

Osallistua vai vaikuttaa?

Pekka Kettunen

Osallistua vai vaikuttaa?

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ
KAKS

OSALLISTUA VAI VAIKUTTAA?

Kunnallisalan kehittämissäätiön
tutkimusjulkaisu, nro 39

© Pole-Kuntatieto Oy
ja Pekka Kettunen

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2004

ISBN 952-5514-06-4

ISSN 1235-6956

Sisällys

ESIPUHE 7

1	JOHDANTO	9
1.1	Tausta	9
1.2	Eteneminen	11
2	OSALLISTUMISEN PERUSTEET	14
2.1	Miksi osallistumista pitäisi lisätä?	14
2.2	Osallistuminen ja vaikuttaminen	19
2.3	Uudet osallistumiskeinot ja edustuksellinen järjestelmä	23
3	OSALLISTUMISEN UUDET KEINOT	25
3.1	Johdanto	25
3.2	Kuntalaisten mielipiteiden kanavointi	29
3.2.1	Tausta	29
3.2.2	Esimerkkejä	30
3.2.3	Pohdintaa	32
3.3	Käyttjäosallisuus	35
3.3.1	Tausta	35
3.3.2	Esimerkkejä	38
3.3.3	Pohdintaa	40
3.4	Hajauttaminen	42
3.4.1	Tausta	42
3.4.2	Esimerkkejä	43
3.4.3	Pohdintaa	46
4	UUSIEN OSALLISTUMISKEINOJEN VAHVUUDET JA PUUTTEET	49
4.1	Analyysimallin perusteet	49
4.2	Kuka osallistuu?	50
4.3	Osallistumisen vaikuttavuus	53
4.4	Mallien toimivuus	55
4.5	Yhteenvedo	59
5	SUOMALAISEN PAIKALLISDEMOKRATIAN KEHITTÄMINEN	62
5.1	Nykytila	62
5.2	Osallisuustoimenpiteiden edistäminen	67
5.3	Uusien osallistumistapojen soveltaminen	71
6	LOPUKSI	73
	KIRJALLISUUS	77

Esipuhe

Tämä tutkimus on tehty pääosin Åbo Akademin julkishallinnon laitoksella. Tavoitteena oli tarjota suomalaiselle lukijakunnalle, niin tutkijoille kuin kunnallispolitiikan ja -hallinnon käytännössä oleville henkilöille, uusia näkökulmia ajankohtaiseen kysymykseen kuntalaisten osallistumisesta ja konkreettisia esimerkkejä siitä. Käsillä olevassa hankkeen loppuraportissa esitetään saavutetut tulokset.

Muutama huomio tulosten keräämisestä on paikallaan. Vaikka paikallishallinnon kehittäminen eri puolilla Eurooppaa on vilkasta ja esimerkkejä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismenettelyistä löytyy, on arvion muodostaminen niistä jo vaikeampaa. Tutkimuskirjallisuudesta on saatavissa varsin vähän valmiita vastauksia moniin tärkeisiin kysymyksiin, ja siten tämäkin raportti joutuu osin pikemminkin herättämään kysymyksiä kuin vastaamaan niihin. Käytännön toiminnassa, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisessä, voidaan hakea kussakin kunnassa juuri sopivat ratkaisut. Toivon, että teos auttaa tässä toiminnassa.

Helsingissä 20.11.2003

Pekka Kettunen

1 Johdanto

1.1 Tausta

Kuntalaisten vähäinen osallistuminen kunnalliseen päätöksentekoon on viime aikoina herättänyt Suomessa laajasti huolta. Vähäinen osallistuminen on näkynyt usein eri tavoin. Vaaleihin osallistuminen on vähentynyt tasaisesti ja saavutti vuoden 2000 kunnallisvaaleissa ennätysalhaisen tason 55,9 %. Perinteisillä kuntalaisten ääntä kanavoivilla toimijoilla, puolueilla ja puolueiden kunnallispoliittisilla järjestöillä, on ollut vaikeuksia hankkia uusia jäseniä ja saada ehdokkaita kunnallisvaaleihin. Kuntalaisten ja kansalaisten luottamus poliitikkoihin ja perinteisiin poliittisiin instituutioihin, kuten eduskuntaan ja hallitukseen, on heikentynyt tasaisesti. Kehityksen vastapainona on kuitenkin julkisten palvelujen nauttima suhteellisen vakaa kannatus. (Kettunen & Kiviniemi 2000.)

Edellä kuvattu kehitys näyttää viittaavan siihen, että kuntalaiset ovat tyytymättömiä kunnallisiin palveluihin mutta kasvavasti tyytymättömiä tapaan, jolla näistä palveluista päätetään. Kunnallinen päätöksentekojärjestelmä perustuu edustuksellisuuteen, ja suhde edustajien ja edustettavien välillä on yleensä aina jännitteinen. Edellä mainitut merkit järjestelmän ongelmista näyttävät kuitenkin antavan aihetta nykyisen järjestelmän kehittämiseen. Hyvin laajasti levinnyt vastaus tilanteeseen on kuntalaisten omien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen. Verrattuna edustuksellisen järjestelmän kehittämiseen suora osallistuminen tarjoaa eräänlaisen radikaalin tavan kehittää demokratiaa. Tässä raportissa tarkastellaan, kuinka tämä voi tapahtua ja mitä mahdollisia etuja ja haittoja suoran demokratian kehittämissuuntaukseen voi liittyä.

Kuntalaisten ja kansalaisten osallistuminen ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen on ajankohtainen aihe useissa Euroopan maissa ja Yhdysvalloissa. Kysymys kiinnostaa niin valtiotason poliittisten instituutioiden ja keskushallinnon kuin kuntienkin edustajia. Myös tutkijat ovat osoittaneet suurta mielenkiintoa osallistumiskysymystä kohtaan. Useissa valtioissa on erityisiä kampanjoita paikallisen osallistumisen lisäämiseksi. Useissa yliopistoissa on erityisiä paikallis-

demokratian tutkimuslaitoksia, joissa analysoidaan nykyistä tilannetta ja kehitetään keinoja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi. Kysymystä onkin viimeaikaisessa tutkimuskirjallisuudessa käsitelty ahkerasti. Pääosa tutkijoista on kallistunut sille kannalle, että kuntalaisten olisi hyvä osallistua nykyistä enemmän ja uusin menettelytavoin paikalliseen poliittiseen päätöksentekoon. Osallistumisen lisääminen ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen on nähty keinoiksi palauttaa kansalaisten luottamusta poliittiseen ja hallinnolliseen toimintaan. Samalla on tavoiteltu uudenlaista työnjakoa, jossa kuntalaisten ääntä kuultaisiin ja sille annettaisiin painoarvoa nykyistä selvästi enemmän. Kyseessä on siis tärkeä keskustelunavaus länsimaisia yhteiskuntia viime vuosikymmenet hallinneen edustuksellisen järjestelmän uudistamiseksi. Keskustelu liittyy osaltaan viime vuosina virinneeseen kansalaisyhteiskunnan ja sosiaalisen pääoman tarkasteluun, joka omalta osaltaan tukee ajatusta totunnaisten institutionaalisten työnjakojen muuttamisen mahdollisuuksista.

Osallistumisen lisääminen herättää kuitenkin useita kysymyksiä, joihin seuraavassa pureudutaan tarkemmin. Demokratiatutkimuksen peruskysymyksiä on osallistumattomuuden analysointi: miksi kuntalaiset eivät osallistu nykyistä enemmän, kohdentuuko passiivisuus tasaisesti vai epätasaisesti eri väestöryhmiin ja onko passiivisuuden syynä kiinnostuksen vai mahdollisuuksien puute? Vastaaaminen näihin kysymyksiin on välttämätöntä, jotta osallistumisen kehittäminen voitaisiin kohdistaa oikealla tavalla. Ehkäpä keskeisin kysymys suoran osallistumisen lisäämisen yhteydessä on sen suhde nykyisiin osallistumisen rakenteisiin. Tuleeko vaalimenettelyn, ehdollisen kansanäänestyksen ja muiden olemassa olevien keinojen lisäksi kehittää uusia muotoja vai tuleeko uusien muotojen rakentua jo olemassa olevien keinojen pohjalta? Tuleeko kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden muuttaa toimintatapojaan, ja jos tulee, millä tavoin? Tuleeko kuntalaiset velvoittaa aktiivisuuteen vai houkutella siihen? Voiko osallistumisella olla kielteisiä vaikutuksia, jotka voisivat merkitä demokratian vähentymistä pikemminkin kuin lisääntymistä? Tärkeää on myös pohtia osallistumisen merkitystä. Onko kuntalaisten osallistumisen merkitys vain hyväksyä kunnalliset päätökset, vai pyritäänkö osallistumiselle antamaan aktiivisempi, päätöksentekoa muokkaava merkitys?

Tämä tutkimus hakee vastauksia näihin kysymyksiin. Vastauksia haetaan sekä kotimaasta että eurooppalaisista esimerkeistä. Jälkimmäistä suuntaa voidaan perustella sillä, että kansalaisten ja poliittis-hallinnollisten järjestelmien suhde on ollut ajankohtainen kysymys koko Euroopassa. Eurooppalaisen paikallishallinnon tasolta voidaan löytää mielenkiintoisia ja innovatiivisia esimerkkejä. Kansainväliseen vertailuun liittyy omia rajoitteitaan. Kansalliset järjestelmät ja kulttuurit eroavat toisistaan, ja se mikä yhdessä maassa on innovatiivista, ei välttämättä ole sitä toisessa. Kuntalaisen näkökulmasta sekä ongelmat että ratkaisutavat vaikuttavat kuitenkin olevan melko yhteneväisiä eri järjestelmissä. Kyse on ennen kaikkea edustukselliseen poliittiseen ja weberiläiseen hallintoon perustuvan järjestelmän kritiikistä ja uudenlaisten vuorovaikutustapojen etsinnästä. Institutionaalisista eroista riippumatta kysymyksen ytimessä on kansalaisen mahdollisuus vaikuttaa yksin tai yhdessä omiin tai yhteisiin asioihin sekä se, millaisia menettelytapoja tähän toimintaan löytyy ja millä tavoin ne voidaan nivoa yh-

teen vallitsevien, edustuksellisuuteen nojaavien periaatteiden ja institutionaalisten ratkaisujen kanssa.

1.2 Eteneminen

Raportti rakentuu sekä kirjallisuuden että kunta-alaa koskevien esimerkkien pohjalte. Uusia osallistumiskeinoja viriää kunnissa runsaasti, ja raportti ei pyrikään kattamaan koko tätä dynaamista aluetta. Tarkoituksena on valikoida joitakin kiinnostavia esimerkkejä, jotka samalla antavat laajan kuvan osallistumisen kehittämisen mahdollisuuksista. Esimerkit on poimittu tutkimuskirjallisuudesta ja muusta aineistosta siten, että on kyetty muodostamaan riittävän perusteellinen kuva asiasta. Kysymystä on tutkittu kansainvälisestäkin yllättävän vähän. Tarjolla on kyllä runsaasti kirjallisuutta, jossa pohditaan demokratian perusteita tai esitellään tiivistetysti kuntien aktiivisuutta osallistumisen kehittämisessä (Daemen & Schaap 2000; King & Stoker 1996; Lowndes ym. 2001 a), mutta käytössä olevien osallistumiskeinojen toimivuuden monipuolista arviointia on niukalti. Esimerkiksi äskettäisessä kartoituksessa englantilaisten kuntien osallistumiskeinojen käytöstä sekä kuntalaisten odotuksista (Lowndes ym. 2001 a ja b) tekijät toteavatkin, että vastaavia analyyseja ei aiemmin ole juurikaan tehty. Uusista osallistumiskeinoista kiinnostunut joutuukin hakemaan tietoa hyvin monista, erityyppisistä lähteistä.

Tämä raportti rakentuu siten, että sen toisessa luvussa esitellään osallistumisen perusteita. Tarkoituksena on lähinnä kartoittaa ja jäsentää kuntalaisten osallistumiseen liittyviä keskeisiä kysymyksiä. Osallistumisen käsitettä käytetään usein liian väljästi ja unohdetaan, että osallistuminen ja vaikuttaminen eivät ole sama asia, ja jätetään tarkentamatta, mihin kuntalaisen oikeastaan pitäisi osallistua. Tässä yhteydessä tarkastellaan myös erilaisia tapoja jäsentää osallistumista. Arnsteinin tikapuiksi kutsutun viitekehyksen mukaan (ks. Burns ym. 1994) osallistumisen eri muodot eroavat niiden vaikutusasteen mukaan. Lievimmillään osallistuminen merkitsee ainoastaan tiedon saamista kunnan asioista ilman sen suurempaa vaikutusvaltaa kunnan asioihin. Kuntalaisten valtaa voidaan kuitenkin kasvattaa yhteisestä päätöksenteosta aina kuntalaisen harjoittamaan kontrolliin asti. Vahvimmillään kuntalaisten osallisuus merkitsee esimerkiksi hajauttamisen kautta muodostettujen kunnanosa-alueiden laaja-alaista autonomiaa. Policy-analyttisen (poliittista päätöksentekoprosessia kuvaava malli) viitekehyksen mukaan taas osallistuminen voi kohdentua poliittis-hallinnollisen prosessin eri vaiheisiin ja ulottua valmistelusta päätöksentekoon ja aina toimeenpanoon asti. Tarkastelu auttaa myös jäsentämään raportin jatkossa esiteltäviä uusia menettelytapoja.

Tässä luvussa tarkastellaan myös suoran osallistumisen kehittämiseen kohdistettua kritiikkiä. Vaikka suoralla osallistumisella on vankat perusteet, niin siinä on nähty olevan myös erilaisia ongelmia. Esimerkiksi palveluiden käyttäjien vaikutusvallan lisääminen edellyttää yleensä myös palvelun tuottajalle annettavaa harkintavaltaa. Mikäli palvelun tuottaja ja käyttäjä vaativat yhdessä omalle hallinnonalalleen voimavaroja, saattaa kunnan päätöksentekijöiden olla vaikeaa so-

vittaa yhteen kaikkia tarpeita. Vastaavasti esimerkiksi uuden tietoteknologian avulla toteutettujen sovellusten on nähty sopivan huonosti keskustelua edellyttävään poliittiseen päätöksentekoon. Oman lukunsa tarkastelussa muodostaa myös pohdinta suoran osallistumisen ja nykyisen edustuksellisen demokratian yhteen sovittamisesta. Keskustelua käydään kuitenkin usein liian pelkistetysti. Todellisuudessa on mahdollista valita eriasteisia osallistumisen ja vaikuttamisen muotoja ja siten edistää vaikkapa sekä yksilökohtaista että kollektiivista, keskustelevaa demokratiaa.

Raportin kolmannessa luvussa esitellään ja analysoidaan yhteensä kolmea eri näkökulmaa osallistumiseen. Näkökulmat pohjautuvat päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin, ja ne sisältävät kukin useita erilaisia tapoja järjestää konkreettista vuorovaikutusta. *Mielipiteiden kartoituksella* pyritään välittämään kunnalliseen päätöksentekoon kaikkien kuntalaisten tai tietyn väestöryhmän (tyypillisesti lasten ja nuorten, vanhusten, vammaisten) odotuksia tai käsityksiä. Mielipiteitä voidaan välittää eri tavoin, ja yhtenä mahdollisuutena on sovittaa yhteen erisuuntaisia mielipiteitä. Toisena perustyyppinä esiteltävä *käyttäjäosallisuus* puolestaan kohdentuu kunnallisiin palveluihin. Osallistuminen voidaan järjestää joko käyttäjien edustuksena palvelua koskevassa päätöksenteossa tai yksittäisille asiakkaalle annettavana valinnanvapautena tai asiakaspalveluna. Kolmas näkökulma käsittää erilaiset *hajauttamisen* muodot aluelautakunnista kylätoiminnan tukemiseen. Näiden kolmen osa-alueen esimerkit on poimittu lähinnä tutkimusalueen tuoreesta kirjallisuudesta, ja ne koskevat pääosin Pohjoismaita, Isoa-Britanniaa ja Alankomaita.

Neljännessä luvussa pohditaan kootusti näiden osallistumisen ja vaikuttamisen menettelytapojen vahvoja ja heikkoja puolia sekä haetaan parhaita, käytökelpoisimpia muotoja osallistumisen kehittämiseen. Keskeisiä tarkastelutapoja ovat kysymykset osallistumisen laajuudesta, vaikuttavuudesta sekä toimivuudesta. Näiden kriteerien tarkoituksena ei kuitenkaan ole asettaa menettelytapoja paremmuusjärjestykseen vaan tarkastella niitä kriittisesti. Paremmuusjärjestys ei tule kysymykseen, koska osallistumisen ja vaikuttamisen menettelytapoja tulee olla useita. Samalla niiden käytössä tulee kuitenkin olla tietoinen joko kokemuksen tai tutkimuksen kautta mahdollisesti esiin tulleista näkökohdista, jotka saattavat olennaisesti heikentää menettelytavan käyttökelpoisuutta. Esimerkkinä voidaan tässä yhteydessä tarkastella vaikkapa hajautusta. Hajautusta saatetaan pitää vain hyvänä tapana siirtää päätöksentekovaltaa organisaatiossa alaspäin, tässä tapauksessa erityisesti kunnan osa-alueille. Päätösvallan siirtämisessä tulee kuitenkin olla tarkkana, sillä hajautuksen seurauksena kunnan organisaatio monimutkaistuu, ja hajautettujenkin yksiköiden suhde kunnan keskushallintoon tulee järjestää tavalla tai toisella. Hallitsematon hajautus voi nostaa esiin omaa etuaan saalistavat pienryhmät, ja edessä saattaa olla paluu kaikkien edut parhaiten turvaavaan keskitettyyn hallitsemistapaan. Toisaalta oikein toteutettu hajautus saattaa tuoda kunnan käyttöön aivan uudenlaisen, alueellisen voimavaran ja lisätä merkittävästi asukkaiden tyytyväisyyttä ja luottamusta. Menettelytapojen tarkastelussa on siis kyse tällaisesta punninnasta.

Viides luku etenee analysoimaan uusien osallistumiskeinojen käyttökelpoisuutta suomalaisen paikallisen demokratian kehittämisessä. Analyysi suhteute-

taan kuntalaisten osallistumisen nykytilaan. Suomalaista paikallista demokratiaa on viime vuosina analysoitu suhteellisen paljon, mutta kokonaisvaltainen arviointi kunnallisen demokratian tilasta puuttuu. Luvussa esitellään joitakin viimeaikaisia tutkimuksia ja todetaan niiden perusteella, että osallistumisen kehittämiseksi on tarvetta. Vaikka kunnallislain muutoksella vuonna 1995 edellytettiin kuntien erityisesti panostavan kuntalaisten osallistumisen kehittämiseen, ei toiminta ole juurikaan edennyt. Kehitystyö on painottunut tiedotukseen, mutta tälläkin alueella osallistumisen mahdollistava interaktiivisuus on vielä harvinaista.

Luvussa luodaan myös katsaus vuosina 1998–2001 toimineeseen osallistumishankkeeseen, jonka turvin virisi parissakymmenessä kunnassa erilaisia osallistumista kehittäviä projekteja. Hankkeen perusteella laadittua hallituksen selontekoa käsiteltiin syksyn 2002 kuluessa eduskunnassa, ja tässä tutkimuksessa voidaan suhteuttaa selonteosta käytyä keskustelua osallistumisen ja vaikuttamisen laajempaan viitekehykseen.

Osallistumisen edistäminen näyttää edellyttävän hyvin monen eri tekijän myötävaikusta: vaaditaan aktiivisia kuntalaisia, poliittisia päätöksentekijöitä ja hallinnon henkilöstöä, hyviä ja houkuttelevia menettelytapoja sekä valmistelun ja päätöksenteon muovaamista siten, että suora osallistuminen voidaan ottaa niissä huomioon. Tarkastelussa viitataan myös joihinkin vaihtoehtoisiin kehittämisstrategioihin, jotka valaisevat mm. sitä, miten aktiivisuutta saadaan aikaan ja millaisia tuloksia edistämiseltä on realistista odottaa.

Päätösluvussa tarkastellaan yhteenvedonomaaisesti osallistumisen mahdollisuuksia ja rajoituksia sekä esitellään vaihtoehtoisia tapoja edistää kuntalaisten osallistumista. Osallistumisen ja vaikuttamisen kehittämisen tulee perustua monen eri tekijän myötävaikutukseen. Kuntalaisten kiinnostus ja halu osallistua ovat ehdottoman tärkeitä edellytyksiä. Niitä ei kuitenkaan synny, ellei vastaavasti poliittisilla päätöksentekijöillä ja hallinnon henkilöstöllä ole halua ottaa vastaan osallistumisen tuomaa panosta. Kolmanneksi osallistumisen edistyminen vaatii hyviä menettelytapoja, jotka osaltaan tukevat, pitävät yllä ja palkitsevat osallistumista. Vaikka kuntalaiset voivat osallistua yhteiseen päätöksentekoon monista eri syistä, nousee vaikuttaminen kuitenkin selvästi muiden motiivien edelle. Neljäs osatekijä kehittämisessä on osallistumisen arvopohja, joka määrittää osallistumisen merkityksen ja painoarvon suhteessa kunnalliseen, edustukselliseen demokratiaan ja ammatilliseen palvelutuotantoon. Osallistumisen kehittämisen haasteellisuus muodostuu siitä, että näitä neljää osatekijää olisi hyvä korostaa samanaikaisesti. Vuorovaikutus edellyttää vähintään kahta osapuolta, menettelytavat niiden käyttäjiä ja pelisäännöt selkeytystä. Tämän raportin tavoitteena on auttaa tässä prosessissa.

2 Osallistumisen perusteet

2.1 Miksi osallistumista pitäisi lisätä?

Kuntalaisten nykyistä laajamittaisemman osallistumisen perusteita voidaan tarkastella monesta eri näkökulmasta. Kuntalaiset eivät ole poliittisen osallistumisen suhteen yhtenäinen ryhmä. Tutkijat puhuvat aktiivisuuden kasaantumisesta (Lowndes ym. 2001 b; Pesonen & Riihinen 2002) erityisesti iän, koulutuksen ja varallisuuden perusteella. Keskustelussa on usein viitattu erilaisiin passiivisiin kansalaisryhmiin kuten syrjäytyneisiin, nuoriin, työttömiin ja pakolaisiin. Osallistumisen kehittämisessä voidaan ottaa lähtökohdaksi juuri jokin tietty kohde-ryhmä. Yleensä pyritään kuitenkin kaikkien kansalaisten, kuntalaisten tai asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämiseen.

Miksi kuntalaisten osallistuminen vaatii kehittämistä? Kysymyksen taustalla on useilla erilaisilla mittareille todennettu poliittisen osallistumisen heikkeneminen viime vuosikymmenien aikana. Mittareina ovat erityisesti äänestys-osallistuminen, ehdokasasettelu sekä luottamus. Kuntalaisten osallistuminen on laaja kysymys. Valtio-opillisessa kirjallisuudessa on jo pitkään tarkasteltu poliittisen aktiivisuuden perusteita, äänestämistä ja äänestämättömyyttä sekä ns. protestikäyttäytymistä. Kirjallisuuden perusteella voidaan piirtää melko tarkka kuva yksilötasolla osallistumiseen vaikuttavista tekijöistä (ks. esim. Pettersen & Rose 1996; Paloheimo & Wiberg 1997). Vaikka kansalaisten välisiä eroja on ollut aina, on uutena kehityspiirteenä poliittisen osallistumisen väheneminen kaiken kaikkiaan. Yhteisillä asioilla ei näytä olevan sellaista merkitystä kansalaisten elämässä kuin vielä muutama vuosikymmen sitten.

Osallistuminen ei kuitenkaan ole vain yksilötason kysymys, vaan se liittyy myös yhteiskunnallisiin rakenteisiin. Tärkeitä tekijöitä tässä viitekehyksessä ovat ainakin poliittiset puolueet ja järjestöt, kunnallishallinnollinen ja -poliittinen prosessi sekä yhteiskunnallinen ilmapiiri. Oman kysymyksensä muodostaa runsaan kymmenen viime vuoden aikana kunnissa vallinnut taloudellisen sopeuttamisen kausi. Yhteiskunnallinen ilmapiiri viittaa sekä yksilöiden kiinnostukseen

yhteisiä asioita kohtaan että esimerkiksi median välityksellä tapahtuvaan keskusteluun. Näiden suhteen tilanne on viime vuosina eronnut suhteellisen selvästi esimerkiksi 1970-luvulla vallinneesta. Yhteiskunnalliseen ilmapiiriin liittyy myös eräitä taloudellisia ja sosiaalisia rakennekysymyksiä. Yhteiskuntapolitiikassa on 1990-luvulta lähtien voimistunut eriarvoistava kehitys. Taustaa kehitykselle löytyy vuosikymmenen puolivälin lamavuosista. Kehityksen merkkejä ovat esimerkiksi sitkeä pitkäaikaistyöttömyys, alueellisen kehityksen epätasapainoisuus sekä passiivisuuden kasautuminen tiettyihin väestöryhmiin. (Kettunen & Kiviniemi 2000.)

Kuvatun kaltainen kehitys ei ole vain Suomelle tyypillistä, vaan se on koettanut koko läntistä Eurooppaa, tosin eri aikoina ja eriasteisesti. Kuten myöhemmin esiteltävät osallistumisohjelmat kertovat, eri puolilla Eurooppaa on päädytty samankaltaisiin diagnooseihin kansalaisyhteiskunnan tilasta. Esimerkiksi Peter Bogasonin (2000) mukaan kehitystä voi luonnehtia postmodernin yhteiskunnan viriämiseksi, jolle tyypillisiä piirteitä ovat kansalaisyhteiskunnan voimakas hajaantuminen ja yhtenäiseen palvelutuotantoon kohdistuvat haasteet.

Tuoreen englantilaisen raportin (Lowndes ym. 2001 b) mukaan kuntalaisten kokemana voimattomuus voi perustua usealle eri tekijälle. Ensinnäkään omiin vaikutusmahdollisuuksiin ei uskota, luottamushenkilöiden ja virkamiesten avoimuuden puutteesta on kokemuksia, ja kunnallispolitiikan uskotaan olevan elitististä. Tutkijat kysyivät myös, millä tavoin kuntalaiset haluaisivat osallistua. Vastausten mukaan mieluisat vaikutustavat eroavat jossain määrin esimerkiksi tilanteen ja vastaajan iän mukaan, mutta mm. yleisötilaisuudet, kyselyt, teemakohtaiset foorumit ja raadit, pienryhmäkeskustelut ja paikalliset palvelupisteet saivat kaikki kannatusta. Lisäksi erityisesti nuoret vastaajat kaipaivat kansalaiskoulutusta, jossa kerrottaisiin, kuinka kunta toimii ja millaisia vaikutusmahdollisuuksia on tarjolla. Vastausten perusteella voidaan päätellä, että kuntalaisten keskuudessa on halukkuutta osallistua ja vaikuttaa nykyistä enemmän. Tilanne on samankaltainen myös Suomessa. Toiseksi eri vastaajat arvostivat erilaisia vaikutustapoja. Suoran osallistumisen keinoja on siis kehitettävä laajasti. Kolmanneksi vaikuttaa siltä, että ainakaan tässä vastaajajoukossa ei ollut suurta aktiivisuutta osallistua kunnalliseen päätöksentekoon tai valvontaan. Kuntalaisia näytti tyydyttävän ensisijaisesti hyvä palvelu ja tiedonsaanti.

Vaikuttaakin siltä, että äänestysaktiivisuuden heikkenemisen ja poliittisten puolueiden vaikeuksien taustalla on kehittymässä painetta uudistaa kansalaisten osallistumisen perusteita ja menettelytapoja. Perinteisen poliittisen osallistumisen laskusuunnan vastapainona on myös kansalaisten aktiivisuuteen liittyviä positiivisia kehityspiirteitä. Vaikka kansalaisten yleinen yhteiskunnallinen osallistuminen vähenee, ovat eräät toimintamuodot kasvattaneet suosiotaan. Esimerkiksi kylätoiminta on laajentunut ja jäsentynyt koko 1990-luvun ajan. Kylätoimikunnat ovat rekisteröityneet yhdistyksiksi, ja niiden tehtäväkenttä on kasvanut. Kehitystä on osaltaan tukenut kuntien käytäntö jakaa erityistä talkoorahaa, jonka avulla voidaan hoitaa oman asuinalueen kunnossapitoa omin voimin. Toinen esimerkki uudesta aktiivisuudesta on EU-tukien avulla syntynyt projekti-toiminta. Kolmas esimerkki on erilaisten erityisryhmien aktivoituminen, kuten

työttömien organisoituminen ja nuorten aktiivisuus esimerkiksi ympäristöjärjestöissä ja globaalisten kysymysten käsittelyssä.

Demokratiatutkimuksessa suoran osallistumisen lisääminen liitetään yleensä edustuksellisen järjestelmän kyvyttömyyteen ylläpitää riittävää vuorovaikutusta (Setälä 2003). Phillipsin (1996) mukaan edustus on realistinen muoto isohkoissa yhteisöissä, mutta sen täydentämiseksi tarvitaan erilaisia suoran osallistumisen keinoja. Osallistumista puoltavia argumentteja on kirjallisuudessa esitetty runsaasti (Pateman 1970; Barber 1984; Burns ym. 1994). Dahlbergin ja Vedungin (2001) mukaan erityisesti palvelujen käyttäjien vaikutusvallan kasvattamista voidaan perustella kuuden eri perusteen mukaan. Nämä ovat kansalaiskasvatus, itseilmaisu, legitimizeetti, tehokkuus, vallan uudelleenjakso ja palvelunäkökulma. Perusteet painottuvat palveluiden käyttöön, mutta vastaavat pitkälti osallistumisen yhteydessä esitettyjä perusteita yleisemminkin. Osallistumista puoltavia perusteita tarkastellaan seuraavassa yksityiskohtaisemmin kolmen eri tekijän avulla. Nämä ovat legitimaatio, kontrolli sekä laatu ja tehokkuus.

a) Legitimaatio

Jokaisen poliittisen järjestelmän, jollainen kuntakin on, elinehtoihin kuuluu luottamuksellisen suhteen ylläpitäminen jäseniin (kansalaisiin, kuntalaisiin). Edustuksellisessa järjestelmässä päätöksiä valmistelee, tekee ja toteuttaa aina huomattavasti pienempi ryhmä kuin koko jäsenistö (kuntalaiset, kansalaiset). Kunnallisen päätöksenteon tulee siis olla kuntalaisten mielestä oikeutettua eli legitimiä (ks. myös Setälä 2003, 204). Kunnan päätöksentekijöiden tulee siten pyrkiä, ainakin pitkällä aikavälillä, toimimaan niin, että kuntalaisten enemmistön tarpeet tulevat tyydytetyiksi. Vastaavasti kuntalaisten tehtävänä on tuoda näitä vaateita esiin, esimerkiksi vaalien yhteydessä, ja noudattaa tehtyjä päätöksiä omassa toiminnassaan (Paloheimo & Wiberg 1997). Mallin häiriötiloja on päätöksentekijöiden ja kuntalaisten erkaantuminen toisistaan, toisin sanoen elitistinen kehitys ja vieraantuminen.

Vieraantuminen merkitsee eräänlaista kansalaisen ja kuntalaisen perustaitojen rapautumista. Kunnallinen vaalijärjestelmä esimerkiksi perustuu siihen, että puolueet ja muut ryhmät asettavat ehdokkaita, jotka esittävät omat ohjelmansa, ja kuntalaiset puolestaan valitsevat niistä mieluisimman. Kun äänestysosallistuminen vähenee ja puolueiden vaalikampanjat samankaltaistuvat, ei kyse ole enää ohjelmien valinnasta. Poliittikka etäännyy omaksi suhteellisen suljetuksi järjestelmäkseen ja pyrkii esimerkiksi ehdokkaiden henkilökohtaisia ominaisuuksia korostamalla tavoittamaan mahdollisimman laajan äänestäjäjoukon. Tästä näkökulmasta kuntalaisten aktiivisuuden lisääminen merkitsee poliittisen keskustelun palauttamista kuntalaisten keskuuteen, kunnallisten päätösten ankkurointia tähän keskusteluun ja kunnallisen toiminnan nauttiman luottamuksen kasvattamista.

Kuntalaisten kunnallispoliittiset taidot ovat myös yhteiskunnalle tärkeitä. Hyväksynnän saaminen ei ehkä vaikuta tärkeältä niin kauan kuin passiivinen väestönosa on ”hiljainen”. Voidaan kuitenkin myös kuvitella tilanne, että erilaiset yhteiskunnalliset jännitteet nousevat pintaan ja konfliktit niin kuntalaisten

keskuudessa kuin kuntalaisten ja kunnallisten päättäjien välillä saavat jalansijaa. Vain osallistumalla yhteiseen päätöksentekoon kansalaiset oppivat kunnioittamaan muita ja ymmärtämään, kuinka demokratia toimii. Argumentti liittyy myös viime vuosina paljon esillä olleeseen kansalaisyhteiskunta-näkökulmaan. Kun kansalaiset tekevät yhteistyötä ja kansalaisyhteiskunnan ja poliittisen päätöksenteon välillä toimii vilkas ja vahva osallistumiskanavisto (esim. järjestöt), vältetään monelta vieraantumisen aiheuttamalta haitalliselta sosiaaliselta ja taloudelliselta sivuvaikutukselta.

b) Kontrolli

Kontrolli merkitsee sitä, että kuntalaisilla tulee kaikissa päätöksissä olla viimeinen sana. Edustuksellinen järjestelmä perustuu periaatteelle, jonka mukaan vaaleissa valitut päättäjät ovat vastuussa äänestäjille ja viimeistään seuraavissa vaaleissa saavat äänestäjiltä joko jatkomandaatin tai hylkäyksen. Käytännössä vastuunalaisuus ei toteudu aina näin selkeästi. Monipuoluejärjestelmässä voidaan vaalien jälkeen koota hallitus, jossa ovat edustettuina niin vaalien voittajat kuin häviäjätkin. Myös vaalikampanjaa voivat leimata aivan muut kysymykset kuin vaalikauden toiminnan arviointi, jolloin äänestäjän on vaikeaa ilmaista äänestämällä tyytymättömyytensä hallituksen toimintaan.

