

Kuntademokratiaa voidaan vahvistaa panostamalla vuorovaikutteisuuteen

Elias Laitinen Projektitutkija, Turun yliopisto
Maija Jäske Tohtorikoulutettava, Turun yliopisto

Laadukas osallistuminen lisää luottamusta

Suomessa on vahva kunnallisen itsehallinnon perinne. Valtuustoilla on ollut paljon päätösvaltaa kansalaisten arkea koskettavista kysymyksistä. Edustuksellisen päätöksenteon rinnalle on kuitenkin syntynyt laaja kirjo uusia osallistumismuotoja. Artikkelissa luodaan yleiskatsaus näiden käyttöön, käyttäjiin ja vaikutuksiin. Tämän pohjalta esitetään joitain yleisiä kehittämissuosituksia.

- Osallistumiseen liittyy riski sen kasautumisesta aktiivisimmille
- Aloitteet eivät ole vahva instrumentti vaikuttaa päätöksiin tai asialistaan
- Osallistumismuotojen määrä ei vahvista kuntalaisten kokemusta päätöksenteon oikeudenmukaisuudesta
- Vuorovaikutteinen osallistuminen sen sijaan vahvistaa tätä kokemusta
- Osallistumisen laatua voidaan parantaa panostamalla fasilitointiin ja osallistujien edustavuuteen

Kunnalliset kansanäänestysaloitteet 1991–2012 aihepiirin mukaan

Aihepiiri	Lukumäärä		
Kuntaliitos	23	Vapaa-aika	3
Liikennejärjestelyt	9	Jätehuolto ja energia	3
Koulutus	8	Sosiaali- ja terveystal- velut	3
Kunnan identiteetti	5	Muu	5
		Yhteensä	59

Taulukko havainnollistaa asioita, joissa kuntalaiset toivovat pääsevänsä vaikuttamaan.

Kuntalaisten mielipiteiden kuuntelemisessa parantamisen varaa

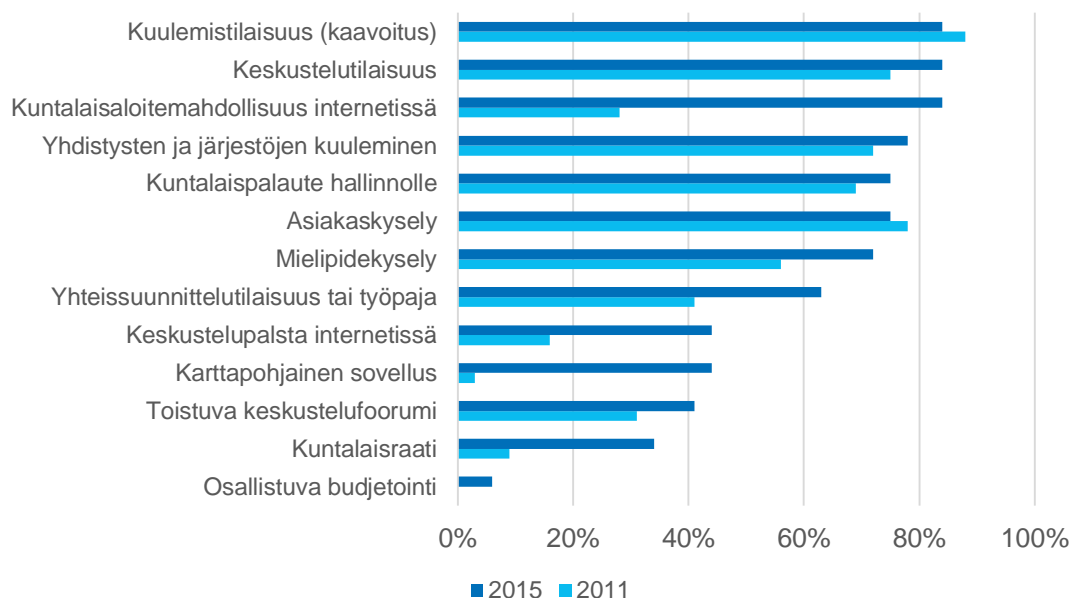
Kuntalaisten vaikutuskanavissa vaalien välillä on parantamisen varaa. Kuntaliiton vuonna 2015 keräämässä kyselytutkimuksessa 16 prosenttia vastaajista oli samaa mieltä väittämästä ”kunnassani kuunnellaan kuntalaisten mielipiteitä”. Syksyllä 2016 uutisoitiin Kunnallissalan kehittämissäätöön kyselystä, jossa havaittiin tuen kansanäänestyksille vähentyneen. Tästä huolimatta samassa kyselyssä 69 prosenttia vastaajista halusi, että päättäjät ottaisivat kuntalaisten näkemykset paremmin huomioon. Vain 38 prosenttia koki, että kuntalaisten mielipiteet tulevat puolueiden kautta huomioon otetuksi. Kunnallisvaalien äänestysaktiivisuus on myös painunut 2000-luvulla alle 60 prosentin.

