

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Samuel Luhta

TEHOKASTA VAIKUTTAMISTA VAI NÄENNÄISDEMOKRATIAA?

Monenkirjavat toimielimet lähidemokratian toteuttajina

Aluetieteen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2016

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen taustaa	7
1.2. Tutkimuskysymykset	8
1.3. Tutkimusmenetelmä	9
2. DEMOKRATIAN MONET ULOTTUVUUDET	11
2.1. Erilaisia demokratian muotoja	11
2.2. Vallankäytön eliitti	12
2.2.1. Päätöksenteon hajauttaminen ja keskittäminen	13
2.2.2. Kansalaisten kokemus vaikutusmahdollisuuksista	14
2.3. Demokratian deliberatiivinen käänne: kommunikatiivisuus keskeisenä päätöksenteossa	14
2.4. Paikkaperustaisuus demokratiassa	16
2.5. Lähidemokratian lähempi tarkastelu	17
2.5.1. Lähidemokratian määritelmiä	17
2.5.2. Osallisuus, osallistuminen ja sen esteet	18
2.5.3. Paikallisuus lähidemokratian edellytyksenä	24
3. LÄHIDEMOKRATIA SUOMESSA JA MUISSA POHJOISMAISSA	26
3.1. Historiallisia lähidemokratiakokeiluja	26
3.2. Suomen alueelliset lähidemokratiaelimet ja niiden kumppanuus kuntien kanssa	27
3.3. Toimielinten jäsenten valintaperusteista ja vaikutusmahdollisuuksista	29
3.4. Tutkimuksia suomalaisista lähidemokratiakokemuksista	31
3.4.1. Keskustelukumppanuuteen perustuvat toimielimet	31
3.4.2. Kehittämiskumppanuuteen perustuvat toimielimet	35

3.4.3. Palvelukumppanuuteen perustuvat toimielimet	41
3.5. Lähidemokratiakokemuksia muista pohjoismaista	46
3.5.1. Ruotsi	46
3.5.2. Norja	48
3.5.3. Tanska	49
3.5.4. Yhteenveto pohjoismaista	50
4. LÄHIDEMOKRATIAN KEHITTÄMISEHDOTUKSET	51
4.1. Pihlajan ja Sandbergin lähidemokratiamallit	51
4.2. Eri toimijoiden näkemyksiä lähidemokratian kehittämisestä	52
4.2.1. Kuntien näkemyksiä lähidemokratian kehittämisestä	52
4.2.2. Keski-Uudenmaan asukkaiden ja päättäjien näkemyksiä lähidemokratian kehittämisestä	54
4.2.3. Lähidemokratian kehittämis ehdotukset Nurmossa ja Ylistarossa	60
4.2.4. Lähidemokratian kehittämis ehdotukset Korpilahdella, Lammilla ja Alastarossa	61
4.2.5. Rovaniemen aluelautakuntien kehittämis ehdotukset	62
4.2.6. Muita lähidemokratian kehittämis ehdotuksia	62
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	66
LÄHDELUETTELO	70

TAULUKKO- JA KUVIOLUETTELO

Taulukko 1. Kansalaisten osallisuuteen liittyvien käsitteiden vastaavuus osallisuuden tason ja osallisuuden suunnan mukaan	19
Taulukko 2. Kuntalaisten osallistumiskanavat	21
Taulukko 3. Lähivaikuttamisen pyrkimysten typologia	23
Taulukko 4. Vastaukset väittämään ”Budjetilla on merkitystä toimielimen toiminnassa”	30
Taulukko 5. Vastaukset kysymykseen, kuinka paljon toimielimen budjetti vaikuttaa vastaajan vaikutusmahdollisuuksiin	30
Taulukko 6. Palvelujen järjestämistehtävästä vastaaminen	45
Taulukko 7. Kehittämistehtävästä vastaaminen	45
Taulukko 8. Kunnan toiminnan avoimuuden, vuorovaikutteisuuden ja asukaslähtöisyyden lisäämisen tarve	56
Taulukko 9. Lähidemokratian ja päätöksentekomallien kehittäminen	58
Taulukko 10. Kuntalaisten ja aluetoimikuntien käsitykset lähidemokratian vaihtoehtoisista kehittämismalleista	63
Kuvio 1. Suomen alueelliset toimielimet vuonna 2012 nimen mukaan jaoteltuna	28

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Samuel Luhta

Pro gradu -tutkielma:

Tehokasta vaikuttamista vai näennäisdemokratiaa? Monenkirjavat toimielimet lähidemokratian toteuttajina

Tutkinto:

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Aluetiede

Työn ohjaaja:

Ilkka Luoto

Valmistumisvuosi:

2016

Sivumäärä: 76

TIIVISTELMÄ:

Hallinnolliset uudistukset, kuten maakuntauudistus, sekä yksittäiset kuntaliitokset keskittävät valtaa. Esimerkiksi kuntaliitosten myötä syntyvät uudet pinta-alaltaan ja asukasluvultaan suuremmat kunnat luovat näin haasteita reuna-alueiden asukkaille: miten he pystyvät vaikuttamaan lähiympäristönsä asioihin kun entisen kotikunnan valtuusto on lakkautettu. Yhtenä ratkaisuna ovat alueelliset toimielimet, jotka vastaisivat päätöksenteosta kuntatason alapuolella. Alueelliset toimielimet eivät ole mikään uusi keksintö, vaan sellaisia on kokeiltu Suomessa ennenkin, tosin huonolla menestyksellä. Nykyisin alueellisia toimielimiä toimii noin 60 Suomen kunnassa. Osa niistä on perustettu kuntaliitoksen yhteydessä, osa taas muun alueellisen kehityksen seurauksena. Suurimmalla osalla toimielimistä ei kuitenkaan ole todellista päätösvaltaa.

Tutkielmassani pohdin lähidemokratian määritelmiä, sekä käyn läpi suomalaisia lähidemokratiakokemuksia. Selvitän, miten toimielimet ovat onnistuneet niille annetuissa tehtävissä ja mitkä tekijät vaikuttavat niiden onnistumiseen tai epäonnistumiseen. Pohdin myös lähidemokratian kehityksen suuntaa ja tulevaisuudennäkymiä. Työni on toteutettu laajennettuna kirjallisuuskatsauksena, joka on tyypiltään kuvaileva. Lähteitä on monipuolisesti tutkimusartikkeleista pro gradu -tutkielmiin ja sanomalehtiartikkeleihin.

Suomen alueelliset toimielimet ovat resurssiltaan ja toiminimiltään hyvin erilaisia. Yksi tapa jaotella toimielimiä on sen mukaan, minkälainen kumppanuussuhde niillä on kuntaan. Keskustelukumppanuudessa toimielin on ikään kuin keskustelufoorumi kunnan edustajien kanssa. Tällöin sillä ei ole todellista päätösvaltaa tai suurta budjettia. Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuudessa toimielimelle on varattu rahaa alueen kehittämistä varten, jolloin sen budjetti on usein suuri. Palvelukumppanuudessa toimielin paitsi kehittää aluetta, myös vastaa palvelujen järjestämisestä.

Lähidemokratian kehittämiseksi on esitetty erilaisia lähidemokratiamalleja, jotka organisoivat kunnan ja paikallisyhteisöjen vastuuta palvelujen järjestämisestä uudelleen. On myös esitetty paljon yksittäisiä kehittämiskohteita, joiden toivotaan madaltavan tavallisten kansalaisten kynnystä vaikuttaa omaan lähiympäristöönsä. Merkitystä on esimerkiksi sillä, ovatko toimielimet poliittisesti valittuja vai eivät. Suurin osa lähidemokratian toimielinten jäsenistä kokee toimivansa tehtävässään ensisijaisesti alueensa asukkaana eikä niinkään poliitikkona, mutta on usein tullut valituksi tehtävänsä ensisijaisesti poliitikkona. Pelkätään suuri budjetti ei takaa vaikutusvaltaista lähidemokratiaa, vaan usein toimijoiden keskinäinen luottamus ja sujuva tiedonkulku ovat tärkeämpiä lähidemokratian onnistumisen kannalta. Vastaavasti tiedonkulun ongelmat ja toimielinten tuntemattomuus ovat yleisimpiä syitä lähidemokratiakokeilujen epäonnistumisille. Lähidemokratian tulevaisuuteen liittyy kuitenkin suuria kysymyksiä. Onko poliitikoilla kiinnostusta jakaa taloudellisia resursseja kuntatason alapuolelle ja ovatko paikalliset asukkaat halukkaita vaikuttamaan lähiympäristöönsä alueellisen toimielimen vai jonkin muun paikallisorganisaation kautta?

AVAINSANAT: lähidemokratia, kunnat, paikallisuus, aluelautakunnat, kuntaliitokset

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen taustaa

Suomeen on 2000-luvulla synnytetty yhä suurempia kuntia niin pinta-alaltaan kuin asukasluvultaan. Tällöin keskuskuntaan liittyneiden kuntien valtuustot on lakkautettu ja uuden kunnan päätöksenteosta vastaa pienempi määrä ihmisiä kuin aiemmin. Kehitys on herättänyt huolta keskuskuntiin liittyneiden kuntien asukkaissa, sillä se uhkaa heikentää heidän vaikutusmahdollisuuksiaan omaan lähiympäristöönsä. Samansuuntaista kehitystä edistää myös esimerkiksi hallituksen maakuntauudistus, joka keskittäisi kuntien tehtäviä maakunnille (Alueuudistuksen internet-sivut 2016).

Ryynänen ja Salovaara (2002: 10) mainitsivat jo yli kymmenen vuotta sitten, että kuntatason muutoksien myötä voidaan jopa kadottaa pohjoismaisen hyvinvointivaltion kivijalka, demokratia ja kansalaisosallistuminen. Lähidemokratian tilasta ollaan oltu huolissaan tämän jälkeenkin. Esimerkiksi Lapin kansan pääkirjoituksen mukaan sote ja aluehallintouudistus, sekä niiden myötä tulevat maakuntavaalit uhkaavat viedä pois vastuuta kantavat kuntavaaliehdokkaat, mikä kaventaisi kuntademokratiaa ja keskittäisi valtaa esimerkiksi kunnan palkkalistoilla oleville valtuutetuille (Lapin kansa 11.10.2016). Kuntien itsehallinnolla on Suomessa pitkät perinteet, joten kuntatason itsehallinnon heikkeneminen asettaisi varmasti haasteita myös lähidemokratialle. Mutta mitä lähidemokratia tarkalleen ottaen edes tarkoittaa?

Ennen kuin pohditaan lähidemokratiaa tarkemmin, voidaan todeta, ettei se ole pelkästään viime aikoina esiintynyt muotitermi. Suomessa on menneinä vuosikymmeninä kuntaliitosten ja muiden hallinnollisten uudistusten yhteydessä kokeiltu lukuisia erilaisia ja eri nimeä käyttäviä lähidemokratiaelimiä, joilla kuntaa pienempien paikallisyhteisöjen asukkaat on pyritty huomioimaan päätöksenteossa. Kokeilut eivät kuitenkaan ole läheskään aina toimineet, joten suuri osa lähidemokratiaa toteuttavista toimielimistä on lakkautettu. Syynä lakkauttamiseen on usein toimielimen epäonnistuminen sille annettussa tehtävässä: lähidemokratian toteuttamisessa. Tällöin toimielin ei ole kyennyt todelliseen vaikuttamiseen, vaan sen toiminta on jäänyt näennäisdemokratian tasolle. Lukuisten epäonnistumisten lisäksi voidaan kuitenkin löytää esimerkkejä myös toimivista lähide-

mokratian käytännöistä, toimielimistä, jotka kykenevät vaikuttamaan lähiympäristöön.

1.2. Tutkimuskysymykset

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoituksena on selvittää lähidemokratian käsitteen merkitystä, eli miten eri tutkijat näkevät lähidemokratian ja muut siihen läheisesti liittyvät käsitteet. Toisin sanoen, mikä on todellista omaan lähiympäristöön vaikuttamista. Ennen kuin pohdin lähidemokratiakäsitteen sisältöä, käyn läpi erilaisia demokrateorioita ja näkökulmia demokratiaan.