Kuinka valvontaa sitten suoritetaan vaalien välillä? Kyseeseen tulevat erilaiset yhteydenpidon välineet, mutta aivan helposti ei kuntalainen tai ryhmä kuntalaisia voi haastaa päätöksentekijöitä kesken vaalikauden. Kuntalaisten aloitteesta järjestettävä sitova kansanäänestys on eräs mahdollisuus tähän yhteydenpitoon. Kunnalliset päätöksentekijät voivat myös pyrkiä eri tavoin varmistamaan, että ainakin merkittävillä päätöksillä on kuntalaisten enemmistön kannatus. Kolmannen mahdollisuuden tarjoaa toiminnan arvioinnin kehittäminen, jolloin äänestäjillä on parempi mahdollisuus arvioida kuluneen vaalikauden suoritusta. Kontrollinäkökulman korostaminen perustuu sekä demokratian ydinarvoihin (valta kuuluu kansalle) että viimeaikaisiin poliittisen ja hallinnollisen vallan väärinkäytöksiin.

c) Laatu ja tehokkuus

Osallistuminen voi myös tehostaa toimintaa. Usein esitetyn perustelun mukaan laajamittainen osallistuminen voi oleellisesti hidastaa ja lukkiuttaa päätöksentekoprosesseja. Laatuargumentissa on kuitenkin ensisijaisesti kyse palvelujen tarjonnan ja kysynnän kohtaamisesta. Kun kunnan palvelutuotannosta vastaavat toimijat tuntevat paremmin kuntalaisten tarpeet ja odotukset, voidaan palvelut kohdentaa juuri näiden tarpeiden mukaan. Laadun paraneminen seuraa siitä, että kuntalaiset saavat juuri tarvitsemiaan palveluita. Tehokkuusedut syntyvät palveluiden joustavasta järjestämisestä. Palveluiden käyttäjät voivat osallistumalla ottaa osan tuotantovastuusta, tai palveluiden järjestämisessä voidaan käyttäjiä kuulemalla soveltaa esimerkiksi erilaisia yhteiskäyttöratkaisuja.

Edellisen tiiviin analyysin perusteella voidaan tehdä joitakin johtopäätöksiä. Kansalaisten poliittinen osallistuminen on vähentynyt merkittävästi viime

vuosikymmenten aikana. Tätä kehitystä ovat vauhdittaneet sekä arvoilmapiirin muutos, individualisoituminen, että eräät rakenteelliset tekijät. Kehityksen vastapainona voidaan havaita joitakin uudenkaltaisia aktiivisuuden piirteitä. Ne suuntaavat osallisuutta kuitenkin tyypillisesti jo aktiivisille kansalaisille. Vaikuttaakin siltä, että osallistumisen ja vaikuttamisen kehittämistä olisi suunnattava erityisesti passiivisiin kansalaisryhmiin, jotta saataisiin kohennettua osallistumisen yleistilaa. Tämän ohella on luonnollisesti syytä myös kehittää ylipäätään kuntalaisille tarjolla olevia osallistumisen mahdollisuuksia.

Kuntalaisten osallistumisen kannalta on tärkeää tarjota mahdollisuuksia sekä asioiden valmisteluun ja rakentavaan keskusteluun että tyytymättömyyden ilmaisuun. Poliittiseen päätöksentekoon kuuluu tietty yleisen ja yhteisen edun määrittäminen. Tyytymättömyyden ilmaisu ei voi sisältää ehdotonta yksittäiselle kansalaiselle annettua veto-oikeutta. Esimerkiksi maankäytön hankalien kysymysten kohdalla normina tulisi lähinnä olla ”pienin mahdollinen haitta”. Mikäli esimerkiksi asuinalueelle annetaan oikeus määrätä täysin alueesta, voi seurauksena olla NIMBY-ilmiö (Not in my back-yard). Suora osallistuminen tulee siis valjastaa kunnalliseen päätöksentekoon niin, että mahdollisimman moni edellä esitetystä perusteluista (legitimaatio, kontrolli ja laatu) täyttyy. Osallistumisen menettelytavat kuitenkin voivat vaihdella suurestikin. Joissakin asioissa on hyvä pyrkiä kaikkien kuntalaisten kuulemiseen, toisissa asioissa huomio on kohdistettava juuri niihin kuntalaisiin, joita päätös koskee. Joissakin asioissa on riittävää kerätä tavalla tai toisella kuntalaisten mielipiteet (äänestäminen). Toisissa kysymyksissä taas on keskeinen elementti yhteinen keskustelu, muodossa tai toisessa.

Osallistumisen kehittämisen kannalta on tärkeää tarkastella myös sen seurauksia. Mikäli osallistuminen näyttää hyödyttömältä, se ei oletettavasti ole pitkäikäistä. Asian tekee kuitenkin monimutkaiseksi se, että kansalaisilla on erilaisia osallistumiseen liittyviä tavoitteita. Osaa osallistumiseen kannustavat pikemminkin sivuvaikutukset kuin itse päätarkoitus. Osalle taas osallistuminen on väline ajaa tiettyjä tavoitteita. Ne liittyvät yleensä kansalaisten omaan elämänpäiiriin ja lähiympäristöön.

Osallistumista perustellaan usein sen välinearvolla: Kun kuntalaiset osallistuvat nykyistä enemmän, he samalla tulevat poliittisesti aktiivisemmiksi, äänestysvilkkaus nousee ja luottamus poliittisiin instituutioihin kasvaa. Vaikka osallistuminen on sekä käytännön politiikan ja hallinnon että tutkijoiden asettama tavoite, eivät kaikki pidä osallistumisen lisäämistä kuitenkaan pelkästään hyvänä asiana (esim. Peters & Pierre 2000; Wiberg 2001). Kritiikin lähtökohdaksi voidaan ottaa perinteinen, edustuksellinen demokratia. Vaikka äänestysosallistuminen ja luottamus politiikkaan ovat vähentyneet, ilmiö voidaan tulkita myös normaaliksi asiaintilaksi. Ehkäpä kansalaiset ovat vain tulleet kriittisiksi politiikan toteuttajia ja poliittisia rituaaleja kohtaan, mutta politiikan tuotoksiin luotetaan edelleen. Saavathan julkiset palvelut kansalaisten laajan tuen. Ehkäpä ei myöskään ole realistista odottaa, että kansalaiset haluaisivat käyttää nykyistä huomattavasti enemmän aikaa yhteisten asioiden käsittelyyn. Toisaalta passiivisuuden kasaantuminen joihinkin erityisryhmiin antaa tukea tulkinnalle, jonka mukaan kehitys on huolestuttavaa ja toimenpiteitä tarvitaan.

2.2 Osallistuminen ja vaikuttaminen

Demokratia merkitsee kansanvaltaa ja paikallisella tasolla siten kuntalaisten valtaa kunnallisiin poliittisiin päätöksentekijöihin ja hallintoon nähden. Tästä laajasta lähtökohdasta käsin voidaan kunnallista demokratiaa pyrkiä kehittämään monin eri tavoin: esimerkiksi lisäämällä osallistumista vaaleihin, parantamalla päätöksentekijöiden edustavuutta tai kehittämällä valtuuston ja kunnallishallinnon työnjakoa ja valtasuhteita. Seuraavassa rajataan kohteeksi kuitenkin kuntalaisten suoraa osallistumista edellyttävät uudet osallistumis- ja vaikuttamismuodot. Kyse on siis ensisijaisesti sellaisista osallistumisen muodoista, joita ei suomalaisissa kunnissa ole vielä laajassa mitassa käytössä. Rajausta ei merkitse sitä, että nykyiset osallistumiskäytännöt (äänestäminen, aloitteet, yhteydenotto) olisivat merkityksellisiä. Suoraan osallistumiseen liittyy kuitenkin siinä määrin odotuksia, että on syytä tarkastella yksityiskohtaisesti, mistä niissä on kyse ja ennen kaikkea kuinka niiden sovittaminen yhteen nykyisten osallistumisjärjestelmien kanssa onnistuu.

Kuntalaisten osallistumisesta, osallisuudesta ja aktiivisuudesta puhutaan usein epäselvästi jättämällä täsmentämättä, mihin osallistumisella oikein pyritään. Osallistuminen ja vaikuttaminen eivät ole sama asia. Kuntalaiset voivat osallistua esimerkiksi asuinalueensa tilaisuuksiin vaikkapa tutustuakseen alueen muihin asukkaisiin tai saadakseen tietyn tilaisuuden tarjoaman informaation. Kyse on tällöin lähinnä paikallisyhteisön lujittamisesta, jolla luonnollisesti on merkitystä myös kunnallishallinnon kannalta. Varsinainen vaikuttaminen merkitsee kuitenkin osallistumista, jolla pyritään tuomaan kuntalaisten ääni aikaisempaa enemmän esille. Suoran osallistumisen perusteenahan on juuri epäily esimerkiksi perinteisen äänestämisen heikosta vaikuttavuudesta.

Kuntalaisten osallistuminen kunnalliseen päätöksentekoon on keskeinen osa edustuksellisen demokraattisen järjestelmän rakennetta. Vaikka kunnallinen päätöksenteko tapahtuu valtuustossa, hallituksessa ja lautakunnissa, jokaisella äänivaltaisella kuntalaisella on oikeus olla äänestämällä valitsemassa luottamushenkilöitä. Lisäksi muita keskeisiä osallistumistapoja ovat esimerkiksi aloitteet ja suora yhteydenpito luottamushenkilöihin (Pesonen & Riihinen 2002). Kunnan näkökulmasta puolestaan on tärkeää huomata kuntalain asettama velvoite kehittää kuntalaisten osallistumista ja tiedonjakoa. Vuoden 1995 kunnallislain muutoksella velvoitettiin kuntia kehittämään osallistumista pitemmälle. Lain muutos tarjosi erilaisia uusia tapoja, mutta niiden käyttöönotto jäi viime kädessä kuntien harkinnan varaan. Tuoreen katsauksen (Valtioneuvoston selonteko 2002) mukaan keinot eivät kuitenkaan ole levinneet laajasti käyttöön. (Aihetta käsitellään tarkemmin luvussa 5.1.)

Osallistumisella tarkoitetaan seuraavassa kuntalaisten suoraa osallistumista niin kunnalliseen päätöksentekoon kuin myös hallintoon. Osallistumisen kohteena on siten kunnallinen prosessi asioiden vireille tulosta päätösten toimeenpanoon asti. Prosessin osan mukaisesti vaihtelevat niin osallistumisen muodot kuin sisällötkin. Jonkin kunnallisen palvelun kohdalla kyse voi olla yksittäisestä palvelun käyttäjästä, kun taas kunnallispoliittiseen päätöksentekoon tulevan asian käsittelyyn osallistuu yleensä joukko kuntalaisia.

Näkökulmien rajaaminen voidaan tehdä usealla eri tavalla. Eräs mahdollisuus on rajata osallistumisen sisällön mukaan esimerkiksi toimintaosallisuus, tieto-osallisuus ja vaikutusosallisuus. Toinen mahdollisuus on erotella osallistumiskeinoja niiden taustateorioiden mukaan. Ståhlbergin (1996) mukaan taustateorioiksi voidaan katsoa liberalismi (keinoina valinnanvapaus, tuotekohtainen informaatio ja kuluttajan oikeudet), managerialismi (keinoina asiakaskyselyt, valitusjärjestelmät, palvelutakuut, kuntalaisfooromit ja muodollinen vuorovaikutus) sekä kommunitarismi (keinoina yhteisökeskustelut, käyttäjädemokratia ja hajautus).

Osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen tarkastelussa on hyödyllistä kytkeä keinot kunnalliseen valmistelun ja päätöksenteon prosessiin. Tämän kytkennän avulla voidaan parhaiten arvioida, millä tavoin uudet ja perinteiset vuorovaikutuksen muodot voidaan sovittaa yhteen ja mitä mahdollisia haittavaikutuksia uusilla keinoilla on paikallisen demokratian kokonaisuudessa. Osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen tarkastelu tapahtuu seuraavassa policy-analyttisessä viitekehyksessä. Viitekehys kuvaa poliittisen järjestelmän toimintaa vaiheittaisena prosessina (ks. Parsons 1995). Kyse on siis eräänlaisesta päätöksenteon kulusta.

Viitekehysten mukaan asiat etenevät poliittis-hallinnollisessa prosessissa seuraavasti:

- Asiat nousevat esille eri tavoin, esimerkiksi uuden lainsäädännön tai sääntelyn, kunnan päätöksentekijöiden tai kuntalaisten aloitteen perusteella. Suuri osa kuntien käsittelemistä asioista liittyy toiminnan ylläpitoon ja jatkuvuuteen, joten esityslistalle otettavat asiat tulevat yleensä kunnanhallinnosta.
- Seuraavassa vaiheessa esille noussutta asiaa valmistellaan selvittämällä mm. sen yhteyksiä muihin kunnallisiin toimintoihin sekä kustannusvaikutuksia ja sidosryhmien kantoja. Valmistelun päättyessä asia etenee päätöksentekoon. Valmistelun tuloksena voi myös olla asian hautaaminen.
- Päätöksenteossa valitaan joko esitetyistä vaihtoehdoista jokin tai, kuten tavallista, hyväksytään tai hylätään esitetty päätöksentekovaihtoehto. Asia saatetaan avata vielä uudelleen ja selvittää eri päätösvaihtoehtojen seurauksia, kustannuksia tai kannatusta. Päätöksenteko on yleensä kunnallispolitiikassa kollektiivista, joten on tärkeää saavuttaa päätöksentekoon osallistuvien poliittisten ryhmien kannatus. Päätöksenteossa asia pyritään muotoilemaan toimintaohjelmaksi ja sille osoitetaan voimavaroja.
- Muodollisen hyväksynnän saaneet asiat etenevät edelleen toimeenpanoon. Hallinnon aikaansaama toimenpide (output) on siis vastaus alun perin esille nousseeseen asiaan. Toimenpiteen voi suorittaa myös yksityinen organisaatio, tai vastuu toteutuksesta siirtyy kuntalaisille itselleen. Toimenpiteet saavat aikaan erilaisia vaikutuksia (outcome), jotka mahdollisesti aiheuttavat tarvetta uusiin päätöksiin. Näin prosessi käynnistyy alusta.

Prosessissa on toisin sanoen kyse yhtäältä kunnallispoliittisesta päätöksentekoprosessista ja toisaalta kunnallishallinnon vastuulla olevasta palvelutuotannosta. Tämän viitekehysten perusteella voidaan paikantaa erilaisia vaikutuskanavia.

Käytännössä kunnallisen päätöksenteon kulku ei ole aina näin lineaarinen. Kuntalaisten osallistuminen voidaan myös järjestää niin, että sama vaikuttamiskeino kohdentuu useampaan päätöksenteon vaiheeseen. Erilaiset neuvoa-antavat raadit, vaikkapa nuorten asioissa, voivat nimittäin sekä tehdä ehdotuksia ja antaa lausuntoja että seurata toimenpiteiden vaikutuksia. Käytetty kolmijako kuitenkin auttaa suhteuttamaan vaikutuskeinoja konkreettisiin tilanteisiin paremmin kuin jos puhuisimme vain osallistumisen kehittämisestä ilman kohdetta.

Kuntalaisten osallistumisen kehittämisessä on kysymys erilaisista vuorovaikutuksen muodoista, jotka antavat kuntalaiselle tähänastista suuremman vallan vaikuttaa kunnallisiin päätöksiin. Vaikutusvallan aste vaihtelee eri menettelytapoissa. Burns ym. (1994) käyttää jakoa konsultoihin ja kontrolloihin muotoihin.

- *Konsultoivat* menettelyt viittaavat sellaisiin käytäntöihin, joiden avulla kunnan eri toimijat jakavat kuntalaisille tietoa tai kuulevat kuntalaisia.
- *Kontrolli* puolestaan merkitsee sitä, että kuntalaisten mielipide tai tahto vaikuttaa sitovasti kunnan päättäjien valintoihin.

Konsultoinnin ja kontrollin välinen rajanveto ei kuitenkaan ole jyrkkä. Kuulemismenettelyssä tai vaikkapa median välityksellä esitetyt kuntalaisten mielipiteet saattavat vaikuttaa päätöksentekoon epäsuorasti. Käytännössä osallistumisen eri asteita voidaan hahmottaa Arnsteinin porrasmallin (ks. Burns ym. 1994) mukaan seuraavasti:

Vuorovaikutuksen heikoin muoto on *konsultointi*, joka merkitsee kunnallisten päättäjien pyrkimystä joko välittää tietoa kuntalaisille tai selvittää heidän mielipiteitään. Kunnalliset päättäjät ja valmistelijat eivät yleensä tunne riittävästi kuntalaisten tarpeita, odotuksia ja ajatuksia. Kunnallisvaalit esimerkiksi ovat kehittyneet siihen suuntaan, että ne eivät juurikaan anna vahvaa sisällöllistä perustaa päätöksenteolle (Ståhlberg 1996; Montin 1998). Pitkälle ammatillistunut kunnallishallinto puolestaan seuraa pikemminkin ylhäältä tulevia ohjeita kuin asiakkaiden tarpeita.

Käytännössä valtaosa kunnista pyrkii ainakin jollain tavoin selvittämään kuntalaisten odotuksia ja tarpeita myös vaalien välillä. Erilaisina vuorovaikutuksen muotoina voivat tulla kysymykseen esimerkiksi valtuutettujen ja lautakuntien jäsenten tapaamiset kuntalaisten kanssa, avoimet kokoukset ja avoin tiedottaminen jo asioiden valmisteluvaiheessa. Kunnanhallinnon osalta lähentäminen merkitsee lähtökohtana avoimuutta. Yksittäisten virkamiesten tulisi siis päätöksiä valmistellessaan olla yhteydessä kuntalaisiin ja toisaalta olla aina valmiita vastaamaan kysymyksiin. Muotoina voivat olla yhteissuunnittelu, informaatiotilaisuudet, palautejärjestelmät ja erilaiset kyselyt. Yhteistä tälle vuorovaikutustavalle on tiedonhankinnan ylhäältä ohjautuvuus. Vaikuttavuuden kannalta voidaan myös todeta, että kunnallisilla päättäjillä ei tässä mallissa ole velvollisuutta noudattaa kuntalaisten mielipiteitä.

Toisen päätyypin muodostaa kuntalaisista itsestään lähtevä osallistuminen. Tässä mallissa yksittäinen kuntalainen tai ryhmä pyrkii erilaisin perustein välittämään oman näkemyksensä kunnan päätöksentekoon. Kysymys on ainakin periaatteessa vaikuttavasta osallistumisesta. Vaikuttamisen muotoina ovat aloite, adressi tai vaikkapa yhteydenotto kunnan virkamieheen tai päättäjään. Yhteistä

vuorovaikutukselle on se, että viime kädessä päätöksen tekee luottamushenkilö tai virkamies.

Kolmannen ryhmän muodostavat yhteistä päätöksentekoa merkitsevät muodot. Perusteena näille voi olla kunnan päättäjien halu pitää jatkuvaa yhteyttä kuntalaisiin ja/tai palveluiden käyttäjiin tai aktiivisten kuntalaisten pyrkimys. Vaikuttamisen käytännön muotoina ovat lautakunnan kuntalaisjäsenet, yhteissuunnittelu ja palvelun tuottamisen yhteisvastuu. Oleellista on kuntalaisten tasavertainen tai ratkaiseva rooli päätöksenteossa suhteessa luottamushenkilöihin ja virkamiehiin. Suomessa ei näin pitkälle menevää vuorovaikutusta ole sovellettu kovinkaan paljon.

Neljäs vuorovaikutuksen malli merkitsee kuntalaisten kontrollia, tehtävien ja vastuun siirtoa kunnan toiminnoista kuntalaisille. Käytännössä tämä tarkoittaisi kunnan osa-alueen itsenäistä toimintaa (kuntaa kunnassa) tai vastaavasti jonkin kunnallisen palvelun siirtämistä kuntalaisten tai käyttäjien vastuulle. Vaikuttamisen kannalta kysymys on monitahoinen. Vaikuttamisella pyritään ensisijaisesti tuomaan kuntalaisten ääni entistä enemmän esille. Toiminnan siirtäminen kuntalaisten itsensä vastuulle merkitsee tässä suhteessa uudenlaista tilannetta. Kovin laajamittainen kuntalaisten omavastuu ei käytännössä ole toimiva ratkaisu, perustuvathan nykyiset hyvinvointivaltion tehtävät suurelta osin pitkälle vietyyn ammatilliseen osaamiseen. Jonkinlainen omavastuu palveluista voi kuitenkin kehittää paikallisyhteisöjen (asuinalueiden, kylien) sosiaalista pääomaa.

Vuorovaikutuksen eri asteet mahdollistavat erilaisia osallistumisen muotoja tai menettelytapoja. Yleistä mielipidettä voidaan kartoittaa vaikkapa postikyselyllä tai avaamalla kunnan kotisivulle palautekanava. Yhteispäätöksenteko taas rajaa osallistuvien kuntalaisten joukon lähinnä käyttäjiin tai asianosaisiin. Uusien osallistumistapojen tarkastelun yhteydessä onkin tärkeää kiinnittää huomiota siihen, kenelle osallistuminen on mahdollista ja kuinka osallistuvien kuntalaisten ryhmä edustaa muita. Toinen tärkeä kysymys, jota edellä jo sivuttiinkin, koskee osallistumisen nivoutumista olemassa oleviin valmistelun ja päätöksenteon rakenteisiin. Kyse on siis työnjaosta perinteisen edustuksellisen päätöksenteon ja uusimuotoisen osallistumisen välillä.

Kaikkien uusien osallistumiskeinojen kohdalla on syytä kysyä, kenen ääntä ne tuovat esille. Esimerkiksi kuulemismenettelyissä päätöksentekijän on harkittava, kuinka laajaa kuntalaismielipidettä kannanotto edustaa (esim. äänestysprosentti, adressin allekirjoittaneiden määrä). Mikäli taas kyseessä on jotakin asiakokonaisuutta käsittelevä kokous tai paneeli, voidaan katsoa, missä määrin esiin tulleet mielipiteet heijastavat yleisempää kuntalaisten mielipidettä. Vaikutusmuodon mukaan voidaan esimerkiksi edellyttää, että koulun johtokunnan valitsemiseksi tulee pitää yleinen vanhempien kokous, jolle voidaan asettaa vähimmäisosallistujamäärä, tai että vanhempien edustajat valitaan vain määrääjäksi, jonka jälkeen valitaan uudet edustajat.

Edustavuuteen liittyy myös kysymys laajamittaisen osallistumisen aikaansaamisesta. Vaikka lähtökohtana on huoli kansalaisten vieraantumisesta, passiivisuudesta ja heikosta luottamuksesta politiikkaa kohtaan, ei tavoitteeksi voida asettaa kuntalaisten velvollisuutta osallistua. Joissakin asioissa olisi tärkeää saada esille mahdollisimman kattava kuva kuntalaisten käsityksistä. Phillipsin (1996)

mukaan uusien osallistumismuotojen käytössä voi joskus olla keskeistä saada ylipäätään uusia ääniä esille, erityisesti jos on syytä epäillä, ettei kyseisen kuntalaisryhmän tai kunnan osa-alueen asioista tiedetä tarpeeksi. Esimerkiksi ympäristökysymyksissä voidaan lautakunnan edustaman tiedon täydentämiseksi antaa laajallekin kuntalaisjoukolle mahdollisuus tuoda näkökohtia esille. Vaikuttaminen ei kuitenkaan saa merkitä yksittäisen tai kapea-alaisen mielipiteen ylikorostumista.

Kapea-alainen osallistuminen välittää yksittäisiä mielipiteitä, kun taas kunnallispolitiikassa on kyse ensisijaisesti mielipiteiden sovittamisesta yhteen. Kysymys on osallistumisen sisällöstä. Osallistumisen kautta voidaan toki välittää päätöksentekoon sekä yksittäisiä että yleisiä mielipiteitä, sekä ehdotuksia että valituksia, mutta kuntalaisten osallistuminen tulee kuitenkin viime kädessä kytkeä yhteiseen päätöksentekoon. Eri osallistumis- ja vaikuttamiskeinot vaihtelevat sen suhteen, korostavatko ne yksittäistä vai yleistä näkökulmaa. Esimerkiksi palvelun käyttäjälle annettu vaikutusvalta painottaa yksittäisiä intressejä, mutta tämänkin vaikutusvallan tulisi olla sovitettu kunnallisten palveluiden yleiseen viitekehykseen.

2.3 Uudet osallistumiskeinot ja edustuksellinen järjestelmä

Uusien osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kohdalla on syytä myös pohtia niiden sovittamista yhteen perinteisen, edustuksellisen poliittis-hallinnollisen järjestelmän kanssa. Yhteen sovittamisen ei periaatteessa tarvitse tuottaa ongelmaa, onhan suoran osallistumisen tarkoituksena mahdollistaa kuntalaisten äänen entistä parempi kuuluminen niin kunnallisessa päätöksenteossa kuin palvelutoiminnassakin. Kysymystä on kuitenkin syytä tarkastella yksityiskohtaisesti, sillä kirjallisuudessa on viitattu erilaisiin yhteen sovittamisen ongelmiin.

Edellä viitattiin jo käyttäjädemokratian individualistiseen luonteeseen sekä markkinamuodon ja julkisten palveluiden jännitteeseen. Kun asiakassuhdetta kehitetään kunnallisissa palveluissa yritysmaailman mallin mukaan, voi vastaan tulla vaikeasti ratkottavia ongelmia. Yrityksen toimintalogiikkaan kuuluu asiakaskunnan segmentointi ja hyvien asiakkaiden palkitseminen. Kunnallisissa palveluissa puolestaan on lähtökohtana kaikkien asiakkaiden tasavertainen palveleminen. Yrityksen toimintaan kuuluva valinnanvapaus voi myös tuottaa ongelmia kunnallisella puolella, onhan esimerkiksi lasten päivähoidossa jatkuvuudella tärkeä merkitys. Ongelmia voivat tuottaa myös käyttäjäedustajien ja ammattilaisten vuoropuhelun vaikeudet. Asiakassuhde terveydenhuollossa ei voine merkitä sitä, että asiakas päättää, mitä hoitoja hän tarvitsee, vaan esimerkiksi eri hoitomuotojen punnintaa.

Keskeinen kysymys osallistumisen vaikuttavuuden kohdalla on sen nykyiseen päätöksentekoon tuoma lisäarvo. Edellä tarkastellut osallistumisen perusteet voidaan ymmärtää eräänlaiseksi hyötynäkökohdaksi, mutta asian jäsentäminen vaatii syvällistä kunnallisen päätöksenteon ja osallistumisen välisen suhteuttamisen analyysia. Kyse on kuntalaisten osallistumisperusteiden lisäksi myös kunnallisten luottamushenkilöiden ja virkamiesten käsityksistä.

Lowndesin ym. (2001 a) mukaan englantilaisten kuntien päätöksentekijät pitivät osallistumisen hyötynä ennen kaikkea sekä päätösten että palveluiden laadun paranemista. Kyse on siis lähinnä legitimitetti- ja laatuargumenteista. Vastauksissa ei siis heijastu huoli ruohonjuuritason tiedon puutteista tai, ymmärrettävästikään, kuntalaisten harjoittaman kontrollin tarpeesta. Vastaavasti ongelmina nähtiin osallistumisen aiheuttama epärealististen odotusten lisääntyminen sekä päätöksenteon hidastuminen. Vastaajat eivät kuitenkaan pitäneet näitä tekijöitä niin vakavina, ettei kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia tulisi lainkaan kehittää. Niitä pidettiin pikemminkin haasteina. Vaikuttaakin siltä, että vaikka kuntalaisten osallistumisen kehittämällä on vahvat perusteet ja myös konkreettisia osallistumisen välineitä on esitetty, liittyy osallistumisen käytännön järjestämiseen ja erityisesti sen suhteeseen nykyiseen päätöksentekojärjestelmään myös erilaisia jännitteitä.

Kyse on myös siitä, millaisia edellytyksiä kuntalaisilla on tehdä päätöksiä yhdessä poliitikkojen tai virkamiesten kanssa. Yhteispäätöksenteko esimerkiksi ei merkitse päätöksentekoa samalta lähtöviivalta, vaan kysymys on työnjaosta, jossa kuntalaisedustajilla on oma roolinsa ja poliittisilla päättäjillä sekä virkamiehillä omansa. Osallistumisen kehittämisessä on suurelta osin kyse tämän työnjaon hiomisesta ja toimijoiden keskinäisistä painoarvoista.

Eräs mahdollisuus hahmottaa osallistumista on erottaa toisistaan suuri ja pieni demokratia. Kyse ei siis ole lähentymisestä tai yhteispäätöksenteosta vaan eriytymisestä. Kun suuri demokratia viittaa perinteiseen päätöksentekoon, merkitsee pieni demokratia henkilökohtaisten asioiden hoitoa. Sen muotoina voivat olla alueellinen hallinto tai vaikkapa kyläkoululle annettu autonomia, yleensä kuitenkin määrättyissä puitteissa. Erottelu ei kuitenkaan ole toimiva kaikissa tilanteissa. Pienet, henkilökohtaiset asiat muodostavat viime kädessä suuret asiat, ja vaikuttavan osallistumisen tulee merkitä pienen ja suuren demokratian sovittamista yhteen.

Kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen kehittäminen edellyttää laaja-alaista ja syvällistä osallistumiskeinojen tarkastelua. Kysymykseen palataan seuraavissa luvuissa. Nyt on aika siirtyä tarkastelemaan joitakin näistä välineistä.

3 Osallistumisen uudet keinot

3.1 Johdanto

Eri puolilla Eurooppaa on käynnissä lukuisia mielenkiintoisia ja innovatiivisia osallistumisen kehittämisen menetelmiä. Seuraavassa tarkastellaan joitakin tällaisia menettelyjä ja arvioidaan niiden toimivuutta ja mahdollisia rajoitteita. Kyse on otoksesta, sillä kattavan kuvan saaminen kokonaisuudesta on vaikeaa. Ajan-kohtainen kehittämis- ja tutkimusalue kehittyy myös nopeasti.

Kuntalaisten osallistumisen kehittämisestä kantavat usein vastuuta valtioliset toimijat, kuten ministeriöt, hallitukset ja edustuslaitokset. Myös tutkijat ovat aktiivisesti etsineet keinoja osallistumisen lisäämiseksi. Esimerkiksi Ruotsissa, Tanskassa, Isossa-Britanniassa ja Alankomaissa on viime vuosina toteutettu laajoja demokratiaohjelmia. Vastaavasti valtio-opin ja hallintotieteen aloilla on useissa yliopistoissa perustettu erityisiä paikallisdemokratian tutkimusyksiköitä, jotka ovat monipuolisesti pureutuneet tähän ajankohtaiseen kysymykseen.

Ruotsin hallitus toteutti 1990-luvun lopulla laajan demokratiaselvityksen, jonka yhteydessä on julkaistu kymmenittäin ruotsalaista demokratiaa eri näkökulmista tarkastelevia tutkimuksia (ks. www.demokratitorget.gov.se). Selvityksen loppumietinnön (SOU 2000:001) mukaan ruotsalaiset kunnat ovat 1980- ja 1990-luvulla pyrkineet parantamaan osallistumista mm. perustamalla kunnanosaelimiä ja lisäämällä käyttäjien valtaa. Kolmantena muotona on annettu kuntalaisille oikeus valita haluamansa palvelu.

Ruotsissa on 1990-luvun puolivälistä lähtien kunnilla ollut oikeus pitää avoimia lautakuntakokouksia. Kuitenkin vain 30 kuntaa on käytännössä tehnyt tämän mahdolliseksi. Kaiken kaikkiaan demokraattiset työmuodot ovat melko harvinaisia. Kolmasosa kunnista ei välittänyt radio- tai TV-lähetystyöskäytä valtuuston kokouksista, suurimmalla osalla ei ollut avoimia lautakuntakokouksia, kaksi kolmasosaa ei käyttänyt julkisia kyselytilaisuuksia, ja noin puolet ei käyttänyt kuntalais- tai käyttäjäkyselyjä.

Kunnallislain uudistamista pohtinut komitea sai työnsä valmiiksi 2001 (SOU 2001:48). Komitea päätyi loppumietinnössään seuraaviin suosituksiin:

- Valtuuston asemaa on vahvistettava.
- Kunnallisen kansanäänestyksen voi panna alulle 10 % äänioikeutetuista.
- Aloiteoikeus kunnan jäsenille, myös lapsille ja nuorille.
- Julkista valvontaa mm. ulkoistettujen palveluiden ja vapaakoulujen kohdalla lisättävä.
- Lisää avoimia kokouksia (valtuusto ja lautakunnat).