Kiinnostus perinteisiin osallistumismuotoihin on vähentynyt monissa maissa viime vuosikymmeninä. Luvut kertovat, että kuntalaisilla on Suomessa on myös kuntatasolla kiinnostusta uusiin osallistumiskanaviin. Kunnat ovat vastanneet toiveisiin ja ottaneet käyttöön laajan kirjon uusia osallistumismuotoja. Artikkelissa luodaan yleiskatsaus kuntien osallistumismuotojen kenttään. Tarkastelemme, ketkä osallistumisinstrumentteja käyttävät, millaisia instrumentteja käytetään ja mitä vaikutuksia niillä on. Tämän pohjalta annamme lopuksi joitain toimenpidesuosituksia.

Havainnot perustuvat edustaviin kyselytutkimuksiin sekä hankkeessa kerättyihin alkuperäisaineistoihin. Kuntalaisten demokratia-asenteita on selvitetty Kuntaliiton vuonna 2011 keräämässä ARTTU-kuntalaiskyselyssä. Kysely suunnattiin 40 kuntakenttää edustavan kunnan asukkaille, ja siihen vastasi 11 268 henkilöä. Lähetimme samojen kuntien viranhaltijoille kyselyn, jolla kartoitettiin kuntien tarjoamia osallistumismuotoja vuosina 2011 ja 2015. Vastaukset saatiin 31 kunnasta. Kuntalaisaloitteiden käyttöä selvitettiin väestöä edustavan Eduskuntavaalitutkimus 2015 -kyselytutkimuksen pohjalta. Lisäksi hyödynnettiin kuntalaisaloite.fi-palvelusta saatuja tietoja aloitteista.

Havaintoja kunnallisesta osallistumisesta

Kuntien tarjoamia osallistumismuotoja



Lähde: Kansalaisosallistumisen muodot -kysely

Kuulemis- ja keskustelutilaisuudet yleisimpiä

Monet yleisimmistä osallistumismuodoista ovat yksisuuntaisia. Tällaisia ovat esimerkiksi kuntalaisten kuulemistilaisuudet tai internetin aloitemahdollisuus. Aloitteisiin liittyvää kuntalaisaloite.fi-palvelua käsitellään tarkemmin jäljempänä. Yksisuuntaisilla osallistumismuodoilla voidaan taata lain turvaama mahdollisuus tulla kuulluksi. Niillä voidaan myös kerätä hallinnon tueksi yksittäisiä ideoita tai laajemmin tietoa kuntalaisten mielipiteistä.

Vuorovaikutteisia osallistumismuotoja voidaan käyttää kuntalaisten mielipiteenmuodostuksen tukena. Niitä yhdistävänä tekijänä on dialogi osallistujien kesken sekä kuntalaisten ja päättäjien välillä. Yleisesti käytetyissä keskustelutilaisuuksissa voidaan jakaa tietoa ja pyrkiä huomioimaan eri mielipiteitä. Suurin osa vuorovaikutteisista osallistumismuodoista löytyy kuitenkin listan harvinaisemmasta päästä. Esimerkiksi kuntalaisraati ja osallistuva budjetointi ovat työläämpiä järjestää johtuen siitä, että niissä pyritään varmistamaan yhdenvertainen osallisuus sekä tasapuolinen keskustelu.

