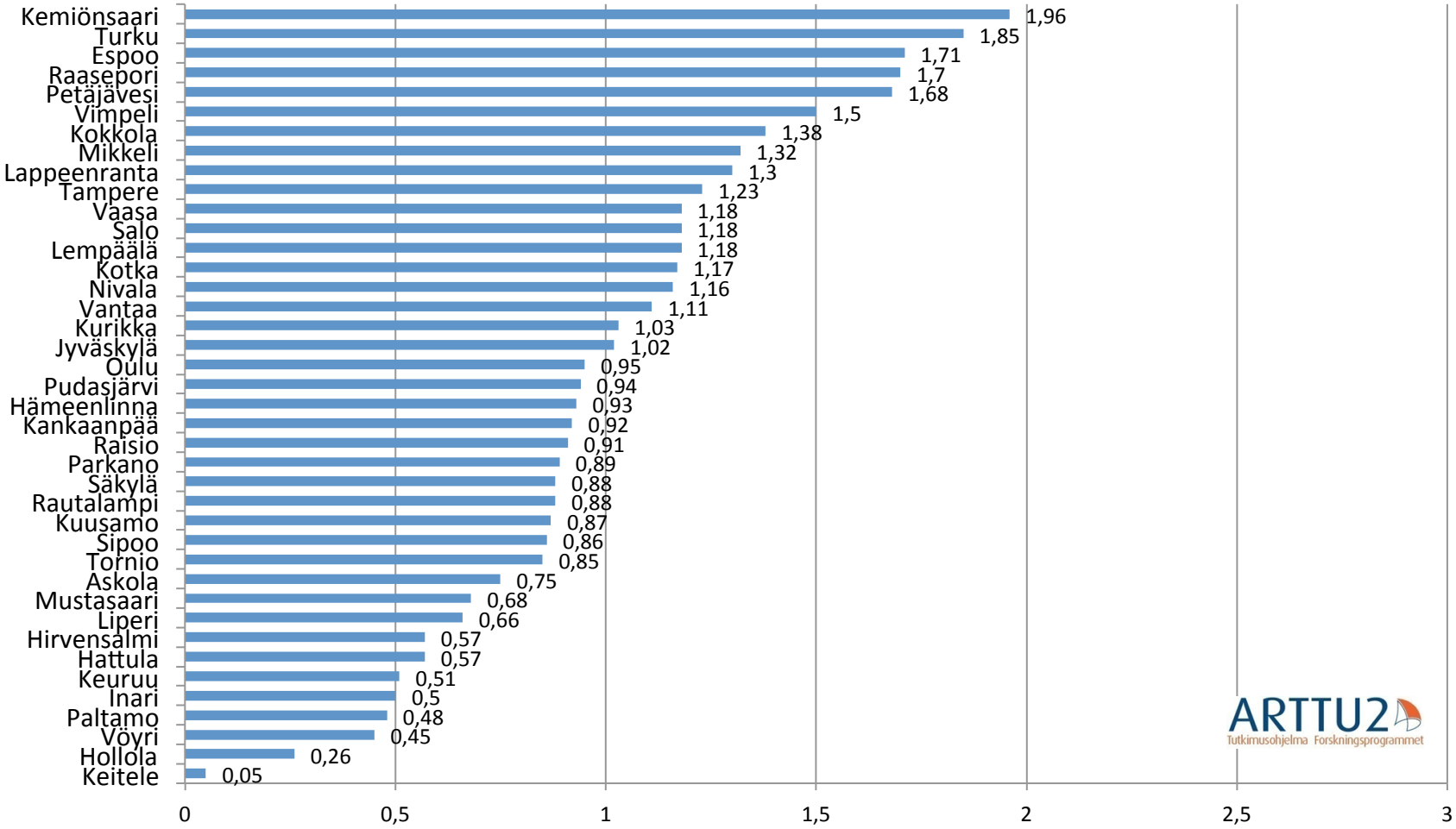
Indeksikeskiarvo asteikolla 0-7: mitä korkeampi luku, sitä enemmän vastaajat epäilevät kunnan toiminnan puolueettomuutta

**Perussuomalaisten, paikallisten sitoutumattomien ryhmien sekä Vasemmistoliiton päättäjät epäilevät eniten kunnan toiminnan puolueettomuutta. RKP:n ja Keskustan päättäjät luottavat eniten toiminnan puolueettomuuteen.**



# Puolueellisuusindeksi kunnittain

Indeksikeskiarvo asteikolla 0-7: mitä korkeampi luku, sitä enemmän vastaajat epäilevät kunnan toiminnan puolueettomuutta.