Myös Ruotsin oikeusministeriö toteuttaa parhaillaan laajaa demokratiaohjelmaa Tid för Demokrati, joka liittyy yleisen äänioikeuden 80-vuotisjuhliin. Ohjelma koostuu useasta osasta. Erityisen mielenkiintoinen osio kuntalaisten osallistumisen kannalta on erityinen tuki demokratiakehitykselle. Tukea jaetaan hankkeille, joilla on hyvät leviämismahdollisuudet ja jotka pyrkivät parantamaan osallistumista demokraattisessa prosessissa. Hankkeiden tulisi myös painottaa tavoittamaan nykyisellään passiivisia kuntalaisryhmiä. Vuoden 2001 loppuun mennessä ministeriö oli vastaanottanut jo 800 hakemusta ja jakanut noin sadalle hankkeelle 13 miljoonaa kruunua. Ruotsalaiset suositukset ja painotukset näyttävät rajaavan suhteellisen perinteisiä kanavia osallistumiselle ja vuorovaikutukselle. Demokraattisella prosessilla viitataan edustuksellisen järjestelmän kautta tapahtuvaan vaikuttamiseen, jolloin äänestysosallistuminen ja toimijoiden keskinäinen vuorovaikutus nousevat avainasemaan.

Toisaalta ruotsalaisissa kunnissa sovelletaan käytännössä monia erityyppisiä vuorovaikutuksen muotoja. Montinin (1998) mukaan erityisesti seuraavat menettelytavat ovat vaihtelevassa määrin käytössä:

- kunnanosalautakunnat
- valtuuston avoimet työtavat
- kunnalliset kansanäänestykset ja aloitteet
- kansalaispaneelit
- valinnanvapausdemokratia
- kollektiivinen käyttäjävaikuttaminen
- paikallisyhteisön tukeminen.

Näitä menettelytapoja tarkastellaan yksityiskohtaisemmin seuraavissa luvuissa. Yhteistä eri muodoille on se, että ne ovat vielä suhteellisen harvinaisia.

Norjassa käynnistettiin vuonna 1995 osallistumisohjelma alhaisen kunnallisvaalien äänestysprosentin havahduttamina. Ohjelmasta vastasi Norjan kuntaliitto (Kommunenenes Sentralforbund), ja sen myötä käynnistettiin 23 hanketta eri puolilla maata. Hankkeiden sisältö vaihteli suurestikin, ja yhteensä voitiin erottaa toisistaan 7 erilaista teemaa. Ne olivat puoluepoliittisen toiminnan kehittäminen, käyttäjäosallistuminen, kunnan osa-alueiden hankkeet, julkisen harkinnan paneelit, erityisryhmähankkeet, kestävän kehityksen hankkeet ja tietotekniikkaa hyväksi käyttävät hankkeet (Aars 2003; Aars & Kettunen 2004).

Isossa-Britanniassa sikäläinen kuntaministeriö DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions) seuraa ja ohjaa kuntia osallistumisen kehittämisessä. Tuoreen muistion (DETR 2001) mukaan paikallisen demokration kehittämisessä on seuraavat kolme tärkeää painopistettä:

- Luottamushenkilöillä ja virkamiehillä on velvollisuus olla yhteydessä kuntalaisiin.
- Vaaleja on järjestettävä nykyistä useammin.
- Äänestysmenettelyjä on kehitettävä.

Erityisesti ensimmäinen ja viimeksi mainittu osio ovat mielenkiintoisia tämän tutkimuksen teeman kannalta. Erityisten ryhmien (mm. nuorten, liikuntavammaisten) äänestysvilkkauden parantamisen ohella kuntia nimittäin kannustetaan kokeilemaan myös sähköistä äänestämistä, siirtyviä äänestyspaikkoja, äänestysajan pidentämistä tai koko äänestyksen toteuttamista postitse. Verrattuna suomalaiseseen viimeaikaiseen kehitykseen keinot vaikuttavat varsin radikaaleilta.

Isossa-Britanniassa on tuoreen katsauksen (Lowndes ym. 2001 a) mukaan erilaisten uusien vuorovaikutustapojen käyttö jo varsin yleistä. Menettelyt voidaan jakaa viiteen eri ryhmään seuraavasti:

- kuluttajamallit
- foorumimallit
- konsultatiiviset mallit
- deliberatiiviset mallit
- perinteiset mallit.

Kyseisistä menettelytavoista erilaiset kuluttajamallit ovat yleisimpiä, mutta kaiken kaikkiaan jopa kolme neljäsosaa kunnista on käyttänyt useampaa kuin yhtä näistä menettelyistä. On myös huomattava, että erityyppisillä kunnilla on erilaisia käytötapoja. Käyttö on myös lisääntymässä, ja motiivina on ennen kaikkea päätösten ja palveluiden laadun parantaminen. Toimintaan liittyy myös erilaisia esteitä, kuten resurssien ja ajan puute, ja niinpä monet kunnat käyttävätkin eri menetelmiä eri vuosina. Tutkijat päättelivät, että osallistumisen järjestämisestä on ohjannut pikemminkin kuntien tarve hankkia lisää tietoa ja parantaa päätöksenteon laatua kuin kohentaa kuntalaisten aktiivisuutta tai lisätä luottamushenkilöihin kohdistuvaa valvontaa.

Tanskassa (Bogason 2001) kuntalaisten osallistumisen kehittäminen on ollut Pohjoismaiden mittakaavassa vireintä. Kehittämistä on tukenut laajamittainen tutkimus, ja myös käytännön tasolla on tapahtunut paljon. Vuoden 1997 alussa säädettiin lasten päiväkotien sekä vanhustenhuollon laitosten johtokuntiin pakollinen käyttäjäedustus. Muita tanskalaisten kuntien soveltamia uusia menettelyjä ovat olleet

- kunnanosavaltuustot
- palautejärjestelmät
- vapaaehtoistyön kehittäminen
- erilaiset kokeilut ja projektit
- markkinamaiset mallit.

Kun edellisen tarkastelun pohjalta lähdetään katsomaan erilaisia osallistumisen ja vaikuttamisen malleja, voidaan viitekehyksenä pitää kunnallisen poliittis-hallinnollisen prosessin vaiheita. Siten seuraavassa tarkastellaan erikseen asioiden prosessoinnin ja mielipiteen ilmaisun menetelmiä ja toisaalta palveluiden tuottamiseen liittyviä käyttäjälähtöisiä menetelmiä. Lisäksi oman näkökulmansa tarjoaa hajauttaminen, jossa kuntalaisia lähemmäksi voidaan tuoda niin valmistelua kuin palvelutuotantoakin.

Mallilla tarkoitetaan seuraavassa osallistumisen ja vaikuttamisen menettelytapaa, joka voidaan kuvata suhteellisen selkeästi. Kutakin tällaista mallia tarkastellaan useasta eri näkökulmasta.

Peruskysymyksiä mallin analysoinnissa ovat seuraavat neljä:

- Kuka voi osallistua?
- Mihin osallistumisella pyritään?
- Toimiiko malli tarkoitettulla tavalla?
- Mitä sivuvaikutuksia tai rajoitteita mallilla on?

Uusissa osallistumismuodoissa on kyse yksinkertaisesti siitä, että nykyiselle edustukselliselle kunnalliselle järjestelmälle voidaan kehittää erilaisia täydennyksiä. Kun sitten katsotaan yksittäistä, täydentävää muotoa, on pyrittävä monipuolisesti arvioimaan, millä tavoin se palvelee tarkoitustaan. Esimerkiksi kunnallinen kansanäänestys tarjoaa suhteellisen avoimen osallistumismahdollisuuden kaikille (äänestysikäisille) kuntalaisille. Osallistumisella pyritään saamaan kuva muodollisia päättäjiä huomattavasti laajemman äänestäjäjoukon kannoista asian suhteen. Kolmannen kriteerin kohdalla ilmenee kuitenkin mallin eräs rajoite. Jotta äänestäjien mielipide, tai mielipiteiden jakautuminen, saataisiin selvästi esille, tulisi äänestyksen vaihtoehdot asettaa erityisen selkeästi. Selkeä ja tiivis kysymys ei mahdollista usein riittävää kuvaa päätöksenteon kohteena olevasta asiasta. Jos taas laadittaisiin monimutkaisempia kysymyksiä, päättäjien mahdollisuus tulkita vastauksia kasvaisi. Sivuvaikutuksena kansanäänestyksessä voi olla joko äänestäjien turhautuminen, mikäli heidän antamaansa neuvoa ei noudateta, tai politiikan muuttuminen lyhytjänteisemmäksi, mikäli kansanäänestystä vaaditaan liian usein.

On tärkeää myös arvioida osallistumistavan toimivuutta sen omassa käytöympäristössä. Esimerkiksi markkinamuotoisen palvelutuotannon kohdalla on syytä kysyä, onko kuluttaja-rooli relevantti käsite myös kunnallisessa toiminnassa. Kuluttaja-käsite viittaa suhteellisen vahvaan rooliin. Kuluttaja voi valita tuotteen, neuvotella hinnasta, vaatia ja saada hyvitystä viallisesta tuotteesta. Toisaalta markkinatilanteessa kuluttaja voi olla myös voimaton esimerkiksi ohjaamaan tuotannon ehtoja, vaikuttamaan hintojen kehitykseen tai saamaan kaikissa tilanteissa kohtuullista hyvitystä.

Seuraavassa esitellään yksityiskohtaisemmin kolmea eri näkökulmaa osallistumisen kehittämiseen. Näkökulma merkitsee sitä, että kunkin sellaisen sisältä voidaan löytää erilaisia konkreettisia menettelytapoja. Näkökulmat pyrkivät siten tarjoamaan suhteellisen kattavan kuvan ajankohtaisista ja innovatiivisista osallistumisen keinoista eri puolilla Eurooppaa. Tässä yhteydessä on myös tärkeää huomauttaa, että kuten Suomessa myös muualla Euroopassa päähuomio kehittämisessä kohdistuu kuitenkin perinteisiin, vaaliosallistumisen ja kuntavetoisen tiedonhankinnan muotoihin. Uusia keinoja hyödynnetään siis vielä vähän, ja kuten seuraavassa havaitaan, niihin liittyvien rajoitusten vuoksi keinojen nauttima kannatus on vielä rajallista.

Ensinnäkin kuntalaiset voivat vaikuttaa asioiden esilletuloon eli nk. kunnallispolitiikan esityslistaan. Vaikutuskanavia ovat kuntalaisten ääntä eri tavoin esille nostavat menettelyt kuten aloite, kansanäänestys, e-demokratia ja kuntalaisraadit. Osallistuminen voidaan myös kytkeä asioiden valmisteluun tai ongel-

mien yhteiseen pohdintaan erityisten paneelien tai istuntojen muodossa (nk. deliberatiiviset istunnot). Näissä on kyse ennen kaikkea ristiriitoja herättävien kysymysten yhteisestä sovittelusta.

Toiseksi, kuntalaiset voivat vaikuttaa palvelutuotantoon. Tämän vaikutuskanavan sisällä on myös erilaisia vaihtoehtoja. Palvelutuotantoa koskevaan päätöksentekoon voidaan kytkeä kuntalaisedustus. Kuntalainen voi toimia myös kuluttajan ominaisuudessa ja valita mieluisia palveluita. Osallistumiseen tulee kytkeä myös palvelutapahtuman yhteydessä tapahtuva palvelun tarjoajan ja asiakkaan välinen kohtaaminen. Kyse on tällöin siitä, millaisen roolin asiakas saa itse palvelun hetkellä ja toisaalta, millaiset mahdollisuudet palveluun tyytymättömällä asiakkaalla on vaikuttaa kysymykseen jälkikäteen.

Kolmas näkökulma osallistumiseen kohdentuu alueelliseen hajauttamiseen. Hajauttaminen voidaan toteuttaa joko alueellistamalla kunnallista päätöksentekoa ja palveluita tai vaihtoehtoisesti osoittamalla tietyn toiminnon vastuu kuntalaisille. Osallistumisen kehittäminen merkitsee tässä tapauksessa päätöksenteon tuomista lähemmäs kuntalaisia.

Seuraavissa alaluvuissa esitettävät esimerkit edustavat vain pientä osaa kunnissa eri puolilla Eurooppaa käytettävistä malleista. Tarkoitus onkin lähinnä kuvata osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen monipuolisuutta ja hakea erityisesti sellaisia keinoja, joita ei nykyisellään ole suomalaisissa kunnissa yleisesti käytössä.

3.2 Kuntalaisten mielipiteiden kanavointi

3.2.1 TAUSTA

Osallistumisessa on suurelta osin kyse tiedon välittämisestä. Kuntalaiset tarvitsevat lisää tietoa kunnallisesta valmistelusta ja päätöksenteosta. Kunnan edustajat puolestaan tarvitsevat parempaa tietoa kuntalaisten arkipäivästä ja tarpeista. Informaatioyhteiskunnan aikaan onkin luontevaa kehittää välineitä juuri näihin tarkoituksiin. Kuntalaisten mielipiteitä voidaan kartoittaa hyvin moninaisin menetelmin. Perinteiseen kunnalliseen järjestelmään ei varsinaisesti ole kuulunut kuntalaisten mielipiteiden kartoitus, ainakaan systemaattisella tavalla. Kyse on ollut lähinnä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteydenpidosta kuntalaisiin, joukkotiedotusvälineiden kautta tapahtuvasta mielipiteiden välityksestä sekä järjestötoiminnan kautta kumpuavasta tiedosta. Seuraavassa tarkastellaan kuitenkin enemmänkin suhteellisen organisoituja ja pysyviä tapoja kartoittaa mielipiteitä. Esimerkkejä tarjoavat erilaiset informaatioteknologian sovellukset, erityisesti kuntien kotisivut, erilaisten kohderyhmien mielipiteiden kartoitus paneelien muodossa sekä jo nykyisenkin lainsäädännön mahdollistama kunnallinen kansanäänestys.

Nykyinen informaatioteknologia tarjoaa lukuisia välineitä tiedon siirtoon molempiin suuntiin. Kuntien kotisivut ovat kehittyneet voimakkaasti viime vuosina. Uutena piirteenä niissä ovat interaktiivisuuden mahdollistavat palautejärjestelmät. Käytännössä sovellukset ovat vielä suhteellisen alkeellisia ja menette-

lyt, joissa ”sisään jätettyä” kannanottoa todella prosessoitaisiin hallinnon sisällä tai, vielä pitemmälle vietyä, julkisella (web)foorumilla, ovat vielä harvinaisia.

E-demokratialla viitataan usein uudenlaisiin mahdollisuuksiin mielipiteen ilmaisemiseksi sekä päätöksentekijöiden mahdollisuuksiin saada ja antaa tietoa entistä paremmin. Uusi teknologia ei kuitenkaan välttämättä muuta radikaalisti kunnallisten toimijoiden ja kuntalaisten välistä vuorovaikutusta. Erään käsityksen mukaan demokratiaan ei sovi lainkaan täysin yksilöllinen mielipiteen ilmaiseminen, vaan demokratia edellyttää keskustelua, joten Internetin välityksellä kulkevat viestit vain täydentävät tätä keskustelua.

Myös kansalaispaneelien avulla voidaan pyrkiä mielipiteiden esille tuomiseen ja yhteen sovittamiseen. Suomalaisetkin kunnat ovat viime vuosina perustaneet erilaisia raateja ja neuvostoja pohtimaan jonkin toiminnan tai sektorin asioita. Tällaisia ovat esimerkiksi vanhus- ja vammaisneuvostot ja nuorisoraadit. Jäsenyys näissä määräytyy yleensä asianosaisuuden mukaan, ja se painottuu järjestöihin ja viranomaisiin. Tyypillistä on myös edustajien mielipiteiden jonkinlainen yhtenäisyys. Kyse on tällöin lähinnä erilaisista areenoista, joilla keskustellaan ja haetaan yhteisiä kantoja. Raateihin voidaan koota samojen ongelmien kanssa työskenteleviä toimijoita laajastikin, ja siten on mahdollista saavuttaa yhteistyön avulla myös toiminnan tehostumista.

Kysymys koskettaa läheisesti eri mielipiteiden ja preferenssien sovittamista yhteen. Kaikkien osallistumismuotojen haasteena on nimittäin tuoda yksi uusi nimittäjä jo ennestään mutkikkaaseen kunnalliseen päätöksentekoon. Jos jo kunnalliset toimijat (valtuustoryhmät, virkamiehet, sidosryhmät) ovat erimielisiä asioista, niin kuinka tilanteeseen vaikuttaa uusien kantojen mukaan tuominen? Auttaako kuntalaismielipide selvittämään asioita vai monimutkaistaako se niitä? Vastaus riippuu olennaisesti mielipideaineksen käsittelystä. Mikäli perustetaan vain keskustelusivu, jolla saa vapaasti ilmaista mielipiteensä, vaaditaan runsaasti voimavaroja työstämään ainesta. Parempi tapa on luoda keskustelupalsta, joka toimii vuorovaikutteisesti: sisään jätettyä ainesta tiivistetään, ja keskustelijat voivat esittää kysymyksiä myös toisilleen. Tällaiset sivut ovat vielä harvinaisia.

Missä määrin kunnissa voidaan sitten kuulla kaikkien mielipide? Perinteinen eurooppalainen malli tässä asiassa on sveitsiläisten kantonien käytäntö kutsua koolle kaikki asukkaat. Käytäntöä sovelletaan vieläkin kahdessa kantonissa (Appenzeller Innerrhoden ja Glarus). Käytännössä kaikkien kuuleminen fyysisesti samalla paikalla voisi olla mahdollista pienissä suomalaisissa kunnissa. Erään mahdollisuuden soveltaa mallia tarjoaa juuri uusi teknologia. Mikäli kaikilla kuntalaisilla on käytössään yhteys kuntaan, voidaan järjestää kyselyjä aina tarvittaessa ja pitää kuntalaisiin eräänlaista jatkuvaa yhteyttä (on-line-demokratia).

3.2.2 ESIMERKKEJÄ

Tässä jaksossa tarkastellaan joitakin esimerkkejä kuntalaisten mielipiteen kartoituksesta. Esimerkit koskevat kunnallisia kansanäänestyksiä sekä erilaisia kuntalaispaneeleita.

Kuten Suomessa myös muualla Euroopassa kunnallisia kansanäänestyksiä on käytetty vain harvoin. Montinin (1998) mukaan kysymys on ollut Ruotsissa

esillä jo 1950-luvulta, mutta kunnallinen kansanäänestys on vasta äskettäin otettu kunnallislakiin. Vuoden 1994 lain mukaan valtuuston on harkittava neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä, jos vähintään 5 % kuntalaisista sitä vaatii. Kunnat eivät ole kuitenkaan olleet erityisen innostuneita kysymyksestä. Syksyn 1998 mennessä oli tehty noin 40 aloitetta, jotka lähes kaikki torjuttiin (vain Uddevallassa on järjestetty äänestys maankäytöstä). Eräässä tutkimuksessa kysyttiin 1 100 valtuutetulta, miten demokratiaa voisi kehittää, ja vastaajista kolmanneksen mielestä kansanäänestykset ovat yksi käyttökelpoinen keino.

Tanskassa on kunnallisissa kansanäänestyksissä yleensä ollut vilkas osanotto. Vuosina 1970–1997 järjesti 77 kuntaa kansanäänestyksen. Niistä 100 oli lakisääteisiä ja 59 vapaaehtoisia. Vuoteen 1988 asti kansanäänestykset käsittelivät suurimmaksi osaksi koulujen sulkemisia. Sen jälkeen ovat maankäytön suunnittelu ja tieasiat hallinneet esityslistaa. Merkille pantavaa on, että yhteensä 159 kansanäänestyksestä vain 11 on kattanut koko kunnan alueen. Tanskassa kansanäänestystä on siis käytetty rajatuissa kysymyksissä selvittämään toimenpiteen kohteena olevan väestöryhmän kantoja. (Bogason 2001.)

Muita tanskalaisissa kunnissa käytössä olevia tiedonhankinnan tapoja ovat erilaiset neuvostot. Puolet kunnista on perustanut vanhusneuvostoja, joista suurin osa toimii neuvoa-antavana elimenä. Muutamissa kunnissa neuvosto on vanhustenhuollon ylin elin. Kuntien on lain mukaan perustettava neuvosto pakolaisasioita varten. Neuvostoon tulee valita niin etnisten vähemmistöjen kuin koulutoimen, työmarkkinajärjestöjen, paikallisten yhdistysten ja kunnanhallinnon edustajia. Muita tavanomaisia neuvostoja ovat erityisryhmien työmarkkinoille sijoittumista seuraava Koordinaationsudvalg sekä yritysneuvosto. Lisäksi on vielä varsin uutena keinona käytetty kuntalaisten kuulemista jonkin toimenpiteen suhteen. Fyn maakunta selvitti kuntalaisten käsityksiä sairaalalaitoksen uudistamisesta. Aluksi haastateltiin puhelimitse 1 000 asukasta, ja seuraavaksi kutsuttiin 75 kuntalaista keskustelemaan ja tapaamaan asiantuntijoita. (Bogason 2001.) Osallistumismuodoltaan esimerkki muistuttaa kansalaispaneeleita, joita tarkastellaan vielä lähemmin seuraavassa jaksossa.

Hyviä esimerkkejä mielipiteiden kanavoinnista tarjoavat myös vuoden 1993 Bertelsmann-palkintoa tavoitelleet kaupungit Braintree (Iso-Britannia), Christchurch (Uusi-Seelanti), Delft ja Tilburg (Alankomaat), Duisburg (Saksa), Farum (Tanska), Phoenix (USA), Quebec (Kanada), Neuchatel (Sveitsi) sekä Suomen Hämeenlinna (Ståhlberg 1996).

Esimerkiksi Christchurchin kaupunki käsittelee seuraavan vuoden toiminta- ja taloussuunnitelmansa hyvin avoimesti. Keskusteluja käydään sekä budjetin laadinnan yhteydessä että valmiiden suunnitelmien kommentoimiseksi. Keskusteluun voivat osallistua erilaiset ryhmät, kuntalaiset ja organisaatiot, ja erityisenä tavoitteena on sovittaa mahdollista jännitettä päättäjien ja hiljaisen enemmistön välillä. Prosessin saavutuksiksi on nähty valtuuston vastuunalaisuuden kasvu, toiminta- ja taloussuunnitelman kiinteämpi ankkurointi koko väestön käsityksiin sekä prosessin läpinäkyvyyden lisääntyminen. Haittoina puolestaan voidaan pitää mahdollisia yllättäviä vaateita tai ylisuuria odotuksia, joita ei voida tyydyttää.

Myös mm. yhdysvaltalaisen James Fishkinin (2000) kehittäämä julkisen harkinnan paneeli (deliberative poll) tähtää rationaaliseen keskusteluun ja kes-

kenään ristiriitaisten mielipiteiden sovitteluun. Malli eroaa kuitenkin edellä tarkastelluista siinä, että ”yleistä mielipidettä” pyritään mallissa pikemminkin muokkaamaan kuin kartoittamaan sellaisenaan. Muokkaaminen tapahtuu kuitenkin osallistujien ehdoin, ja välineinä ovat ennen kaikkea tiedon jakaminen ja keskustelu. Mallia onkin sovellettu viime vuosina menestyksellisesti. Ajatuksena on yhdistää ”tekninen” tieto ja kansalaisten arvot. Mukaan valitaan sattumanvaraisesti esimerkiksi 20–25 kansalaista, ja he käsittelevät usean päivän ajan erilaisen tukimateriaalien avulla tiettyjä kysymyksiä. Käsittelytapoja on erilaisia, sekä yhteisistuntoja että pienimuotoisia dialogeja. Tehokkaaksi on havaittu esimerkiksi alkukartoitusten perusteella hyvin vastakkaisia mielipiteitä edustavien jäsenten saattaminen yhteen. Henkilökohtainen näkökulma asioihin antaa erilaista pohjaa mielipiteen muodostamiselle kuin ennakokuluut.

Prosessi tähtää erityisesti informatiiviseen ja tasapainoiseen keskusteluun. Osallistujat kutsutaan muutamaksi päiväksi face-to-face-keskusteluihin. Heille annetaan taustamateriaalia, heidät jaetaan pienryhmiin, joissa koulutetut moderaattorit johtavat puhetta, ja heitä kannustetaan esittämään kysymyksiä laajemmalle poliitikkopaneelille. Moderaattorit pyrkivät luomaan ilmapiirin, jossa osallistujat kuuntelevat toisiaan eikä kenenkään sallita hallita keskustelua. Tapaamisen päätteeksi osallistujat täyttävät samat kyselylomakkeet kuin aluksi, ja kyselyjen tuloksista ja prosessista tiedotetaan. Hyvin yleistä on, että mielipiteet vaihtuvat ja ymmärrys myös omille ajatuksille vastakkaisia näkemyksiä kohtaan kasvaa. (Fishkin 2000.)

Sen sijaan että yksilöllä olisi yksi ääni miljoonista, hänellä on yksi muutamasta sadasta viikonloppuna ja yksi ehkä viidestätoista pienryhmässä. Koko tapaamisen tarkoitus on, että luottamus oman äänen kuulumiseen kasvaa. Näin voitetaan mallin kehittäjien mukaan apatia, irrallisuus, välinpitämättömyys ja tiedon puute. Deliberatiivisen paneelin katsotaan tarjoavan demokraattisia mahdollisuuksia sen rikastaessa yleistä mielipidettä vaihtoehtona yksinkertaisille gallupeille. Se voi toimia neuvoa-antavana apuvälineenä hallitukselle ja lainsäätäjille heidän pohiessaan, mitä äänestäjät voisivat ajatella asiasta.

3.2.3 POHDINTAA

Kuntalaisten mielipiteiden kartoituksella ja kuntalaisten oma-aloitteisilla mielipiteenilmauksilla on edellä viitattu hyvin monenkaltaisiin menetelmiin. Yhteistä niille on pyrkimys välittää nykyistä laajempaa, yleistä mielipidettä kunnalliseen valmistelu- ja päätöksentekoprosessiin. Mallit puolestaan eroavat toisistaan sen suhteen, millä tavoin tätä mielipidettä suodatetaan ja käsitellään.

Kunnallisiin kansanäänestyksiin ja vastaaviin menettelyihin liittyy eräitä ongelmallisia kysymyksiä. Ensinnä voidaan tarkastella kysymystä kansanäänestyksen toteuttamisesta. Useat tutkijat ovat viitanneet vaikeuteen järjestää riittävä tietopohja kannanottojen perustaksi. Tosin vastaavia päätöksiä tehdään joka tapauksessa, joten eri vaihtoehtojen selventämiseksi voidaan kerätä tarpeellinen määrä tietoa ja välittää tämä tieto äänestäjille.

Toinen kysymys liittyy äänestystuloksen vaikutukseen. Ellei tulos sido valtuustoa, voidaan kysyä, miksi sitten äänestetään. Toki tulos kertoo yleisemmin

kuntalaisten mielipiteen, mutta jos neuvoa ei noudateta, syödään perustaa seuraavilta äänestyksiltä.

Kolmas kysymys liittyy äänestäjien rekrytointiin. Onhan merkitystä sillä, onko molempia vaihtoehtoja esitelty riittävästi. Onko pyritty myös rekrytoimaan kuntalaisia, jotka eivät ole aktiivisia, ja millä tavoin vaihtoehtoja markkinoidaan äänestäjille? Kysymys liittyy laajemmin äänestämättömiin ja passiivisiin kansalaisiin. Mielipiteen kartoitusta voidaan ohjata erityisesti kattamaan joidenkin väestöryhmien käsityksiä.

Kaiken kaikkiaan on syytä kysyä, mikä rooli erilaisille mielipiteen kartoituksille annetaan. Kun kyse on ehdotusten tekemisestä tai ideoinnista, on kohtuullista odottaa, että ehdotusten vastaanottaja vastaa tavalla tai toisella ehdotuksen tekijälle. Viestit ilman vastakaikua eivät innosta kuntalaisia. Toisaalta on ymmärrettävää, että kunnallisten toimijoiden keskuudessa ei välttämättä ole suurta innostusta ottaa vastaan suodattamatonta ja jäsentämätöntä viestien tulvaa.

Kun mielipiteestä tehdään sitova, tulee vastaan uudentyyppisiä kysymyksiä. Vaikka emme väittäisi, että edustuksellinen järjestelmä rapautuu (onhan suoran vaikuttamisen perusteluna päätöksenteon etääntyminen kuntalaisista), niin kysymys on ongelmallinen. Sitovaan äänestämiseen liittyy kysymysteknisiä ongelmia, kun asiat irrotetaan taustastaan ja on vaikea muotoilla sopivia kysymyksiä. On myös viitattu siihen, että sitovuus vaikuttaa säilyttävästi. Tämä argumentti heijastaa eräänlaista pelkoa konservatiivista ja ehkä arvaamatontakin yleisestä mielipidettä kohtaan. Kysymys on kuitenkin viime kädessä pikemminkin keskustelusta ja yhteisestä harkinnasta kuin ”raakamielipiteen” sitovasta vaikutuksesta. Riskinä on myös heikko kiinnostus ja väsymys. Taajaan järjestettävät kansanäänestykset eivät yleensä kerää laajoja väkijoukkoja vaaliuurnille.

Vastaavasti mielipiteen entistä sitovampaa roolia voidaan puoltaa seuraavin perustein: Se mahdollistaa kansan tahdon esille tulemisen suoraan, ilman välisiä. Suora osallistuminen on aina hyvä asia, ja vallassa olevat ovat menettelyn myötä nöyrempiä. Myös kuntalaisten tiedot ja kiinnostus voivat kasvaa ja siten myös kunnallisen järjestelmän legitimitetti.

On myös otettava huomioon, kuka toimii kansanäänestyksessä aloitteentekijänä. Kun kunnallinen toimija, valtuusto, turvautuu kansanäänestykseen, se viittaa kyvyttömyyteen saavuttaa ratkaisu perinteisin menetelmin. Yleensä aloiteoikeus on kuitenkin kuntalaisilla. Tällöin äänestysaloite voidaan nähdä viestinä kuntalaisilta, että tietty asiakysymys ei saa riittävästi huomiota tavanomaisilla areenoilla. Kuntalaiset voivat siten puuttua peliin, kun näkevät siihen olevan tarvetta. Vapaa aloiteoikeus voi huonossa tapauksessa johtaa siihen, että vähemmistöön jäävät toimijat, esimerkiksi jokin valtuustoryhmä ja sen tukijat, pyrkivät ajamaan kantaansa toistuvilla kansanäänestyksillä.

Kaiken kaikkiaan kuntalaisten mielipiteen kartoitus ja mielipiteiden punninta ovat jo klassisia demokratiaan liittyviä kysymyksiä. Asian tekevät ajankoh- taiseksi erityisesti uuden teknologian tarjoamat välineet. Välineiden kehittyminen ei kuitenkaan poista niiden käyttöön liittyviä peruskysymyksiä. Uusi teknologia helpottaa jossain määrin mielipiteen esilletuloa, mutta päätöksenteossa joudutaan kuitenkin punnitsemaan mielipiteitä keskenään. Mikäli kuntalaisille tar-

jotaan valmiita päätösvaihtoehtoja, voi valinta olla ongelmallista. Eräänä keinona on pyrkiä vaikuttamaan mielipiteiden kirjoon jo etukäteen.

Miksi yleistä mielipidettä sitten pitää sovitella? Toiminnan taustalla on nähty esimerkiksi puolueiden vaikeus saada uusia jäseniä ja mobilisoida kuntalaisia. Kun perinteisessä poliittisessa prosessissa puolueet jäsentävät ja välittävät mielipiteitä (esimerkiksi ympäristöasioissa jako ydinvoimaa kannattaviin ja vastustaviin puolueisiin), niin kansalaispaneelit voidaan nähdä vaihtoehtoiseksi tavaksi ja perinteisen menettelyn täydennykseksi. Ympäristöesimerkki on tässä yhteydessä kuvaava, sillä käytännössä suhtautuminen esimerkiksi ydinvoimaan ei seuraa puolueiden välisiä rajoja, joten yhden kannan löytäminen on työlästä.

Kun tarkastellaan yleistä mielipidettä, voidaan helposti havaita, että kysymys on monitahoinen. Ensinnä on selvää, että kuntalaisilla on monenlaisia mielipiteitä. Kunnan tehtävänä julkisena palvelutuottajana on usein tuottaa sellaisia palveluja, joita markkinavoimien avulla ei saada aikaan. Esimerkkejä tällaisista kollektiivihyödykkeistä ovat katujen kunnossapito, kulttuuritoimi ja koulutus. Kansalaisen kannalta on kuitenkin kyse intresseistä. Edustuksellinen järjestelmä perustuu nimenomaan ajatukseen, jonka mukaan puolueiden tehtävänä on edustaa kuntalaisten keskuudessa vallitsevaa mielipiteiden kirjoa. Tästä lähtökohdasta käsin mielipiteiden kartoitus merkitsee siis joko tarkempaa tai ajankohtaisempaa tuntumaa kuntalaisten käsityksiin kuin puolueiden avulla on mahdollista saavuttaa.

Eräiden tutkijoiden mukaan mielipiteet eivät kuitenkaan ole valmiina poimittavissa, vaan keskeinen osa politiikkaa on keskustelu, jossa käsitellään erilaisia mielipiteitä ja haetaan yhteisiä ratkaisuja. Esimerkiksi kansanäänestyksessä on keskeistä juuri ennen äänestystä käytävä keskustelu, jossa eri näkemysten kannattajat ja vastustajat saavat tilaisuuden perustella kantaansa. Tällainen keskustelu voi selventää kysymystä ja saada äänestäjät löytämään oman mielipiteensä. Huonossa tapauksessa keskustelu ajautuu hedelmättömän väittelyn tielle, jolloin äänestäjien voi olla vaikeaa saada selville julkisuudessa esitettävien kannanottojen taustoja. Esimerkiksi kuntaliitosta koskevassa kansanäänestyksessä voidaan julkisuudessa esittää hyvinkin erilaisia tulkintoja mahdollisen kuntaliitoksen vaikutuksista, ja äänestäjien voi olla vaikeaa tietää, mitkä tulkinnoista ovat luotettavimpia.