Tutkimuskysymyksiäni ovat seuraavat:

1. Miten ymmärtää lähidemokratiaa käsitteenä?
2. Miten lähidemokratiaa on toteutettu Suomessa (ja muissa Pohjoismaissa) ja miten erilaiset toimielimet ovat onnistuneet tehtävissään?
3. Millainen on lähidemokratian tulevaisuus?

Kolmannessa luvussa vertailen Suomesta ja muista pohjoismaista saatuja kokemuksia eri lähidemokratiamallien käytöstä. Näistä lähidemokratiamalleista kerron tutkielmassani myöhemmin. Kolmanteen lukuun olen koonnut aiempia suomalaisista lähidemokratiakokemuksista tehtyjä tutkimuksia ja tutkielmia, joiden tuloksia tarkastelemalla ja tulkitsemalla haen vastauksia kysymyksiin lähidemokratian toteuttamisesta. Tavoitteena on löytää mahdollisia yhtäläisyyksiä onnistuneiden ja epäonnistuneiden käytäntöjen väliltä.

Tutkielman keskiössä on niin sanottu institutionaalinen lähidemokratia ja sen muodoista erityisesti lähidemokratiaa toteuttavat toimielimet. Tarkastelen muun muassa sitä, miten lähidemokratiaa toteuttaviin toimielimiin valitaan jäsenet ja miten ne ovat onnistuneet tehtävissään. Neljännessä luvussa käyn läpi, miten kansalaiset, tutkijat ja muut toimijat haluavat kehittää lähidemokratiaa. Millaisia lähidemokratian toteuttamisen malleja ja yksittäisiä kehittämiskohteita ehdotetaan lähidemokratian aiempien haasteiden perusteella? Näiden vastausten perusteella voin pohtia kysymystä lähidemokratian tulevaisuudesta.

Tutkimusmenetelmänä käytän kirjallisuuskatsausta, tarkemmin sanottuna sen integroivaa muotoa, josta lyhyesti lisää seuraavassa alaluvussa. Kirjallisuuskatsaukseni ei rajoitu pelkästään tutkielman teoriaosuuteen, vaan myös empiirinen aineisto perustuu aiempaan kirjallisuuteen. Voidaan siis puhua myös laajennetusta kirjallisuuskatsauksesta.

1.3. Tutkimusmenetelmä

Laadullisessa tutkimuksessa tutkimusote on induktiivinen, eli se päättyy yksittäisistä havainnoista yleiseen päättelyyn. Tutkimusprosessissa lähdetään empiirisistä havainnoista, jota tutkija tulkitsee ja nostaa siitä esille merkittäväksi katsomiaan teemoja. Tutkimustulosten pohdinta ja esittely on joustavaa, jolloin tutkimuskirjallisuuden ja aineiston yhdistävää pohdiskelua voi olla kunkin luvun yhteydessä tai sitten tutkimustulokset esitetään vasta lopuksi (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009: 266, 269.) Omassa tutkielmasani pohdintaa on johtopäätösten lisäksi muissakin luvuissa, erityisesti luvussa 2.

Käytän tutkimuksessani integroivaa kirjallisuuskatsausta, joka on tyypiltään kuvaileva. Salmisen (2010: 6) mukaan sitä voi luonnehtia yleiskatsaukseksi ilman tiukkoja ja tarkkoja sääntöjä. Tällöin tutkimusaineistot ovat laajoja ja tutkimuskysymykset väljempinä kuin systemaattisessa katsauksessa. Tutkielmani aineisto sisältääkin sekä arvostettujen tutkijoiden julkaisuja että muita pro gradu -tutkielmia.

Integroivassa kirjallisuuskatsauksessa tutkittavaa ilmiötä kuvataan mahdollisimman monipuolisesti. Sen avulla voidaan tuottaa uutta tietoa jo tutkitusta aiheesta, ja auttaa kirjallisuuden tarkastelussa, kriittisessä arvioinnissa ja syntetisoinnissa. Integroiva kirjallisuuskatsaus sallii erilaisin metodisin lähtökohdin hankitut tutkimukset, jolloin tutkittavasta ilmiöstä voidaan saada erittäin laaja tutkimusotos. Metodina siihen kuuluu kuitenkin myös aineiston kriittinen tarkastelu. (Salminen 2010: 8.)

Oman tutkimukseni näkökulma on etsiä kokemuksia eri puolella Suomea tehdyistä lähidemokratiakokemuksista, ja pohtia syitä kokeilujen onnistumisille ja epäonnistumisille.

Jaottelen tapaukset toimielimen ja kunnan kumppanuuden muodon (Pihlaja & Sandberg 2012: 34–35) perusteella. Jokaisesta kumppanuusmuodosta kerron muutaman esimerkitapauksen, joissa käyn lyhyesti läpi toimielimen tehtävät, jäsenten valintaperusteet ja kokemukset toimielimen onnistumisesta lähidemokratian toteuttajana. Samalla etsin yhtäläisyyksiä eri tutkimuksien kokemuksista. Onko esimerkiksi toimielimen ja kunnan kumppanuuden muodolla merkitystä lähidemokratian onnistumisessa?

Tässä tutkielmassa keskityn kirjallisuuteen, jossa tarkastellaan nimenomaan institutionaalisia (katso taulukko 2) alueellisia toimielimiä, joten kyläyhdistykset ja muu ei-institutionaalinen vaikuttaminen jäävät tarkasteluni ulkopuolelle. Tarkastelun ulkopuolelle jää myös niin sanottu tekemisen demokratia eli esim. Leader -toimintaryhmät, vaikka niitäkin voidaan pitää yhtenä lähidemokratian toteuttamisen muotona. Tarkastelemani lähidemokratiaelimet ovat kollektiivista lähidemokratiaa, joten ulkopuolelle jäävät myös yksilölliset vaikutuskeinot kuten suorat yhteydenotot kunnanvaltuutettuihin ja kuntalaisaloitteet. Tutkimukseeni olen valinnut mukaan vain sellaisia toimielimiä, joiden toiminnasta löysin aiempaa tutkimustietoa. Lisäksi referoin muutamaa lähidemokratian toimielimiä yleisesti tarkastelevaa tutkimusta, joista sain tietoa toimielinten vaikutusmahdollisuuksista, ongelmista ja onnistuneista kokeiluista.

2. DEMOKRATIAN MONET ULOTTUVUUDET

Sana demokratia tulee kreikan kielen sanoista *demos*, joka tarkoittaa kansaa sekä *kratia*, eli valtaa. Yksinkertaisesti sanottuna sillä tarkoitetaan, että valtaa lähtee kansasta, joka on Setälän (2003: 22) mukaan rajattu joukko ihmisiä, jolla on jonkinlaiset oikeudet poliittisen vallan käyttöön. Käsitteenä demokratiasta on Setälän (2003: 9) mukaan tullut lähes yksinomaan ”hyvää” tarkoittava ja demokratiaa pidetäänkin usein päämääränä perustelematta tarkemmin, miksi siihen tulee pyrkiä.

Setälän (2003: 10) mukaan demokratiaa voidaan käsitellä kuvailevasti tai normatiivisesti, eli arvottavasti. Normatiiviset demokratiateoriat pyrkivät toisin sanoen määrittämään demokratian periaatteita ja arvoja, joita koskevia argumentteja voidaan pitää demokratian oikeutuksina. Omassa tutkielmassani näkökulma painottuu erilaisten demokratia-muotojen kuvailevaan käsittelyyn. Todettakoon kuitenkin, että lähidemokratialla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan tavoiteltavaa päämäärää, johon halutaan päästä, eli lähidemokratialla käsitteenä on positiivinen merkitys.

2.1. Erilaisia demokratian muotoja

Kuisman (2013: 60) mukaan demokratia nykyisellään voidaan jakaa neljään muotoon. Perinteistä edustuksellista demokratiaa ovat vaaleilla valitut elimet, kuten eduskunta ja kunnanvaltuusto. Koska kansalaiset eivät voi koko ajan olla yhdessä päättämässä asioista, äänestävät he joukostaan itseään edustavat henkilöt päättäjiksi. Suoraa demokratiaa puolestaan ovat sitovat kansanäänestykset, kansalaisaloitteet, mielenosoitukset, kansalaisistottelemattomuus. Näissä vaikutusvaltaa käyttävät kansalaiset itse. Suoran osallistumisen lisääminen liitetään yleensä edustuksellisen järjestelmän kyvyttömyyteen ylläpitää riittävää vuorovaikutusta (Kettunen 2004: 16). Kolmas demokratian muoto on käyttäjädemokratia, johon kuuluvat esimerkiksi palvelusetelit, joiden avulla kansalainen voi ”äänestää” parhaan palveluntuottajan. Myös kirjastoista lainaamista voidaan pitää käyttäjädemokratiana. Neljäs demokratian muoto, tekemisen demokratia, aktivoi ihmisiä vaatijoista tekijöiksi. Tätä demokratian muotoa edustavat maaseudulla Leader-

toimintaryhmät. Se eroaa suorasta demokratiasta siinä, että tekemisen demokratiassa ihmiset eivät pelkästään ota kantaa, vaan pyrkivät jonkun täsmällisen hankkeen kautta ratkaisemaan ongelmia. Kuisman (2013: 60) mainitsemien demokratiamuotojen lisäksi on kuitenkin olemassa muitakin demokratian muotoja, kuten sähköisten viestimien kautta vaikuttamiseen perustuva teledemokratia sekä häivedemokratia.

Suoran demokratian vastakohtana voidaan pitää häivedemokratiaa, jossa ihmiset eivät halua käyttää omaa aikaansa päätöksentekoon, vaikka haluavat demokratian toimivan paremmin. Häivedemokratia korostaa siis mahdollisimman tehokasta päätöksentekoa. Sen puolustajat kannattaisivat suoraa demokratiaa vain, jos poliitikot eivät enää kykenisi toimimaan kansan parhaaksi tai kokisivat liikaa vaikutusta eri tahoilta (Bengtsson & Mattila 2009: 1034–1035.) Häivedemokratia kuulostaa siis samalta kuin epäsuora demokratia, mutta erona on oletus kansalaisten kiinnostuksesta politiikkaan. Häivedemokratiassa valtaosan kansasta ei oleteta olevan kiinnostuneita siitä, vaan jättävän päätöksenteon pienelle joukolle asiantuntijoita olettaen heidän toimivan kansan parhaaksi.

2.2. Vallankäytön eliitti

Eliittiteorian mukaan valtaa osaavat käyttää vain harvat. Näin ollen kansalaisten tehtävänä on vaikuttaa äänestämällä vaaleissa. Pluralistisissa teorioissa demokratiaan kuuluu sekä eliittejä että suoraa vaikuttamista. Tässä teoriassa suora ja edustuksellinen demokratia toimivat yhdessä. Osallistuvan demokratian teoriassa ihmisten katsotaan haluavan vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin yhä enemmän. Tässä teoriassa korostuvat muun muassa kansanäänestysten ja kansalaisaloitteiden lisääminen eli toisin sanoen suoran demokratian lisääminen. (Sutela 2000: 57.)

Peter Backa (2013: 45) tuo esille demokratian valtaeliittiteorian. Se korostaa valtaeliitin ja massan erillisyyttä yhteiskunnassa. Valtaeliittiteorian mukaan eliitti pyrkii aina ylläpitämään ja vahvistamaan valta-asemaansa. Pienissä yhteisöissä se ei ole vaarallista, mutta suurissa järjestelmissä eliitin toiminta vaarantaa demokratian. Tämän asetelman ymmärtäminen on tärkeää lähidemokratiaa kehitettäessä.