Vuorovaikutteisella osallistumisella voidaan lisätä kokemusta oikeudenmukaisesta päätöksenteosta

Kunnan tarjoamien osallistumiskeinojen laatu voi vaikuttaa myös kuntalaisten arvioihin oman kuntansa demokraattisesta päätöksenteosta. Tällä on merkitystä erityisesti silloin, kun pohditaan, voivatko kunnan edustukselliset instituutiot vahvistaa positiivisia demokratia-asenteita ottamalla käyttöön uusia osallistumiskanavia. Vuorovaikutteiset osallistumismuodot kuten keskustelutilaisuudet korreloivat sen kanssa, että kunnan päätöksenteko nähdään oikeudenmukaisena ja responsiivisena. Responsiivisuus tarkoittaa kuntalaisten mielipiteiden huomioimista päätöksenteossa. Kunnan tarjoamien osallistumismuotojen määrällä ei sen sijaan ole positiivista yhteyttä.¹ Poliittisen luottamuksen lisääminen ei ole helppoa niiden keskuudessa, jotka suhtautuvat kunnan päätöksentekoon jo valmiiksi epäillen. Uudet osallistumismuodot voivat olla tässä avuksi, mutta tämä edellyttää pitkäjänteistä työtä.²

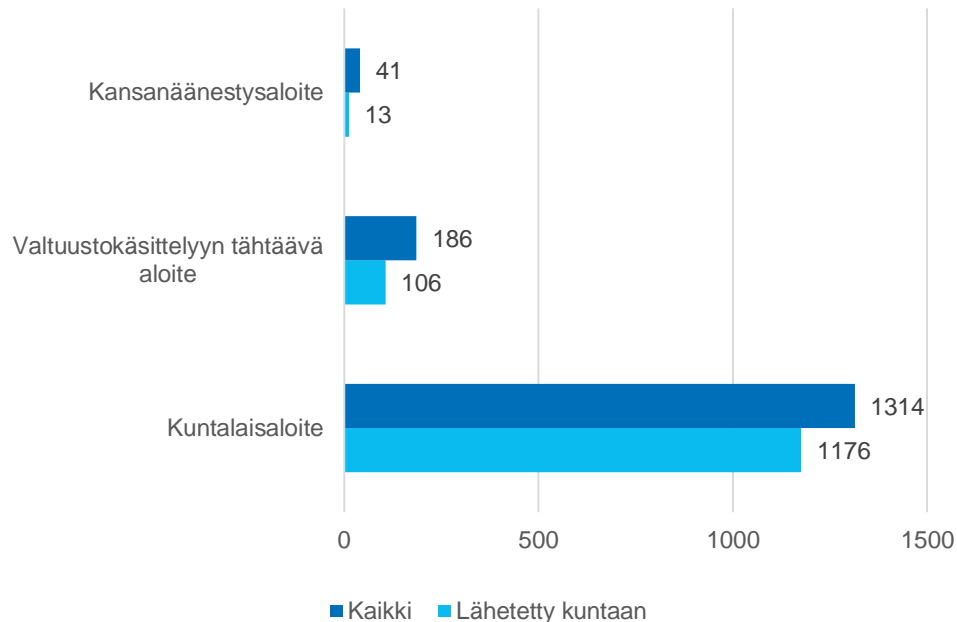
Osallistuminen vaarassa kasautua myös kuntatasolla – sähköisestä osallistumisesta apua?

Kaikille avoimissa osallistumismuodoissa on riskinä, että kuulluksi tulevat kerta toisensa jälkeen samat ihmiset. Yleensä nämä ovat muita koulutetumpia ja yhteiskunnallisista asioista kiinnostuneita. Osallistumisen kasautumista on pidetty suomalaisen demokratian merkittävänä haasteena³. Eri mielipiteitä saadaan paremmin esiin valikoimalla osallistujat etukäteen edustavasti kaikista väestöryhmistä, kuten esimerkiksi kuntalaisraadeissa, tai turvaamalla tietyn vähemmistöryhmän osallisuus omalla vaikuttamistoimielimellä, kuten vammaisneuvostolla. Neuvostot ja kuntalaisraadit kysyvät kuitenkin enemmän resursseja kuin kaikille avoimet osallistumismahdollisuudet.