Edellä kuvattu julkisen harkinnan menettely puolestaan tähtää juuri erilaisten, vastakkaistenkin mielipiteiden sovittamiseen. Vaikka menetelmä sopii vain suhteellisen pienten ryhmien kanssa työskentelyyn, se voisi toimia keskustelua jäsentävänä esiasteena. Kaiken kaikkiaan tulee mielipiteiden yhteen sovittamisen suhteen kuitenkin olla realistinen. Suuressa osassa asioita ei voida löytää yhtä, oikeaa ratkaisua ja kyse on siten erilaisten intressien keskinäisestä punninnasta. Osa julkisista hyödykkeistä on jakamattomia. Ne ovat kysymyksiä, joissa ei ole mahdollista tehdä kompromissia, vaan täytyy valita jompikumpi vaihtoehtoista. Tällaisia kysymyksiä ovat esimerkiksi ydinvoima, abortti, ns. pakkoruotsin opetus kouluissa ja metron rakentaminen. Perinteinen enemmistöön nojaava päätöksentekosääntö on usein toimiva, mutta joissakin asioissa niukka enemmistö ei takaa kovin hyvää toimivuutta.

Toinen näkökulma yleiseen mielipiteeseen on kysymys maallikkotiedon ja ammattilaistiedon suhteesta. Monissa kunnallisissa palveluissa on kyse ammat-

timaisesti tuotettavista hyödykkeistä, joiden taustalla on lainsäädäntöä, tutkimustietoa, hallintokoneistoa ja henkilöstöä. Esimerkiksi terveydenhuollossa on osin kyse hyvinkin monimutkaisista prosesseista ja teknisistä toimenpiteistä, joihin maallikoilla ei juuri ole kykyä puuttua. Sosiaalitoimen kohdalla on kyse myös luottamuksellisista, yksityisiä avun saajia tai toimenpiteiden kohteina olevia henkilöitä koskevista päätöksistä. Osallistumisen tulee tällaisissa tapauksissa määrittyä erilaisista, toisiaan täydentävistä näkökulmista. Vaikka maallikko ei voi ottaa kantaa vaikeisiin asioihin, löytyy kaikesta päätöksenteosta myös käyttäjän, kohderyhmän tai muulla tavoin osallisen näkökulma, jonka esille tuominen voi olla alan ammattilaiselle arvokasta. Tässä palataan taas siihen, että hyvä poliittinen keskustelu hyödyntää sekä maallikko- että ammattilaisnäkökulmaa.

Mielipiteiden sovittamiseen liittyy myös periaatteellinen kysymys yksilön oikeudesta omaan mielipiteeseen. Paneeleja voidaan nimittäin pitää myös mielipiteitä manipuloivana menettelynä, joka ehkä kyseenalaisinkin menettelyin (kuka aktiivinen keskusteluissa) pyrkii latistamaan intressien erilaisuuden kompromisseiksi. Politiikkaan kuuluu keskustelu, ja usein päätöksentekoon pääsee vain yksi vaihtoehto. Tässä mielessä paneelit varmasti tarjoavat yhden tavan prosessoida asioita. Laajaan, päätöksentekoa palvelevaan käyttöön niistä ei varmasti-kaan ole.

Kaiken kaikkiaan kysymys mielipiteiden kartoituksesta on tärkeä. Valmistelun ja päätöksenteon ankkuroiminen koko kunnan väestöön ja yksittäisten toimien sitominen kohteena olevan väestöryhmän käsityksiin voidaan nähdä välttämättömäksi osaksi responsiivista ja avointa poliittista ja hallinnollista kulttuuria. Menettelystä ei tarvitse tehdä sitovaa ja näin murtaa pääasiallisen vastuun kantavien luottamushenkilöiden merkitystä. Päätöksenteko, joka toistuvasti asetuu yleistä mielipidettä vastaan, ei ole pitkäikäistä.

3.3 Käyttäjäosallisuus

3.3.1 TAUSTA

Eräs keskeisiä viime vuosien kunnallista toimintaa koskevia suuntauksia on kuluttaja- ja markkina-ajattelun tuominen kunnallisten palveluiden yhteyteen. Tämä merkitsee sitä, että kuntalaisen tai kansalaisen sijaan huomio kiinnittyy palveluiden käyttäjään, kuluttajaan tai asiakkaaseen. Organisatoriselta kannalta tämä merkitsee sitä, että kunnan palveluissa korostuvat kysyntä ja kilpailu.

Käyttäjäedustus merkitsee kunnalliseen palveluun kytkettyä kuntalaisedustusta, joka rajautuu palvelua (lasten päivähoitoa, koulutusta, terveydenhoitoa, vanhustenhuoltoa) käyttäviin kuntalaisiin. Eräät palvelut soveltuvat malliin huomnommin. Monet kunnalliset palvelut, kuten tekniset, suuntautuvat laajemmalle yleisölle. Tosin niissäkin lopputuote, kuten puhtaat kadut ja lämpöhuolto, on yksilöllisesti käytettävissä. Eräissä palveluissa (järjestys, palotoimi) asiakaskunta on vaikeammin mielletävissä *kuluttajarooliin*. Tyypillisiä kuluttajien edustukseen hyvin soveltuvia palveluita ovat esimerkiksi koulut, lasten päivähoito ja osa sosiaalitoimen palveluista.

Montinin (1998) mukaan käyttäjiä voidaan integroida palvelutuotantoon erilaisin motiivein. Ensinnä, koska sosiaalinen palvelutuotanto tapahtuu usein vuorovaikutteisesti, ovat tuottavuus ja laatu riippuvaisia tästä suhteesta. Tuottavuus edellyttää asiakkaan myötävaikutusta, ja laatu taas on olennaisesti riippuvainen siitä, miten juuri palvelujen saaja kokee asian. Tuottajan ja asiakkaan välillä on oltava luottamusta. Toiseksi voi vaikuttaa kustannuksia alentavasti, kun palvelun käyttäjät, esimerkiksi vanhemmat, voivat vaikuttaa palvelun sisältöön. Ajatuksena argumentissa on se, että palvelu voidaan tällaisen tiedon avulla paremmin kohdistaa juuri oikealla tavalla. Toki käyttäjien voi myös ajatella olevan taipuvaisia vaatimaan entistä parempaa palvelua. Esimerkiksi tuoreessa lasten päivähoitoa eri Pohjoismaissa tarkastelleessa tutkimuksessa (Kettunen 2002) havaittiin, että kuntiin kohdistuu nykyisin vanhempien taholta suuria odotuksia ympärivuorokautisen hoidon, teemoittain profiloituneen hoidon tai vaikkapa yksilöllisesti sovitettua aikataulua noudattavan hoidon järjestämisestä. Päivähoidon tarkoituksenmukainen järjestäminen edellyttää siten vanhempien kuulemistä. Kolmanneksi palveluiden käyttäjien osallisuus luonnollisesti vaikuttaa myös kunnallisten palveluiden nauttimaan hyväksyntään eli legitimizeettiin.

Käyttäjänäkökulma edustaa pitkälle vietynä radikaalisti uudenlaista tapaa tarkastella julkisia palveluita. Perinteisesti palveluiden periaatteista ja voimavaroista on päätetty poliittisesti kansallisella tasolla. Kysymystä on saatettu pohtia esimerkiksi poliittisesti nimitetyssä komiteassa, ja keskustelu on jatkunut hallituksessa ja eduskunnassa. Ohjelmien toimeenpano on perustunut lakiin tai asetukseen sekä ammattiministeriöiden ja keskusvirastojen asiantuntemukseen. Ruohonjuuritasolla kyse on siten ollut palvelun tarjoamisesta säädösten mukaan. Pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin on oleellisesti kuulunut juuri palvelujen yhdenmukaisuus ja ylhäältäohjautuvuus (Kettunen 2002). Kuluttajuus merkitsee palvelujen käyttäjän roolin vahvistamista. Jotta voisimme puhua vahvistamisesta, palvelujen tarjoajalle pitää vastaavasti antaa harkintavaltaa ja toimintavapautta. Markkinamallin mukaan toimiva palveluorganisaatio rakentuu periaatteelle, jonka mukaan asiakkaat ovat toiminnan lähtökohta ja kaikki muu toiminta on muokattava tämän lähtökohdan mukaan. Asiakkaille on tarjottava sitä, mitä he haluavat.

Kuinka hyvin tämä malli sitten soveltuu julkisiin, kunnallisiin palveluihin? Suuri osa kunnallisista toiminnoista on lakisääteisiä toimeenpanotehtäviä, joita leimaa voimavarojen niukkuus. Vaikka esimerkiksi koulutoimessa kunnan pyrkimyksenä voi olla mahdollisimman laadukkaan opetuksen järjestäminen, on varmaa, että monessa kunnassa vanhemmilla asiakkaina (asiakkaan edustajina) olisi esitettävänä erilaisia, osin varsin vaikeasti täytettäviä vaatimuksia, kuten pienemmät luokkakoot, lisää tukiopetusta tai vaikkapa paremmat opetustilat.

Asiakkuuden lähtökohta ei siis voi olla sama kuin markkinamaisen hyödykkeen kohdalla, mutta voimme tästä huolimatta tarkastella käyttäjien äänen vahvistamista kunnallisen palvelutuotannon yhteydessä. Asiaa voidaan tarkastella kahdelta eri kannalta. Ensinnä käyttäjäedustus voidaan kytkeä palvelulaitoksen (koulun, päiväkodin ym.) johtokuntaan tai vastaavaan toimielimeen. Toiseksi palvelun käyttäjä voi käyttää valinnanvapautta tai käyttäjä saa osakseen hyvää asiakaspalvelua. Näitä kahta tapaa tarkastellaan seuraavassa erikseen. Molem-

missa on kuitenkin kyse palvelun asiakkaiden tai käyttäjien roolin vahvistamisesta. Valinnanvapaus pohjautuu suuremmassa määrin markkinamaiseen ajatteluun, kun taas johtokunnat edustavat eräänlaista ruohonjuuritason luottamushenkilömallia ja kumpuavat siten demokratiateoriasta. Johtokuntiin liittyvä suhteellisen kapea kuntalaisnäkökulma aiheuttaa kuitenkin eräänlaista jännitettä myös tämän mallin suhteen.

Johtokunnat

Johtokuntamallissa luodaan palvelua tuottavaan yksikköön, esimerkiksi päiväkotiin tai kouluun, käyttäjien edustus. Kysymykset koskevat pääasiassa käyttäjien edustajien valintatapaa ja toisaalta tämäntyyppisen mallin merkitystä suhteessa tavanomaiseen, professionaaliseen päätöksentekoon. Kouluun voidaan esimerkiksi valita johtokunta, johon valitaan myös vanhempien edustajia. Edustajien valinta voidaan alistaa vanhempainkokoukselle. Toinen vaihtoehto on aika ajoin pitää kaikille käyttäjille avoin kokous ja alistaa sille tietyt päätökset.

Valinnassa tulee kuitenkin vastaan eräitä kysymyksiä. Kuinka ensinnä saadaan koottua edustava otos palveluiden käyttäjiä tai näiden edustajia? Palvelun tai toiminnan luonteen mukaisesti voidaan asettaa vaikkapa vaatimus, että käyttäjäjäsenistö koostuu edustavasta otoksesta eri luokka-asteita, koulupiirin osaluokkia tai perhetyyppisiä. Toisaalta kiintiöiminen saattaa tuottaa vaikeuksia löytää sopiva edustaja jokaisesta alaryhmästä. Käytäntö on yleensä sellainen, että aktiiviset vanhemmat, omaiset tai vastaavat ilmoittautuvat, valinta tehdään ja aika ajoin jäsenet vaihdetaan.

Toinen kysymys koskee edustajien roolia. Kouluesimerkissä keskeisiä päätöksentekoon tulevia kysymyksiä ovat esimerkiksi opetussuunnitelma, talous, virat, hankinnat ja kiinteistönhoito. Onko näissä kaikissa annettava maallikkojäsenille valtaa? Mikäli jäsenten (vanhemmat vs. opettajat) roolit ovat tasa-arvoisia, vastaan tulee muita kysymyksiä. Esimerkiksi kouluympäristössä opettajilla on ehdoton ylivalta opetusta ja koulun toimintaa koskevissa tiedoissa. Pitäisikö vanhempien pyrkiä hankkimaan sama tietomäärä, vai olisiko sopivampi rooli arvioida ammatillista toimintaa maallikkonäkökulmasta?

Valinnanvapaus ja asiakaspalvelu

Valinnanvapaus kytkeytyy myös markkinamuotoiseen ajatteluun, mutta se lähtee yksilön näkökulmasta ja kohdentuu palveluiden valintaan. Ajatuksena on, että kuntalaista vahvistetaan antamalla hänelle oikeus valita mieluisa palvelu. Erään näkemyksen mukaan valinnanvapaus ei ylipäätään edistä demokratiaa: onhan kyseessä suuressa määrin individualistinen osallistuminen, tai valittaessa yksityinen palvelu kunnallisen palvelun torjuminen (exit) eli osallistumattomuus.

Kysymys ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen. Kuten aiemmin on jo todettu, sisältää kollektiivinenkin osallistuminen aina yksilöllisen elementin. Valinnanvapaus tulee nähdä mekanismina, joka auttaa kunnan palvelutuotannosta vastaavia arvioimaan palveluihin kohdistuvaa kysyntää. Kyseessä on siis eräänlainen tyytyväisyysmittari, kuten palveluiden käyttöä koskevat palautemit-

tauksetkin. Valinnanvapautta tuleekin tarkastella kokonaisvaltaisesti. Lähtökohdan toiminnalle muodostaa se, että esimerkiksi valtuustossa tai lautakunnassa laaditaan ensin valinnanvapauden pelisäännöt. Niihin kuuluvat palveluiden rahoitus ja maksuperusteet, valinnanvapauden ala sekä tärkeänä seikkana tiedonjako. Kuntalaisten valinnanteon helpottamiseksi on jaettava vertailevaa tietoa tarjolla olevista palveluista ja esimerkiksi käyttäjien kokemuksia. Kyse on siis käyttäjien tyytyväisyydestä. Kun jonkin palvelun kysyntä lisääntyy ja toinen vastaavasti menettää asiakkaita, voidaan selvittää, mistä siirtymä johtuu. Joskus siirtymien syitä voi tosin olla vaikea tulkita. Ehkäpä taustalla ei ole niinkään tyytymättömyys vaan normaali sellaisten asuinpaikkaa vaihtavien perheiden liikehdintä, joissa on päivähoidon tai koulun aloittavia lapsia.

Asiakaspalvelu voidaan nähdä myös palvelun käyttäjän roolin vahvistamisena suhteessa palvelun tuottajaan. Osallistumisen kannalta asiakaspalvelu tuntuu olevan etäinen asia, mutta kun painotetaan vaikuttamista, on tärkeää myös vahvistaa palvelun käyttäjän asemaa. Esimerkiksi palvelusitoumuksilla voidaan korostaa asiakkaiden oikeutta saada palveluita kohtuullisessa ajassa ja määrättyt laatuksiteerit täyttyvinä.

Asiakasnäkökulmaan kuuluvat myös kuluttajan oikeudet. Palvelutilanteessa on usein kyse ammattilaisen palvelutuottajan ja käyttäjän kohtaamisesta. Osallistumisen näkökulmasta tulee myös käyttäjän asemaa tässä prosessissa parantaa. Osallistumiskirjallisuus ei juurikaan käsittele kyseistä problematiikkaa. Tämä johtuu varmastikin palvelutuottaja–asiakas-suhteen yksilökeskeisyydestä ja toisaalta vastaavasti siitä, että kysymystä ei juuri voida lähteä ratkomaan uusilla osallistumisen menetelmillä, vaan pikemminkin kehittämällä tavalla tai toisella tätä suhdetta. Kyseeseen tulevat esimerkiksi asiakkaan oikeuksien ja valitusmenettelyjen kehittäminen sekä palvelutuottajan kouluttaminen. Asiakaspalvelun periaatteet tulevat paljolti markkina-ajattelusta, ja kunnallisiin palveluihin sovitettuina ne ovat jossain määrin relevantteja, mutta eivät kaikissa tapauksissa. Asiaan palataan pohdintajaksossa.

3.3.2 ESIMERKKEJÄ

Käyttäjäosallistuminen tarjoaa mielenkiintoisen tutkimuskohteen, onhan kyse uudenlaisesta vaikutustilanteesta, jota on tärkeää selvittää empiirisesti. Tanskassa on vuodesta 1997 lähtien ollut pakollinen käyttäjäedustus koulujen, lasten päivähoidon ja vanhustenhuollon laitoksissa. Kokemuksia on siis kertynyt, mutta tulkinnot ovat myös olleet varsin erilaisia sisällöltään. Sørensenin (1998, 2000) mukaan käyttäjäjäsenen ei ole helppo saada vaikutusvaltaa ammatillisten toimijoiden rinnalla. Mielenkiintoinen on myös havainto käyttäjäedustajien vähittäisestä integroitumisesta järjestelmään ja etäntymisestä ”rivikäyttäjistä”. Johtokunnissa istuvat vanhemmat ovat kuitenkin yleensä aktiivisia ja katsovat omat vaikutusmahdollisuutensa suuremmiksi kuin muiden. Vaikuttaa siten siltä, ettei käyttäjädemokratia uhkaa tavanomaista demokratiaa. Perinteisen politiikan ja käyttäjävaikuttamisen alueet eivät kuitenkaan ole lähentyneet. Niissä tapauksissa, joissa käyttäjät ovat saaneet tahtoaan läpi, se on vaatinut taistelua. Tuoreimpien tutkimusten mukaan suhde on kuitenkin kehittynyt positiivisesti.

On erilaisia tapoja järjestää käyttäjädemokratiaa. Käyttäjille voidaan antaa vain neuvoa-antava rooli tai määrävä rooli. Ruotsissa tunnetaan virkamiehelle delegoidun vallankäytön kohdalla nk. ehdollinen hyväksyntä (Montin 1998). Tämä merkitsee sitä, että virkamiehen ja käyttäjien on oltava asiasta samaa mieltä, tai muuten asia siirtyy lautakunnalle. Ruotsin kunnallislain mukaan valtuusto voi antaa lautakunnalle myös oikeuden perustaa johtokunnan, joka hallitsee itsenäisesti jotain osaa toiminnasta tai laitosta. Johtokunnassa ovat edustettuina käyttäjät ja henkilökunta. Kuitenkin vain noin 30 kuntaa Ruotsissa käyttää menettelyä jossain muodossa. Ruotsissa on useissa kunnissa käyttäjäedustusta ja valitsee sekä innostusta että haluttomuutta toteuttaa menettelyä laajemmin. Opettajista osa on vastaan ja osa taas näkee menettelyn voimavarana. Opettajat ovat kuitenkin yleensä haluttomia päästämään vanhempia koulun rahoihin käsiksi. (Montin 1998.)

Tuoreen käyttäjäosallistumista käsittelevän kartoituksen (Ds 2001:34) mukaan ruotsalaisissa kunnissa käyttäjäosallisuus on instituutiotasolla – siis kouluissa, lasten päivähoidossa ja vanhustenhuollossa – erittäin yleistä. Sitä vastoin ehdollinen delegointi ja palvelulaitosten itsehallinto ovat harvinaisempia ilmiöitä: kun esimerkiksi 40 %:ssa kuntia kaikissa päivähoidon laitoksissa on johtokunta, niin ehdollista delegointia käyttää kaikissa yksiköissä 18 % kunnista, eikä yksikään ole siirtänyt vastuuta yksiköille kokonaan. Ruotsissa varsin yleisiä (Edlund & Montin 2002) lasten päivähoidon osuuskuntia esiintyy mainitun selvityksen mukaan lähes kaikissa kunnissa jossain määrin. Tyypillistä erilaisten palvelulaitosten johtokunnille on niiden neuvoa-antava rooli. Ne ovat lähinnä yhteistoimintaeliminä ilman että vanhemmat saisivat ratkaisevaa roolia.

Ruotsalaisessa selvityksessä (Jarl 2001, 90) todetaan seuraavasti:

”Den här genomgången har visat att det inom ett flertal områden är vanligt att kommunerna använder sig av olika former av brukarinflytande. Samtidigt finns det anledning att ifrågasätta hur angeläget det egentligen ses att åstadkomma ett reelt inflytande för brukarna. Det är mindre långtgående formerna, i den bemärkelsen att utrymmet för ett reelt beslutsfattande är relativt litet, som är dominerande.”

Voivatko vanhemmat ja maallikot ylipäättään saavuttaa tasavertaisen aseman ammattilaisten rinnalla? Jarlin (2001, 114) mukaan vaikutusmahdollisuuksia rajoittaa kaksi tekijää: ensinnä se, että vanhempien tieto koulusta on rajallista ja toiseksi se, että opettajilla on voimakas, kulttuurinen ja ammatillinen asema kouluissa. Vastaavista ammattilaisten ja maallikoiden kohtaamisista on kokemuksia myös esimerkiksi julkisen terveydenhuollon piiristä (Mort ym. 1999).

Bertelsmann-kunnista esimerkin käyttäjäosallisuudesta tarjoaa englantilainen Braintreen kaupunki, joka käyttää ympäristöpalveluissa käyttäjäpaneelleja. Vuorovaikutus tapahtuu tapaamisissa, jotka kohdentuvat aina tiettyyn alueeseen. Hankaluudeksi on koettu löytää kaikissa tapauksissa riittävän edustava ja kattava kuntalaisten ryhmä, mutta menettelyn on kuitenkin katsottu parantavan päätöksentekoa, kohentavan palveluiden käyttäjien asemaa ja nostavan palveluiden laatua.

Missä määrin käyttäjävaikuttamisen yksilöllistä versiota, valinnanvapautta, sitten on käytetty? Suomessa toteutettiin vuosina 1995–1998 lasten päivähoi-

don palvelusetelikokeilu. Kokeiluun osallistui runsaat 30 kuntaa. Tarkoituksena oli hankkia kokemuksia erilaisten palvelumuotojen toimivuudesta. Tulosten mukaan siirtymää esimerkiksi kunnan päiväkodeista yksityisiin tapahtui. Mielenkiintoinen oli myös havainto, jonka mukaan noin viidesosa vanhemmista valitsi päivähoitopaikaksi alkuperäistä kalliimman vaihtoehdon. Näissä tapauksissa kustannuksilla ei siis ollut ratkaisevaa merkitystä, vaan ratkaisevaa oli saada mielui- nen hoitopaikka. (Kettunen 1999.)

Ruotsissa Nackan kunnan valinnanvapauspolitiikka on laajalti tunnettu. Montinin (1998) mukaan Nackassa valittaviin palveluihin kuuluvat niin koulu ja päivähoito kuin terveyspalvelutkin. Vanhemmat ovat yleisesti sitä mieltä, että he osaavat käyttää valinnanmahdollisuutta ja että valinta, tai poislähtemisen uhka, on tehokkaampi tapa vaikuttaa kuin äänen käyttö. Nackassa esimerkiksi perhe maksaa kerran kuussa päivähoitomaksun kuten muuallakin, erona on vain va- paus valita monesta eri paikasta (Edlund & Montin 2002). Valinnanvapaudella onkin ruotsalaisissa kunnissa vahva suosio, koska monet vanhemmat ovat sitä mieltä, että niin on helpompi vaikuttaa.

Palvelujen käyttäjien asemaa voidaan kehittää myös palvelusitoumuksilla. Esimerkiksi Braintreen kaupungin Customer Contract -system on erityisesti laa- dun parantamisen väline. Menettely tarjoaa laajoja valitusmahdollisuuksia käyt- täjille. Palautetta käytetään laadun kehittämisessä. Järjestelmään kuuluvat myös toistuvat käyttäjäkyselyt. Hollantilainen Delftin kaupunki käyttää The City Panel Delftiä luodakseen systemaattisen indikaattorisysteemin kuntalaisten palvelui- hin kohdistuvista käsityksistä.

3.3.3 POHDINTAA

Kunnallisten palveluiden käyttäjät, asiakkaat ja kuluttajat, voidaan kytkeä entis- tä kiinteämmin palveluita koskevaan päätöksentekoon ja arviointiin. Asiaa on kuitenkin katsottava kokonaisvaltaisesti myös erilaisten rajoitteiden kannalta. Käyttäjäjohtokuntiin liittyy kolmenlaisia ongelmia. Ensimmäinen kysymys kos- kee sitä, millaista vaikuttamista johtokunnat käyttävät ja miten vallankäyttö kos- kettaa vastuuta. Vaikuttamisessa on kyse suhteesta, jossa jäsenet eivät ole lähtö- kohdiltaan tasavertaisia. Käyttäjät eivät toki ole täysin ilman valtaa, vaan heidän resursseinaan voivat olla mm. koulutus, sosiaaliset suhteet ja oikeat kontaktit. Vastapuolen, henkilökunnan, voimavaroina puolestaan eivät ole vain tieto ja ko- kemus vaan myös organisatorinen kulttuuri sekä muodolliset ja epämuodolliset normit. Pelkkä osallistuminen ei vielä tuo vaikutusvaltaa, ja konfliktitilanteissa hyvät argumentit eivät välttämättä riitä. Osallistuminen koulun johtokuntaan ei merkitse automaattisesti vaikuttamista toiminnan tavoitteisiin ja sisältöön. Toi- saalta näkökulma ehkä korostaa liikaa konflikteja ja vallankäyttöä. Ehkäpä useim- missa tapauksissa ammattilaisten ja maallikoiden vuorovaikutus on sekä terve- tullutta että hyödyllistä.

Toinen periaatekysymys koskee sitä, mihin käyttäjien olisi vaikutettava. Onko keskeistä suunnittelu ja arviointi vai toiminnan konkreettinen sisältö? Entä onko johtokunnan ensi sijassa huolehdittava ”omasta tontistaan”, vai tuleeko toi- mintaa myös sovittaa yleisempään viitekehykseen? Käyttäväikuttaminen voi eri

tavoin vahvistaa erityisintressejä yleisten kustannuksella, sekä kansalaisten kesken että suhteessa suureen demokratiaan (Fountain 2001; Peters & Pierre 2000). Paikallinen liittouma voi esimerkiksi pyrkiä saamaan koululle paremmat resurssit kuin olisi tavanomainen osuus. Voi myös olla, että jo muutenkin vahvat kuntalaiset osallistuvat ja vahvistavat vaikutusvaltaansa entisestään. Moniin kunnallisiin palveluihin liittyy erilaisia näkemyseroja, ja jos käyttäjäedustus ei välitä niitä riittävästi, joutuu lautakunta tai vastaava taho puuttumaan toimintaan.

Kolmanneksi on katsottava käyttäjäedustuksen suhdetta isoon demokratiaan. Hyvässä tapauksessa käyttäjävaikuttaminen luo aktiiveja kuntalaisia, politiikka konkretisoituu, ja vaikka vaikutetaan rajattuihin asioihin, niin sivutuotteena demokratia vahvistuu. Vaikka osallistuminen koskisi vain kapeasti omia asioita, se voi saada aikaan aktiivisuutta kunnan asioiden suhteen myös yleisemmin.

Pohjimmiltaan käyttäjäedustus haastaa ammatillisia toimijoita eri tavoin, joten on ymmärrettävää, että nämä saattavat kokea käyttäjien osallistumisen uhkaavaksi ja lisärasitukseksi. Tanskan kokemukset ovat kuitenkin positiivisia, mutta eivät ehkä suoraan siirrettävissä. Tanskassa käyttäjäosallistumiseen on perinteisesti suhtauduttu positiivisesti ja ehkäpä myös kansalaisyhteiskunta on vahvempi. Kysymys on myös tavoitteenasettelusta. Kun osallistumisella pyritään saattamaan palveluiden käyttäjät samalle lähtöviivalle palveluiden tuottajien kanssa, on seurauksena usein vaikeuksia. Tarkoituksenmukaisempaa olisikin löytää käyttäjille oma rooli, joka olisi omalta osaltaan vahva mutta tukeutuisi nimenomaan käyttäjien näkökulmaan.

Myös valinnanvapauteen liittyy eräitä ongelmia. Ensinnäkin voi olla vaikeaa tarjota riittävästi vertailutietoa, jolloin valitseminen on vaikeaa. Toiseksi palveluiden yksi elementti on jatkuvuus. Eihän ole tarkoituksenmukaista, että esimerkiksi lapsi vaihtaa koulua tai päivähoitopaikkaa aina, kun tyytymättömyyttä ilmaantuu. Kolmanneksi valinnanvapauden käytäntöä ei ole helppo järjestää. Esimerkiksi lasten päivähoidossa vanhemmat joutuvat usein valintatilanteessa ottamaan huomioon monia eri tekijöitä, muun muassa sen, missä on vapaita paikkoja (Kettunen 2002). Kun esimerkiksi lukiot eroavat tuloksiltaan, on suurissa kunnissa käytäntö, että hakijoilta vaaditaan määrätty peruskoulun päästötodistuksen keskiarvo. Tämä johtaa helposti siihen, että suosittuihin kohteisiin pyritään, epäsuosittuihin joudutaan. Teorian mukaan epäsuositun koulun tulisi menettää voimavaroja ja vähitellen poistua. Käytännössä tämä on vaikeampaa toteuttaa. Epäkohtaa voidaan välttää pyrkimällä profiloimaan vaikkapa kaikki koulut tai päivähoitopaikat eri tavoin houkutteleviksi.

Kaiken kaikkiaan käyttäjäosallisuutta voidaan kunnissa kehittää monin eri tavoin. Eri menettelytavat eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan johtokunnat, valinnanvapaus ja hyvä asiakaspalvelu voidaan nähdä myös toisiaan tukeviksi menettelyiksi. Edellisen analyysin perusteella vaikuttaa siltä, että sopiva määrä käyttäjävaikutusta parantaa päätöksenteon laatua ja itse palveluita. Käyttäjäedustuksessa on myös riskejä. Kunnallisen palvelutuotannon tulee viime kädessä palvelu la kaikkia kuntalaisia, ja kapeasti, poissulkevasti määritetyt palvelut (esimerkiksi koulutoimessa) eivät palvele tätä tarkoituspää. Tämän ei kuitenkaan pidä merkitä standardoitujen, samanlaisten palvelujen tarjoamista kaikille tarpeista ja mieltymyksistä riippumatta. Kuntalaisten poliittisen osallistumisen laskusuun-

nan taustalla on, kuten johdannossa todettiin, myös vähittäinen siirtymä kohti yksilökeskeisempää postmodernia yhteiskuntaa (Bogason 2001). Julkisten palvelujen tulee pysyäksään tässä kehityksessä mukana kyetä tarjoamaan standardeitujen palvelujen sijaan hyvinkin erilaisiin tarpeisiin ja mieltymyksiin sovitettuja palveluja. Rothsteinin (1994) mukaan valinnanvapaus on keskeinen keino turvata julkisten palvelujen hyväksyntä eli legitimiisyys.

3.4 Hajauttaminen

3.4.1 TAUSTA

Hajauttaminen viittaa kunnan toimintojen tai päätöksenteon tuomiseen alemmas organisaatiossa. Hajauttaminen voi tapahtua joko kunnallisen organisaation sisällä, ylemmiltä tasoilta alemmille, tai toimintoja tai päätöksentekoa siirretään kunnan organisaatiosta järjestöille tai asukkaille esimerkiksi kunnan osa-alueilla. Hajauttaminen (desentralisointi) on organisaatioteorian peruskäsitteitä. Kaikissa organisaatioissa on valittava keskityksen ja hajautuksen välinen tasapaino, sillä molempia tarvitaan. Vaikka tutkimuskirjallisuudessa pidetään hajautusta yleensä aina hyvänä ratkaisuna, voi keskitys joissakin kysymyksissä olla myös hyvin perusteltua (Pollitt 2003). Seuraavassa tarkastellaan hajautusta kuitenkin ensisijaisesti keinona tuoda kunnallista päätöksentekoa ja hallintoa lähemmäs kuntalaisia.

Eräs mahdollisuus on jakaa kunnan päätöksentekuelimiä kunnan eri osa-alueille, luoda siis kunnanosalautakuntia tai vastaavia elimiä. Tämän mallin ajatuksena on tuoda luottamushenkilöhallintoa lähemmäs kuntalaisia. Perusmallina on kunnan osaan kohdentuva lautakunta, johon valitaan jäsenet alueen asukkaista. Jäsenten valinnassa voidaan soveltaa erilaisia tapoja: esimerkiksi vaalit, nimeäminen tai vaikkapa eri väestöryhmiltä pyydettävät esitykset jäsenistä. Mikäli kyseessä on enemmänkin yhteistyöelin kuin lautakunta, voidaan jäseniksi valita alueella asuvia luottamushenkilöitä, kunnan keskushallinnon edustajia ja alueen asukkaita. Toisena vaihtoehtona on kohdentaa kunnan palvelutuotantoa alueittain, jolloin saavutetaan parempi tuntuma alueen asukkaisiin. Tarkoituksena on myös tiivistää vuorovaikutusta: mitä lyhyempi etäisyys, sitä suurempi vuorovaikutus. Pohjoismaissa on ollut tyypillistä, että alueellisten mallien koekielijä on suuri kaupunki. Alueperustaisuus vaikuttaakin nimenomaan suurten, keskitettyjen yksiköiden tavalla viedä kunnan toimintoja lähemmäs ruohonjuuritasaan, asukkaita. Hajauttamista voidaan perustella erityisesti menetelmänä madaltaa asukkaiden ja päätöksentekijöiden välistä kynnystä, lisätä vuoropuhelua ja kohdentaa päätöksentekoa paikallisiin asioihin. Hajauttamisella voidaan nähdä myös laajempia tavoitteita. Ruotsissa alueellistamisen tavoitteena on ollut mm. demokratian vahvistaminen (puolueiden paikallisosastot vilkastuvat), tehostuminen eli voimavarojen parempi koordinointi ja tehokkaampi ohjaus sekä parempi palveluiden sopeutuminen paikallisiin tarpeisiin (Montin 1998).