Matti Wiberg (2005: 26–27) tuo esille käsitteen *kaverivalta*, jolla hän viittaa useiden kuntien päätöksentekojärjestelmään, jossa ydinpäätökset tehdään pienessä piirissä, kavereiden kesken. Tällaisessa järjestelmässä on hyvänä puolena päätöksenteon tehokkuus: pienellä porukalla sovitut asiat on helppo toteuttaa, eikä päätöksenteon portailla tarvita monipolvisia neuvotteluja. Huonona puolena on sen sijaan uusien virikkeiden tulon estäminen päätöksentekoon. Tällaisessa järjestelyssä päätökset tehdään virallisten rakenteiden ulkopuolella, jolloin ne eivät tosiasiaa nojautu demokraattiseen monivaiheiseen prosessiin. Kunnallispolitiikkaa tekevät kaverit ovat pikemminkin kehityksen jarruja kuin innoittajia, sillä uusista asioista voisi seurata kaverien aseman kyseenalaistaminen. Eliitti pyrkii siis ylläpitämään valtaansa, kuten Backa (2013: 45) toteaa.

2.2.1. Päätöksenteon hajauttaminen ja keskittäminen

Yhtenä vastakkainasetteluna päätöksenteossa on kysymys sen hajauttamisesta ja keskittämisestä eli jaetaanko valtaa enemmän useille pienille vai harvoille suurille yksiköille. Kettunen ja Kull (2016: 74–75) toteavat, että molemmille vaihtoehdoille löytyy tukea tutkimuskirjallisuudesta. Hajautus voi lisätä kuntalaisten osallistumista, jos päätökset tehdään lähellä kuntalaisia. Toisena etuna hajauttamisessa on mahdollisuus palveluiden parempaan sovittamiseen alueen tarpeisiin nähden. Päätöksenteon hajauttamisen heikkouksia ovat suurempi koordinoinnin tarve, alueellisesti epäsuotuisaa kehitystä lisäävä kuntien välinen kilpailu sekä yksipuolinen demokratia, joka oman käsitykseni mukaan tarkoittaa jokseenkin samaa kuin tutkielmassa aiemmin mainittu kaverivalta.

Demokratian ja osallistumisen lisäämiseksi päätöksenteon on tapahduttava lähellä kansalaisia. Tätä voidaan perustella esimerkiksi kuntaliitoksia koskevalla tutkimuskirjallisuudella, jossa on huomattu kunnan koon kasvamisen ja osallistumisen vähenemisen välinen yhteys (Dreschler 2013). Esimerkiksi päätöksentekijöiden tunnistaminen ja tunteminen toteutuvat pienissä kunnissa paremmin kuin suurissa, mikä luo turvallisuuden tuntua. Myös vapaaehtoistyötä tekevät kuntien luottamushenkilöt vähenevät kuntaliitoksien myötä. (Kettunen & Kull 2016: 75.)

2.2.2. Kansalaisten kokemus vaikutusmahdollisuuksista

Kansalaisten poliittista kiinnostusta arvioitaessa on erittäin merkityksellistä, kokevatko kansalaiset voivansa vaikuttaa yksittäisillä poliittisilla teoillaan päätöksentekoon ja kuinka hyvin he ymmärtävät poliittisen järjestelmän toimintaa. Kansalaisten sitoutuminen yhteisten asioiden hoitoon riippuu siis pitkälti siitä, missä määrin he kokevat osallistumisensa merkitykselliseksi. Kansalaisen kokemusta omista vaikutusmahdollisuuksistaan yhteiskunnassa kuvataan kansalaispätevyyden käsitteellä. Sisäisellä kansalaispätevyydellä tarkoitetaan sitä kuinka hyvin kansalainen kokee ymmärtävänsä poliittisia prosesseja ja osallistumaan niihin tehokkaasti. Ulkoinen kansalaispätevyys taas viittaa siihen, missä määrin kansalainen kokee äänensä kuuluvan poliittisessa päätöksenteossa. (Oikeusministeriö 2015: 56.)

Vaikka suomalaisten kiinnostus politiikkaa kohtaan on ollut vakaata ja eurooppalaisessa vertailussa kärkipäätä, noin kaksi kolmasosaa suomalaisista pitää politiikkaa edelleen liian monimutkaisena ja vaikeasti ymmärrettävänä. Vaikka osuus on laskenut 2000-luvun alusta, se on silti suurempi kuin Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Sisäinen kansalaispätevyys riippuu pitkälti koulutustasosta eli mitä korkeampi koulutus, sen todennäköisemmin henkilö tuntee sisäistä kansalaispätevyyttä. (Oikeusministeriö 2015: 64.) Vaikka kiinnostus politiikkaa kohtaan onkin vakaata, on huomioitava, että esimerkiksi äänestysinto kuntavaaleissa on laskenut 2000-luvulla erityisesti niissä kunnissa, joissa on tehty kuntaliitos (Pihlaja 2013). Tämä on vahva peruste uudenlaisten demokratian muotojen kehittämisen puolesta.

2.3. Demokratian deliberatiivinen käänne: kommunikatiivisuus keskeisenä päätöksenteossa

John Dryzekin (2000: 2) mukaan demokratiassa on tapahtunut 1990-luvulta lähtien niin sanottu deliberatiivinen käänne. Tällä hän tarkoittaa, että demokraattinen legitimitetti alettiin nähdä enemmän kansalaisten mahdollisuutena osallistua tehokkaasti kollektiivi-

seen päätöksentekoon. Näin ollen demokratiaa ei enää pidetä äänestämisenä, perusoikeuksina, tai itsehallintona.

Dryzek kritisoi liberalistista edustuksellista demokratiaa sen kyvyttömyydestä ratkaista ongelmia nykyajan jakautuneissa ja moniarvoisissa yhteiskunnissa. Hänen mukaansa instrumentaalisen rationaalisuuden periaate, joka perustuu tehokkaalle preferenssien välittämiselle sekä uskolle objektiivisten totuuksien ja arvojen olemassaoloon ei takaa demokratiaa. Dryzeikin mukaan yhteisöllinen, refleksiiviselle (vastavuoroisuudelle) kommunikaatiolle rakentuva päätöksentekoprosessi mahdollistaa yksilöiden preferenssien muodostumisen ja muokkautumisen, ja tätä kautta myös poliittisen oppimisen. Dryzeikin rakentama käsite kommunikatiivinen rationaalisuus tarkoittaa vuorovaikutusta, jossa ei ole taustalla petosta, yksilön etujen maksimointia, pakotusta tai vallankäyttöä. (Tykkyläinen 2015.)

Demokratian uusi paradigma

Deliberatiivisella, toiselta nimitykseltään diskursiivisella demokratialla tarkoitetaan lyhyesti sanottuna keskustelevaa demokratiaa, eli kansalaiset pyrkivät välttämään enemmistön tyrannian kuulemalla muita ja pyrkimällä näin optimaaliseen kompromissiin. Deliberatiivista demokratiaa tyypillisimmillään ovat kansalaisraadit, joiden tarkoituksena on tuoda tiettyjen erityisryhmien, kuten maahanmuuttajien ja vanhusten, mielipiteitä kuuluviin. Sen ideaalinen toteutuminen vaatii kuitenkin tiettyjä ehtoja. Nämä ehdot muodostavat klassisen deliberaation ihanteen.

Deliberatiivisessa tilanteessa joukko ihmisiä kokoontuu pohtimaan yhteistä ongelmaa. Kaikilla on oma näkemyksensä asian ratkaisemiseksi. Deliberaation tarkoituksena on, että asiasta keskustellaan ja asiaa pohditaan avoimesti ja toisia kunnioittaen. Tavoitteena on, että keskustelua ihmisiä ohjaa järkeily, ei vallankäyttö. Tällöin osallistujien oman edun tavoittelu vähenee ja he päätyvät lopulta yhteiseen näkemykseen ongelman ratkaisemiseksi. (Vartiainen & Raisio 2011: 13.)

On monia perusteluita sille, etteivät kansalaiset koe perinteistä edustuksellista demokratiaa enää tehokkaana vaikutusmuotona. Pihlaja ja Harju (2013) määrittelevät demokratialle vanhan ja uuden paradigman. Vanhan paradigman mukaan demokratia on pääosin valtakysymys. Tällöin kansalaisten osallistuminen nähdään hallintoa kuormittavana ja kuntien tehtäviä lisäävänä kustannuskysymyksenä. Tämän vuoksi se korostaa edustuksellisen demokratian merkitystä.

Demokratian uusi paradigma puolestaan näkee kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen konkreettisena toimintana ja tekemisenä hyvinvoinnin, oman elinympäristön ja koko yhteiskunnan kehittämiseksi. Koska julkisen talouden kriisi pakottaa kunnat suuriin säästöihin, on palveluntuotantoa mietittävä uudelleen. Tällöin järjestöjen ja kansalaisten itsensä rooli ja vastuu kasvavat. Tämän vuoksi demokratian uusi paradigma painottaa kansalaisosallistumisen merkitystä. (Pihlaja & Harju 2013.)

2.4. Paikkaperustaisuus demokratiassa

Katajamäen (2013: 17–18) mukaan paikallislähtöistä yhteiskuntaa luonnehtii kansalaisten, kansalaisjärjestöjen, yritysten ja julkisen sektorin monipuolistuva yhteistyö, jota hän kutsuu *uudeksi paikallisuudeksi*. Hänen mukaansa kansalaislähtöinen palvelujen organisointi voidaan toteuttaa kaikissa paikallisyhteisöissä. Uudessa paikallisuudessa keskeisenä ideana on kriittinen suhtautuminen suuruuden logiikkaan ja palvelujen keskittämiseen, mikä tukee Pihlajan ja Harjun (2013) ajatusta demokratian uudesta paradigmasta.

Uusi paikallisuus korostaa asuinalueperustaista osallistumista, eli osallistumisen motiivit liittyvät suurelta osin tiettyyn maantieteellisesti rajattavaan alueeseen. Tällaista osallistumista korostavat teoriat pitävät paikallisyhteisöä tärkeänä ihmisen hyvinvointia ylläpitävänä tekijänä. Tähän liittyen myös Wiberg (2005: 29) korostaa politiikan maantieteellistä merkitystä, sillä päätöksistä hyötyvät ja kärsivät sijaitsevat aina jollakin alueella. Vastakkaisena näkemyksenä on käsitys siitä, että paikan sijasta jokin erityinen asia, kuten huoli ilmastonmuutoksesta motivoi ihmisiä osallistumaan, jolloin yksilön asuin-

aluetta ei pidetä tärkeänä. Suomessa asuinalueperustaisen ja kuntatason alapuolella ta-
pahtuvan vaikuttamisen vahvistaminen on noussut esille erityisesti kuntaliitoskeskuste-
luissa. Samalla kuntatasoa pienempien alueperustaisten osallistumismuotojen legitimi-
teetti ja niiden suhde muihin osallistumisen muotoihin on ollut keskustelun aiheena.
(Bäcklund & Kanninen 2015: 5.)

Uuteen paikallisuuteen liittyy läheisesti paikkaperustainen kehittäminen, joka on esillä
myös Työ- ja Elinkeinoministeriön (2014: 9) maaseutupoliittisessa kokonaisuohjelmassa.
Paikkaperustainen politiikka lähtee siitä, että eri paikoissa on erilaiset lähtökohdat eli
pääomat ja niiden erilaiset yhdistelmät kuten luonnon resurssit, sosiaalinen pääoma ja
kulttuuri, jolloin samanlainen kehittäminen ei sovi kaikkialle. Paikkaperusteista poli-
tiikkaa toteutetaan yrittäjämäisellä asenteella, jolloin kehittäminen on käytännön kokei-
lua. Paikkaperustaiseksi kehittämiseksi luetaan myös paikallisista tarpeista lähtevä oma-
ehtoinen yhteistoiminta. Tähän liittyy myös julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin
monipuolistuva yhteistyö. Kahilan (2016: 60) mukaan merkityksellisenä kysymyksenä
paikkaperustaisessa politiikassa ei ole se, kuka sitä tekee, vaan se, miten sitä tehdään,
mikä tukee näkemystä sektorirajat ylittävästä yhteistyöstä.