Kuntalaisaloite.fi on yksi esimerkki kaikille avoimesta osallistumismahdollisuudesta. Vuoden 2015 vaalitutkimuskyselyn perusteella siitä ovat kiinnostuneita erityisesti kaupunkilaiset ja koulutetut. Toisaalta sähköisenä osallistumismuotona se puhuttelee lisäksi nuoria, jotka ovat osallistumisessa herkästi aliedustetuksi jäävä ryhmä. Äänestäminen tai puolueaktiivisuus eivät ole yhteydessä kiinnostukseen.⁴ Kuten edellä todettiin, päätöksentekoon epäilevästi suhtautuvat saattavat jäädä sivuun myös uusista osallistumisen muodoista⁵.

Kuntalaisten vaikea vaikuttaa päätöksiin tai asialistaan

Kunnallisten aloiteinstrumenttien käyttö



Lähde: www.kuntalaisaloite.fi, 10.9.2013–24.8.2016.

Kuntalaisten osallistumisinstrumenteista järeimpiä ovat ne, joilla kuntalaiset voivat saada asian valtuuston käsittelyyn. Kuntalaisten vuosina 1991–2012 tekemistä kansanäänestysaloitteista vain 14 prosenttia on hyväksytty valtuustossa. Järjestetyissä kansanäänestyksissä 80 prosenttia valtuusto on noudattanut kansanäänestyksen tulosta. Valtuustokäsittelyyn tähtäviä kuntalaisaloitteita ei ole kirjattu systemaattisesti kaikissa kunnissa, mutta valtionhallinnon ylläpitämässä kuntalaisaloite.fi-palvelussa niitä on tehty hieman yli sata. Tämä eduskunnalle tehtävää kansalaisaloitetta muistuttava aloitemuoto onkin jäänyt melko tuntemattomaksi.

Järjestetyistä kansanäänestyksistä yli 90 prosenttia on koskenut kuntaliitoksia. Kansanäänestysaloitteista liitoksiin on liittynyt vain 39 prosenttia. Seuraavaksi yleisimmin kansanäänestysaloitteet ovat liittyneet liikennejärjestelyihin (15 prosenttia) ja koulutukseen (14 prosenttia). Vuonna 2013 käyttöön otettu kuntalaisaloite.fi-palvelu on tehnyt aloitteiden tekemisestä helpompaa. Se ei kuitenkaan näytä suuresti muuttaneet eri aloitetyyppien yleisyyttä tai niiden käsittelemiä aihepiirejä. Aloitteilla voidaan nostaa asioita keskusteluun, mutta hylättyjen kansanäänestysaloitteiden ja valtuustokäsittelyyn tähtäävien aloitteiden määrät kertovat, että kuntalaisille on vaikeaa vaikuttaa kysymyksiin, jotka eivät ole edustuksellisen päätöksenteon asialistalla.

Osallistumisen vaikutus päätöksiin selviää vasta jälkikäteen

Koulujen johtokunnat ja vuokratilojen yhteishallinto ovat esimerkkejä osallistumismuodoista, joille on annettu etukäteen itsenäistä päätösvaltaa. Tällaiset eivät ole aiemminkaan olleet kovin yleisiä, ja ovat nyt vähenemään päin. Päätösvallan delegoiminen aluelautakunnille ja osallistuva budjetointi eivät ainakaan vielä ole yleistyneet.

Kysyimme kuntien viranhaltijoilta heidän arviotaan muiden osallistumismuotojen vaikuttavuudesta. Vaikuttavimmiksi arvioitiin kuulemistilaisuuudet, kyselyt ja työpajat. Yleisesti arviot olivat sitä parempia, mitä konkreettisemmasta ja pienemmästä asiasta oli kyse.

Osallistumisen vaikutuksia päätöksiin tulisi pohtia päättäjien ja osallistumista järjestävien tahojen tasolla etukäteen. Hallinto päättää useimmissa uusissa osallistumismuodoissa osallistumisen aiheen ja ajankohdan. Vaarana on, että se valitsee osallistumisen panoksista rusinat pullasta – siis sellaiset, jotka sopivat ennalta päätettyihin käsityksiin.

Johtopäätökset

Kunnallinen aloiteoikeus on vuosikymmeniä ollut jokaisen yksittäisen kuntalaisen oikeus. Viime vuosina huomio on siirtynyt kuntalaisten mielipiteitä laajemmin kokoaviin aloite- ja muihin osallistumismuotoihin. Kunnat ovat lisänneet tarjoamiensa osallistumismuotojen määriä. Kovin usein osallistumismuodot ovat yksisuuntaisia, ja tyydytään kokoamaan yksittäisten kuntalaisten mielipiteitä eri tavoin. Vuorovaikutteisempiin osallistumismuotoihin panostaminen olisi ihanteellisempaa sekä demokraattisten ideaalien että päätöksentekoa kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta.