Alueellistaminen liittyy kiinteästi ajankohtaiseen politologiseen keskusteluun kansalaisyhteiskunnasta. Mitä enemmän kansalaiset osallistuvat yhteisten

asioiden hoitoon, sitä suuremmaksi kasvaa keskinäinen luottamus ja yhteisön hyvinvointi. Kunnallisen päätöksenteon ja palvelutoiminnan hajautus ei toki synnytä välittömästi kansalaisyhteiskuntaa, vaan sen kehittymisen kannalta on olennaista myös vahva järjestötoiminta ja kansalaisten aktiivisuus (Kettunen & Kiviniemi 2000). Tanskalaiset tutkijat ovat viime vuosina käyttäneet termiä arkipäivän tekijä (vardagsmaker), joka viittaa uudentyyppiseen kansalaisrooliin. Tutkijoiden mukaan nykyinen, postmoderni yhteiskunta jättää tilaa uudentalaiselle kansalaisaktiivisuudelle ja uudentyyppiselle politiikan teolle. Arkipäivän tekijä on perinteisessä, puoluepoliittisessa mielessä epäpoliittinen toimija, mutta ajatuksissaan ja toiminnassaan pyrkii kuitenkin ratkomaan paikallisia, yhteisiä kysymyksiä. Poliittinen tässä yhteydessä merkitseekin yhteisten asioiden käsitteilyä. (Bang & Hoff 2000.)

Toinen esimerkki paikallisesta omaehtoisuudesta ja aktiivisuudesta on kylätoiminta. Kyläyhteisöt ovat viime vuosina järjestäytyneet ja saaneet lisää tehtäviä. Pääosa kylän toiminnasta on yleensä vapaa-aikaan ja virkistykseen liittyvää toimintaa. Tällainenkin toiminta on kuitenkin perinteisesti kuulunut kunnan kulttuuritoimen alaan pikemminkin kuin asukkaille itselleen. Pitemmälle viety toimintamalli voi tuoda kylätoimintaan uudentalaisia tehtäviä (tonttien ja kiinteistöjen myynti, vanhusten palvelut) vapaa-ajan toimien lisäksi.

Paikallisen, omaehtoisen toiminnan kohdalla voidaan tehdä ainakin kaksi kysymystä. Voiko toiminta olla ristiriidassa kunnan yleisemmän edun kanssa? Eräänä mahdollisuutena on kunnan eri kylien ero järjestäytyneisyydessä ja vastaavasti mahdollisuus, että jokin alue saa ylimääräisiä resursseja kylätoiminnan ansiosta. Voiko tämä olla ristiriidassa pohjoismaiseen hyvinvointivaltioon kuuluvan palveluiden tasapuolisuuden kanssa? Toinen, edelliseen läheisesti liittyvä kysymys koskee kylätoiminnan sisäistä edustavuutta. Ottaako toiminta riittävästi huomioon kylän tai alueen sosiaalisen, poliittisen ja taloudellisen kokoonpanon?

Kaikissa kollektiivisen vaikuttamisen muodoissa on keskeisenä kysymyksenä erilaisten näkemysten sovittaminen yhteen. Niin pitkään kuin kollektiivin jäsenet ovat yhtä mieltä tai jäsenet taipuvaisia sopeutumaan kokonaisvaltaisiin tavoitteisiin, ei ongelmaa synny. Tyypillinen esimerkki tällaisesta tavoitteesta on kylätoimikuntien pyrkimys houkutella lisää väkeä. Mikäli taas toimintaan liittyy rasitteita, esimerkiksi voimavarojen keruuta, talkootyöpanosta tai vastaavaa, voi osa ryhmän jäsenistä jo olla eri mieltä ja vaaditaan menettelytapoja tällaisten ristiriitojen ratkaisemiseksi. Vaikka esimerkiksi yhdistysmuotoinen toiminta seuraa tiettyjä sääntöjä, on kyse kuitenkin vapaaehtoistoiminnasta, jossa ei voida rangaista vapaamatkustajia eikä asettaa rasitteita pakolla. Tässä mielessä yhteisen kyläpolitiikan johtaminen vaatii erityisiä sosiaalisia taitoja.

3.4.2 ESIMERKKEJÄ

Ruotsissa alueellistaminen oli vilkkaimmillaan 1970-luvulla ja 1980-luvun lopulle tultaessa innostus hiipui. Tällä hetkellä alueellisia luottamushenkilöelimiä on käytössä vain suurissa kaupungeissa. Miksi toiminta ei sitten saanut suurempaa kannatusta? Kielteisinä sivuvaikutuksina on nähty mm. lisääntynyt byrokraatia, vaikeampi päätösprosessi, kuntalaisten heikko kiinnostus, kunnan maantie-

teen sopimattomuus, vaikeudet jakaa osaamista monelle eri taholle, uhka tasavertoperiaatteelle ja toteutumattomat tehokkuusodotukset. Vastaavasti myönteisinä vaikutuksina on nähty mm. se, että kuntalaisten asenne palveluita kohtaan ja kustannustehokkuus ovat parantuneet ja poliitikkojen paikallistuntemus on kasvanut.

Pitäisikö aluelautakuntiin valita jäsenet suoralla vaalilla? Ruotsissa demokraatiakomitea esitti vuonna 1996 suoraa valintaa, mutta esimerkiksi Tukholman poikkeushakemus hylättiin (sosiaalidemokraatit vastustavat). Montinin (1998) mukaan pohjoismainen ohjaus- ja valtiopainotus on Ruotsissa nähty vastakkaisena autonomialle ja suoralle valinnalle. Aluehallintoa, aluelautakuntia, on kuitenkin toiminnassa Ruotsin kolmessa suurimmassa kunnassa: Göteborgissa 21 lautakuntaa, Tukholmassa 24 ja Malmössä 10. Aluelautakuntia koskevissa arvioinneissa on havaittu sekä positiivisia että negatiivisia kehityspiirteitä. Kriitikin mukaan esimerkiksi kuntalaisten ja poliitikkojen yhteydet eivät kokeilujen myötä ole juurikaan lisääntyneet. Aluelautakuntien yhteydet omiin alueisiinsa on myös todettu puutteellisiksi. Positiivisia havaintoja on puolestaan tehty Tukholmaa koskevassa arvioinnissa. Sen mukaan kuntalaisten, poliitikkojen ja virkamiesten välinen vuoropuhelu on parantunut kokeilun myötä, ja vaikeatkin päätökset on kyetty paremmin kytkemään kuntalaisten käsityksiin. (Montin 1998.)

Tanskassa Kööpenhaminassa toimi 1990-luvun loppuvuosina neljällä eri alueella osavaltuusto, johon jäsenet valittiin kunnallisvaalien yhteydessä järjestetyissä vaaleissa. Toukokuussa 1996 valittujen kolmen ensimmäisen kaupungin osavaltuuston vaalissa äänestysprosentti vaihteli 36,7:n ja 42,6:n välillä. Kgs. Enghavenin vaalissa marraskuussa 1997 osallistuminen kohosi jopa 54,3 %:iin. Osavaltuustot saivat käyttöönsä alueen mahdollisimman tarkan budjettiosuuden, ja ne muistuttivat siten kaupunkia kaupungissa. Kuntalaisten osallistumisen kannalta kokeilulla ei ole ollut suurta merkitystä. Suurkaupungissa hajautus osaluueille jättää kuitenkin vielä etäisyyttä kuntalaisten arkipäivän tasolle. Arviointien mukaan kuntalaisten käsitys palveluista ja kunnallispolitiikasta omalla alueellaan on muuttunut kokeilun myötä positiivisemmaksi. Kokeilu on myös vilkastuttanut alueiden sisäistä, eri toimijoiden välistä dialogia. (Bogason 2001.)

Kööpenhaminalaisilta kysyttiin vuoden 2000 syyskuussa neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä, haluavatko he osavaltuustojen kokeilua laajennettavan koko kaupungin alueelle. Kaksi kolmannelle äänestäjälle oli laajentamista vastaan. Kööpenhaminan kaupunginvaltuustossa äänestystulos kuitenkin herätti keskustelun kokeilun jatkamisesta ylipäättään, ja yllättäen valtuusto päätyi lopettamaan myös toiminnassa olleet neljä osavaltuustoa. Selvitysten mukaan kuntalaisten vastustus perustui moneen eri tekijään eikä sitä voida pitää sellaisenaan tuomiona osavaltuustokokeiluille. (Bogason 2001.)

Erilaisia kunnanosa-, alue- ja asuinaluemalleja on eri puolilla Eurooppaa erittäin runsaasti. Yleensä kysymys on kuitenkin yksittäisistä vuorovaikutussuhteista, ja varsinainen alueellistaminen vaikkapa Kööpenhaminan tapaan on harvinaisempaa. Vuorovaikutuksen muodoista tarjoavat hyvän esimerkin Quebeckin kaupungin aluevaltuustot, jotka ovat oman alueensa neuvoa-antavia elimiä. Valtuusto järjestää tapaamisia, työryhmiä ja tiedotusta niin asukkaiden kuin liikeyritysten ja järjestöjenkin kanssa ja suuntaan. Toiminta mahdollistaa alueiden

asukkaiden suoran osallistumisen ajankohtaisten kysymysten pohdintaan ja tekee myös asuinalueista elävämpiä.

Hollannissa Tilburgin kaupungissa puolestaan on asuinympäristön ylläpitoon ja kehittämiseen valjastettu myös asukkaat. Toiminnassa on kyse sekä asukaskyselyistä ja teemaryhmistä että asukkaiden osallistumisesta asuinympäristön kehittämiseen. Toiminnan on nähty elävöittävän asuinalueita huomattavasti.

Toinen esimerkki Hollannista koskee Deventerin kaupungin aluetoimintaa (VNG 1997). Toiminnan lähtökohtana olivat kaupungin kasvavat sosiaaliset, ympäristö- ja taloudelliset ongelmat, erityisesti matalatuloisilla alueilla. Tilanteen korjaamiseksi kehitettiin strategia, joka rakentui sosiaalisten verkostojen elinvoimaisuudelle ja osa-alueiden omalle aktiivisuudelle. Käytännössä kaupunki jaettiin viiteen piiriin, kussakin noin 15 000 asukasta, ja edelleen noin 3 000 asukkaan kaupunginosiin. Jokaiselle piirille osoitettiin määräraha, nimettiin toimijat ja asetettiin seuraavat kolme vuosittain toteutettavaa tehtävää:

1) Konsultointi

Konsultointivaiheessa haetaan asukailta ja asukasryhmiltä mielipiteitä, toiveita ja tavoitteita, jotka koskevat kaikkia alueen asioita, kuten työttömyyttä, sosiaalisia jännitteitä, lasten leikkikenttiä, ympäristöä tai vaikkapa rikollisuutta. Joka vuosi myös 40–70 ryhmää ja paneelia keskustelee jokaisessa piirissä alueen asioista.

2) Muokkaus

Muokausvaiheessa esiin nostetuista asioista laaditaan alueiden suunnitelmia. Suunnitelma määrittää, mitä toimenpiteitä alueeseen kohdentuu, mikä on toimien painoarvo, mitkä toimijat ovat vastuussa toimenpiteistä ja kuinka toimijoiden välinen yhteistyö järjestetään sekä kuinka alueen budjetti jaetaan. Muokkaamisen yhteydessä käydään laajoja keskusteluja erilaisten aluetta edustavien ryhmien kanssa.

3) Toteutus

Toteutusvaiheessa suunnitelmissa määrittelyt toimenpiteet pannaan toimeen, ja myös tässä vaiheessa alueiden asukkailla on aktiivinen rooli.

Montinin (1998) mukaan Ruotsissa haja-asutusalueiden ja maaseudun organisoituminen on 1980- ja 1990-luvuilla ollut vahvaa. Toiminta on käsittänyt tuhansia ryhmiä ja suuren määrän vapaaehtoistyötä. Osassa tapauksia paikallisyhteisöt ”hoitavat itsensä”, osassa tapauksia on vallinnut läheinen yhteistyö kunnan kanssa. Esimerkiksi Hudiksvallin kunnassa on Svågadel-niminen kylä (700 asukasta), joka valittiin vuonna 1987 yhdeksi pilotiksi tai tulevaisuuskyläksi. Perusajatus oli, että asukkaat ottavat kehityksen omiin käsiinsä pikemminkin kuin olisivat haja-asutusaluepolitiikan kohteita. Asukkaiden oli määriteltävä, mitä toimia tarvitaan, jotta oma kylä olisi houkutteleva paikka asua. Keskeinen hanke oli yhteinen kylän talo, johon koottiin monenlaista toimintaa.

Hankkeen arviointi on tuottanut seuraavia tuloksia (Montin 1998): Aluksi osallistuminen oli melko vähäistä eli yli 60 % asukkaista ei ylipäättään ollut toiminnasta kiinnostuneita. Osallistuneiden työpanos vaihteli suurestikin; osa hen-

kilöistä uhrautui liikaa ja teki itsestään korvaamattomia, osa tunsu itsensä riittä-mättömiksi. Kokeilu johti esitykseen perustaa alueelle lautakunta, joka ei olisi puolueiden nimeämä. Kyse oli siis avoimesti paikallisesta, ei puoluepoliittisesta toimintaperiaatteesta. Lautakunnan vaalit pidettiin 5.5.1996, ja kokeilu jatkui vuoteen 2002. Kyselyn mukaan kyläläiset odottivat vaikutusmahdollisuuksiensa lisääntyvän ja samalla katsoivat kylän vahvojen saaneen lisää vaikutusvaltaa. Puo-lueisiin sitoutuneiden ja passiivisten asukkaiden mielestä lautakunta ei ollut hyvä asia. Toimintaan ei ollut suurta rekrytointihalukkuutta, ja valitut edustajat pai-nottuivat miehiin, koulutettuihin ja aktiivisiin. Edustajat eivät kuitenkaan olleet erityisen puoluesuuntautuneita. Ruotsissa on kaiken kaikkiaan paikallisten ryh-mittymien osuus valtuustopaikoista muita Pohjoismaita selvästi suurempi.

Toinen esimerkki Ruotsista on Gävle, jonka kylä-kaupunginosa-strategia korostaa kehityksen professionaalisuutta ja kehottaa asukkaita kehittämään uusia muotoja, joilla vaikutetaan arkipäivään. Toimintaa päätettiin kokeilla kahdessa kaupunginosassa, joista toinen oli urbaani ja toinen maaseutumainen. Hamn-rängebygdenissä valittiin ehdotetut 9 jäsentä kokouksessa. Käytännössä edusta-jat olivat aktiiveja eri kylistä. Ryhmä on järjestänyt kerran tai kahdesti kuukau-dessa eri paikoissa avoimia kokouksia, joissa keskustellaan. Sätassa ei puoles-taan ollut toimijaa valmiina, joten työmuodoksi valittiin yhteistyö kunnan ja ur-heiluseuran kesken. Urheiluseuran edustaja kiersi houkuttelemassa väkeä liik-keelle, ja lokakuussa 1995 pidettiin kokous, jossa valittiin 25 hengen yhteistyö-elin Öppet Forum Sätä. Näiden kahden alueen tavoitteet olivat samankaltaisia, ja kyse oli enemmänkin kehittämisestä kuin demokratiasta. Osallistuminen kui-tenkin koskettaa demokratiaa. Kun toiminnassa ei juuri ole sääntöjä, on kyse enemmänkin kuntalaisten osallistumisen kehittämisestä, mutta kun paine vaatii ryhmille myös resursseja kasvaa, joudutaan myös pelisääntöjä (ryhmän roolia) pohtimaan uudelleen. Molemmissa työskentelytavoissa on ollut vaikeaa saada asukkaita laajasti mukaan ja vain pieni osa alueen asukkaista on osallistunut ak-tiivisesti. (Montin 1998.)

Kaiken kaikkiaan aluepohjaisen osallistumisen ja vaikuttamisen käytännön muodot kattavat hyvin laajan kirjon erilaisia mahdollisuuksia. Toiminnan yti-messä on kuitenkin kunnan keskitetyn poliittisen ja hallinnollisen organisaation hajauttaminen tavalla tai toisella. Aluepohjaisia keskusteluja ja yhteistyöryhmiä ei varsinaisesti voida pitää hajautuksena, ellei sitten tällaiselle ryhmälle anneta sananvaltaa oman alueen kehittämisen suhteen. Sovellukset, joissa päätösvaltaa todella siirretään alueelliselle toimielimelle, ovat harvinaisempia, mutta esimerk-kejä niistäkin löytyy esimerkiksi pohjoismaisista kaupungeista.

3.4.3 POHDINTAA

Kaiken kaikkiaan paikallisen toiminnan mallissa kuvastuu vastalause keskityk-selle ja sektorihallinnolle ja pintaan nousee alueellinen identiteetti. Voidaan kui-tenkin kysyä, millainen valintaprosessi malleihin liittyy. Nyt tyypillistä näyttää olevan vähäinen ja vinoutunut osallistuminen, mutta mukana olevien mukaan kiinnostus saattaa kasvaa hyvien tulosten myötä, ja näin osallistuminen voi levi-tä yhä laajemmalle.

Bogasonin (2001) mukaan hajauttamista voidaan arvioida usealla ulottuvuudella. Hajauttaminen voi tavoitella kuntalaisten mahdollisimman suurta sananvaltaa omiin asioihinsa. Kyse on siis oikeudesta itsehallintoon. Toiseksi hajautuksella voidaan pyrkiä parempaan responsiivisuuteen eli parempaan palvelujen ja kysynnän vastaavuuteen. Kolmantena tavoitteena voidaan nähdä toiminnan tehostuminen taloudellisesti. Käytännössä kaikkia näitä tavoitteita on kuitenkin vaikeaa saavuttaa yhtä aikaa. Esimerkiksi pieni organisaatio, siis alueellinen palveluyksikkö, voi toimia demokraattisesti ja responsiivisesti, mutta sen voimavarat eivät todennäköisesti mahdollista tehokasta toimintaa kaikkien palveluiden kohdalla.

Hajautus tuo päätöksentekoa lähemmäs asukkaita. Toisaalta se myös monimutkaistaa kunnan hallintoa. Viimeaikainen kehityspiirre esimerkiksi suomalaisissa kunnissa onkin ollut pikemminkin eräänlainen virtaviivaistaminen ja organisaation keskittäminen. Perusteet hajauttamiselle ovat kuitenkin varsin vahvat.

Peruskysymys paikallisen toiminnan kohdalla on se, osallistuuko toimintaan riittävästi asukkaita toiminnan vaatimien voimavarojen vastapainoksi. Kysymykseen on kuitenkin vaikea vastata. Osallisuusprojektit ovat usein paikallisille ihmisille kehityshankkeita, ja siten on realistista olettaa, että ihmisillä on erilaisia odotuksia ja tavoitteita osallistumisen suhteen. Osallistuminen ei ole samaa kuin vaikuttaminen. Paikallisessa toiminnassa voi esiintyä monenlaisia rooleja, ja johtajien lisäksi tarvitaan myös viestien levittäjiä ja muita arkisia ahertajia. Tärkeää on pyrkiä säilyttämään innostus ja yhdistää paikalliset ryhmät kunnan perusorganisaatioon. Yksi mahdollisuus on avata valtuustotyöskentelyssä ovi paikallisille ryhmille (valtuuston jalkauttaminen, yhteistyötiimit, saman alueen edustajien yhteistyö) ja rakentaa eräänlaista aluepohjaista edustuksen järjestelmää.

Kaiken kaikkiaan huolellisesti tehty alueellistaminen voidaan nähdä hyväksi tavaksi tuoda kunnallista päätöksentekoa ja hallintoa lähemmäs kuntalaisia. Toiminnan riskinä on lähinnä liian kapea alueellinen edustus. Mikäli esimerkiksi valtuusto nimittää aluevaltuuston jäsenet ja yhteys asukkaisiin jää toiminnassakin vaillinaiseksi, ei alueellistamisella ainakaan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien suhteen ole suurta merkitystä. Toisaalta myöskään liian vähin voimavaroin ja leikatuin valtuuksin toimeen pantu alueellistaminen ei todennäköisesti pitkällä aikavälillä ole kovinkaan merkityksellistä. Alueellistaminen vaatiikin rohkeaa otetta. Toisaalta alueellistamisessa tulee olla realisti. Tarkoituksena ei saa olla kunnan tehtävien siirtäminen alueiden asukkaiden, järjestöjen ja kylätoimikuntien hoidettaviksi, vaan lähtökohdan tulee olla alueellistaminen asukkaiden ehdoilla.

Alueellistamisen hintana on kunnallisen organisaation jonkinasteinen monimutkaistuminen. Tehokasta ja nopeaa päätöksentekoa tavoittelevalle monopolivinen aluemalli ei sovi, mutta hyötyihinsä nähden monopolisuus ei ole suuri rasite. Kyseessä on kuitenkin viime kädessä paikallisen toiminnan – on se sitten kylä, asuinalue tai kunnan osa – elävöittäminen tuomalla päätöksentekoa ja palveluja koskevaa valmistelua ja päätöksentekoa lähemmäs asukkaita. Käytännössä yhden ongelman voi muodostaa sopivan aluerajauksen tekeminen, mutta yleensä paikallisilla yhteisöillä on pitkät perinteet. Paljon esillä olleessa, kahta Suur-Lontoon asuinalueita tarkastelevassa teoksessa (Burns ym. 1994) nousee kes-

keiseksi asuinalueita jakavaksi jännitteeksi etnisten ryhmien välinen konflikti. Suomessa tällaista jännitettä ei juurikaan tule vastaan, mutta tärkeää on valtaa alueelle siirtäessä ottaa huomioon, että alueen eri asukasryhmät ja asukkaat saavat sitä tasapuolisesti.

4 Uusien osallistumiskeinojen vahvuudet ja puutteet

4.1 Analyysimallin perusteet

Edellisissä luvuissa on tarkasteltu ja pohdittu kuntalaisten suoraa osallistumista kolmen eri esimerkkiryhmän avulla. Kuvatut keinot eivät ole toisiaan poissulkevia. Mielipiteen kartoituksen kohteena voivat olla myös palvelujen käyttäjät ja jonkin alueen asukkaat. Hajauttamiseen voidaan yhdistää muita suoran osallistumisen menettelytapoja. Käytännössä konkreettisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen tavoitteet ja käyttöympäristöt kuitenkin eroavat siinä määrin, että sovellettu kolmijako palvelee keinojen arviointia paremmin. Edellä on jo alustavasti arvioitu näitä keinoja. Tarkoituksena onkin seuraavassa lähinnä tiivistää arviota ja verrata keinoja keskenään.

Erilaisten osallistumiskeinojen vertailu ja analysointi on keskeinen mutta samalla vaativa tehtävä. Ensinnä on otettava kantaa keinojen keskeisiin ominaisuuksiin. Toiseksi on punnittava keskenään keinojen vahvoja ja heikkoja ominaisuuksia. Kolmanneksi on pyrittävä tarkastelemaan keinoja dynaamisesti, osana omaa käyttöympäristöään.

Osallistumiskeinoja analysoidaan seuraavien ominaisuuksien perusteella:

1) Osallistuminen

Kaikkien osallistumiskeinojen kohdalla on kirjallisuudessa pohdittu edustavuutta. On kysyttävä: Kenen ääntä edustavat uusien osallistumismuotojen kautta välittyvät äänet? Kuinka suuri joukko voi osallistua, kuinka moni yleensä osallistuu, kuinka osallistujat valitaan ja kuinka asioista päätetään monen osallistujan kesken?

2) Vaikuttavuus

Vaikuttavuus koskee uusien osallistumiskeinojen integrointia olemassa olevaan päätöksentekorakenteeseen. Otetaanko uudet äänet huomioon? Kuinka sovite-

taan yhteen uusi muoto ja perinteinen rakenne? Välittääkö malli myös tyytymättömyyttä?

3) Toimivuus

Osallistumiskeinoja voidaan tarkastella myös niiden toimivuuden kannalta. Hyvältä mallilta voidaan edellyttää jonkinlaista vakautta. Pysyvyys ei ole ehdoton arvo, sillä myös satunnaiset, tarpeen mukaan järjestettävät osallistumismuodot voivat olla hyödyllisiä. Toimivuuteen liittyy myös mahdollisten haitallisten sivuvaikutusten vähäisyys.

Sovelletut arvostelukriteerit ovat jossain määrin väljiä. Tämä johtuu siitä, että sekä osallistumisessa että vaikuttavuudessa on kysymys ilmiöistä, joihin oleellisesti vaikuttavat olosuhteet ja käytäntö. Hyväkin osallistumiskeino voi jäädä käyttämättä, jos kiinnostusta ei synny, ja kuten missä tahansa inhimillisessä toiminnassa, myös toimijoiden asenteet ja toimintatavat vaikuttavat. Mallien toimivuuden suhteen taas voidaan yhtäältä tehdä tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä ja toisaalta hakea kokemusperäistä tietoa käytännön sovelluksista. Sovelluksia on kuitenkin dokumentoitu niukasti, ja tyypillistä on myös tietojen hyvin vaihteleva tulkinta. Näistä rajoituksista huolimatta pyritään seuraavassa ennen kaikkea vertaamaan tarkasteltuja osallistumiskeinoja keskenään.

4.2 Kuka osallistuu?

Uudet osallistumiskeinot mahdollistavat erilaisia osallistumisen tapoja. Kysymys on keskeinen, sillä demokratiakeskustelussa puhutaan usein aktiivisista ja passiivisista kansalaisista. Siten on tärkeää tarkastella, millä tavoin eri osallistumiskeinot painottuvat osallistujien suhteen. Uudet osallistumiskeinot joko helpottavat osallistumista laaja-alaisesti tai sitten ne painottavat nykyisellään passiivisten kansalaisten mahdollisuuksia. Tapahtuuko näin myös käytännössä?

Mallit eroavat toisistaan osallistumisen laajuuden mukaan. Jos vertailukohdaksi käytetään kunnallisvaaleja, joissa kaikilla äänioikeutetuilla on osallistumisoikeus, niin kansanäänestys vaikuttaa takaavan eri osallistumismuodoista laajimman osallistujajoukon. Erilaisten e-demokratian muotojen kannalta kriittinen kysymys on osallistumisessa vaadittavien laitteiden levinneisyys ja käytön selkeys. E-demokratia on vielä siinä määrin uutta, että arviointeja siihen perustuvien osallistumis- ja vaikuttamistapojen merkityksestä ei juuri ole olemassa. Periaatteessa informaatioteknologia tarjoaa mielenkiintoisia mahdollisuuksia lisätä äänestysosallistumista ja lyhentää sen aikajännettä. Aikaisemmin viitattiinkin Ison-Britannian kuntaministeriön pyrkimykseen lisätä informaatioteknologian käyttöä vaaleissa.

Mikäli valtuusto avautuu tasapuolisesti ja pitää esimerkiksi kokouksia eri puolilla kuntaa, ei kuntalaisten aktivoitumista tapahdu vielä kovinkaan vahvasti. Kyse on enemmänkin tiedon jakamisesta ja epävirallisen vuorovaikutuksen mahdollisuuksista. Mikäli valtuusto taas perustaa tiimejä ja kutsuu niihin kuntalaisten edustajia, on tilanne toinen, erityisesti, jos näille tiimeille annetaan tehtäviä

ja toimivaltaa. Tilanne vastaa malleja, jotka perustuvat kuntalaisten edustukselle eli käyttäjäpaneeleita ja aluehallintoa.

Kaikissa näissä on kyse siitä, millä perusteella osa kuntalaisista valitaan edustamaan muita. Tosin aluehallinnossa voidaan tärkeimmät asiat käsitellä avoimissa kokouksissa. Edustajien valinnassa voidaan soveltaa monia erilaisia kriteerejä: aktiiviset eli esiin tulevat, mies- ja naiskiintiöt, passiiviset (eräänlainen erityisryhmien priorisointi) tai maantieteelliset osa-alueet. Eräs mahdollisuus on soveltaa vaihtuvuutta ja pyrkiä pitemmällä aikavälillä takaamaan riittävä edustavuus. Kuntalaisille voidaan myös antaa valtaa puuttua asioihin, mikäli aihetta tyytymättömyyteen ilmaantuu.

Aiemmin kuvatun deliberatiivisen kansalaispaneelin kohdalla edustavuus on keskeinen kysymys. Malli perustuu siihen, että valitaan keskusteluryhmään joukko kansalaisia. Tavoitteena on saada yleisesti, tai tietyn aihealueen mukaisesti, edustava otos kansalaisten näkemyksiä. On kuitenkin mahdotonta pitää kiinni siitä, että otos sinänsä pitäisi sisällään kaikkia eri käsityksiä. Edustaako esimerkiksi vanha nainen vanhoja ihmisiä, naisia vai jotain muuta näkemystä? Käytännössä on siis pyrittävä siihen, että ei systemaattisesti syrjitä mitään keskeistä ryhmää.

Julkisen harkinnan paneelien edustavuus riippuu myös työskentelytavasta, siis siitä, millaista argumentointia paneelissa käydään. Keskeisiä kysymyksiä ovat mm., ohjataanko keskustelua ja millä tavoin, mikä on tausta-aineiston osuus, onko paikalla keskustelua ohjaava henkilö ja, mikä tärkeää, onko keskustelun lähtökohtana pyrkiä konsensukseen vai hyväksytäänkö erimielisyydet ja miten niitä käsitellään.

Yksilöllinen valinnanvapaus muodostaa oman tyyppinsä tässä tarkastelussa. Kyse on puhtaasti itsekkästä edustuksesta, joka kumuloituu palveluiden käyttäjien valintojen kokonaisuudeksi. Myös sen yhteydessä on viitattu epätasa-arvoon, kun kaikilla ei ole mahdollisuutta tehdä valintaa, hankkia tietoa ja esimerkiksi maksaa valinnan aiheuttamia kustannuksia. Asiakkaana jokainen edustaa vain itseään, ja kyse on osallistumisen kannalta lähinnä siitä, saavatko kaikki asiakasryhmät tasavertaisesti vaikutusmahdollisuuksia.

Kuntalaiset haluavat yleensä vaikuttaa omiin tai läheisiin asioihin. Tavanomaista on myös pikemminkin reagointi valmiisiin esityksiin tai päätöksiin kuin halu pohtia alusta alkaen eri päätösvaihtoehtoja (Lowndes ym. 2001 b). Raken-tavan, ideoivan keskustelun ja tyytymättömyyden ilmaisun kannalta ero mallien välillä ei ole selvä. Kaikissa malleissa on mahdollista vaikuttaa molemmin tavoin. Tyytymättömyys korostuu kuitenkin erityisesti kahdessa mallissa. Julkisen harkinnan paneelit keräävät juuri eri mieltä olevia ihmisiä yhteen, ja istuntojen tavoitteena on nimenomaan lieventää vastakkaisuuksia. Käyttäjämalleista taas valinnanvapauden voi ajatella perustuvan tyytymättömyyden ilmaisuun. Kun kyse on yleensä ”ensimmäisestä” valinnasta, kysymys on kuitenkin lähinnä eri vaihtoehtojen vertailusta ja hyvien puolien löytämisestä.

Entä osallistumisen kohdentaminen tiettyihin väestöryhmiin? Tässä suhteessa mallit ovat joustavia. Oli kyse sitten nuorista, iäkkäistä, työttömistä tai syrjäseutujen asukkaista, niin erilaiset vuorovaikutuksen muodot, kuten mielipidekyselyt, pohdinta ja yhteissuunnittelu, voidaan aina kohdentaa juuri näille ryhmille. Kunkin ryhmän kohdalla voi esiintyä erityispiirteitä, jotka tulee ottaa huo-

mioon. Nuoret esimerkiksi ovat luultavasti kiinnostuneempia juuri nuoria koskevista asioista. Erilaiset nuoriso-, vanhus- ja vaikkapa pakolaisraadit kertovat osallistumisen kanavoimisesta tietyn teeman mukaan. Käytännön vaarana on rajata teema liian kapeasti, jolloin kokonaisuus voi hävitä. Tanskan pakolaisraadit ovat hyvä esimerkki laaja-alaisesta työskentelytavasta: hyvin laaja ja monipuolinen joukko pakolaisasioiden käsittelijöitä, unohtamatta pakolaisia itseään, on kutsuttu mukaan toimintaan.

Kaiken kaikkiaan edustuskysymyksen merkitys vaihtelee sen mukaan, mikä on osallistumiskeinon tavoite. Harva keino oikeastaan pyrkii tuomaan esille konkanaan uusia ääniä, vaan kyse on pikemminkin nykyisten äänten voimistamisesta. Poikkeuksen tekevät lasten ja nuorten ääniä tavoittelevat sovellukset ja ehkäpä myös tietyn alueen korostus. Niiden kohdalla kriittinen kysymys on, saadaanko näiden ryhmien ääni paremmin esille kuin ennen.

Asianosaisuus on syytä määritellä laajasti. Klassisen esimerkin mukaan yksityisautoilijat huomaavat joukkoliikenteen merkityksen liian myöhään. Kun palvelua ei käytetä, se liiketalouden lakien mukaan loppuu ennemmin tai myöhemmin, ja sitä vain optiona pitävien ääntä ei oteta huomioon. Vastaavasti lasten päivähoidon saattaa mielenkiintoa olla myös muilla kuin nykyisillä käyttäjillä. Yksilökohtaisia osallistumismuotoja (käyttäjädemokratia) on myös arvosteltu siitä, että ne eivät sovellu politiikan keskeisesti kollektiiviseen luonteeseen. Tämän näkemyksen mukaan politiikkaa koskevat näkemykset eivät ole valmiina kansalaisyhteiskunnassa, vaan poliittiset päätökset syntyvät ensisijaisesti yhteisen keskustelun, erilaisten näkemysten yhteen sovittamisen kautta. Näkemys on perusteltu, sillä onhan esimerkiksi kansanäänestyksen keskeisenä elementtinä juuri asiasta käytävä yhteinen keskustelu. Toisaalta myös yksilökohtaiselle vaikuttamiselle tulee olla sijansa. Mikäli palvelun käyttäjä haluaa olla suoraan yhteydessä palvelun tuottajaan, tämän tulee olla mahdollista demokratian pelisääntöjä loukkaamatta (Sørensen 1997). Tässä vuorovaikutusprosessissa ei kuitenkaan yleensä puututa toisten palvelun käyttäjien oikeuksiin ja siten kyse on erityyppisestä vaikuttamisesta kuin vaikkapa palvelulaitoksen johtokunnan rooliin kuuluva vaikuttaminen.