2.5. Lähidemokratian lähempi tarkastelu

2.5.1. Lähidemokratian määritelmiä

Metsälän ja Leinamon (2013: 15) mukaan lähidemokratia on käsitteenä vaikeasti määri-
teltävä, eikä sitä ole aina edes pyritty määrittelemään lähidemokratiaa käsittelevissä tut-
kimuksissa. Se voidaan mieltää julkiseen päätöksentekoon kuuluvaksi hallintotoimeksi
tai kokonaan sen ulkopuoliseksi asiaksi. Lähidemokratiatoimikunnan laatiman komi-
teamietinnön (1982: 1) mukaan lähidemokratiassa on kyse kunnan ja sen poliittisen sekä
hallinnollisen järjestelmän ja kansalaisen välisestä suhteesta. Linnan (1993: 60–61) mu-
kaan lähidemokratia liittyy läheisesti osallistumisen käsitteeseen, jolloin se tarkoittaa
samaa kuin asukkaille ominaiset osallistumistavat. Hän kuitenkin korostaa myös lähi-

demokratian institutionaalisuutta eli lähidemokratian toteutuminen vaatii virallisia ja päätösvaltaisia toimielimiä.

Lowndens ja Sullivan (2008: 62) määrittelevät lähidemokratian kollektiivista päätöksentekoa ja julkisten palvelujen tuotantoa koskeviksi järjestelyiksi kuntatason alapuolella. Matikaisen ja Yrjösen (1984: 29) mukaan lähidemokratian ja sen kehittämisen taustalla on käytännöllisiä ja arkisia asioita, kuten että tietylle alueelle olisi saatava uusi terveyskeskus, päiväkotia tai muita palveluita. Työ- ja elinkeinoministeriön (2014: 29) Maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman mukaan lähidemokratia tarkoittaa sitä, että kaikki kansalaiset voivat vaikuttaa alueensa yhteiskunnalliseen kehitykseen, mikä toteutuu lisäämällä suoraa vaikuttamista.

2.5.2. Osallisuus, osallistuminen ja sen esteet

Käsitteenä osallisuus viittaa yhteisöön ja yhteiskuntaan kuulumiseen ja osallistuminen konkreettiseen toimintaan itseään koskevassa päätöksenteossa. Osallisuus voi olla vaikkapa sosiaalisen pääoman luomista ja kehittämistä. Se tulee Rahikka-Räsänen ja Ryyntsen (2014: 10) mukaan ymmärtää ennen kaikkea kuulumisena johonkin. Osallistuminen päätöksentekoon voi olla monenlaista. Se voi olla tiettyä paikkaa koskevaa asukasosallistumista, palveluja koskevaa käyttäjä- ja asiakasosallistumista, tai laajempaa poliittista kansalaisosallistumista (Rinne-Koski, Saarteenoja, Rantanen & Tantarimäki 2012: 13.) Osallistumiseen liittyviä kysymyksiä ovat Bäcklundin ja Kannisen (2015: 4) mukaan kysymykset siitä, kenellä on oikeus ja mahdollisuus osallistua, millaisin tavoin ja millaisiin asioihin.

Kettusen (2004: 24) mukaan eräs mahdollisuus hahmottaa osallistumista on erotella suuri ja pieni demokratia. Tällöin suuri demokratia viittaa perinteiseen päätöksentekoon, kun taas pieni demokratia henkilökohtaisten asioiden hoitoa. Pieni demokratia voi siis olla vaikkapa alueellista hallintoa tai kyläkoululle annettua autonomiaa. Tämä erottelu ei kuitenkaan toimi kaikissa tilanteissa, sillä pienet ja henkilökohtaiset asiat muodostavat viime kädessä suuret asiat.

Häikiön (2000: 20) mukaan osallistumista voidaan lähestyä kolmijakoisesti, sillä englannin kielessä on kolme eri sanaa kansalaisten osallistumiselle; *Empowerment*, *participation* ja *social engagement*. Nämä käsitteet viittaavat kaikki erilaiseen osallistumiseen. *Participation* tarkoittaa perinteistä yhteiskunnallista osallistumista, jolloin aloite osallistumisesta tulee jostain muualta kuin osallistujalta itseltään. Koska aloitteentekijä on usein julkinen hallinto tai jokin muu organisaatio, voidaan puhua ylhäältä alas suuntautuvasta toiminnasta ja ihmisten osallistamisesta. *Empowerment*, joka suomeksi käännettynä tarkoittaa valtaistamista, on osallistumista, jonka tavoitteena on vahvistaa jonkin ryhmän elämäntilannetta ja yhteiskunnallisia osallistumismahdollisuuksia. Myös tällöin osallistumisen idea tulee ryhmän ulkopuolelta, mutta tarkoitus on saada ryhmä toimimaan omaehtoisesti. *Social engagement* puolestaan korostaa osallistujien omaehtoista ja sitoutunutta osallistumista, jolloin kyse on alhaalta ylös suuntautuvasta toiminnasta. Seuraava taulukko havainnollistaa osallistumiseen liittyviä käsitteitä.

Taulukko 1. Kansalaisten osallisuuteen liittyvien käsitteiden vastaavuus osallisuuden tason ja osallisuuden suunnan mukaan (Häikiö 2000: 22).

OSALLISUUDEN KÄSITTEEN VASTAAVUUS		OSALLISUUDEN SUUNTA		
		Osallisuuden institu- tionaalisuus	Osallistumisen muoto	Aloitteen suunta
Osallisuuden taso	Yhteiskuntaan sitouttaminen	Institutionaaliset osal- listumismuodot	Osallistaminen (participation)	Ylhäältä alas
	Valta-aseman saavuttaminen	Puoli-institutionaaliset osallistumismuodot	Osallistuminen ja osallistaminen (empowerment)	Ylhäältä alas Alhaalta ylös
	Yhteisöön sitou- tuminen	Ei-institutionaaliset osallistumismuodot	Osallistuminen (social engage- ment)	Alhaalta ylös

Wrightin (2012: 5) mukaan demokraattisessa yhteiskunnassa kaikki kansalaiset eivät voi koskaan tasapuolisesti osallistua poliittisten päätösten tekoon lähietäisyydeltä, mutta tärkeää demokraattisessa yhteiskuntajärjestelmässä onkin se, että kaikille taataan tasa-

arvoiset mahdollisuudet osallistua jotenkin. Näin ollen olisi luotava matalan kynnyksen osallistumiskanavia. Kansalaisosallistumisen edellytyksenä on usein, että yksilöllä on sellaisia kommunikatiivisia ja yhteiskunnallisia tietoja ja taitoja, jotka varmistavat sen, että hän pystyy vakuuttavasti perustelemaan näkemyksiään eri tahoille ja yhteistyökumppaneille, hankkimaan kannattajia, osallistumaan julkiseen keskusteluun ja hankkimaan tarvittaessa rahoitusta hankkeelleen. Tämän takia kansalaistoiminnassa aktiivisimpia ovat korkeakoulutetut. Kansalaistoimintaan osallistumattomuuden syyt ovat usein rakenteellisia, jolloin epäaktiivisesti osallistuvat ryhmät tarvitsevat matalamman kynnyksen osallistumiskanavia. (Rahikka-Räsänen & Ryytänen 2014: 16–17.) Painterin ja Jeffrey'n (2009: 81) mukaan voidaan puhua muodollisista ja epämuodollisista kansalaisosallistumisen rajoituksista. Muodolliset liittyvät lainsäädäntöön, kun taas epämuodolliset ovat käytäntöjä ja mekanismeja, jotka sulkevat tiettyjä ihmisryhmiä vaikuttamisen ulkopuolelle.

Rahikka-Räsänen ja Ryytänen (2014: 17–18) mukaan monenlaiset tekijät voivat olla esteenä osallistumiselle. Esimerkiksi sukupuoliroolit ja perhesuhteet voivat rajoittaa osallistumista niin, ettei yksilöllä ole mahdollisuuksia, lupaa tai aikaa osallistua. Toisena esteenä he mainitsevat puuttuvat kansalaisosallistumisen ja demokraattisen yhteiskuntajärjestelmän toimintaa koskevat taidot, jotka johtuvat usein koulutuksen puutteesta tai vieraasta kulttuurista. Samankaltaisia esteitä ovat myös vähäiset kieli-, viestintä- ja tietotekniset taidot. Kaikki eivät myöskään koe deliberatiivisen päätöksenteon prosessia miellyttävänä, sillä yksilön ilmaisu- ja toimintatavat eivät välttämättä sovi hyvin rationaaliseen ja formaaliin keskusteluun, joita suositaan virallisissa vaikutuskanavissa.

Muita mahdollisia Rahikka-Räsänen ja Ryytänen (2014: 17–18) mainitsemia esteitä ovat heikko taloudellinen tilanne sekä ennakkoluulot ja pelko. Myös ujous, heikko itsetunto sekä itseluottamuksen ja uskalluksen puute estävät usein osallistumasta. Aiemmat kokemukset osallistumisen turhuudesta ja oman mielipiteen huomiotta jättämisestä voivat puolestaan estää osaaviakin yksilöitä osallistumasta päätöksentekoon.

Kuntalaisten osallistumiskanavat voidaan Pihlajan & Sandbergin (2012: 22) mukaan jakaa institutionaaliseen ja ei-institutionaaliseen, sekä yksilölliseen ja kollektiiviseen.

Institutionaalisella osallistumisella on suora yhteys kunnan toimintaan, kun taas ei-institutionaalisella epäsuora. Taulukko 2 havainnollistaa esimerkkejä osallistumismuodoista.

Taulukko 2. Kuntalaisten osallistumiskanavat (Pihlaja & Sandberg 2012: 22).

KUNTALAISTEN OSALLISTUMISKANAVAT	Yksilöllinen osallistuminen	Kollektiivinen osallistuminen
Institutionaalinen osallistuminen	Yhteydenotto kunnan päätöksentekijöihin Palaute, oikaisuvaatimus, valitus Kuntalaisaloite Palveluseteli Hoitopaikan/koulun valinta Asiakas- ja käyttäjäkyselyt	Alueelliset toimielimet (aluepohjainen osallistuminen) Osallistuva budjetointi Kansalaisraadit (OM:n selvitys) Käyttäjädemokratia (esimerkiksi koulujen johtokunnat, vanhempainillat)
Ei-institutionaalinen osallistuminen	Boikotit Mielipidekirjoitukset Median hyödyntäminen	Talkootyö Yhdistystoiminta Mielenosoitukset Median hyödyntäminen

Osallisuuden ja osallistumisen lisäksi lähidemokratiaan voidaan liittää myös naapuruston käsite, jota korostaa esim. Leighninger (2008: 5). Hänen mukaansa asukkaiden ja hallinnon väliset konfliktit saavat usein alkunsa naapurustotasolla. Tästä esimerkkinä mainittakoon koulujen lakkauttamiset. Naapurustot ovat hänen mukaansa erinomainen ympäristö asukkaiden, paikallishallinnon ja muiden ja ryhmien yhteistyön ylläpitämiseen. Paikallishallinto voi siis olla vuorovaikutuksessa juuri naapuruston kanssa. Ståhlberg ja Baldersheim (1999: 55) mainitsevat naapurustohallinnon olevan keino vaalia naapuruston yhteishenkeä korostamalla sitä, että ne ovat enemmän kuin vain joukko kotalouksia jos ne vastaavat lähiympäristön kehittämisestä. Suomessa naapuruston käsitettä ei kuitenkaan yleensä käytetä, mutta mielestäni etenkin maaseudun kylät ja kyläyhdistykset, joita on Suomessa lähes 4000, vastaavat jossakin määrin Leighningerin (2008) mainitsemaa naapurustoa yhteisöllisyytensä vuoksi. Samanlaista yhteisöllisyyttä

voi kuitenkin olla myös kaupunginosissa, joskin harvemmin. Naapurusto- ja kylätoiminta ovat selkeitä esimerkkejä aiemmin tutkielmassa mainitusta asuinalueperustaisesta osallistumisesta.

Krister Ståhlberg (1979: 63) määrittelee ihanteellisen lähidemokratian siten, että yhteiskunnallinen päätöksenteko tapahtuu tietyn maantieteellisen tai toiminnallisen alueen sisällä. Tällöin alueella tehtyjen päätösten pitäisi koskettaa vain kyseistä aluetta ja sen kaikkien alueen asukkaiden kyötä osallistumaan päätöksentekoon mahdollisimman monessa vaiheessa. Ståhlbergin mukaan tämä on kuitenkin vain suuntaa antava määritelmä.