Osallistumisen kasautuminen samoille henkilöille on ongelma myös kuntatasolla. Sähköisillä osallistumiskanavilla voidaan tavoittaa erityisesti nuoria, jotka ovat aliedustettuna päätöksenteossa. Riski osallistumisen kasautumiseen liittyy kuitenkin kaikkiin kaikille avoimiin osallistumismuotoihin. Vuonna 2017 aliedustettuja ryhmiä edustavat neuvostot tulevat pakollisiksi nuorten ja vammaisten osalta, ja vanhusneuvostot ovat olleet lakisääteisiä vuodesta 2013. Kunnat voivat halutessaan järjestää myös muita neuvostoja, raateja tai aluelautakuntia, jotka edustavat väestöryhmiä. Näihin osallistuvien valintaan edustavasti on syytä kiinnittää huomiota.

Vuorovaikutteisuus lisää päätöksentekoa kohtaan tunnettua luottamusta. Vuorovaikutteisuuden on syytä panostaa sekä yksittäisissä osallistumismuodoissa että laajemmin. Jos vuorovaikutteisuutta ja läpinäkyvyyttä pystytään lisäämään koko kunnan päätöksentekojärjestelmässä niin, että osallistujat tietävät etukäteen osallistumisensa vaikutukset, pitkäjänteisellä työllä voidaan lisätä myös niiden luottamusta, jotka nyt hylkäävät sekä perinteisen että muun osallistumisen.

Yhteenveto toimenpide-ehdotuksista

- Lisätään vuorovaikutteisuutta kansanäänestysaloitteessa kuulemalla aloitteentekijöitä käsittelyn yhteydessä
- Parannetaan keskustelun laatua järjestettävissä kansanäänestyksissä kokoamalla kuntalaisraati niitä pohtimaan
- Yhdistetään osallistumismuodot päätöksentekojärjestelmään niin, että on ennalta selvää, miten osallistuminen vaikuttaa
- Panostetaan fasilitointiin ja kuntalaismielipiteen konkretisointiin
- Määritellään etukäteen osallistumisen tuotokset vastaanottava taho
- Määritellään etukäteen, miten kuntalaismielipiteeseen tullaan vastaamaan
- Kokeillaan nykyistä laajemmin päätösvallan delegointia esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin keinoin

Lisälukemista

Christensen, Henrik Serup, Setälä, Maija, Jäske, Maija & Laitinen, Elias. 2016. Demokraattiset innovaatiot Suomessa. Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56/2016. Helsinki: Valtioneuvosto. Saatavilla: <http://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=15501>.

Viitteet

¹ Christensen ym. 2016.

² Christensen, Henrik Serup, Karjalainen, Maija & Lundell, Christer. 2015. Democratic Innovations to the Rescue? Political Trust and Attitudes Toward Democratic Innovations in South-west Finland. International Journal of Public Administration. Julkaistu verkossa 19.11.2015. URL: <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2015.1015560>.

³ Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.). Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskunta-vaalitutkimus 2015. Selvityksiä ja ohjeita 28/2016. Helsinki: Oikeusministeriö. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-517-1>.

⁴ Christensen ym. 2016.

⁵ Christensen ym. 2015.

Lisätietoja:

Tohtorikoulutettava Maija Jäske tutkii Turun yliopistolla suoraa demokratiaa, demokraattisia innovaatioita ja poliittista kiinnittymistä.

Lisätietoja: mhkarj@utu.fi

Projektitutkija Elias Laitinen tutkii Turun yliopistolla kansalaisaloitteita, hallinnallisuutta ja demokraattista kansalaisuutta.

Lisätietoja: elias.laitinen@utu.fi

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2014 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (www.tietokayttoon.fi).

Hankkeen vastuuvirkamies

Neuvotteleva virkamies Niklas Wilhelmsson, oikeusministeriö
p. 0295 150 348, niklas.wilhelmsson@om.fi



Turun yliopisto
University of Turku

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA
www.tietokayttoon.fi