Kaiken kaikkiaan kyse osallistumisen ja vaikuttamisen kohdentamisesta on monimuotoinen ja laaja. Kohdentamisen kirjo ulottuu yksittäisistä kuntalaisista kaikkiin ja toisaalta erilaisten rajausten kautta alueellisiin, toiminnallisiin ja muihin kuntalaisryhmiin. Jotkut osallistumismuodot soveltuvat luontevammin suurelle osallistujajoukolle (kansanäänestys, IT-muodot) ja toiset taas pienille (käyttäjäosallisuus, paneelit). Kohderyhmän rajausta ei kuitenkaan ole vain mekaaninen toimenpide. Erilaisten asiakas- tai osallisuusryhmien kohdalla on aina pohdittava, millaisia intressejä ja näkemyksiä asian suhteen vallitsee ja millaisella osallistumismuodolla niitä parhaiten saadaan esille. Viime kädessä kaiken osallistumisen kohdalla on kysyttävä, miten se suhteutuu laajempaan kokonaisuuteen ja mitä mahdollisia jännitteitä vallitsee kapeamman ja laajemman mielipiteen välillä. Ongelmana tässä punninnassa voi olla se, että kunnissa ei juurikaan ole välineitä kartoittaa kokonaismielipidettä, joten on vain pyrittävä siihen, että osallistujien intressit eivät riko yleisempää etua.

4.3 Osallistumisen vaikuttavuus

Toinen keskeinen kysymys koskee sitä, mitä osallistumisella tavoitellaan. Kysymyksen taustalla voidaan nähdä keinojen erilaiset tavoitteet: onko tarkoitus saada paremmin esille kansalaisten mielipiteitä tai kuva mielipiteiden jakautumisesta (jolloin on kyse yksittäisistä kysymyksistä), onko pikemminkin tarkoitus ottaa kansalaisia mukaan jatkuvaan päätöksentekoon vai onko tarkoitus saada paremmin selville palvelujen käyttäjien tarpeet ja odotukset? Tavoitteen mukaan voidaan osallistumisen keinoja muotoilla juuri oikeaan tarkoitukseen. Raportin alussa käytetty jako yhtäältä konsultointia ja toisaalta kontrollia painottaviin keinoihin koskettaa keskeisesti osallistumisen tavoitteita. Osallistumisen ei kuitenkaan tarvitse aina pyrkiä kuntalaisten harjoittamaan kontrolliin, mikä aktiivisesti toteutettuna vaatisi myös runsaasti aikaa. Joihinkin toimintoihin ja joillekin kuntalaisille tai kuntalaisryhmille saattaa osallistumiseksi riittää tiedonsaanti yhdistettynä ehkäpä aika ajoin toteutettavaan mielipiteiden kartoitukseen. Tutkimusten mukaan osallistumisen halutaan yleensä myös vaikuttavan päätöksentekoon (Sjöblom 2002).

Miksi vaikuttaminen on tärkeää? Patemanin (1970) mukaan on tärkeää, että osallistuminen suuntautuu todelliseen päätöksentekoon. Mitä vahvemmin osallistujat kokevat olevansa mukana todellisessa päätöksenteossa, sitä todennäköisempää on, että osallistuminen koetaan mielekkääksi. Pitkällä aikavälillä se merkitsee samalla, että osallistuminen kehittää demokraattisia ominaisuuksia ja kykyjä.

Eräs tapa jäsentää osallistumiskeinoja on jakaa ne yleisiin ja erityisiin vaikutustapoihin. Kun mielipiteen kartoituksessa ja kuntalaispaneelissa käsitellään yleisempiä asioita, ovat käyttäjäedustuksessa kohteena tietyt palvelut ja alueellisessa toiminnassa tietyn maantieteellisen alueen etu. Vastaavasti yleisten keinojen kohdalla tulisi osallistumisen johtaa jonkinasteiseen mielipiteiden huomioon ottamiseen. Tosin malleista julkisen harkinnan paneeli tähtää pikemminkin mielipiteiden muuttamiseen kuin niiden huomioon ottamiseen sellaisenaan. Rajattujen keinojen kohdalla osallistumisen tulisi vastaavasti kyetä johtamaan tietyn käyttäjänäkökulman tai alueellisen näkökulman huomioon ottamiseen.

Osallistumisen vaikuttavuuden kohdalla yksi keskeinen kysymys koskee toiminnan hahmottamista vallankäytön näkökulmasta. Nk. nollasumma-asetelman mukaan osallistuvien kuntalaisten vaikutuksen mittarina on muiden toimijoiden edun heikkeneminen. Kun taas hahmotamme toiminnan pikemminkin tiedon vaihdoksi ja keskinäiseksi vuorovaikutukseksi (win-win-tilanne), ei keskeistä ole valta vaan toiminnan laatu. Esimerkiksi joidenkin palvelun käyttäjien mielipiteet voivat auttaa kehittämään palvelua kokonaisuutena. Molemmat määritykset saavat tukea todellisuudessa.

Poliittisella päätöksenteolla on oma luonteensa. Kyse on kollektiivisesta harkinnasta, jossa haetaan yhteistä nimittäjää erilaisten odotusten ja pyrkimysten muodostamassa tilanteessa. Kuntalaisten osallistuminen voi merkitä osallisuutta tässä päätöksenteossa, toisin sanoen tuoda siihen yhden tai useamman uuden näkökulman lisää (ei välttämättä ajallisesti integroitu) tai uusia vaatimuksia, joihin vakituiset päättäjät sitten ottavat kantaa. Vaikutusta voidaan kuvata si-

donnaisuuden asteella: kun kuntalaisten näkökannat hyväksytään täysin, on vaikutus 100 % ja kun ei lainkaan, se on 0 %. Ongelmana on se, että päätöksenteossa voidaan ottaa kaikki eri näkökulmat huomioon ja kuitenkin päätyä yhden näkökulman mukaiseen ratkaisuun. Tämän mukaan ratkaisevaa on päätöksen hyväksyminen eli mukanaolo päätöstä muokkaavissa neuvotteluissa. Vallan näkökulmasta asiaa monimutkaistaa myös toimijoiden ennakoiva käytös. Kun esimerkiksi päätös tehdään kuntalaispalautekyselyn perusteella, ovat käyttäjät, siis kuntalaiset, käytännössä osallistuneet vaikuttavasti päätöksentekoon. Uusien osallistumiskeinojen tarkoitus ei yleensä olekaan kumota edustuksellista järjestelmää, vaan lisätä vuorovaikutusta ja eri tavoin täydentää järjestelmää.

Käyttökelpoisinta osallistumisen soveltaminen vaikuttaa olevan koulu- ja päivähoidoasioissa. Niissä käyttäjillä, tai oikeastaan lasten vanhemmilla, on olettettavasti myös oma panoksensa tuotavaksi päätöksentekoon. Mitään periaatteellista estettä ei kuitenkaan ole käyttäjäedustuksen ulottamiselle myös tekniseen toimeen, terveydenhuoltoon sekä liikunta- ja vapaa-ajan toimeen. Käytännössä eri toiminnoissa ja tapauksissa on haettava käyttäjien edustajille sopiva rooli. Johtokunnassa voidaan pohtia yhdessä asioita sovitun työnjaon mukaan tai samalta lähtöviivalta. Käyttäjät voivat pyrkiä myös ottamaan päätöksentekijän roolin, jolloin kyse on eräänlaisesta itsehallinnollisesta yksiköstä, jonka johdossa toimivat käyttäjät.

Mikä esitellyistä malleista sitten antaa kuntalaisille eniten vaikutusvaltaa? Kysymykseen ei ole helppo vastata, sillä kyseessä on suhteellinen ilmiö. Periaatteessa eniten näkyvää valtaa antaa yhteispäätöksenteko, erityisesti jos kuntalaisten äänestä tehdään ratkaiseva. Esimerkkejä ovat sitova kansanäänestys ja lautakunnan tai johtokunnan kuntalaisjäsenien ”ratkaiseva ääni”. Voidaan myös sopia, että esimerkiksi johtokunnan täytyy saavuttaa yksimielisyys. Tämä pakottaisi jäsenet keskustelemaan ja sovittelemaan.

Kuten jo edellä todettiin, osallistumisen vaikuttavuus on monisyinen kysymys. Näyttää siltä, että lähtökohta vaikuttavuuden arvioinnissa tulee asettaa osallistujan subjektiiviselle tulkinnalle. Mikäli osallistuja kokee, että hänen mielipiteensä on otettu huomioon syntyneessä ratkaisussa tai että hänen mielipiteensä on ollut osana asian punnintaa, niin tämä kertoo vaikuttavuudesta.

Kuntalaisen kannalta vaikuttamisen tärkeysjärjestys saattaa olla toisenlainen kuin päättäjän kannalta. Yksilön näkökulmasta on tärkeää pystyä vaikuttamaan läheisiin asioihin. Näkökulma painottaa reaktiivista, suhteellisen passiivista roolia, jolla kuitenkin on kuluttajapoliittinen oikeutus. Kyse on siis kuntalaisen eri elämänvaiheissa kohtaamista tilanteista. Kohtaamisen ehtoja voidaan parantaa asiakaspalvelulla. Asiakaspalvelun kehittämiseen liittyy olennaisesti kunnan palvelustrategia. Palvelujen kehittäminen pohjautuu ideologioihin. 1990-luvun ammatillista, hierarkkista säätelyä ovat yleismaailmallisesti korvanneet markkinamaisia malleja korostava new public management (NPM), tulosjohtaminen, ulkoistaminen ja kilpailuttaminen. Viime vuosina on kuitenkin yhä enemmän painotettu laatua. Erityisesti henkilöstövoimavaroja painottavassa tasapainotetussa johtamisessa on erittäin keskeinen rooli asiakastyytyväisyydellä.

Kysymys monimutkaistuu jonkin verran, kun tarkastelemme asiaa yleisemmällä tasolla. Kun kyse on esimerkiksi tietyn asuinalueen kehittämisestä tai kun-

nan joukkoliikenteen järjestelyistä, yksittäisen kuntalaisen voi olla vaikeaa määrittää omaa etuaan. Se ei aina ole tarpeenkaan, vaan kysymystä tulisi tarkastella laajemmin esimerkiksi hyvän ympäristön tai yhteisen edun kannalta, ja ruohonjuuritason näkemykset voivat auttaa kokonaisuuden hahmottamisessa.

Kuntalaisille voidaan epäsuorasti antaa valtaa myös mielipiteen kartoituksella. Valtuusto voi esimerkiksi edellyttää, että palveluyksiköt tai sektorit selvittävät ennen investointeja tai toimintasuunnitelman laatimista käyttäjien odotuksia ja osoittavat, että päätösvaihtoehdolla on yleisen mielipiteen kannatus.

Kaiken kaikkiaan vaikuttamisen vertailua eri malleissa monimutkaistaa keinojen kohdentuminen päätöksenteon ja valmistelun eri vaiheisiin. Näihin vaiheisiin suhteutettuna vahvinta valtaa edustaa luonnollisesti kuntalaisten enemmistön käsityksen mukaan toimiminen, niin että kaikki päätöksenteko tukeutuu tiettyyn arvopohjaan. Toisaalta vaikutusta voidaan tarkastella kussakin kunnallisen prosessin eri vaiheessa erikseen: missä määrin kuntalaisilla on siis valtaa asioiden valmistelussa, päätöksenteossa ja toteutuksessa? Viime kädessä tavoitteeksi on kuitenkin realistista asettaa vuorovaikutus, ei kunnallisten toimintojen siirtäminen kuntalaisten vastuulle. Vaikka esimerkiksi lasten päivähoidon osuuskunnat ovat Ruotsissa suosittuja, useimmille kuntalaisille riittää se, että kunnallinen päätöksenteko ja palvelutuotanto toimivat avoimesti ja nauttivat kuntalaisten luottamusta.

4.4 Mallien toimivuus

Periaatteessa voimme olettaa, että erilaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen huonoja puolia voivat olla mm. kustannukset, soveltumattomuus vallitsevaan päätöksentekoon tai toimimattomuus, huono edustavuus, vähäinen kiinnostavuus kuntalaisten keskuudessa ja negatiiviset seurausvaikutukset. Kirjallisuudessa on esitetty sekä käytäntöön perustuvia että teoreettisia argumentteja.

Ensimmäisen näkökulman mukaan osallistuminen sinänsä on hyvä asia, mutta se vaatii erilaisia edellytyksiä. Siten on tärkeää suunnitella osallistumiskeinojen käyttöä huolellisesti, kokeilla niiden käyttöä ja hankkia ja välittää tietoa vastaavista sovelluksista. Toisen näkökulman mukaan osallistumisdemokratian malleissa on periaatteellisia puutteita, jotka estävät niiden käytön tai haittaavat sitä vakavasti.

Tarkastellut mallit vaativat jossain määrin erilaisia edellytyksiä. Voimme erottaa omaksi ryhmäkseen kollektiivisen päätöksenteon (alueelliset toimielimet, käyttäjäpaneelit). Ensimmäinen edellytys on, että ”pöydälle nostetaan” riittävästi asioita. Tosin esimerkiksi aluetiimi voi myös tyytyä vain keskustelemaan, mutta työskentelyn motivoimiseksi keskusteluilla tulisi olla myös käytännön seurauksia. Toinen edellytys on se, että osapuolten yhteistyö sujuu hyvin, niin että voidaan puhua aidosta osallistumisesta. Yksilöllisen käyttäjävaikutuksen kohdalla viitattiin jo aiemmin itse valintatilanteen tärkeyteen: valinnanvapauden mahdollistamiseksi vaaditaan sääntelyä.

Missä määrin osallistumismallit sitten sisältävät heikkouksia, jotka haittaavat vakavasti niiden käyttöä? Eräiden tutkijoiden mukaan on vaikeaa sovittaa yh-

teen edustuksellista demokratiaa ja uusia osallistumisen muotoja. Kun esimerkiksi palveluiden yhteyteen lisätään käyttäjäedustus, voi seurauksena olla ruohonjuuritason virkamiesten, käyttäjien ym. liittoutumia, jotka vaativat lisää voimavaroja mutta eivät edustuksellisuuden tapaan esimerkiksi ole vastuunalaisia suurelle yleisölle (Peters & Pierre 2000). Vastaavasti Fountainin (2001) mukaan käyttäjäajattelu ei sovi julkiseen palvelutuotantoon, koska se pohjautuu toiminnaltaan puhtaasti yritysmaailmaan. Yritys pyrkii valikoimaan asiakkaansa ja esimerkiksi kohtelemaan erityisellä huolella hyviä asiakkaita, kun taas julkisen hallinnon pyrkimyksenä on pikemminkin palvella kaikkia kansalaisia.

Osallistumiseen liitetään useimmiten positiivisia arvoja, mutta kysymys ei ole aivan yksinkertainen. Osallistuminen on osa kunnallista vallankäyttöä, vaikka sitä ei nähtäisikään nollasummapelinä. Voiko osallistuminen sitten olla uhkana nykyiselle, edustukseen ja ammatilliseen harkintaan perustuvalla järjestelmälle? Kysymystä tulee tarkastella monipuolisesti: onko kyse muutosvastarinnasta, pelisääntöjen puutteesta vai rakenteellisesta pulmasta?

Petersin ja Pierren (2000) mukaan, jos osallistuminen (empowerment) otetaan liian kirjaimellisesti, se voi murentaa kolmea tärkeää arvoa, nimittäin edustuksellista päätöksentekoa, vastuunalaista hallintoa ja tehokasta julkista valtaa. Tarkoituksena tulisikin olla edustuksellisen demokratian täydentäminen ja haastaminen, ei suinkaan murentaminen. Kirjoittajien mukaan kuluttajarooli merkitsee pitkälle vietyinä palveluiden itsehallintoa, lievempänä vaihtelevia keinoja kuunnella, käydä keskustelua ja ottaa huomioon käyttäjien näkökohtia ja tyytymättömyyden ilmaisuja. Petersin ja Pierren (emt.) kritiikki pohjautuu nk. ruohonjuuritason virkamies -malliin, jonka alun perin on esittänyt Michael Lipsky. Mallin mukaan ruohonjuuritasolla toimiva virkamies, kuten poliisi, muokkaa työnkuvaansa itselleen mieluisaksi ja näin sekä organisaation omat tavoitteet että laajempi yhteiskunnallinen näkökulma saattavat jäädä taustalle. Kirjoittajien mukaan palveluiden käyttäjien ja tuottajien vahvistaminen luo vahvasti julkista koordinaatiota hajottavaa vallankäyttöä, jota on vaikea sovittaa edustukselliseen päätöksentekoon.

Osallistumisen kehittämistä irrallaan kunnallisista päätöksenteon ja hallinnon rakenteista on myös arvioitu kriittisesti. Danny Burnsin (2000) mukaan erilaiset osallistumiskokeilut ovat paljastaneet lukuisan määrän erilaisia ongelmia, joita tulisi ratkoa ennen osallistumisen laajempaa soveltamista. Perusongelma on se, että osallistumismuotoja on vaikea sovittaa nykyisiin päätöksentekomenettelyihin. Mikäli kuntalaisten osallistuminen halutaan todella kytkeä kunnalliseen valmisteluun ja päätöksentekoon, tulee Burnsin mukaan kehittää uudentyyppistä matriisiorganisaatiota, jossa asiakkohtaisesti otetaan huomioon sekä ruohonjuuritason intressit että kunnan kokonaisuus. Osallistumisen kannattaja ja soveltaja joutuu ottamaan kantaa edellä tarkasteltuun kritiikkiin, mikäli asiaa halutaan katsoa kokonaisvaltaisesti. Onko siis tietyn osallistumiskeinon kohdalla sellaisia edellytyksiä, joita ei pystytä täyttämään, tai onko tietty osallistumiskeino alttiina sellaiselle rakenteelliselle kritiikille, joka voisi uhata sen toimivuutta?

Käytännön kokemusten perusteella (Vuorela & Veräväinen 2000) vaikuttaa siltä, että kuntalaisten mielenkiintoa ei ole helppo herättää. Vaikka siis osal-

listumista pidetään tärkeänä asiana ja hyvänä keinona lähentää kuntalaisia ja poliittis-hallinnollisia päätöksentekijöitä toisiinsa, niin kuntalaiset, erityisesti vieraantuneet ryhmät, eivät välttämättä pidä osallistumista yhtä tärkeänä. Kysymyksen taustalla voidaan myös nähdä demokratiatutkijoiden erimielisyys siitä, ovatko kansalaiset vieraantuneita vai ainoastaan kriittisiä.

Kuntalaisten kiinnostuksen kohdalla on vaikeaa sanoa, onko kyse mallien heikkoudesta vai kuntalaisten aidosta kiinnostumattomuudesta. Vaikuttaa siltä, että ensimmäinen epäily on todennäköisemmin totta. Mikäli osallistuminen koetaan mielekkääksi, niin se luultavasti myös kiinnostaa. Eräät ryhmät, erityisesti nuoret, ovat luonnollisesti vaikeammin rekrytoitavia, mutta onkin löydettävä erityiset tavat aktivoida erilaisia kuntalaisryhmiä. Tavoitteena tulee olla osallistumisen tekeminen mahdolliseksi mutta ei pakollinen osallistuminen. Onko vaarana se, että aikaa myöten aktiivit häviävät ja instituutio säilyy, jolloin on veloitettava joitakuita osallistumaan? Osallistumisen pitäisi olla vapaaehtoista ja kannustavaa. Onhan esimerkiksi julkisen harkinnan paneelien kohdalla keskeistä osallistujien halu tarkastella laajempaa etua ja valmius muokata omaansa.

Yleisempää kritiikkiä on esitetty osallistumisen ja edustuksellisen demokratian ristiriidoista. Chandlerin (2001) mukaan suora osallistuminen vie pohjaa tärkeiltä poliittisilta keskusteluilta. Samaa kysymystä, onko päätöksenteossa siis pyrkimyksenä konsensus vai hyväksytäänkö ristiriidat, sivuttiin jo aiemmin julkisen harkinnan paneelien kohdalla. Demokratia on kollektiivista toimintaa. Historiallisesti demokratisoituminen merkitsi kansanvaltaisen päätöksenteon läpimurtoa, yleistä äänioikeutta ja kansanedustuslaitosten valtaa. Edustajatasolla puolestaan puhutaan mandaatista: edustaako valittu toisin sanoen tukijoitaan, poliittista ideologiaa vai muuta taustaryhmää. Kun tästä näkökulmasta pohditaan kuntalaisen roolia, on kyse joko yksilöllisestä panoksesta tai jonkinlaisen yleisemmän näkemyksen välittämisestä. Sekä valtuustotyöskentelylle että erityisesti hallinnon työskentelylle voi sinänsä olla tervetullutta ja tarpeellista saada yhteyttä kuntalaisiin. Tällöin mahdollisimman moni linkki kuntalaisiin lisää toiminnan demokraattisuutta.

Ongelmat ovat lähinnä rajatuissa kysymyksissä. Kun jokin hallintokunta tai palveluyksikkö avaa ovia vaikuttamiselle, on kysyttävä, millaisia näkemyksiä toimintaan välittyy. Vääristynyt osallistuminen ei paranna päätöksenteon laatua. Vääristymän syy voi olla pienryhmän aktiivisuus, joka peittää alleen yleisemmän käsityksen, tai aktiivisten palvelunkäyttäjien vaatimukset, joita voi olla vaikea tyydyttää.

Demokratiateorian näkökulmasta on usein katsottu, että osallistuminen sinänsä on hyväksi demokratialle. Osallistuminen lisää kansalaisten tietoa politiikasta ja hallinnosta. Se lisää toiminnan hyväksyttävyyttä, ja osallistuminen kasvattaa kansalaisia poliittiseen toimintaan. Vastakkaisen näkemyksen mukaan osallistuminen ilman vaikutusvaltaa ei ole hyvä asia. Se voi turhauttaa kansalaisia ja vähentää hyväksyttävyyttä, kun toiminnan manipuloiva luonne selviää. Tässä mielessä on syytä korostaa, että osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisessä on syytä edetä rohkeasti. Alueellistaminen ilman sitä seuraavia valtuuksia, mielipiteen kartoitus ilman huomioon ottamista ja käyttäjäosallisuus ilman merkitsevää roolia eivät edistä vaan taannuttavat kehitystä. Burnsien ym.

(1994) mukaan yhteydenpidon heikoin muoto on kosmeettinen konsultointi. Siinä kuntalaisilta ollaan kysyvinään mielipidettä.

Kolmanneksi voidaan pohtia, kuten Montin (1998) muotoilee, pienen ja suuren demokratian välistä suhdetta. Kyse on siis koordinoivasta näkökulmasta. Kun suuri demokratia merkitsee perinteistä kunnallisvaalien, valtuuston ym. kautta tapahtuvaa vaikuttamista, on pieni demokratia yksittäisten asioiden hoitoa. Edellä mainituista malleista pientä demokratiaa edustavat erityisesti kunnan-osavaltuustot, käyttäjäedustus ja valinnanvapausdemokratia, jossain määrin myös paikallisyhteisöautonomia. Kun esimerkiksi koulun johtokunta saa valtuuksia päättää koulun asioista, täytyy nuo valtuudet sovittaa laajempaan viitekehykseen. Potentiaalisia ongelmia ovat tilanteet, joissa kunnan yleisempi elin, vaikkapa koululautakunta tai valtuusto, ja koulun johtokunta ovat eri mieltä asioista. On selvää, että budjetista päätettäessä yleisempi kanta voittaa, mutta vaikeampaa on ratkoa erimielisyys vaikkapa opetussuunnitelman sisällön suhteen. Toisaalta jos ylempi elin päättää ennalta kapeat raamit toiminnalle, on mahdollisuus vaikuttaa vähäinen. Olisi siis löydettävä tasapaino näiden kahden tason välille.

Montin (1998) tiivistää mahdolliset tasapainotilanteet seuraavasti:

- Pieni demokratia voidaan *sulauttaa* osaksi isoa: esimerkiksi johtokunnan maallikkojäsenet irtautuvat käyttäjäkunnasta, muuttuvat elitistisiksi ja aikaa myöten sulautuvat osaksi isoa demokratiaa. Käytännössä tämä merkitsee siis professionaalisen näkemyksen vahvistumista, jolloin yhteys käyttäjien mielipiteisiin taas häviää. Vastaavasti aluehallinnon elimet, esimerkiksi aluelautakunta, voivat muuntua osaksi kunnan keskushallintoa, jos yhteyttä omaan alueeseen ei synny. Mikäli alueen asukkaat eivät ylipäätään tunne lautakunnan jäseniä ja toimintaa, ei aidosta aluetoiminnasta voida puhua.
- Pieni ja suuri demokratia voivat *eriytyä*: esimerkiksi paikallisyhteisö (kylätoimikunta, asuinalue) voi itsenäistyä siinä määrin, että kunnan keskushallinnossa ei juurikaan huomata sitä ja oteta huomioon sen toimintaa. Alueen sisäinen toiminta voi olla vilkasta, mutta ilman jonkinlaista yhteyttä kunnan keskushallintoon ei juuri voida puhua osallistumisesta kunnalliseen päätöksentekoon.
- *Tasapainotilanteessa* vallitsee hedelmällinen vuorovaikutus pienen ja suuren, suoran ja edustuksellisen, vanhan ja uuden osallistumisen välillä. Tässä tilanteessa on saavutettu tasapaino, jonka mukaan kunnan keskushallinnossa, niin luottamushenkilö- kuin hallinto-organisaatiossa, tehdään tiettyjä asioita ja ruohonjuuritasolla tiettyjä asioita, mutta tasojen välillä on kiinteä yhteys.

Käytännössä sekä kunnat että kunnallisalan tutkijat hakevat edelleen tasapainotilan ehtoja ja kehittävät siihen soveltuvia instituutioita. Tehtävä on vaativa, sillä edustuksellisella järjestelmällä ja professionaalisella hallinnolla on pitkät perinteet, ja suoran osallistumisen sovittaminen niihin vaatii monen tekijän samanaikaista onnistumista. Uusien osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kehittäminen ei voi tapahtua vain teoriassa, vaan keinojen toimivuus on keskeinen kysymys. Kysymykseen palataan vielä johtopäätöksissä.

4.5 Yhteenvedoa

Edellä on tarkasteltu suoran osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja eri näkökulmista. On syytä vielä korostaa, että osallistuminen ja vaikuttaminen ovat laajoja kysymyksiä ja ne vaativat siten monen tekijän huomioon ottamista. Vaikka hyvillä institutionaalisilla ratkaisuilla (esimerkiksi johtokunnan perustamisella) on merkitystä, yhtä lailla tärkeää on saada mukaan toiminnasta kiinnostuneita kuntalaisia ja yhteistyöstä kiinnostuneita kunnallisia luottamushenkilöitä ja virkamiehiä.

Käsiteltävät osallistumis- ja vaikuttamiskeinot eroavat toisistaan suurestikin institutionaaliselta muodoltaan. Esimerkkitapauksissa yhteisen päätöksenteon muotoja ovat esimerkiksi kunnanosalvaltuustot, palvelujohtokunnat ja kuntalaisraadit. Niissä kaikissa tarvitaan sääntöjä siitä, kuka on päätöksentekoon oikeutettu, kuinka erimielisyydet ratkotaan tai missä muodossa päätöksenteko tapahtuu.

Muut osallistumismuodot vaativat erilaisia rakenteita: valtuustotiimit ja deliberatiiviset kansalaispaneelit esimerkiksi ovat keskustelevia kollektiiveja. Niidenkin kohdalla vaaditaan menettelytapoja, mikäli halutaan ottaa kantaa tai tehdä päätöksiä. Julkisen harkinnan paneeleille on kehitetty tarkat säännöt, kuinka istunnon aikana edetään, mutta toisaalta tällöin ei pyritä mihinkään tiettyyn päätökseen vaan ainoastaan muokkaamaan käsityksiä. Oleellista on kuitenkin antaa keskustelulle ja mielipiteiden vaihdolle sijaa ja pyrkiä pitämään asiantuntijatieto vain taustalla.

E-demokratia ja valinnanvapaus ovat ns. yksilöllisiä osallistumismuotoja, joista ensimmäinen (esimerkiksi Internet-keskustelusivu) soveltuu yhteisten keskustelujen käyntiin tai yksittäisiä asioita koskevien kysymyksien välittämiseen kunnanhallintoon. Toiminnan sääntelyn tarve riippuu keskustelun luonteesta. Avoin mielipiteiden vaihto voi tapahtua suhteellisen vapaasti, mutta käsityksen saaminen yleisestä mielipiteestä saattaa jo edellyttää äänestysääntöjen laatimista. Myös kunnallisille toimijoille voidaan asettaa velvoitteita esimerkiksi vastausaikojen ja vastausmuodon suhteen. Yhteisen keskustelun kannalta olisi syytä pyrkiä käsittelemään vastauksia kuntalaisten kysymyksiin julkisesti. Valinnanvapauden kohdalla taas on keskeistä taata mahdollisuus saada tietoa, valita ja tyytymättömyyden ilmetessä vaihtaa palvelua. Olennaista on laatia ja pitää yllä säännöt, joista käy hyvin selville, mikä merkitys osallistumisella on.

Erilaisten paikallisyhteisöjen tukemisessa on keskeistä sopia tuen jakamisperusteista. Tässä tapauksessa on kyse oikeastaan pienyhteisön kollektiivisesta päätöksenteosta. Vaikka Suomessa on suhteellisen yhtenäinen kulttuurinen perusta, niin alueiden ja järjestöjen tukemisessa kannattaa kuitenkin pyrkiä ottamaan huomioon mahdollisimman hyvin erilaiset mielipiteet.

Osallistumis- ja vaikuttamiskeinot täydentävät perinteisen, edustuksellisen demokratian toimintaa. Samalla ne täydentävät myös toisiaan. Edellä esitetyt painopisteet – mielipiteiden kanavointi, käyttäjäosallisuus ja hajauttaminen – ovat kaikki tärkeitä vuorovaikutuksen alueita, ja kuntien olisi pyrittävä pikemminkin tekemään jotain kaikilla osa-alueilla kuin valitsemaan niistä jokin. Laaja-alaisuutta edellyttävät sekä kunnallisen poliittis-hallinnollisen prosessin luonne, siis

jakautuminen erilaisiin vaiheisiin, että kuntalaisten erilaiset valmiudet ja intressit. Joihinkin tilanteisiin ja joillekin kuntalaisille sopivat parhaiten laajat keskustelutilaisuudet. Toisiin tilanteisiin ja toisentyypeisille asukkaille sopivat taas paremmin työryhmät tai palvelulaitosten päätöksentekijän paikat. On kuitenkin samalla syytä huomata, että kaikkien kuntalaisten tulisi saada oikeus vaikuttaa entistä suuremmassa määrin omiin asioihinsa.

Kaiken kaikkiaan voidaan esiteltyjä uusia osallistumistapoja verrata toisiinsa taulukossa kuvattavin eri ulottuvuuksin.

Uusien osallistumistapojen vertailu

Osallistumistapa	Osallistumisen luonne	Käyttö	Vahvuus	Rajoitteet
Mielipidekartoitus				
– Kansanäänestykset	Kaikki	Yl. mielipiteen välittäminen	Välittää kokonaiskuvaa	Kysymystekniikka ja äänestäjien aktivointi
– Raadit	Intressiperustainen	Koordinointi	Sitouttaa ja tehostaa toimintaa	Intressien rajaaminen vaikeaa
– Julkisen harkinnan paneeli	Kuntalaisotos	Mielipiteiden sovittelu	Vähentää ristiriitoja	Ei sovellu rutiinikäyttöön, latistaa
Käyttäjäsosallisuus				
– Johtokunta	Käyttäjien edustajat	Käyttäjänäkökulma	Velvoittaa vuoropuheluun	Maallikoiden heikko rooli
– Valinnanvapaus	Yksittäiset kuntalaiset	Palveluiden suosiomittari	Luo painetta kehittää laatua	Säädeltävä vapauden toteutumista
– Asiakaspalvelu	Jokainen palvelun käyttäjä	Asiakkaan palvelu eri tavoin	Asiakkaan oikeus, kohentaa laatua	Ei sovellu kaikkiin palveluihin
Hajautus				
– Kunnanosa-hallinto	Alueen edustajat	Vuorovaikutuksen organisointi	Velvoittaa vuorovaikutukseen	Voi jäädä heikoksi
– Paikallisen toiminnan tuki	Alueen asukkaat	Omaehtoisen toiminnan tuki	Vahvistaa paikallista toimintaa	Onko asukkailla voimavaroja?

Taulukon perusteella nähdään, että jokaisella uudella menettelyllä on niin vahvoja kuin heikkojakin ominaisuuksia. Kuten edellä on todettu, voidaan puutteita kuitenkin lieventää, kun tiedetään etukäteen eri osallistumis- ja vaikuttamismuotojen potentiaaliset riskit. Esimerkiksi käyttäjänäkökulman yksilökohtaisuutta voidaan täydentää suhteellisen helposti kytkemällä järjestelmään mukaan palautetiedon julkinen pohdinta. Vastaavasti kuntalaisraadin irrallisuutta päätöksenteosta voidaan korjata kytkemällä raadin esitykset tiiviimmin esimerkiksi valtuuston tai lautakunnan päätöksiin.