Isomaan (2012: 9) mukaan lähivaikuttaminen tapahtuu joko kuntien luomien toimielinten tai kuntalaisten omien osallistumiskanavien kautta. Kuntien luomat toimielimet käyttävät päätös- ja budjettivaltaa, sekä antavat lausuntoja kunnalle. Näitä toimielimiä ovat muun muassa aluetoimikunnat ja aluelautakunnat. Kuntalaislähtöistä lähidemokratiaa ovat puolestaan kylä- ja kaupunginosayhdistykset. Voidaan siis puhua myös viranomaislähtöisestä ja spontaanista lähidemokratiasta. Mielestäni nämä viranomaislähtöinen ja spontaani lähidemokratia vastaavat pitkälti Pihlajan & Sandbergin (2012: 22) määrittelemiä kuntalaisten institutionaalista ja ei-institutionaalista osallistumisesta.

Ståhlberg (1979: 64–65) puolestaan jakaa viranomaislähtöisen ja kansalaislähtöisen lähidemokratian kolmeen eriasteiseen osallistumisen tasoon, jotka ovat tiedonanto-, valmistelu- ja päätöksentekotasot. Tiedonantotasossa osallistuminen on vähiten vaikuttavaa, kun taas päätöksentekotasolla vaikuttavinta. Huomattavaa on, että korkein taso sisältää usein myös alempien tasojen osallistumismuotoja. Seuraavan sivun taulukko 3 havainnollistaa viranomaisten ja kansalaisten vaikuttamiskeinot eriasteisessa osallistumisessa, joten se eroaa hieman Pihlajan ja Sandbergin (2012: 22) taulukosta. Huomattavaa tässä taulukossa on kansalaislähtöisen vaikuttamisen vastakkainasettelu viranomaislähtöisen kanssa.

Taulukko 3. Lähivaikuttamisen pyrkimysten typologia (Ståhlberg 1979: 65).

LÄHIVAIKUTTAMISEN PYRKIMYSTEN TYPO- LOGIA.	Viranomaislähtöisyys	Kansalaislähtöisyys
Informaatiotaso	Tiedonjako viranomaisten toiminnasta Kurssien ja opintokerhojen järjestäminen Esittelyt Kunnan yhteyshenkilöt Tiedottaminen	Paikallisista asioista keskuste- levat ryhmät Mielipidevaikuttaminen medi- assa
Valmistelutaso	Tuet Opintokerhot ym. Vertaisryhmät suunnittelussa ja muussa pääöksenteossa Suunnittelun uudelleenjärjestäminen Mielipidemittaukset Lähteet	Aloitteet Viranomaisille kirjoittaminen Mielenosoitukset Konkreettiseen päätöksente- koon liittyvät opintoryhmät Adressit Muu vastarinta Toimintaryhmät
Päätöksentekotas	Kansanäänestykset Paikallishallitukset Kunnanosaraadit	Täytäntöönpanon estäminen Pienkyläyhteisöt (byalag) Muu kyläperustainen yhteis- toiminta

Martikaisen ja Yrjösen (1984: 29) mukaan lähidemokratian kehittämiseen liittyy kolme keskeistä kysymystä. Ensimmäinen niistä on kysymys lähidemokraattisten elinten toimivallasta, jolloin ääri vaihtoehtoina ovat elimet, joilla on tarkoin määritelty itsenäinen ratkaisovalta ja elimet, joilla ei ole itsenäistä ratkaisovaltaa vaan joiden vaikutusmahdollisuudet perustuvat yhteistyöhön esimerkiksi kunnan kanssa. Toisena kysymyksenä on lähidemokratiaelinten jäsenten valintamenettely, jossa vaihtoehtoja ovat edustuksellinen malli (vaaleilla valitut jäsenet), yhteistoimintamalli, jossa jäsenet valitaan alueen intressiryhmistä sekä hallinnollinen malli, jossa jäsenet kutsutaan tai nimitetään tehtäväänsä. Kolmantena keskeisenä kysymyksenä on kysymys lähidemokratiamenettelystä

kunnallisen päätöksenteon kokonaisprosessissa. Onko lähidemokratiaa toteuttavan toimielimen tehtävänä asioiden vireillepano tai valmistelu vai varsinainen ratkaiseminen? Jäppinen & Sallinen (2012: 7–8) määrittelevät uudeksi kuntalaisten vaikutusmahdollisuudeksi käyttäjälähtöisen demokratian. Käyttäjälähtöinen demokratia on heidän mukaansa innovatiivisempi tapa vaikuttaa oman alueen palveluihin. Kun suoraa demokratiaa on kuntalaisfoorumeihin osallistuminen, käyttäjälähtöisessä demokratiassa kuntalaiset osallistuvat itse palveluiden suunnitteluun, eivätkä vain anna lausuntoja. Termillä *käyttäjälähtöisyys* viitataan asukkaiden omista tarpeista lähtevään vaikuttamiseen, mikä on mielestäni lähidemokratiassa keskeistä. *Käyttäjälähtöinen demokratia* ei kuitenkaan tarkoita samaa kuin tutkielmassani aiemmin mainitsema *käyttäjädemokratia*, jossa kuntalainen voi valita käyttämänsä palvelun, vaan on pikemminkin synonyymi tekemisen demokratialle kuntalaisten tehdessä itse kehittämistyötä. Todettakoon kuitenkin, että käyttäjädemokratia -termiä käytetään myös puhuttaessa vaikkapa koulujen johtokunnista. Käyttäjälähtöinen vaikuttaminen tarkoittaa mielestäni jokseenkin samaa kuin alueperustainen vaikuttaminen, sillä tietyn alueen palvelujen käyttäjät ovat tavallisesti myös sen asukkaita. Näin ollen käyttäjälähtöisyys liittyy usein myös lähidemokratiaan.

2.5.3. Paikallisuus lähidemokratian edellytyksenä

Lähidemokratian määritelmää on siis haettu monien eri näkökulmien kautta. Mielestäni tärkein edellytys sen toimimiselle on Ståhlbergin alueellinen määritelmä; päätösten on tapahduttava tietyn maantieteellisen tai toiminnallisen alueen sisällä ja koskettava vain kyseistä aluetta. Voidaan siis sanoa, vaatimus Bäcklundin ja Kannisen (2015) mainitsemasta asuinalueperustaisuudesta on ehdoton. Toisaalta ei ole määritelty mitään objektiivisia kriteereitä sille, minkä kokoisella alueella tai kuinka suuressa yhteisössä tapahtuvat päätökset ovat lähidemokratiaa, mutta Lowdensin ja Sullivanin (2008) määritelmässä sitä pidetään kuntatason alapuolella tapahtuvana päätöksentekona. Näin ollen lähidemokratiaa toteuttavat aina kuntaa pienemmät yhteisöt.

Lähidemokratian toimiminen vaatii myös riittävän suuren ihmisjoukon kiinnostusta osallistua omaa lähiympäristöä koskevaan päätöksentekoon, joko poliitikon tai oman alueen kehittäjän roolissa. Ihanteellisessa lähidemokratiassa kansalaisten osallistumis-

mahdollisuudet taataan parhaalla mahdollisella tavalla, mutta osallistuminen on kuitenkin vapaaehtoista. Toisaalta voisi sanoa lähidemokratian pyrkivän aktivoimaan osallistujiksi niitä, jotka syystä tai toisesta eivät pysty vaikuttamaan päätöksentekoon. Tästä esimerkkinä ovat juuri matalan kynnyksen osallistumiskanavat. Tutkielmassa aiemmin mainittu deliberatiivinen demokratia pyrkii myös tuomaan heikommassa asemassa olevia mukaan päätöksentekoon esimerkiksi kansalaisraatien keinoin. Deliberatiivisuus ei kuitenkaan mielestäni ole lähidemokratiaan automaattisesti liittyvä ominaisuus, vaikka se usein siihen kuuluukin. Lähidemokratia voidaan määrittää myös asuinalueiden yhteisöllisyyttä vaalivana kehittämistoimintana. Pihlajan ja Sandbergin (2012: 118) mukaan alueelliset erityispiirteet palvelujen järjestämisessä korostuvat nimenomaan maaseutumaisissa kunnissa, joissa palvelujen saavutettavuus on heikko. Tämä luo tarpeen paikaperustaiselle kehittämiselle.

Toiminnaltaan lähidemokratia voi olla virallista (institutionaalista) tai epävirallista (ei-institutionaalista) ja yksilöllistä tai kollektiivista. Lisäksi institutionaaliset toimielimet voivat olla keskustelufoorumeita tai vaikutusvaltaisia toimielimiä. Toimielimet voivat myös olla kuntaliitoksen yhteydessä perustettuja tai muiden alueellisten tarpeiden vuoksi perustettuja. Mielestäni lähidemokratiaa toteuttavien toimielinten vaikutusvaltaa voidaan arvioida kahdella tavalla: Objektiivisesti tarkastelemalla niille delegoitujen tehtävien laajuutta ja osoitettuja määrärahoja tai vastaavasti subjektiivisesti kysymällä toimielinten jäsenten näkemyksiä toimielimen vaikutusmahdollisuuksista. On siis täysin mahdollista, että suurtakin budjettivaltaa käyttävän toimielimen jäsenet pitävät toimielintä tehottomana vaikuttajana.

3. LÄHIDEMOKRATIA SUOMESSA JA MUISSA POHJOISMAISSA

Kuntalaki (365/1995) antaa mahdollisuuden kunnanosa­hallinnon järjestämiseen, muttei ota kantaa sen käytännön toteuttamiseen. Kuntalain 27 § mukaan kunnanvaltuuston on huolehdittava siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Perustuslaissa (731/1999) 14 § todetaan, että julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. (Isomaa 2012: 16.)

3.1. Historiallisia lähidemokratiakokeiluja

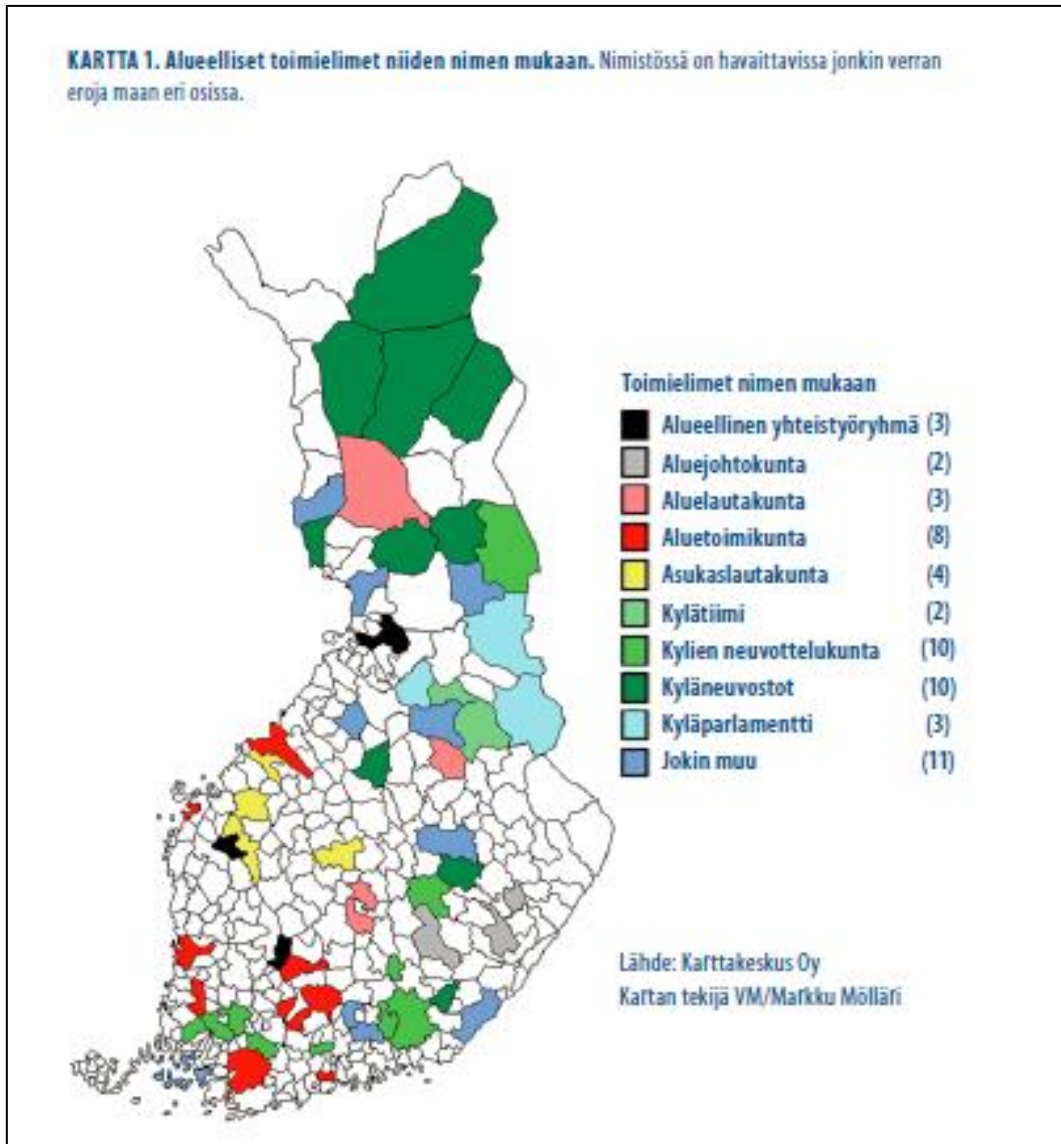
Kuntaa pienemmistä hallinnollisista päätöksentekoe­limistä varhaisimpina voidaan pitää taajaväkisiä yhdyskuntia ja kunnallispiirejä, joita Suomessa oli 1900-luvun alussa yhteensä 40. Näillä yhdyskunnilla oli oma valtuusto ja verotusoikeus, mutta niiden toiminta päättyi jo 1920-luvulla. Vuoden 1946 alueliitoksen jälkeen Helsinkiin perustettiin esikaupunkitoimikunta antamaan lausuntoja ja tekemään aloitteita liitosalueita koskevista asioista. Tämäkin kokeilu lakkautettiin 1950-luvun alussa. (Metsälä & Leinamo 2013: 16–17.)