# Kokemus poliittisen järjestelmän epäoikeudenmukaisuudesta (puolueellisuusindeksi) on yhteydessä kokemukseen omasta ja luottamuselinten heikosta asemasta kunnan valtarakenteessa. Korrelaatiot (Pearson's), n = 1551-1568

| | Puolueellisuus-indeksi | Valta: Sinä itse | Valta: Henkilöt | Valta: Luottamus-elimet |
|---|---|---|---|---|
| **Valta: Sinä itse** | -,302**<br>,000<br>N = 1552 | | | |
| **Valta: Henkilöt** | -,037<br>,146<br>N=1569 | ,163**<br>,000<br>N=1551 | | |
| **Valta: Luottamus-elimet** | -,335**<br>,000<br>N = 1571 | ,326**<br>,000<br>N=1551 | ,249**<br>,000<br>N=1568 | |
| **Valta: Ulkopuoliset** | -,051*<br>,045<br>N=1569 | ,166**<br>,000<br>N=1552 | ,289**<br>,000<br>N=1568 | ,198**<br>,000<br>N=1568 |

# Kuntalaisten ja päättäjien kuva päätöksenteosta on yhteneväinen

Kunnissa, joissa kuntalaisten luottamus poliittiseen päätöksentekoon on korkeaa, harva luottamushenkilö epäilee kunnan toiminnan puolueettomuutta (korrelaatio kuntalaisten luottamusindeksi KUTU2015 (myönteinen asteikko) & päättäjien puolueellisuusindeksi PATU2015 (kielteinen asteikko). Korrelaatio -,502** (n=40) *Kuntaliitos 2000-2015*

| | | **Päättäjät** (Päättäjätutkimus 2015) (indeksi 0-7, keskiarvo 1,0) | |
|---|---|---|---|
| | | Keskimääräistä useampi päättäjä **epäilee** kunnan toiminnan puolueettomuutta | Keskimääräistä useampi päättäjä **uskoo** kunnan toiminnan puolueettomuuteen |
| **Kuntalaiset** (kuntalais-tutkimus 2015)<br><br>(Indeksi 1-5, keskiarvo 2,9) | Kuntalaisten luottamus päätöksen-tekoon keskimääräistä **heikompi** | *Jyväskylä*, *Kemiönsaari*, *Kokkola*, Kotka, Kurikka, *Lappeenranta, Raasepori, Salo*, Tampere, Turku, Vantaa, Vimpeli | Askola, *Hämeenlinna*, Liperi, *Oulu*, Pudasjärvi, Tornio, *Vöyri* |
| | Kuntalaisten luottamus päätöksen-tekoon keskimääräistä **vahvempi** | Espoo, Lempäälä, *Mikkeli,* Nivala, Petäjävesi, *Vaasa* | Hattula, Hirvensalmi, Hollola, Inari, Kankaanpää, Keitele, Keuruu, Kuusamo, Mustasaari, Paltamo, Parkano, Raisio, Rautalampi, Sipoo, Säkylä |

# Yhteenveto: Puolueettomuus ja puolueellisuus

- Valtaosa luottamushenkilöistä kokee, että puolueettomuusvaatimus täytyy oman kunnan toiminnoissa
- Kokemukset siitä, että puolueettomuusvaatimus ei täyty yhteydessä sekä henkilöominaisuuksiin (puolue, asema) että rakenteellisiin tekijöihin (kuntaliitoskunta, sitoutumattomat ryhmät)
- Henkilö, joka epäilee puolueettomuusvaatimuksen täyttymistä, epäilee myös luottamuselinten mahdollisuutta saada äänensä kuuluviin
- Päättäjien epäluottamus on yhteydessä kuntalaisten epäluottamukseen

# Viisi ikuisuuskysymystä

- Kuntalaisten itsehallinto
- Poliittisen järjestelmän legitimiteetti
- Päätöksentekokoneiston toimintakyky
- Vähemmistöryhmien asema poliittisessa päätöksenteossa
- Paikallinen poliittinen kulttuuri