Jokaisen osallistumis- ja vaikuttamismuodon kohdalla on hyvä katsoa kokonaisuutta. Osallistumisen tarkoituksena voi olla joko lisätä osallistujan hyötyä tai kehittää kunnallista valmistelua ja päätöksentekoa. Jälkimmäisen kohdalla voidaan kysyä, millaista hyötyä osallistumisesta on, toimiiko osallistumiskeino ongelmitta ja aiheutuuko siitä haitallisia sivuvaikutuksia. Viime kädessä riippuu vielä osallistumiskeinon käytöstä, millaiseksi sen merkitys muodostuu. Kun esimerkiksi kuntalaisten mielipiteen keruussa päättäjät ja valmistelijat saavat hyviä ehdotuksia ja rakentavaa kritiikkiä, niin käyttö muodostuu hyödylliseksi. Jos taas ehdotuksia ei tule tai ehdotuksia ei ole tehty vakavissaan, käyttö tuskin jatkuu pitkään. Tosin sekä kuntalaiset että päättäjät ja valmistelijat voivat omalta osaltaan vaikuttaa siihen, millaiseksi käyttö muodostuu.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että osallistumismuotojen kehittäminen kannattaa. Poliittis-hallinnolliset järjestelmät eivät ole niin valmiita, että uusia vuorovaikutustapoja ei voitaisi esittää. Kunnat ovat myös muutoksessa, ja tässä mielessä on syytä jatkuvasti pohtia kysymystä kuntalaisten kytkennästä yhteiseen päätöksentekoon. Esitellyistä malleista voidaan tietyin varauksin suositella kaikkia. Paras tapa olisi varmasti kokeilla ja arvioida jonkin menettelytavan toimivuutta. Kyse on myös painotuksista ja mallien toisiaan täydentävyydestä. Mikäli halutaan kokonaisvaltaisesti kehittää osallistumista, olisi kunnan hyvä kokeilla ja ottaa käyttöön useita erilaisia tapoja. Kuten edellä on viitattu, useimpien osallistumistapojen kohdalla jatkuva arviointi on tarpeen. Mikäli kuntalaiset eivät tartu annettuihin mahdollisuuksiin, on syytä katsoa, onko osallistumisen järjestelyissä jotain vialla vai mistä on kyse.

Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan uusien keinojen soveltuvuutta suomalaisen paikallisdemokratian kehittämiseen. Se tapahtuu siten, että ensin tarkastellaan paikallisdemokratian tilaa suomalaisissa kunnissa saatavilla olevan tiedon turvin. Toisena tarkoituksena on esittää suosituksia edellä esiteltyjen osallistumistapojen soveltamisesta.

5 Suomalaisen paikallisdemokratian kehittäminen

5.1 *Nykytila*

Seuraavassa katsotaan aluksi tiiviisti, millainen on kuntalaisten osallistumisen nykytila suomalaisissa kunnissa. Kuntalaisten osallistumista on hyvä tulkita paikallisen poliittis-hallinnollisen toiminnan viitekehyksessä. Poliittis-hallinnollisen viitekehyksen perustana on kuvaus kunnan toiminnasta dynaamisena ja realistisena prosessina. Viitekehyksen perustan muodostavat pääasialliset instituutiot ja toimijaryhmät: viralliset instituutiot kuten valtuusto, hallitus, lautakunnat, kunnan hallinto ja toisaalta epäviralliset ryhmät kuten puolueet, paikalliset vaikuttajaryhmät ja ammattijärjestöt. Kuntalaisten osallistuminen muodostaa yhden osan tässä monitahoisessa järjestelmässä.

Demokratian toteutumisen kriteerit eivät ole dikotomisia; kyse on aina demokratian asteesta. Tämän raportin alkupuolella viitattiin erilaisiin paikallisen demokratian ongelmiin. Vähäinen äänestysosallistuminen, haluttomuus asettua ehdolle vaaleissa ja heikko luottamus valtiollisiin instituutioihin kertovat ideaalidemokratian ongelmista, mutta ne eivät välttämättä johda korjaaviin toimenpiteisiin. On vaikea kuvitella vaikkapa aloitteiden normaalimittaa. Kyse on siinä määrin tilanteeseen sidonnaisesta ja kansalaisaktiivisuutta vaativasta toimenpiteestä.

Suomessa kuntien poliittis-hallinnollista kokonaisuutta ei ole osallistumisen kannalta juurikaan analysoitu perusteellisesti. Kysymys on siitä, missä määrin kuvauksessa käytetään normatiivista, ”säädösten mukaan” -otetta ja missä määrin ja millä tavoin kuvaus perustuu empiiriseen analyysiin. Kuntien asukkaalleen tarjoamista osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista on olemassa joitakin tapaustutkimuksia (esimerkiksi Baldersheim & Ståhlberg 1999), mutta kokonaisvaltainen kuva puuttuu. Tapaustutkimukset eivät puolestaan ole täysin yhteismitallisia. Kun aineistojen kattavuus ja kohdentuminen vaihtelevat, on vaikeaa kattavasti osoittaa, mikä on demokratian tila kunnissa. Seuraavassa tarkastellaan kuitenkin joitakin keskeisiä esimerkkejä.

Paikallisdemokratialle on asetettu myös erityisiä tavoitteita. Kuntalain uudistukset 1990-luvun puolivälissä eivät tehneet toimista pakollisia, mutta ne velvoittivat kuntia moraalisesti kehittämään osallistumisen keinoja. Osallisuusohjelman yhteydessä laadittu selonteko (Valtioneuvosto 2002) tiivistää kuntalain 27, 28 ja 29 pykälien toteutumista seuraavasti:

- Palvelujen käyttäjien valitseminen kunnallisiin toimieliimiin on kunnissa hyvin vähän käytetty mahdollisuus oppilaitosten johtokuntia lukuun ottamatta.
- Palvelusitoumukset ovat toistaiseksi käytössä kohtalaisen harvoissa kunnissa ja palveluja koskevaa palautetta kerätään pääasiassa laaja-alaisin asiakastytyväisyyksmittauksin.
- Kunnan hallinnon alueellistamiseen on suhtauduttu varovaisesti.
- Kunnat ovat yleisesti lisänneet tiedottamista kuntalain periaatteiden mukaisesti.
- Asukkaiden mielipiteitä on selvitetty erilaisin keinoin.
- Kuntien, yhteisöjen ja asukkaiden yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa on tapahtunut erityisesti lasten ja vanhusten hoivapalveluissa, uuden teknologian sovellutuksissa ja ydintoiminnoissa.
- Kunnat ovat avustaneet asukkaiden oma-aloitteista osallistumista lähinnä perustamalla tiettyjen kansalaisryhmien tai kunnan eri osien asioita käsitteleviä yhteistyöelimiä.
- Kuntalaisten aktiivisuus aloitteiden tekijöinä ja aloitteiden käsittelykäytännöt vaihtelevat kunnittain. Aloitteiden vaikuttavuus ei kuitenkaan muodostu sellaiseksi kuin se voisi muodostua.
- Neuvoa-antavan kunnallisen kansanäänestyksen kohteena on yleisimmin ollut kuntajaon muutos.

Kaiken kaikkiaan lainsäädännöllä avattu ja suositeltujakin mahdollisuuksia on käytetty suhteellisen vähän ja niiden mukaisten sovellutusten kehittyminen on tapahtunut hitaammin kuin olisi voinut odottaa.

Stefan Sjöblomin (2002) KuntaSuomi 2004 -aineistoon perustuvan katsauksen mukaan otosryhmän kuntalaisista 63 % ilmoitti käyttäneensä ainakin jotakin vaikuttamiskanavaa, kun neljä vuotta aiemmin vastaava osuus oli 52 %. Pienkunnissa käytettyjä osallistumismuotoja ovat mm. yhteydenotot luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin, julkiseen keskusteluun osallistuminen sekä puolue-toiminta. Myös talkootyöhön sekä kunnanosa- ja kylätoimintaan osallistutaan pienissä kunnissa ahkerammin kuin suurissa. Sen sijaan osallistuminen vetoomusten, mielenosoitusten, yleisönosastokirjoitusten sekä boikottien kautta on suhteellisesti ottaen yleisempää suurissa kunnissa kuin pienissä.

Kaiken kaikkiaan käytetyistä muodoista yleisimpiä olivat vetoomusten allekirjoittaminen, yhteydenotto luottamushenkilöihin, osallistuminen järjestö- ja yhdistystoimintaan sekä yhteydenotto viranhaltijoihin. Vähiten käytettyjä muotoja olivat vastaavasti yleisönosastokirjoitukset, osto- ja maksuboikotit, mielenosoitukseen osallistuminen ja kuntalaisaloite. (Emt., 78–79.) Huolestuttavaa sitä vastoin oli se, että luottamus vaikuttamisen tehokkuuteen on suuresti vähentynyt. Usko ns. välittäviin kanaviin (kuntalaisaloite, asioiden nostaminen julkiseen keskusteluun, yhteyden ottaminen luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin) vä-

hentyi kaikista eniten. Vähiten muutoksia oli protestihenkisten kanavien kohdalla, joihin luottamus oli ennestään suhteellisen vähäinen. Eniten vuonna 2000 luotettiin osallistumiseen talkootoimintaan sekä päiväkotien ja koulujen vanhempainiltoihin. (Emt., 82.)

Edelleen voitiin havaita, että vaikuttamiskanavia käyttää todennäköisimmin keski-ikäinen korkeasti koulutettu ja johtavassa asemassa oleva mies. Kunnassa kauan asuneet ja perheelliset ovat niin ikään muita aktiivisempia. Aktiivisuus on siis suhteellisen vahvasti sidoksissa elämäntilanteeseen, mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tyytyväisyydellä omaan elämään sinänsä olisi vaikuttamisen kannalta ratkaisevaa merkitystä. Vaikuttamisen tehokkuuteen puolestaan luottavat naiset enemmän kuin miehet ja nuoret enemmän kuin vanhat. (Emt., 91.)

Myös Kunnallisalan kehittämissäätiön mielipidetiedustelussa Kansalaismielipide ja kunnat on tarkasteltu osallistumista (Kansalaismielipide 2001). Sen mukaan kunnallisen demokratian toteutumiseen suhtaudutaan periaatetasolla myönteisesti. Useampi kuin joka toinen yhtyy väitteeseen, jonka mukaan ”jokainen joka haluaa, pystyy kyllä vaikuttamaan kotikuntansa asioihin”. Katsauksen mukaan on tulosta tulkittaessa kuitenkin syytä huomata, että kysymys on laajempi. Aikaisemmat kunnan valtarakenteen tarkastelut nimittäin kertovat verrattain laajasta kunnallispoliittisesta vieraantumisesta. Kuntalaiset eivät kokeneet itseään vallan subjekteiksi vaan ennemminkin tahdottomiksi objekteiksi.

Suomalaista paikallisdemokratiaa on tarkasteltu myös laajassa eurooppalaisessa vertailussa (Daemen & Schaap 2000). Suomea koskevan tarkastelun (Daemen & van der Meer 2000) mukaan kuntalaisten näkeminen poliittisiksi toimijoiksi ei saa suomalaisissa kunnissa korkeaa prioriteettia. Vaikka eräät uudet aloitteet mahdollistavat kuntalaisten osallistumisen valmisteluun, päätöksenteko säilyy lujasti valittujen päätöksentekijöiden käsissä. Kuntalaiset pääsevät kyllä keskustelemaan ongelmista ja ehdottamaan ratkaisuja, mutta tähän prosessi loppuu. Hollantilaiset tutkijat eivät löytäneet merkkejä siitä, että poliittista päätöksentekoa haluttaisiin siirtää kuntalaisille tai kuntalaisryhmille. Tutkijat katsoivat kuitenkin, että palveluista kunnat ovat siirtäneet enemmän vastuuta erilaisille alueellisille ja toimintakohtaisille elimille.

Anita Niemi-Iilahden ym. tutkimuksessa (2001) paikallisdemokratiasta, erityisesti Vaasan tapauksesta, on kartoitettu myös kuntalaisten osallistumisen tilannetta. Selvityksen mukaan kaikilla kaupungin suuremmilla hallintokunnilla on jonkinlainen kanava kaupunkilaisten ja asiakkaiden mielipiteiden selvittämiseksi. Useissa hallintokunnissa vaikutuskanavilla tarkoitetaan kuitenkin epävirallisia, henkilökohtaisiin kontakteihin perustuvia kanavia. Vain harvalla hallintokunnalla on systemaattisia ja säännöllisiä vuorovaikutuskanavia. Tavallisin systemaattinen tapa, jolla selvitetään mielipiteitä, ovat erilaiset kyselyt. Esimerkiksi Vaasassa lasten päivähoito tekee vuosittain kyselyjä lasten vanhemmille. Muutamat hallintokunnat käyttävät vertailutietokantoja, jotka perustuvat erilaisiin fyysisiin indikaattoreihin, kuten jonotusaikaan. Yllättävän harva toimintayksikkö käyttää esimerkiksi yksinkertaista palautelaatikkoa, jonka avulla asiakkaat saavat esittää vapaasti tai lomakkeella näkemyksiään. Tällaisia järjestelyjä tarjoavat esimerkiksi Raision ja Tornion kaupungit.

Kaiken kaikkiaan mahdollisuus antaa palautetta on nopeasti yleistymässä suomalaisissa kunnissa. Helsingissä kaupunginosayhdistysten kotisivuilla voi myös esittää kysymyksiä kaupungin virkamiehille. Erikoisuutena näissä kotisivuissa on kuitenkin pyrkimys käydä myös yhteistä keskustelua esimerkiksi maankäytön asioista. Käytäntö vaatii kuitenkin vielä teknistä kehittelyä, eikä laajamittaisesta yhteissuunnittelusta voida vielä puhua (Kettunen & Osenius 2002).

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on viime vuosina kehitetty suomalaisissa kunnissa melko aktiivisesti. Kunnilla on periaatteessa mahdollisuus käyttää useaakin eri menetelmää vuorovaikutuksen lisäämiseksi. Kaiken kaikkiaan osallistuminen ja vaikuttaminen tuntuvat muodostavan keskeisen osan kuntien kehittämisstrategioissa ja tulevaisuuden visioissa. Hidasteena on kuitenkin kokemuksen ja valmiiden menettelytapojen puute, joten tiedolle uusista osallistumis- ja vaikuttamismuodoista on tarvetta.

Vuosina 1998–2001 toimineessa, sisäasiainministeriön koordinoimassa osallisuushankkeessa haettiin kokemuksia uusista vuorovaikutuksen muodoista. Kyseessä on siis sekä kuntia että aktiivisia kuntalaisryhmiä, järjestöjä ja muita toimijoita kannustava ohjelma, jossa ei ole pyritty rajaamaan toimintaa etukäteen kovinkaan tarkasti. Hanke toimi kahdessa vaiheessa.

Ensimmäisessä vaiheessa mukana oli kuutisenkymmentä projektia, jotka asettivat hyvin monenlaisia, osin vain väljästi osallistumiseen liittyviä tavoitteita (Vuorela & Veräväinen 2000). Hankkeen toisessa vaiheessa asetettiin jatkoon pääsyn ehdoksi, että kunta sitoutuu jalostamaan jo kehitettyjä menettelytapoja ja että erityishuomio kohdennetaan kunnan sitoutumiseen jatkaa kuntalaisten osallistumisen kehittämistä myös hankkeen päättymisen jälkeen.

Hankkeen toiseen vaiheeseen valittiin mukaan yhteensä 17 kuntaa ja yksi kuntayhtymä ja näissä, laskentatavan mukaan, noin 30 projektia. Projekteista puolet on tavoitellut kunnan osa-alueen vahvistamista. Projektit ovat pääosin sijoittuneet pääkaupunkiseudun suuriin kaupunkeihin. Alueellistamisen eri muodot vaikuttavat kiinnostavan juuri pinta-alaltaan tai, kuten tavallista, väestömäärältään suuria kuntia. Ensiksi mainittua piirrettä edustaa Rovaniemen maalaiskunta, jossa itsenäistä toimivaltaa kokeilun myötä saanut Yläkemijoen alue sijaitsee noin 100 kilometrin päässä kunnan keskuksesta (ks. myös Saarelainen 2003). Alueprojektit ovat kehittäneet sekä alueiden eri toimijoiden vuorovaikutusta lisääviä menettelytapoja että alueen ja kuntakeskuksen välistä vuorovaikutusta kehittäviä menetelmiä ja instituutioita. Alueellistaminen ei ole saanut projekteissa kovin vahvoja muotoja. Varsinaista päätösvaltaa ei siis juurikaan ole delegoitu alueellisille elimille. Kyse on yleensä ollut alueellisten toimijoiden koamisesta ja yhteydenpidosta kuntakeskukseen, ei niinkään alueellisten luottamushenkilöelinten perustamisesta tai hallinnon alueellistamisesta.

Neljännes projekteista on puolestaan tavoitellut lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksien kasvattamista. Keinoina on käytetty mm. nuorisovaltuustoja, koululaisten osallistumista koulun kehittämiseen sekä erityisiä nuorten palaute- ja keskustelusivuja Internetissä. Esimerkiksi Hesari Nuorten Ääni-kampanja on opetusviraston ja nuorisosiainkeskuksen yhteisstrategia. Tavoitteena on, että lapset ja nuoret kokevat Helsingin kaupungiksi, jossa heitä kuullaan ja jossa he voivat vaikuttaa itselleen tärkeisiin asioihin. Kouluissa on har-

joiteltu yhteistä päätöksentekoa tavoitteena saada tukea oman kouluympäristön parantamishankkeeseen.

Toinen neljännes projekteja luokiteltiin hankkeen loppuarvioinnissa (Kettunen & Osenius 2002) yhteissuunnittelu- ja tiedotusprojekteiksi, joissa alueprojekteista poiketen koko kunta muodostaa toiminnan rungon. Tyypillinen osallistumisen kohde tässä ryhmässä on ollut maankäytön ja palvelujen yhteissuunnittelu.

Seuraavaksi tarkastellaan joitakin innovatiivisia esimerkkejä osallisuushankkeen piiristä:

- Nuorisovaltuustot käsittelevät lapsia ja nuoria koskevia asioista, tekevät ehdotuksia, tutustuvat kunnan sisällä lapsia ja nuoria koskeviin kohteisiin (Kempele).
- Koululaiset keskustelevat ensin oman koulun piirissä kehittämismäärärahan käytöstä, niin että lopuksi valitaan yhteinen ehdotus. Se viedään eteenpäin ja käsitellään valtuustosalissa normaalia päätöksentekoprosessia mukaillen. (Helsinki.)
- Päiväkotilapset kutsutaan systemaattisesti mukaan oman päiväkotiympäristönsä suunnitteluun (Mikkeli).
- Kaupunginosien omia kotisivuja on käytetty niin perinteisen kaupunginosatoiminnan tukena kuin vuorovaikutteisuuden lisäämiseksi kaupunkilaisten ja hallinnon välillä (Helsinki).
- Kuljetuspalveluita on uudistettu palvelujen käyttäjien, tuottajien ja kaupungin välisen yhteissuunnittelun avulla. Tuloksena on syntynyt jatkuvasti kehittyvä palveluliikennejärjestelmä, jossa kysyntä ja tarjonta kohtaavat, kuljetuskalusto kehittyy ja kaluston kuljettajista on kasvamassa osaava erityiskoulutettu ammattikunta. (Tornio.)
- Aluekumppanuushanke on tuonut Turun yhdeksän asuinalueen aktiiviset toimijat saman pöydän ääreen aluetyöryhmään. Jokaisella alueella ilmestyy oma lehti, ja alueilla järjestetään tapahtumia, talkoita, kerhoja ja kokoontumisia tavoitteena asukkaiden vuorovaikutuksen ja vaikutusmahdollisuuksien lisääntyminen. (Turku.)

Osallisuushankkeen tulokset osoittavat, että käytännön työ kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämiseksi voi olla hidasta. Kun katsotaan projektien tuloksia, ne näyttävät keskittyvän paljolti välittömiin aikaansaannoksiin eli erilaisiin osallistumiskeinoihin ja menettelytapoihin. Vaikuttavuuden suhteen projekteissa on tehty lähinnä yksittäisiä havaintoja kunnallisten toimijoiden muutoshalukkuudesta ja muutostavastarinnasta. Muutos on paljolti ollut luonteeltaan hidasta ja konkreettisten tilanteiden kautta etenevää. Osallisuushankkeen loppuvaiheessa monet kunnat alkoivat kuitenkin myös kehittää erityisiä osallisuusstrategioita (Kettunen & Osenius 2002). Aika näyttää, kuinka pysyviä tulokset ovat. Strategia ilman toimintaohjelmaa voi jäädä juhlapuheiden tasolle. Konkreettinen menettelytapa taas voi kuihtua osallistujien vähyteen tai osallistujien vaikeuksiin saada itseään kuulluksi.

5.2 Osallisuustoimenpiteiden edistäminen

Vaikuttaa siltä, että kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on tarvetta kehittää. Vaikka kunnilla nykyisen lainsäädännön (sekä kuntalaki että erityislait) mukaan on sekä mahdollisuus että velvoite kehittää vuorovaikutuksen menetelmiä, asia on edennyt hitaasti. Kansainvälisessä vertailussa suomalaiset kunnat voivat esittää innovatiivisia esimerkkejä vaikkapa tietotekniikan alueelta, mutta kaiken kaikkiaan avoimuudessa on suomalaisilla kunnilla myös opittavaa. Kansainväliseen vertailuun liittyy myös omia rajoitteitaan. Suomalaisten kuntien pieni keskimääräinen koko ja varsin suuri väestön homogeenisuus osaltaan vähentävät tarvetta kehittää erityisiä keskustelun ja sovittelun foorumeita. Toisaalta osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen laajassa joukossa on myös välineitä, jotka sopivat suomalaiseen ympäristöön.

Toimeenpanokirjallisuuden perusteella voi joko suositella lainsäädännön ja normien velvoittamaa, yhtenäistä osallisuuden toteuttamista kaikissa maan kunnissa tai vaihtoehtona on antaa kunnille harkintaa osallistumisen muotojen ja laajuuden suhteen. Jonkinlainen velvoite tai kannustus tuntuu kuitenkin olevan paikallaan.

Kansalaisten osallistumisen lisääminen on monimutkainen kysymys. On selvää, että kyse ei ole yksinomaan yksilötason motivaatiotekijöistä vaan monista eri tekijöistä. Kuntalaisten osallistumisesta on pyritty lisäämään erilaisten ohjelmien avulla. Suomen osallisuushanke on yksi esimerkki tällaisesta. Myös Isossa-Britanniassa ja Ruotsissa on käynnissä vastaavia ohjelmia. Hyvin yleisesti osallistumisen kehittämisestä ovat vastanneet esimerkiksi valtion keskuhallinto (Iso-Britannia, Tanska, Ruotsi), kuntien keskusjärjestö (Norja) tai tutkimuslaitokset (Hollanti). Bertelsmann-palkinnon kannustimena oli kilpailu. Kuntien soveltamien innovaatioiden ja kehittämispolitiikkojen kohdalla tunnetaan edelläkävijyys. Tässä mielessä paras tapa edistää kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien laajentumista on tieto hyvistä tuloksista. Edelläkävijäkunnat eivät todennäköisesti tartu asiaan, johon liittyy lähinnä kielteisiä mielikuvia, mutta osallistumisen ja vaikuttamisen kohdalla hyödyt vaikuttavat selviltä. Vaikka valtion keskushallinnolla ja poliittisilla instituutioilla on oma kiinnostuksensa asiaan, ei paikallisen demokratian kehittäminen voi edetä ohjeistettuna. Käytössä olevat ohjelmat ovatkin yleensä pyrkineet lähinnä antamaan esimerkkejä ja tukemaan taloudellisesti kuntien koelutoimintaa.

Esimerkiksi valtiovarainministeriön asettaman Kuule kansalaista -hankkeen (2001) loppuraportissa esitettiin mm. seuraavia toimenpiteitä:

- Virkamiehille on järjestettävä osallisuuskoulutusta.
- Hallinnon olisi aktivoiduttava entistä enemmän käymään kansalaiskeskustelua myös perinteisissä välineissä kuten sanomalehdissä.
- Osallisuuden kehittämistä tulisi tutkia kehittämis- ja lainsäädäntöhankepilottien avulla, joissa erityisesti kokeiltaisiin uusia osallistumis- ja vaikuttamistapoja.
- Saatavaa palautetta ja kansalaiskommentteja olisi hyödynnettävä nykyistä tehokkaammin.

Osallisuushankkeen perusteella laadittiin hallituksen selonteko, joka esiteltiin eduskunnalle maaliskuussa 2002. Selonteon mukaan kansalaisten osallistuminen vaatii toimenpiteitä, koska kunnat eivät ole huolehtineet erityisen hyvin kuntalain 27–29 pykälien noudattamisesta. Selonteon mukaan osallisuuden kehittämisestä voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset:

- Kansalaisten ja päättäjien välisen vuoropuhelun lisääminen vahvistaa luottamusta ja demokratian toimivuutta.
- Päätöksentekijöiden ja hallinnon henkilöstön valmiuksia on kehitettävä siten, että vuorovaikutuksen ja osallisuuskäytäntöjen hallitsemisesta tulee osa ammattitaitoa.
- Tietotekniikka tarjoaa vielä hyödyntämättömiä mahdollisuuksia osallisuuden edistämiseksi.
- Kuntien luottamustehtävien vetovoimaisuuden vahvistaminen edellyttää edustuksellisen päätöksenteon toimintatapojen kehittämistä.
- Kuntien seudullisen ja muun yhteistyön kasvu ja monimuotoistuminen sekä kuntien koon kasvu muodostavat haasteen demokratian ja kuntalaisten osallistumisen kannalta.
- Kaikkien osallisuus on tärkeää.
- Demokratian tulevaisuuden ydinkysymys on lasten ja nuorten kansalaisiksi kasvaminen.

Osa näistä johtopäätöksistä koskee osallistumisen perusteita, sen tärkeyttä elinvoimaisen demokratian kehittämisessä. Osa johtopäätöksistä taas koskee pikemminkin osallistumisen edistämisen keinovalikoimaa ja kohdentamista. Tässä mielessä tärkeinä pidettiin mm. päätöksentekijöiden ja hallinnon henkilöstön valmiuksien kehittämistä sekä tietotekniikan entistä parempaa hyödyntämistä. Johtopäätökset rakentuvat siten neljän vuoden aikana harjoitetulle projektitoiminnalle ja sen mukanaan tuomille kokemuksille. Hankkeen arvion mukaan esimerkiksi päättäjien ja hallinnon henkilöstön asenteet olivat yksi merkittävä tekijä, joka vaikutti projektien etenemiseen (Kettunen & Osenius 2002). Selonteossa esitettiin myös joukko konkreettisia toimenpiteitä, joilla kuntalaisten osallistumista voitaisiin tulevaisuudessa edistää paremmin.

Selonteon esittämät toimenpiteet ovat seuraavat:

- Lainsäädännön kehittäminen: Velvollisuus huolehtia kunnan asukkaiden osallistumisesta ja vaikuttamisesta kunnan toimintaan voitaisiin ulottaa koskemaan myös kunnan muita toimielimiä kuin valtuustoa. Lakia voitaisiin täydentää säännöksillä, jotka kytkisivät kuntalaispalautteen kunnan toiminnan arviointiin, ja voitaisiin selvittää, voisivatko kunnan muidenkin elinten kuin valtuustojen kokoukset olla pääsääntöisesti avoimia.
- Materiaalisten edellytysten kehittäminen: Olisi käynnistettävä kaksi selvityshanketta. Toisessa selvitetäisiin, millä tavoin maahamme saataisiin aikaan valtakunnan ja kuntien alueet kattava ja kaikkien sosiaaliryhmien käytettävissä oleva sähköisen viestinnän verkko. Toisessa selvitetäisiin, millaisilla valtion avustuksilla tai muilla tukimuodoilla voitaisiin taata voimavaroiltaan heikompienkin kuntien mahdollisuudet tarjota asukkailleen muiden kuntien kanssa yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet.

- Osallistumiskulttuurin laajentaminen ja kehittäminen: Huolehditaan osallisuushankkeissa esille tulleiden parhaiden sovellutusten levittämisestä kaikkien kuntien tietoon. Huolehditaan päätöksentekijöille ja virkamiehille tarjottavasta osallistumiseen valmentavasta koulutuksesta. Valmistellaan ohjelma, jonka avulla kansalaisten valmentaminen yhteiskunnallisen osallistumisen edellyttämiin valmiuksiin voitaisiin saattaa koulujen opetusohjelmiin.

Selontekoa käsiteltiin eduskunnan hallintovaliokunnassa sekä eduskunnassa. Kansanedustajat keskustelivat ehdotuksesta ahkerasti, ja syksyllä 2002 eduskunta oli valmis antamaan vastauksensa. Asiaa käsitelleen hallintovaliokunnan mukaan selonteossa esitetyt toimenpiteet olivat pääosin paikallaan. Varsinaisia lainsäädäntömuutoksia ei tuettu, mutta osallistumiskoulutus ja erilaiset osallistumista tukevat selvitykset saivat tukea. Valiokunta edellytti myös, että vuoropuhelu hallituksen kanssa jatkuu ja hallitus tekee taas selkoa ehdotusten etenemisestä.

Ehdotuksia voidaan tarkastella monesta eri näkökulmasta. Kuntalaisten kannalta ehdotukset merkitsevät lähinnä tiedotuksen ja lasten kohdalla opetuksen kautta tulevaa osallisuustietoa. Ehdotukset eivät juurikaan ota kantaa kunnallisen päätöksenteon ja hallinnon ja toisaalta kuntalaisten osallistumisen yhteen sovittamiseen.

Kansainvälisessä kirjallisuudessa on pohdittu paljoltikin kysymystä perinteisen ja uuden osallistumisen integroinnista. Kysymys ei tule ajankohtaiseksi silloin kun osallistuminen rajoittuu tiedonvälitykseen ja kansalaistason organisointiin. Kun osallistuminen menee pitemmälle, kun kuntalaiset haluavat enemmän sananvaltaa päätöksentekoon ja hallintoon nähden, on välttämätöntä myös ottaa kantaa uuden osallistumisen järjestämiseen.

Keskeinen kysymys tässä pohdinnassa ovat kansalaisten osallistumiselle asetettavat reunaehdot. Osallistumisen tulisi nimittäin täyttää aina myös demokraattiselle toiminnalle asetettavat ehdot. Joidenkin yksilöiden aktiivisuus ei saisi aiheuttaa haittaa toisille. Tavoitteeksi tulisi päinvastoin asettaa yhteisen ja yleisen hyvän entistä parempi esilletulo. Vaikuttaa siltä, että osallistumisen kehittämisessä on edettävä laajalla rintamalla. Tarvitaan sekä yksilötason toimenpiteitä että erilaisten kollektiivien ääntä paremmin esiin tuovia järjestelyitä. Edellä analysoidut esimerkit eri puolilta maailmaa eivät välttämättä sellaisenaan sovellu käyttöön, mutta tarkoitus onkin ollut korostaa osallistumisen kehittämisen monipuolisuutta ja mahdollisuuksia. Mikäli kuntalaisten asemaa halutaan parantaa, niin yksilö- kuin ryhmätasollakin, keinoja on tarjolla.

Toimeenpanon tiellä on aina potentiaalisia ongelmia. Toteutusvastuun organisoinnin tulee tukea toimeenpanoa. Paikallisen demokratian edistämisen kannalta keskeisiä toimijoita ovat itse kuntalaiset, luottamushenkilöt, virkamiehet, puolueiden kunnallisjärjestöt ja valtion viranomaiset. Koska alue on laaja, tarvitaan monipuolisia välineitä: institutionaalisia järjestelyjä, mahdollisia voimavaroja osallistumisen edistämiseen, aikaa, koulutusta, asennemuutosta. Viime kädessä törmätään myös arvoihin.

Osallistumisen taustalla on aina käsitys demokratiasta. Käsityksiä voi hahmotella seuraavasti. Liberalistisen käsityksen mukaan kansalaisyhteiskunnan ja

poliittis-hallinnollisen järjestelmän (valtio, kunta) tulee olla erillisiä ja tärkeää on taata kansalaisten vapaus. Järjestelmä rakentuu edustukselliselle demokratialle, jossa puolueet kilpailevat kannattajien saamisesta ja valta-asemista. Kansalaisen rooli rajoittuu tuen ja vaateiden ilmaisuun, ja kiinteämpään osallistumiseen ei juurikaan ole tarvetta. Kommunitaarisen näkemyksen mukaan valtio (ja kunta) takaa kansalaisten vapauden ja keskeinen osa järjestelmää on kiinteä vuorovaikutus päättäjien ja kansalaisten kesken (Sørensen 1997; Setälä 2003). Kun ensimmäisen käsityksen mukaan kansalaisten intressit ovat valmiita ja poliittisen päätöksenteon tulee vain saada ne selville, niin jälkimmäisen mukaan poliittisen päätöksenteon keskeisenä tehtävänä on yhdessä kansalaisten kanssa käydä vaihtoehtoja läpi, keskustella ja hakea parhaiten yhteistä hyvää edistäviä ratkaisuja laajassa vuorovaikutuksessa.

Vaikuttaa siltä, että tähänastinen osallistumisen kehittäminen on pohjautunut pikemminkin ensimmäiseen kuin jälkimmäiseen näkemykseen. Keskeiseksi on nähty kansalaisille annettu tilaisuus tuoda omia käsityksiään julki, ei niinkään foorumien luominen käsitysten yhteiseksi pohtimiseksi. On selvää, että nämä käsitykset vaikuttavat myös kansalaisten osallistumisen kehittämiseen.