1970-luvulla alettiin jälleen keskustella alueellisista toimielimistä aktiivisemmin. Uusi kuntalaki antoi kunnille mahdollisuuden muun muassa kunnanosa­valtuustojen perustamiseen. Tätä mahdollisuutta hyödynnettiin ainoastaan Oulussa, jossa kokeilu jäi kuitenkin lyhytaikaiseksi. Vuonna 1981 aloitettiin Helsingissä aluetoimikuntakokeilu kahdeksalla erikokoisella osa-alueella. Kahdella alueella jäsenet valittiin poliittisista yhdistyksistä, kolmella kaupunginosayhdistyksistä ja samoin kolmella alueella näistä molemmista. Nämäkin aluetoimikunnat lopetettiin vuonna 1984, sillä aluetoimikuntien yhteys hallintokuntien päättäjiin ja asukkaisiin jäi heikoksi ja toiminta keskittyi lähinnä toimikuntien sisäisiin asioihin. Kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia yritettiin parantaa myös vuosina 1985–1996 voimassa olleessa vapaakuntakokeilussa. (Metsälä & Leinamo 2013: 17–18.)

Vuonna 1985 sisäasianministeriön asettama työryhmä alkoi selvittää vapakuntakokeilun tarvetta. Vuonna 1988 voimaan astuneen vapaakuntalain yhtenä tarkoituksena oli juuri edellä mainittu kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantaminen, mutta kokemuksia haluttiin myös kunnallisen itsehallinnon vahvistamisesta, kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämisestä ja kunnallishallinnon kehittämistä paikallisia oloja vastaaviksi. Vapaakuntakokeiluun valitut kunnat tavoittelivat lisäksi tehokkaampaa hallintoa. Kokeilu korvautui lopulta pysyvästi joustavammilla säännöksillä. (Metsälä & Leinamo 2013: 18.)

3.2. Suomen alueelliset lähidemokratiaelimet ja niiden kumppanuus kuntien kanssa

Vuonna 2012 Suomessa toimi 63 alueellista toimielintä 59 kunnassa (Kuvio 1). Merkittävää on huomata, että niistä käytettiin 23 erilaista nimikettä, joista ei kuitenkaan pystynyt päättelemään niiden vaikutusmahdollisuuksien laajuutta. Toimielimet voidaan jakaa kahteen ryhmään. Suurin osa (n. 90 %) toimielimistä on kansalaisten ja hallinnon välisiä keskustelufoorumeita, joilla ei ole todellista päätös- ja toimivaltaa. Toiseen ryhmään puolestaan kuuluvat toimielimet, joille kunta on ulkoistanut myös päätös- ja toimivaltaa, sekä taloudellista päätösvaltaa. Näiden lisäksi Suomessa on yli 4000 vapaamuotoisesti toimivaa kylä- ja kaupunginosayhdistystä tai muuta alueperustaisesti toimivaa epävirallista järjestöä. (Pihlaja & Sandberg 2012: 27–31.)



Kuvio 1. Suomen alueelliset toimielimet vuonna 2012 nimen mukaan jaoteltuna (Pihlaja & Sandberg 2012: 30).

Pihlaja & Sandberg (2012: 34–35) jakavat Suomessa vuonna 2012 toimineet lähidemokratiaelimet kolmeen ryhmään perustuen niiden ja keskuskunnan välisen kumppanuuden laatuun. Ensimmäinen kumppanuuden muoto on keskustelukumppanuus, jolla tarkoitetaan kunnan ja asukkaiden välistä tiedonvaihdon foorumia. Suunnittelukumppanuudessa toimielimellä on puolestaan selkeä rooli budjetin, maankäytön tai palvelujen suunnitteluprosessissa. Palvelukumppanuudessa toimielin lisäksi osallistuu palveluiden

järjestämiseen eli toimii palvelujen tuottajana. Eniten käytössä oli vuonna 2012 keskustelukumppanuus, jota käytettiin 33 kunnassa. Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus oli 18 kunnassa ja palvelukumppanuus viidessä. Muutamassa kunnassa oli käytössä useampi kumppanuuden muoto.

3.3. Toimielinten jäsenten valintaperusteista ja vaikutusmahdollisuuksista

Saila Piipari-Huovila (2012: 57–58) haastattelee pro gradu -tutkielmassaan kuntaliitosten yhteydessä perustettujen alueellisten toimielinten jäseniä, joista haastatteluun vastasi 133 henkilöä. Yhtenä kysymyksenä on jäsenten valintaperuste. Vastaajista 42,1 % ilmoitti tullessa valituksi poliittisin perustein ja 28,6 % alueen asukkaana. Muusta syystä valittujen osuus oli 7,5 %. Loput valituista kokivat tullessa valituksi useammasta erisyistä. Merkittävää oli kuitenkin se, että 75,9 % vastanneista koki vaikuttavansa asioihin ennen kaikkea oman alueensa asukkaana ja ainoastaan 6 % poliitikkona. Tulos vastaa mielestäni hyvin useiden tutkijoiden käsitystä paikkaperustaisen kehittämisen tarpeesta, sillä asuinalue nousi tutkimuksessa politiikkaa tärkeämmäksi vaikuttamisen motiiviksi kysyttäessä henkilöiltä itseltään.

Toimielinten vaikutusmahdollisuuksia tarkasteltaessa voidaan huomata, että ylivoimaisesti eniten pystyttiin vaikuttamaan tie- ja toiminta-avustuksiin (24/87 vastausta). Seuraavana tulivat liikenteen asiat (8/87) ja palvelut (6/87). Myös tiedon jakamiseen (5/87) ja liikenneyhteyksiin (4/87) vaikuttaminen näkyi vastauksissa. Tutkielmassa kyseltiin myös jäsenten hyviä ja huonoja kokemuksia ja näkemyksiä toimielimen toiminnasta. Toimielinten positiivisimpana puolena nähtiin oman alueen asioiden esille tuominen, mikä mahdollisti epäkohtiin puuttumisen. Negatiivisimpana asiana nähtiin se, ettei toimielinten tekemiä ehdotuksia ja aloitteita huomioida päätöksenteossa. (Piipari-Huovila 2012: 64, 69–70.)

Piipari-Huovilan (2012: 77–78) tutkielman mukaan budjetilla on toimielinten jäsenten mielestä suuri merkitys niin toimielinten toimintaan kuin vaikutusmahdollisuuksiinkin. Peräti 67/129 vastaajaa oli täysin samaa mieltä väitteestä ”budjetilla on merkitystä toi-

mielimen toiminnassa”. Kysymykseen siitä, kuinka paljon toimielimen budjetti vaikuttaa sen vaikutusmahdollisuuksiin, vastasi 48/125 sen vaikuttavan erittäin paljon. Tarkeimmat luvut näkyvät seuraavissa taulukoissa 4 ja 5.

Taulukko 4. Vastaukset väittämään ”Budjetilla on merkitystä toimielimen toiminnassa” n=129 (Piipari-Huovila 2012: 77).

Budjetin merkitys toimintaan n=129	Frekvenssi	Prosenttiosuus
Täysin samaa mieltä	67	50,4
Osittain samaa mieltä	27	20,3
Osittain eri mieltä	18	13,5
Täysin eri mieltä	17	12,8
Yhteensä	129	100

Taulukko 5. Vastaukset kysymykseen, kuinka paljon toimielimen budjetti vaikuttaa vastaajan vaikutusmahdollisuuksiin n=125 (Piipari-Huovila 2012: 78).

Budjetin vaikutus vastaajan vaikutusmahdollisuuksiin n=125	Frekvenssi	Prosenttiosuus
Ei vaikuta ollenkaan	12	9,0
Vaikuttaa melko vähän	24	18,0
Vaikuttaa jonkin verran	20	15,0
Vaikuttaa melko paljon	21	15,8
Vaikuttaa erittäin paljon	48	36,1
Yhteensä	125	100

3.4. Tutkimuksia suomalaisista lähidemokratiakokemuksista

3.4.1. Keskustelukumppanuuteen perustuvat toimielimet

Keskustelukumppanuuteen perustuvilla toimielimillä on vain vähän taloudellista valtaa. Tällöin niiden rooli rajoittuu usein lausuntoihin ja esityksiin eli neuvonantamiseen, sekä pienimuotoiseen avustusten jakamiseen ja tiedottamiseen. Keskustelukumppanuudessa toimielin lähinnä vastaanottaa tietoa kunnan päätöksistä, mutta ei pysty virallisesti vaikuttamaan niihin. Keskustelukumppanuuteen perustuvista toimielimistä käyn läpi kokemuksia Loimaalta, Posiosta, Suomussalmelta sekä Paraisilta.

Metsälän ja Leinamon (2013) tutkimuksessa selvitettiin Jyväskylän, Hämeenlinnan ja Loimaan liitoskuntien viranhaltijoiden kehitysehdotuksia lähidemokratiaan liittyen. Näistä kunnista Loimaan kylien neuvottelukunta perustuu keskustelukumppanuuteen kunnan kanssa, kun taas Jyväskylään liitetyn Korpilahden aluelautakunta sekä Hämeenlinnan ydin-Hämeen aluelautakunta kehittämiskumppanuuteen.

Loimaan kylien neuvottelukunta

Alastaron, Loimaan ja Mellilän kuntaliitoksen (2009) yhteydessä perustettiin kylien neuvottelukunta, johon valittiin jäsenet 12 kylästä. Alastarolta valittiin kolme jäsentä, Mellilästä yksi ja Loimaan entisestä kunnasta ja kaupungista 8 jäsentä. Huomattavaa on, että Loimaalla oli jo aiemmin toiminut vastaavanlainen lähidemokratiaelin Loimaan kunnan ja Loimaan kaupungin vuoden 2005 kuntaliitoksen jälkeen. Uuden kylien neuvottelukunnan tehtävänä oli julkaista vuosittaista kylätiedotetta ja koota kylien kesätaapahtumia tapahtumakalenteriin. Lisäksi se on laatinut jokaiselle toimintavuodelle toimintasuunnitelman. Neuvottelukunnan kokouksissa on ollut esillä myös hankkeita ja tilannekatsauksia. Se on myös laatinut lausuntoja ja kannanottoja. (Metsälä & Leinamo 2013: 66–67.)