Raportissa aiemmin esiin tuotu englantilainen paikallisen osallistumisen kartoitus (Lowndes ym. 2001 b) pohtii myös keinoja, joilla kuntalaisten osallistumista saataisiin edistettyä parhaiten.

Tämän toimintaohjelman mukaan kunnan on

- selvitettävä asukkaiden mielipiteet ja prioriteetit sekä vedettävä mukaan kaikki paikalliset toimijat
- mobilisoitava paikalliset viralliset ja epäviralliset johtajat ja työskenneltävä näiden kautta
- kutsuttava ja aktiivisesti rekrytoitava osallistujat pikemminkin kuin odotettava kuntalaisten esiintuloa
- käytettävä laajaa kirjoa erilaisia keinoja, jotta saavutetaan eri kuntalaiset ja erilaiset asiat
- hyväksyttävä kuntalaisten oppiminen myös osallistumisen tulokseksi
- näytettävä tuloksia – kytkemällä ehdotuksia toteutuneisiin päätöksiin ja kertomalla kuntalaisille osallistumisen tuloksista.

Toimintaohjelma lähestyy osallistumista monesta eri näkökulmasta. Lähtökohtana tulee olla tieto asukkaiden mielipiteistä, mutta päätöksentekijöiden ei tule olettaa, että osallistuminen olisi koskaan laajamittaista. Toimintaohjelma edellyttää päätöksentekijöiltä ja hallinnon henkilöstöltä aktiivisuutta ja strategista taitoa kohdentaa osallistumista jo aktiivien kautta laajempaan kuntalaisjoukkoon. Toinen selvä lisäarvo ohjelmassa on sen monipuolisuus niin keinojen kuin myös tulkintojen kohdalla. Kuntalaisten oppiminen on yhtä tärkeää kuin se, että käyttäjäjohtokunnan tai aluepaneelin kautta saadaan uusia näkökulmia ja vaateita päätöksentekoon. Kuntalaisten osallistuminen yhteisiin asioihin voi siis hyödyttää lähinnä kuntalaisia itseään tai, hyvässä tapauksessa, parantaa lähiyhteisön, kansalaisyhteiskunnan yhden elementin, laatua. Monissa osallistumishankkeissa tuntuukin päätavoitteena olevan esimerkiksi tietyn asuinalueen asukkaiden keskinäisen vuorovaikutuksen parantaminen. Toisaalta osallistumiskeinojen on palveltava myös niitä kuntalaisia, jotka haluavat enemmän.

Tiivistäen voidaan todeta, että on mahdollista lisätä kuntalaisten osallistumista, mutta se edellyttää eri osapuolten tahtoa. Kuntalaisten on pidettävä osallistumista palkitsevana. Luottamushenkilöiden ja virkamiesten on vastaavasti oltava valmiita vuoropuheluun. Ehkäpä tärkein kysymys koskee kuitenkin osallistumisen tavoitteenasettelua. Mikäli osallistuminen ylittää vallitsevan työnjaon, on kysyttävä, ovatko kuntalaiset valmiita kantamaan tämän vastuun. Asia vaatii laajaa keskustelua eri kunnallisten toimijoiden kesken, mukaan lukien kuntalaiset. Vetovastuu tässä asiassa soveltuu luontevimmin kunnanvaltuustolle, jonka jo kuntalainkin mukaan tulee kantaa päävastuu osallistumisen kehittämisestä.

5.3 Uusien osallistumistapojen soveltaminen

Suomalainen kunnallisdemokratia kaipaa piristystä. Kuntalaisten roolia asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa voidaan lisätä, ja siihen on myös selvää tarvetta. Kun kysytään, mitkä sitten olisivat parhaat tavat lisätä osallistumista, on vastausta haettava edeltä. Kuten edellisessä luvussa todettiin, eri menettelytavat pitävät sisällään niin vahvoja kuin heikkojakin ominaisuuksia. Näiden rajoitusten mukaan voidaan kuitenkin tehdä seuraavia suosituksia:

1) Mieliptidekartoitusta kehitettävä

Vaikka informaatioteknologian etenemisen myötä suomalaisissa kunnissa on yleisesti palautteen ja keskustelun mahdollistavat kotisivut, niin jokainen kunta voi tehdä enemmän ottaakseen selvälle kaikkien kuntalaisten ja erilaisten osaryhmien ja alueiden asukkaiden mielipiteitä. Elävä ja vilkas yhteys tuo sekä valmisteluun että päätöksentekoon uutta virikettä ja saa aikaan parempia päätöksiä.

Mielipiteitä voidaan kanavoida yleisesti tai rajatumminkin. Yleisempää otetta edustavat laaja-alaiset kyselyt, palautejärjestelmät ja kotisivujen yhteydessä toteutettavat tiedustelut. Jälkimmäistä menettelyä edustavat erilaiset raadit ja neuvostot, jotka seuraavat oman alansa asioita, lausuvat mielipiteensä kunnan asioista ja suodattavat ja sovittavat yhteen mielipiteiden kirjoa.

Yleisen mielipiteen määrittely on aina keskeinen ja jännitteinen kysymys. Siten pikemminkin liikaa kuin liian vähän mielipiteen kartoitusta on paikallaan. Mitä erilaisille intresseille herkemmästä alueesta on kyse, sitä laajempaa ja syvempää tulisi kartoituksen olla. Esimerkiksi ympäristönsuojelijoiden saama puheenvuoro vaatii täydennykseksi tilaisuuden sallimisen myös urbaanien arvojen kannattajille, ja liikuntatoimen sisällä tulisi avoimesti katsoa eri liikuntamuotojen kannatusta.

Mikäli mielipiteiden sovittaminen yhteen tuottaa vaikeuksia tai kunta haluaa muuten virittää keskustelua ja järjestää argumentoinnin tilaisuuksia, niin deliberatiivinen paneeli (ks. 3.2) tarjoaa mielenkiintoisia mahdollisuuksia. Se ei kuitenkaan sovellu ”päivittäiseen” käyttöön, mutta esimerkiksi herkän kuntaliitoskysymyksen tai maankäytön suunnittelun yhteydessä keino voisi olla hyödyksi.

2) Käyttäjille lisää valtaa

Kunnallisten palveluiden käyttäjille on Suomessa varmasti myös syytä antaa lisää valtaa. Palveluyksiköiden johtokunnat ovat melko harvinaisia ja usein pikem-

minkin oheistoimintoihin kuin ydinsisältöön keskittyneitä. Valinnanvapaus on jossain määrin tavallisempaa, joskin esimerkiksi lasten päivähoidon jonojen ja koulukohtaisten rajoitusten vuoksi käytäntö on usein julkilausumaa vaatimattomampi. Valinnanvapauden laajentamiseen tulee suhtautua varovasti, mutta hyvin toteutettuna se saa aikaan sekä entistä tyytyväisempiä asiakkaita että laadukkaampia palveluita.

Muun asiakaspalvelun suhteen on myös varaa parantaa nykytilaan verrattuna. Vaikka julkisten palvelujen tuotanto on 1980-luvulta lähtien saanut toimintavapautta ja sen myötä asiakaspalvelu on parantunut, julkinen palvelukulttuuri eroaa vielä suuresti yksityisestä. Kuten edellä korostettiin, kunnalliset palvelut ovat viime kädessä yhteisiä asioita, mutta mikään ei estä pyrkimästä hyvään yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen palveluiden käyttäjien kanssa. Mikäli avoimuus lisää ristiriitoja, on syytä tapaus kerrallaan harkita, mikä on sopiva vuorovaikutuksen muoto.

Tavoitteena tulee olla se, että julkisen, kunnallisen palvelun käyttäjällä on samankaltaiset oikeudet kuin vastaavan yksityisen palvelun käyttäjälläkin. Suomessa ei valitusoikeus ole myöskään erityisen pitkälle kehitetty. Viimeaikaiset lainsäädännön muutokset (esimerkiksi sosiaaliasiamies) ovat parantaneet asiaa, mutta sen hyväksi voidaan myös tehdä enemmän. Eräänlaisen pehmeämmän keinon tuoda palvelutuotantoon asiakasohjautuvuutta tarjoaa palvelusitoumus, erityisesti jos kunnan palveluhenkilöstö (tai tavoitteet asettava taho) todella pyrkii parantamaan suoritustaan.

3) Alueellistamista syvennettävä

Alueellistaminen ei Suomessa ole edennyt kovinkaan pitkälle. Kunnat eivät juurikaan ole alueellistaneet luottamushenkilöorganisaatiotaan, ja palvelujen suhteen tilanne ei juurikaan ole kehittynyt alueelliseen suuntaan, pikemminkin päinvastoin. Selityksenä tilanteeseen on suurelta osin pelko kustannuksista ja päätöksenteon viiveestä. Alueellistamisen voidaan kuitenkin nähdä myös tehostavan kunnan toimintaa ja vaikuttavan asukkaiden tyytyväisyyteen.

Esimerkiksi kylätoiminnalla on Suomessa pitkät perinteet, ja 20 viime vuoden aikana toiminta on sekä laajentunut että virallistunut. Toimikuntien tehtävät keskittyvät paljolti asukkaiden vapaa-ajan palveluihin, mutta esimerkkejä on myös talkoorahalla tehdystä ympäristön kunnostuksesta, liikuntapaikkojen hoidosta ja kokoontumistilojen rakentamisesta. Mikäli alueellisilla toimijoilla on halua osallistua oman alueensa ylläpitoon ja kehittämiseen, halua tulisi tukea kaikin keinoin.

Aluestrategian lähtökohta on tietyn alueen vahvistaminen. Jotta alueellistamista voidaan tehdä, on ensin saatava aikaan organisoitumista itse alueella. Monesti alueellisen toiminnan päätuloksena onkin alueellisen identiteetin vahvistaminen ja erilaisten yhteistyöryhmien ja vastaavien perustaminen. Tämän tulisi kuitenkin olla vasta ensimmäinen vaihe matkalla kunnan keskitetyn organisaation keventämiseen esimerkiksi alueellisten lautakuntien ja alueellisten palveluiden avulla. Jokaisen kunnan on erikseen harkittava, mikä on juuri sille sopiva alueellistamisen aste.

Seuraavaksi on aika siirtyä kokoaviin johtopäätöksiin sekä suosituksiin.

6 Lopuksi

Kunnallinen demokratia vaikuttaa olevan murrostilassa. 1990-luvun talous-painotteisuuden jälkijunassa on saapunut osallistumisajattelu. Kuntien tilanne osallistumisen suhteen vaihtelee suuresti: osa kunnista on edelläkävijöitä, osa suhtautuu kuntalaisten osallistumisen kehittämiseen hyvinkin perinteisesti.

Voidaanko osallistumista ylipäättään kehittää vai onko sen oltava innovatiivinen, vapaa prosessi? Uusissa menettelytavoissa on kyse vuorovaikutuksen muodoista, joiden avulla voidaan lisätä kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Kuntalaisten olisi hyvä päästä nykyistä enemmän vaikuttamaan asiakkaana, kannanottajana ja päätösten muovaajana. Kunnat itse voivat tehdä paljon asian hyväksi, mutta tarvitaan myös aktiiveja kuntalaisia ja esimerkiksi järjestöjen kiinnostusta.

Kuntalaisten piilevä aktiivisuus on yllättävän vähän tunnettu ilmiö. Vaalitutkimuksen yhteydessä ovat tulleet tutuiksi passiivisen kansalaisen tunnusmerkit. Toisaalta mediaa täyttää satunnaisten kansalaisaktivistien ja järjestäytymättömien ryhmien spontaani osallistuminen. Näiden väliin jää kuitenkin suuri joukko tavallisia kuntalaisia, jotka käyvät tai eivät käy äänestämässä mutta jotka voisivat mahdollisuuksien mukaan myös olla muulla tavoin nykyistä aktiivisempia. Uusien osallistumis- ja vaikuttamismuotojen tulisi saada tätä joukkoa liikkeelle.

Edellä viitattiin brittiläiseen tutkimukseen kuntalaisten aktiivisuudesta. Sen mukaan asukkaat yleensä suhtautuvat myönteisesti mahdollisuuksiin päästä vaikuttamaan enemmän ja jo mukana olleet suhtautuvat toimintaan erityisen myönteisesti. Kuntalaiset haluavat kuitenkin ensisijaisesti vaikuttaa läheisiin asioihin. Yleistä on myös pikemminkin reaktiivinen kuin proaktiivinen asenne. Kuntalaiset toisin sanoen ottavat mieluummin kantaa valmiisiin ehdotuksiin ja päätöksiin kuin osallistuvat asioiden valmisteluun. Rajanveto näiden välillä ei ole aivan selkeä, ja kyse on osittain myös näkökulmasta. Kunnan talousarvion käsittelyssä kiinnostusta voidaan herättää konkretisoimalla ehdotuksen vaikutuksia tiettyjen asuinalueiden tai tiettyjen palveluiden kannalta.

Edellä on tarkasteltu kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä kirjallisuuden että käytännön esimerkkien avulla. Tarkastelu osoittaa,

että uusien, suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittäminen on ajankohtaista ja aktiivista eri puolilla maailmaa. Kehityksen tiellä on kuitenkin myös esteitä, ja tämä selittää sen, että keinot leviävät toistaiseksi suhteellisen hitaasti. Vaikka osallistuvan demokratian koulukunta on korostanut aktiivisen kansalaisuuden merkitystä jo vuosikymmeniä, niin sen suhteen vallitsee yhä jonkinlaista epäluuloa. Monet pitävät edustuksellista demokratiaa ainoana kehittämistä vaativana järjestelmänä ja suoraa osallistumista eri syistä tarpeettomana. Epäluulo vaikuttaa kuitenkin olevan väistymässä, ja eräänlainen kulttuurinen, syvärakenteita koskeva muutos on käynnissä. Osallistuminen nähdään joskus valtapelinä, jossa yhden osapuolen voitto merkitsee automaattisesti toisen tappiota. Oikeampi kuva on kuitenkin vallan jakaminen, jonka ansiosta kaikki osapuolet hyötyvät.

Osallistumisen ja vaikuttamisen taustalta löytyy mittava joukko perusteita. Ne osoittavat, että *kuntalaisten kannalta* kysymys on oikeudesta päättää omista asioistaan ja ottaa kantaa yhteisiin asioihin. Vaikka kansalaisyhteiskunnan ja paikallisyhteisöjen kannalta olisi hyväksi, että kaikki asukkaat osallistuisivat yhteiseen päätöksentekoon laaja-alaisesti ja tasavertaisesti (vrt. sveitsiläiset kantonit), niin käytännössä kuntalaisten velvoittamiseen ei juuri ole syytä. Osallistumisen kehittäminen ei saisi merkitä osallistamista (Koskiahho 2002). Kaiken osallistumiskeskustelun keskellä on hyvä pitää mielessä, että osallistumisen täytyy olla vapaaehtoista. Tämä ei tarkoita sitä, että tutkijat eivät voisi kehittää erilaisia malleja tai että osallistuminen ei olisi yhteiskunnallisen keskustelun painopisteitä. Viime kädessä osallistumisen tulee kuitenkin pohjautua kansalaisten kiinnostukseen.

Kuntien kannalta kysymys on välttämättömästä tarpeesta ankkuroida päätöksiä koko kunnan väestön käsityksiin. Vaikka Itä-Euroopan muutos vaikuttaa kaukaiselta esimerkiltä kunnallistutkimuksen yhteydessä, on siinäkin ollut kyse päättäjien etääntymisestä liian kauas tavallisten kansalaisten arkielämästä. Osallistuminen kytkeytyy monin eri tavoin kunnallisen päätöksentekojärjestelmän ja palveluiden kokonaisuuteen. Ilman tätä kokonaisuutta koskevia muutoksia ei myöskään osallistuminen etene alkuasetelmia pitemmälle. Jokainen yksilö, kansalainen, on oikeutettu ja velvollinen yhteisiin päätöksiin ja tehtäviin.

Kaiken kaikkiaan edellä tarkastelluilla osallistumis- ja vaikuttamiskeinoilla tavoitellaan kuntalaisten ja kunnan poliittis-hallinnollisen rakenteen tai toimijoiden parempaa vuorovaikutusta. Lievimmillään kysymys on tiedon saannista ja pisimmälle vietynä ”kuntalaisten autonomiasta”. Tosin jälkimmäisessäkin kyse on autonomiasta tiettyjen asioiden suhteen tai tietystä näkökulmasta. Puhdasta kuntalaisvetoista pienkuntaa ei juurikaan ole hahmoteltu. Esimerkiksi Kööpenhaminan Christianialla on ollut tietty itsenäisyys, mutta ympäröivä yhteiskunta on valvonut tarkasti, miten tätä itsenäisyyttä on käytetty.

Osallistumisen kehittämiseen liittyy myös jännitteitä. Kuntalaisissa on yleensä erilaisia ryhmiä. Aktiivisten kuntalaisten mielestä laajempi osallistuminen voi olla myös uhka. Kunnalliset luottamushenkilöt ja virkamiehet suhtautuvat kuntalaisten lisääntyvään osallistumiseen varmasti eri tavoin. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen vaatiikin strategiaa, joka tarttuisi haasteeseen monipuolisesti. Edellä tarkastellussa brittiläisessä kuntalaisten

osallistumishalukkuutta kartoittaneessa tutkimuksessa (Lowndes ym. 2001 a, 454) suositellaan toimintaohjelmaa, joka soveltuu myös suomalaisten kuntien käyttöön. Osallistumiseen ei tule kohdistaa ylisuuria odotuksia. Osalle kuntalaisia riittää tiedon saaminen, ja mikäli vuorovaikutuksen astetta kuntalaisten ja päätöksentekijöiden välillä pidetään riittävänä, saattaa nykyisen kaltainen edustuksellinen demokratia tyydyttää. Mikäli taas osallistujien keskuudesta nousee aktiivisia, omaa linjaansa ajavia kuntalaisia, on asia otettava keskusteluun. Osallistuminen ei saa merkitä uudenlaista itsekkyyttä, joka vaikuttaisi esimerkiksi syrjäytyneiden ja huono-osaisten asemaan. Osallistumisen kehittäminen edellyttää monen tekijän samanaikaista muutosta. Kunnallisten päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden on muutettava käytöstään ja päätössääntöjä avoimempaan suuntaan. Vastaavasti kuntalaisten on oltava valmiina tulemaan esiin ja ottamaan kantaa. Kolmanneksi on myös oltava menettelytapoja, joiden avulla näitä elementtejä voidaan kytkeä toisiinsa. Eri osa-alueilla on erilaiset kehittämisedellytykset.

Suomessa on 1990-luvun jälkipuolelta lähtien vallinnut intensiivinen pyrkimys kehittää kuntalaisten ja kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia. Kymmenissä kunnissa on erilaisten hankkeiden muodossa kehitetty niin yleisiä kuin erityisille väestöryhmille tai asuinalueille kohdennettuja osallistumistapoja. Toistaiseksi vaikuttaa siltä, että hankkeiden avulla ei ole juurikaan saatu avatuksi ja uudelleen muotoilluksi kuntalaisten ja poliitikkojen sekä virkamiesten välisiä kohtaamispiintoja. Suoran osallistumisen kehittäminen näyttääkin olevan vasta alkutaipaleella. Tässä mielessä nykyisen hallituksen pyrkimys siirtää painopistettä edustukselliseen demokratiaan, siis äänestämiseen ja puoluepoliittiseen vaikuttamiseen tuntuu huonosti harkitulta, mikäli se merkitsee tehdyn perustuksen hylkäämistä. Toisaalta voidaan korostaa myös kuntien, järjestöjen ja erilaisten muiden kuntalaisten yhteenliittymien vastuuta jatkotyössä. Jos vaikuttamista todella halutaan edistää, tietoa ja kokemuksia on saatavilla. Kunnallislain vuoden 1995 muutosten yhteydessä korostettiin valtuuston asemaa keskeisenä kunnan päätöksentekosääntöihin ja toimintatapoihin vaikuttavana elimenä. Hyvä tapa edetä voisi olla valtuuston päätös laatia kunnallinen ohjelma kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämiseksi. Ohjelma voidaan laatia tavoitteiden ja toimenpiteiden muotoon, ja sitä voitaisiin aika ajoin päivittää. Tämä olisi kansallisia porkkanarahoja tehokkaampi ja velvoittavampi tapa edetä.

Tämän raportin johdannossa esitettiin neljä kysymystä, ja nyt on aika vastata niihin.

1) Tuleeko edustuksellisen järjestelmän rinnalle kehittää uusia muotoja?

Tulee, sillä kuntalaiset haluavat ja heillä on myös oikeus päästä suoraan vaikuttamaan asioihin. Jokaisen kunnan on päätettävä, millaisia keinoja valitaan ja miten ne kytketään valmisteluun, päätöksentekoon ja palveluiden tuotantoon.

2) Tuleeko poliitikkojen ja virkamiesten muuttua? Millä tavoin?

On vaikea kuvitella, että kuntalaisten osallistumisen lisääntyminen voisi tapahtua irrallaan kunnallisesta organisaatiosta. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja virkamiesten, aina ruohonjuuritason palveluhenkilöstöön asti, on opittava uusia

vuorovaikutuksen taitoja. Suora osallistuminen merkitsee aivan uudenlaista haastetta.

3) Tuleeko kuntalaisia velvoittaa vai houkutella osallistumiseen?

Vastausta on käsitelty edellä. Suora velvoittaminen ei ole oikein, mutta houkuttelemisen suhteen on monia mahdollisuuksia. Tutkimukset osoittavat, että osallistumisesta on yleensä myönteisiä kokemuksia, joten tarvitaan alkukannustus. Kiinnostavat asiat tai vaikkapa toiminnan oheishyödyt voivat olla ratkaisevia käyntiin saattamisen välineitä.

4) Voiko uusilla menettelytavoilla olla kielteisiä vaikutuksia?

Edellä on uusia menettelytapoja tarkasteltu monipuolisesti niin hyötyjen kuin rajoitteidenkin osalta. Suora osallistuminen voi johtaa kunnallisen päätöksenteon jumittumiseen tai jännitteen kasvuun ylisuurten vaateiden ja riittämättömien voimavarojen välillä. Aktiivinen osallistuminen ilman vaikutusmahdollisuuksia voi myös johtaa turhautumiseen ja siitä syystä pikemminkin kuntalaisten aktiivisuuden vähenemiseen kuin lisääntymiseen. Suoran osallistumisen soveltaminen tuleekin tehdä huolellisesti.

Tässä raportissa on osallistuminen ja vaikuttaminen jaettu kolmeen ryhmään: mielipiteiden kartoitukseen, käyttäjäosallisuuteen ja hajautukseen. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan kuitenkin tarkastella myös muilla tavoin. Tärkeää on konkretisoida tarkastelua niin, että on selvää, mihin vaikuttaminen kohdistuu ja kuinka se sovitetaan muihin päätöksenteon muotoihin. Tämä sovittaminen ei ole ongelmatonta, mutta kuten edellä on useaan kertaan korostettu, kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämiseksi on vanhat perusteet. Kun tämä kehittäminen tehdään huolellisesti ja eri osapuolet sitoutuvat siihen riittävästi, voidaan välttää ilmeisiä karikoita ja tehdä kehitystyöstä jatkuvaa.

Osallistumisen ja vaikuttamisen kehittämiseksi ei voida antaa yhtä oikeaa reseptiä. Kunnat ovat luonteeltaan erilaisia, samoin eri toimijat, niin että se mikä toimii jossain, ei välttämättä toimi yhtä hyvin muualla. Yleinen suositus onkin ottaa asia esille ja käydä keskustelua. Mikäli halukkuutta asiaan löytyy, kuten on toivottavaa, voidaan osallistumis- ja vaikuttamismenetelmien laajasta kirjosta poimia vaikkapa joitakin malleja kokeiltavaksi. Edellä tarkastellut esimerkit toivottavasti auttavat tässä kehitystyössä. Asiaan perehtyvä voi myös hyödyntää jatkuvasti kasvavaa ja kehittyvää tutkimusta.

Kirjallisuus

- Aars, Jacob (2003): Ulike former for deltakelse og status i dag. Upublisert notat. Universitet av Bergen.
- Aars, Jacob & Kettunen, Pekka (2004): An Evaluation of the Local Democracy Programs. Manuskript. (Tulossa.)
- Baldersheim, Harald & Ståhlberg, Krister (1999): Making Local Democracy Work. An Evaluation of the Hämeenlinna Model. Åbo Akademi.
- Bang, Henrik P. & Hoff, Jens (2000): New Modes of Democratic Engagement and Governance. A paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops. Copenhagen 2000.
- Barber, Benjamin (1984): Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press.
- Bogason, Peter (2000): Public Policy and Local Governance. Institutions in Postmodern Society. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bogason, Peter (2001): Fragmenteret forvaltning. Demokrati og netverkstyring i decentraliserat lokalstyre. Århus: Systime.
- Burns, Danny (2000): Can Local Democracy Survive Governance? Urban Studies 37: 963–974.
- Burns, Danny & Hambleton, Robin & Hoggett, Paul (1994): The Politics of Decentralisation. Revitalising Local Democracy. Basingstoke, Macmillan.
- Chandler, David (2001): Active citizens and the therapeutic state: the role of democratic participation in local government reform. Policy & Politics 29: 3–14.
- Daemen, Harry & van der Meer, Job (2000): Finland. The Customer Satisfied. In Daemen, Harry & Linze Schaap: Citizen and City. Delft, Eburon, s. 21–35.
- Daemen, Harry & Schaap, Linze (2000) Citizen and City. Delft: Eburon.
- Dahlberg, Magnus & Vedung, Evert (2001): Demokrati och brukarutvärdering. Lund: Studentlitteratur.
- DETR (2001): Enhancing Public Participation in Local Government. Muistio.
- Ds 2001:34: Ökade möjligheter till brukarinflytande. Stockholm: Regeringskansliet.
- Edlund, Anders & Montin, Stig (2002): Nya former för barnomsorgen i Sverige. I Kettunen, Pekka (red.): Den nordiska välfärdsmodellen i förändring. Åbo: Åbo Akademi tryckeri, s. 165–207.
- Fishkin, James S. (2000): The "Filter", the "Mirror" and the "Mob": Reflections on Deliberative Democracy. Paper presented for the workshop Democracy from Below, ECPR Joint Sessions of Workshops, Copenhagen.

- Fountain, Jane (2001): Paradoxes of Public Sector Customer Service. *Governance* 14: 55–73.
- Jarl, Maria (2001): Erfarenheter av ett utbrett brukarinflytande. En utredning om brukarinflytandet i Sverige 2001. Bilaga 1. i Ds 2001:34 (ibid.)
- Kansalaismielipide ja kunnat. Ilmapuntari 2001. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Kettunen, Pekka (1999): Promoting Consumer Choice. Child Day-Care Vouchers in Finland. Teoksessa Usman Khan (toim.): *Participation Beyond the Ballot Box. European Case Studies in State-Citizen Political Dialogue*. London: UCL, 110–125.
- Kettunen, Pekka (red.) (2002): *Den nordiska välfärdsmodellen i förändring*. Åbo: Åbo Akademis tryckeri.
- Kettunen, Pekka & Kiviniemi, Markku (2000): Osallistumisen tutkimus ja kansalaisten muuttuva toimintaympäristö. *Politiikka* 42: 45–56.
- Kettunen, Pekka & Osenius, Johanna (2002): Osallisuuden uusi aika. Osallisuushankkeen loppuarviointi. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- King, Desmond & Stoker, Gerry (eds.) (1996): *Rethinking Local Democracy*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Koskiahio, Briitta (2002): Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.): *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*, Helsinki: Gaudeamus, s. 36–57.
- Kuule kansalaista -hankkeen loppuraportti (2001). Helsinki: Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita.
- Lowndes, Vivien & Pratchett, Lawrence & Stoker, Gerry (2001 a): Trends in Public Participation: Part 1: Local Government Perspectives. *Public Administration* 79: 205–222.
- Lowndes, Vivien & Pratchett, Lawrence & Stoker, Gerry (2001 b): Trends in Public Participation: Part 2 – Citizens' Perspectives. *Public Administration* 79: 445–455.
- Montin, Stig (1998): Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser. SOU 1998:155.
- Mort, Maggie & Harrison, Stephen & Doswell, Therese (1999): Public Health Panels: Influence at the Margin? In Khan, Usman (ed.): *Participation Beyond the Ballot Box. European Case Studies in State-Citizen Dialogue*. London: UCL Press, 94–109.
- Niemi-Iilahti, Anita & Niemelä, Antti (2001): Kansalais- ja asiakasvaikuttaminen. Julkisen hallinnon legitimizeetti ja responsiivisuus: case Vaasa. Vaasan yliopiston julkaisuja, tutkimuksia 239. Vaasa.
- Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti (1997): *Politiikan perusteet*. Helsinki: WSOY.
- Parsons, Wayne (1995): *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot: Edward Elgar.
- Pateman, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*. London: Cambridge University Press.
- Pesonen, Pertti & Riihinen, Olavi (2002): *Dynamic Finland. The Political System and the Welfare State*. Helsinki: the Finnish Literature Society.
- Peters, Guy B. & Pierre, Jon (2000): Citizens Versus the New Public Manager. The Problem of Mutual Empowerment. *Administration & Society* 32: 9–28.
- Pettersen, Per Arnt & Rose, Lawrence, E. (1996): Participation in Local Politics in Norway: Some Do, Some Don't; Some Will, Some Won't. *Political Behavior* 18: 51–97.
- Phillips, Anne (1996): Why does Local Democracy Matter? In Pratchett, Lawrence & Wilson, David: *Local Democracy and Local Government*. Houndmills, Basingstoke, Macmillan, p. 20–37.
- Pollitt, Christopher (2003): *Decentralization: A Central Concept in Contemporary Public Management*. A paper prepared for the European Group for Public Administration Conference, Lisbon, September 2003.
- Rothstein, Bo (1994): *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.

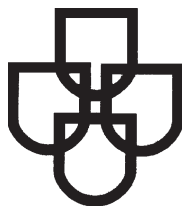
- Saarelainen, Tarja (2003): *Managing Local Networks*. Rovaniemi: Acta Universitatis Lapponensis.
- Setälä, Maija (2003): *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.
- Sjöblom, Stefan (2002): Kuntalainen vaikuttajana. Teoksessa Pekola-Sjöblom, Marianne & Helander, Voitto & Sjöblom, Stefan: *Kuntalaisen monet roolit*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 37, Helsinki: Suomen Kuntaliitto, s. 77–95.
- SOU 2000:001. Att vara med på riktigt. Demokratiutveckling i kommuner och landsting. Betänkande av kommundemokratiutredningen. Stockholm.
- SOU 2001:48. En uthållig demokrati. Stockholm.
- Ståhlberg, Krister (1996): *Enhancing Citizen and Community Participation*. Bergen: LOS-senter Notat 9641.
- Sørensen, Eva (1997): Democracy and Empowerment. *Public Administration* 75: 553–567.
- Sørensen, Eva (1998): New forms of democratic empowerment. Introducing user influence in the primary school system in Denmark. *Statvetenskaplig Tidskrift* 101: 129–143.
- Sørensen, Eva (2000): Skolebestyrelser – i klemme mellem konkurrerende decentraliseringsstrategier. Teoksessa Torben Bech Dyrberg & Allan Dreyer Hansen & Jacob Torfing (toim.): *Diskursteorien på arbejde*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä. VNS 3/2002 vp. Helsinki.
- Wiberg, Matti (2001): *Paluu politiikkaan*. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- VNG (1997) *Course Manual: Good Governance and Citizens Participation in the Netherlands*. Muistio.
- Vuorela, Terho & Veräväinen, Kristiina (2000): *Uutta osallisuutta pienin askelin*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

*Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisujen sarjassa
ovat ilmestyneet*

- 1 Pirjo Mäkinen
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen
KUNTA VALINTATILANTEESSA
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen
ERILAISET KUNNAT
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)

- 14 Petri Böckerman
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola
RAKENNERAHASTOT
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius
JULKISUUSKOE
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki
MAASEUDUN MENESTYJÄT
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Ryynänen
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)

- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)
- 30 Terho Pursiainen
KUNTAETIIKKA
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)
- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)
- 32 Arvo Myllymäki–Eija Tetri
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS KANSALAISPALVELUJEN
RAHOITTAJANA (2001)
- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen
LAPSEN EHDOILLA (2002)
- 34 Lauri Hautamäki
TEOLLISTUVA MAASEUTU
– menestyvät yritykset maaseudun voimavarana (2002)
- 35 Pertti Kettunen
KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO (2002)
- 36 MAAKUNTIEN MERKITYS JA TEHTÄVÄT (2003)
- 37 Marko Taipale–Max Arhippainen
ANSIOTULOVÄHENNYS, JAETTAVAT YRITYSTULOT JA
KUNTIEN VEROPOHJA (2003)
- 38 Jukka Lassila–Tarmo Valkonen
HOIVARAHASTO (2003)
- 39 Pekka Kettunen
OSALLISTUA VAI VAIKUTTAA? (2004)



Kunnallissalan kehittämissäätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakoluultonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan teki-jätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme www.kaks.fi.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitus-tuotoilla.

Osoite	Kasarmikatu 23 A 15 00130 Helsinki
Puhelin	(09) 6226 570
Telekopio	(09) 6226 5710
Asiamies	Lasse Ristikartano, (09) 6226 5720
Tutkimusasiames	Veli Pelkonen, (09) 6226 5740
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, (09) 6226 5730
Viestintäassistentti	Mari Pelander, (09) 6226 5750

Tutustu kotisivuihimme (www.kaks.fi)!