Tutkimuksessa haastateltujen viranhaltijoiden mukaan neuvottelukunta on toiminut odotusten mukaan ja sen jäsenet ovat olleet kokouksissa aktiivisesti mukana. Myös tiedon-

kulkua kaupungin ja neuvottelukunnan välillä pidettiin hyvänä, vaikkakin erään haastattelun mukaan yhteydenpitoa kaupunginvaltuutettujen ja kylien neuvottelukunnan välillä on melko vähän. Toisaalta kylien neuvottelukunnan jäsenet kertoivat olevansa aktiivisesti tekemisissä paikallisten asukkaiden kanssa. Haastatteluissa kylien neuvottelukunnalta toivottiin kuitenkin enemmän näkyvyyttä. (Metsälä & Leinamo 2013: 112–114.)

Loimaan kylien neuvottelukunta onkin jäänyt luottamushenkilöille melko tuntemattomaksi vaikutuskanavaksi. Sitä kuvailtiinkin ennen kaikkea tiedotuskanavaksi ja keskustelufoorumiksi, joka saa vain pieniä rahallisia avustuksia. Toisaalta sitä pidettiin tärkeänä ja sen haluttiin jatkavan tulevaisuudessakin. (Metsälä & Leinamo 2013: 117.)

Posion kyläneuvosto

Vuonna 2011 perustetun Posion kyläneuvoston tehtäviä ovat muun muassa säännöllinen yhteydenpito kuntaan, kylien kehittämishankkeiden koordinointi, ideointi ja suunnittelu sekä kylätoiminta-avustuksista päättäminen. Lisäksi se antaa lausuntoja, aloitteita ja esityksiä kunnalle. Kyläneuvostoon valitaan yksi jäsen kustakin Posion paristakymmenestä kylästä. Lisäksi kyläneuvostoon nimetään kunnanhallituksen edustaja sekä paikallisen Leader-toimintaryhmän edustaja. (Pihlaja & Sandberg 2012: 60–61.)

Kyläneuvostoon pääsemisen edellytyksenä Posiossa oli käydä kylissä läpi 136-kohtainen lista kylän palveluihin ja turvallisuuteen liittyviä asioita, mikä aiheutti närkästystä kylien edustajissa. Kunta siis halusi kyliltä vastiketta, mutta tarjosi 200 euron porkkanarahaa palvelu- ja turvallisuuskartoituksen tekemisestä. Kyläneuvoston toiminnassa tuntui myös olevan epäselvää, onko kyse kylien keskinäisestä foorumista vai kunnan ja kylien yhteistyötä tiivistävästä toimielimestä. Kuten monissa muissakin lähidemokratiaa toteuttavissa kunnissa, myös Posiossa halutaan kiinnittää huomiota avoimeen ja riittävään tiedonkulkuun, sillä siinä on ollut ongelmia. Lisäksi korostetaan asukkaiden ja viranhaltijoiden osaamisen kehittämistä, jotta nämä oppisivat toimimaan yhdessä uudella tavalla. (Pihlaja & Sandberg 2012: 62–63.)

Suomussalmen kyläparlamentti

Kaksi kertaa vuodessa kokoontuvaan Suomussalmen kyläparlamenttiin kuuluu vähintään yksi jäsen jokaisesta kunnan 21 kylästä sekä kunnan henkilöstöä. Huomattavaa on, että kyläparlamentilla ei ole virallista asemaa kunnan päätöksenteossa, se ei ole virallisesti nimetty toimielin eikä sille ole delegoitu päätösvaltaa. Sekä kunta että kylät pitävät sitä kuitenkin toimivana ja tarpeellisena lähidemokratian toteuttajana. Kyläparlamentti kokoaa kylien edustajat yhteen käymään debattia kunnan päättäjien kanssa ja tuo tällä tavalla kunnan päätöksentekoa lähemmäs kuntalaisia. Kyläparlamentilla on ollut tärkeä rooli nimenomaan tiedonkulun parantamisessa, sillä aiemmin tiedonkulku oli heikompaa ja tiedon puute tai tiedon saamisen viiveet saattoivat johtaa kiistoihin. (Pihlaja & Sandberg 2012: 96–97.)

Rahallisesti kyläparlamentti on hyvin pieni toimija, sillä sen vuotuiset kustannukset ovat vain vajaa 2000 euroa ja ne koostuvat muun muassa kahvitarjoilusta ja kylien edustajille maksettavista kilometrikorvauksista. Kyläparlamentissa käsitellään kylien palveluiden lisäksi myös arkisia asioita, jotka eivät välttämättä edes kuulu kunnan toimi- ja päätösvalan piiriin. Kyläparlamentin avoimessa vuoropuhelussa on etuna se, että on helpompi perustella vaikeita päätöksiä, kuten palvelujen karsimista kustannussyistä, kun voidaan samalla keskustella karsimisen toteutustavoista. Kokonaisuudessa niin kunnanjohtajat, luottamushenkilöt kuin viranhaltijatkin ovat olleet tyytyväisiä kyläparlamentin toimintaan. (Pihlaja & Sandberg 2012: 97–98.)

Paraisten lähipalvelulautakunnat

Vuonna 2011 Paraisiin liittyneisiin Houtskariin, Iniöön, Korppoon ja Nauvoon perustettiin lähipalvelulautakunnat, joiden jäsenet valitaan kunkin alueen asukkaiden keskuudesta. Kussakin lautakunnassa on seitsemän jäsentä. Yhdistymissopimuksen mukaan lähipalvelulautakunnan tehtävänä on toimia asiantuntijana paikallisissa asioissa ja valvoa lähipalvelujen kehittämistä. Ne voivat myös tehdä aloitteita, jotka liittyvät paikallisiin palveluihin. Lautakunta myös tiedottaa ja jakaa toiminta-avustuksia, ja yhdistymis-

sopimuksessa on määritelty, että sille tulee taata vahva ratkaisuvallta paikallisissa asioissa. (Piipari-Huovila 2012: 49–50.)

Piipari-Huovilan (2012: 61–62) haastattelututkimuksen mukaan Paraisten lähipalvelulautakuntien jäsenet kokevat pystyvänsä vaikuttamaan oman alueensa palveluntarjontaan ja saatavuuteen hyvin, sillä kaikkien vastanneiden mielestä palveluihin on voitu vaikuttaa paljon tai melko paljon. Myös maankäyttöön koettiin pystyttävän vaikuttamaan (25 % melko paljon) selvästi paremmin kuin keskimäärin (12 %). Sen sijaan vaikutusmahdollisuudet asukkaiden hyvinvointiin sekä ja paikallisen kulttuurin ja tapahtumien kehittämiseen koettiin keskimääräistä huonommiksi. Asukkaiden osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien kehittämiseen voitiin puolestaan vaikuttaa melko paljon (36 %). Myös kaupungin strategiatyöhön lautakuntien jäsenet kokivat pystyvänsä vaikuttamaan melko paljon (33 %). Kokonaisuudessaan voidaan siis sanoa, että keskustelukumppanuudesta huolimatta Paraisten lähipalvelulautakunnilla on yllättävän paljon vaikutusvaltaa.

Kyläparlamenteista ja muista keskustelukumppanuuden muodoista yleisesti

Kalle Niemisen (2010) haastattelututkimus kartoittaa kyläparlamenttien ja muiden pienempien toimielinten hyviä toimintamalleja sekä kehittämiskohteita. Tutkimuksessa olivat mukana Kajaanin, Kuhmon, Suomussalmen, Iitin, Ilmajoen, Leppävirran, Kittilän ja Someron alueelliset toimielimet. Tutkimuksessa mainituista hyvistä käytännöistä kerroon seuraavassa kappaleessa.

Toiminnan käynnistämisessä Nieminen (2010: 29–34) mainitsee asiakaslähtöisyyden toiminnan ehdottomaksi edellytykseksi, eli sen on lähdettävä kyläläisten tarpeista alhaalta ylös eikä ylhäältä ohjattuna. Myös kunnan olisi hyväksyttävä ja sitouduttava tukemaan tällaista toimintaa alusta alkaen. Ulkopuolinen asiantuntijatuki on tärkeää asiakaslähtöisessä vaikuttamisessa, etenkin sen alkuvaiheessa. Muita tutkimuksessa mainittuja hyväksi koettuja käytäntöjä olivat muun muassa toiminnan näkyminen julkisuudessa, ajantasaiset kyläsuunnitelmat, kokousten teemoittaminen sekä kunnan laajuinen maaseutuohjelma, jonka toteuttamisen kautta kylillä on paremmat mahdollisuudet viedä

tarpeitaan eteenpäin. Kokousten ajankohtaisilla ja puhuttelevilla teemoilla saadaan puolestaan enemmän asukkaita osallistumaan kokouksiin ja sitä kautta myös vaikuttamaan.

Tutkimuksessa nousi esille myös toimintaan kielteisesti vaikuttavia asioita. Yksi suurimmista kritiikin aiheista oli toimintaan sitoutumisen puute, joka näkyi viranhaltijoiden ja päättäjien poissaoloina kokouksista. Toisenlaista sitoutumisen puutetta oli puolestaan viranhaltijoiden kokouksissa antamien lupauksen pettäminen. Ongelmana toimielimillä saattoi puolestaan olla vetovastuun ohut pohja, eli vapaaehtoisia toimijoita oli vähän. Muita toiminnan esteitä olivat vastakkainasettelu kunnan ja kylien (toimielinten) edustajien välillä, toimielimen epävirallinen asema kunnan hallinto-organisaatiossa sekä toimielinten poliittisuus. Lisäksi viranhaltijat suhtautuivat kyläparlamentteihin ja muihin toimielimiin usein torjuvasti tai vähättelevästi. (Nieminen 2010: 37–41.)

3.4.2. Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuuteen perustuvat toimielimet

Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuuteen perustuvilla toimielimillä on selvästi enemmän budjettivaltaa kuin keskustelukumppanuuteen perustuvilla. Tällaiset toimielimet voivat näin ollen todellisuudessa kehittää aluetta jakamalla suurehkoja avustuksia alueellisille toimijoille ja hankkeille. Kunta ei kuitenkaan ole ulkoistanut näille toimielimille päätösvaltaa. Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuuteen perustuvista toimielimistä tarkasteluni kohteena ovat kahden suuren kaupungin (Oulu ja Vantaa) sekä viiden kuntaliitoskunnan (Kiukainen, Korpilahti, Lammi, Nurmo ja Ylistaro) toimielimet.

Vantaan aluetoimikunnat

Alueellinen toiminta käynnistyi Vantaalla alueellisissa kehittämistoimikunnissa 1990-luvun alussa. Nykyisellä nimellään Vantaan aluetoimikunnat ovat toimineet vuodesta 2001. Nykyisin ne toimivat kaupunginhallituksen määrittämällä seitsemällä suuralueella, jotka ovat keskenään hyvin erilaisia ja erikokoisia. Esimerkiksi asukasluku vaihtelee Kivistön n. 8 000 asukkaan Myyrmäen n. 51 000 asukkaan välillä. Kaikissa aluetoimikunnissa on vähintään yhdeksän jäsentä. Aluetoimikuntien jäsenet valitaan Vantaalla

poliittisin perustein, eli jäsenet kuuluvat poliittisiin puolueisiin. (Pihlaja & Sandberg 2012: 100–101.)

Aluetoimikuntien tehtäviin kuuluvat muun muassa yhdyskuntarakenteen, palvelujen ja väestön kehittymisen seuraaminen, alueen asukkaiden ja yhdistysten vaikutusmahdollisuuksien edistäminen ja lausuntojen antaminen. Aluerahan jakamisessa aluetoimikuntien käytännöt eroavat toimikunnittain merkittävästi. Osa jakaa pienempiä summia suuralle joukolle hakijoita ja toisinpäin. (Pihlaja & Sandberg 2012: 102–103.)

Yksi Vantaan aluetoimikuntien suurimmista ongelmista liittyy sen epäselvään ja heikkoon asemaan kaupungin suunnittelu-, viranhaltija, ja päätöksenteko-organisaatiossa. Epäselviä ovat myös rooli ja tehtävät, eikä aluetoimikuntia pidetä myöskään riittävän vaikutusvaltaisina. Aluetoimikuntien jäsenet kokevat, ettei kaupunki osaa hyödyntää heidän asiantuntemustaan riittävästi, mikä on yleinen ongelma Suomen lähidemokratia-käytännöissä. Vantaalla on kuitenkin ollut selvästi havaittavissa yhteistä tahtotilaa lähidemokratian kehittämiseksi, mistä kertoo myös vuoden 2011 kaupungin asukas- ja aluetoiminnan 544 000 euron suuruinen budjetti. Se ei kuitenkaan automaattisesti takaa vaikuttavaa toimintaa tai sujuvaa hallinnon yhteistyötä. (Pihlaja & Sandberg 2012: 103–105.)

Oulun alueelliset yhteistyöryhmät

Oulun kaupungissa asukkaiden alueellisen osallistumisen keskeisin väylä ovat alueelliset yhteistyöryhmät. Ne ovat noin kerran kuukaudessa kokoontuvia kaikille avoimia alueen asukkaiden, asukasyhteisöjen, yhdistysten ja yritysten edustajien muodostamia ryhmiä. Yhteistyöryhmien tarkoituksena on koota yhteen alueen eri toimijat, kuten koulut, päiväkodit, kirjastot ja nuorisotoimi. Alueelliset yhteistyöryhmät on muodostettu kaupungin määrittelemän suuraluejaon mukaisesti. Suuralueet ovat laajoja, useita kaupunginosia käsittäviä ja keskenään varsin erilaisia. Suuralueita on yhteensä 16, ja niissä on 2–13 kaupunginosaa ja 600–20 000 asukasta kussakin. (Pihlaja & Sandberg 2012: 52.)

Jäsenet valitaan suuralueittain kerran vuodessa järjestettävässä aluekokouksessa, jossa alueen asukkaat voivat halutessaan ilmoittautua yhteistyöryhmään. Aluekokous myös nimittää yhteistyöryhmän puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Yhteistyöryhmän tehtäviin kuuluu muun muassa tiedottaminen alueen asioista asukkaille, päättäjille ja hallinnolle, lausuntojen antaminen valmistelussa olevista asioista sekä aloitteiden tekeminen. Lisäksi sen tarkoituksena on lisätä vuorovaikutusta ja yhteisöllisyyttä toimijoiden välillä sekä vastata kaupungin myöntämän toimintarahaa käytöstä. Toimintarahaa oli vuonna 2012 käytössä yhteensä 99 000 euroa, 1 400–14 300 euroa per toimikunta. Huomattavaa Oulun yhteistyöryhmissä on niiden toiminnan aktiivisuuden vaihtelevuus. Osa toimii hyvinkin aktiivisesti, osa taas hyvin harvoin. (Pihlaja & Sandberg 2012: 53.)

Pihlajan ja Sandbergin (2012: 54–55) mukaan suurimmat haasteet Oulun alueellisten yhteistyöryhmien toiminnassa ovat asukkaiden saaminen mukaan toimintaan, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden passiivisuus sekä yhteistyöryhmien selkiintymätön identiteetti. Myös vähäisiin vaikutusmahdollisuuksiin turhaudutaan, sillä lausuntojen antamisen ei katsota riittävän, vaan haluttaisiin vaikuttaa suunnitteilla oleviin asioihin. Yhteistyöryhmien alueellisen, monialaisen näkökulman yhteensovittamisessa kaupungin johtamisjärjestelmään ja tilaaja-tuottajamalliin on selkeästi ongelmallista. Lisäksi tiedonkulussa kaupungin ja yhteistyöryhmien välillä on puutteita. Joillakin suuralueilla yhteistyöryhmien ja asukasyhdistysten yhteistyössä on vaikeuksia.

Kiukaisten aluetoimikunta Eurassa

Isomaan (2012) pro gradu -tutkielmassa on haastateltu Kiukaisten aluetoimikunnan jäseniä, sekä puheenjohtajaa ja esittelijää. Tutkielmassa arvioidaan lautakunnan vaikutusmahdollisuuksia ja toimintaa lautakunnan jäsenten näkökulmasta.

Kiukaisten aluelautakunta on esimerkki toimielimestä, joka on ilman virallista päätösvaltaa tai omaa budjettia onnistunut vaikuttamaan lähiympäristönsä tehokkaasti. Aluetoimikunta on pystynyt kuntaliitoksen jälkeen ylläpitämään ja parantamaan palvelutasoa Kiukaisten alueella. Se on mm. valvonut kuntaliitossopimusten täytäntöönpanoa ja toiminut lausunnonantajana. Kiukaisissa aluetoimikunnan jäsenet eivät ole tavallisia kun-

talaisia vaan kunnallispoliitikkoja, mikä tekee siitä hieman tavallisesta poikkeavan lähi-demokratiaelimen. Aluetoimikunnan jäsenten mielestä sen toiminta on ollut onnistunutta ja vaikutusmahdollisuudet hyvät, sillä kaikki aluetoimikunnan esitykset on hyväksytty Euran kunnanvaltuustossa. Tavallisille kiukaislaisille aluetoimikunta on kuitenkin jäänyt jokseenkin vieraaksi eli tiedonkulkua kansalaisten suuntaan olisi parannettava. Aluetoimikunta on kuitenkin konkreettisesti vaikuttanut Kiukaisiin muun muassa uutta infrastruktuuria rakentamalla. (Isomaa 2012: 56, 60–62.)

Korpilahden aluelautakunta Jyväskylässä

Korpilahdelle perustettiin kuntaliitoksen jälkeen 11 jäsenestä koostuva aluelautakunta, jonka jäsenistä yhdeksän oli korpilahtelaisia luottamushenkilöitä ja kaksi kylätoimikuntien yhteisestä ehdotuksesta valittua kylien edustajaa. Toimikauden pituudeksi lautakunnalle asetettiin neljä vuotta. Lautakunnan tehtäviksi määriteltiin alueen erityistarpeiden esiin tuominen esitysten ja lausuntojen sekä hallintoon, toiminnan suunnitteluun ja talousarvioon vaikuttamisen kautta. Aluelautakunnalla oli mahdollisuus kannanottoon lähipalveluja ja -ympäristöä koskevissa asioissa, sekä tukea kylätoimintaa ja muiden paikallisten tapahtumien järjestämistä. (Metsälä & Leinamo 2013: 57.)

Korpilahden aluelautakunnan ilmapiiriä kuvattiin haastatteluissa useita muita lautakuntia keskustelevammaksi. Enemmistön mukaan puoluetusta ja politiikka ovat olleet lautakunnan toiminnassa toisarvoisia. Aluelautakunnalla koettiin olevan viestinviejän rooli kaupungin suuntaan. (Metsälä & Leinamo 2013: 75–76.)

Metsälän ja Leinamon (2013: 87) luottamushenkilöille tekemien haastatteluiden perusteella yhdistymisavustuksilla saatuihin investointeihin oltiin tyytyväisiä, ja talousvaikeuksien vuoksi uhattuna olleet palvelut voitiin turvata liitoksen ansiosta. Haastatteluissa kävi ilmi, että kaupungin hallinnossa koettiin kuitenkin yhä olevan tietämättömyyttä ja ymmärtämättömyyttä maaseudun ja kaupungin eroavuuksiin liittyen. Aluelautakunnan toimintaan oltiin tyytyväisiä ja sillä koettiin olevan vaikutusvaltaa yhdistymissopimuksen toteutumisen ja yhdistymisavustusten käytön seuraajana. Toisaalta kritiikkiä annettiin juuri todellisen päätösvalan puuttumisen takia. Aluelautakunnan arveltiin jääneen

osalle viranhaltijoista ja kuntalaisia vieraaksi.

Ydin-Hämeen aluetoimikunta Hämeenlinnassa

Hämeenlinnan monikuntaliitoksen yhteydessä perustettiin vuosiksi 2009–2011 Kalvolan ja Rengon entisten kuntien yhteinen 14-jäseninen aluetoimikunta sekä Hauhon, Tuulosen ja Lammin yhteinen 18-jäseninen Ydin-Hämeen aluetoimikunta, jonka jäsenistä kahdeksan oli lammilaisia, kuusi hauholaisia ja neljä tuuloslaisia. Aluetoimikuntien tehtäviksi määriteltiin puolestaan osallistuminen muutoksen valmisteluun ja sen toteutumisen seurantaan, toimiminen linkkinä paikallisten toimijoiden ja kaupunginvaltuuston välillä sekä rahoituksen jakaminen ensimmäisellä valtuustokaudella paikallisten toimintojen kehittämiseksi. Kehittämisen ja hallintorahan suuruus oli aluksi 220 000 euroa, mutta on ollut vuodesta 2010 lähtien vain 70 000 säästösyistä johtuen. (Metsälä & Leinamo 2013: 61.)

Hämeenlinnan liitoskunnissa on kokeiltu myös kyläkäräjiä ja kyläaktivaattoreita lähidemokratian muotona. Kyläkäräjät ovat aluetoimikuntien kahdesti vuodessa järjestämiä tilaisuuksia, joissa etsitään rakentavia ratkaisuja ajankohtaisiin ongelmiin. Kyläaktivaattorit on puolestaan vapaamuotoinen, ei-poliittinen toimija, johon jokaisella Hämeenlinnan kylä- ja asukasyhdistyksellä on mahdollisuus saada edustajansa. Kyläaktivaattorien tehtävänä on ollut järjestää kokouksia eri kylissä ja vaihtaa näin kokemuksia. Kyläaktivaattorit kokoavat asukkaiden mielipiteet ja toivomukset sekä ottavat kantaa kyliä ja kyläläisiä koskeviin asioihin. Näin ne kehittävät yhteistyötä kylien ja kaupungin välillä. (Metsälä & Leinamo 2013: 63–64.)

Hämeenlinnan liitoskunnissa aluetoimikunnan jäsenet pitivät vaikutusmahdollisuuksiin melko vähäisinä. Toimikuntaa ei valmisteltu riittävän hyvin, eikä se saanut tarpeeksi resursseja. Lisäksi sen määrärahoja vähennettiin. Toisaalta korostettiin toimikunnan vastuuta omasta vaikutusvallasta ja siitä, ettei se lunastanut sitä. Kyläkäräjiin oltiin melko tyytyväisiä, kun taas kyläaktivaattorit oli jäänyt suhteellisen tuntemattomaksi. (Metsälä & Leinamo 2013: 104.)

Kaisa Kurkela (2013: 44–47) käsittelee pro gradu -tutkielmassaan Hämeenlinnan monikuntaliitoksen vaikutuksia liitoskuntien itsehallintoon. Hänen haastatteluissaan kävi ilmi, että etenkin pienten kuntien edustajat olivat huolissaan vaikutusmahdollisuuksistaan uudessa Hämeenlinnassa. Kalvolan ja Lammin edustajat näkivät liitoksella olleen negatiivisia vaikutuksia lähidemokratian toteutumiseen ja aluelautakuntia pidettiin epäonnistuneina. Kaikissa tutkielman haastatteluissa oltiin sitä mieltä, että lähidemokratia ja kansalaisvaikuttaminen eivät nykyisellään toimi. Myös aluelautakunnille haluttiin enemmän valtaa, sillä vain harvojen pienten liitoskuntien edustajien uskottiin pääsevän uuteen kunnanvaltuustoon. Toisaalta monikuntaliitos nähtiin mahdollisuutena edustukselliselle demokratialle, sillä kuntavaalien ehdokkailla oli mahdollisuus kampanjoida laajemmalla alueella ja lisäksi äänestäjät saivat enemmän vaihtoehtoja.

Ylistaron ja Nurmon asukaslautakunnat Seinäjoella

Matti Heikkilän (2012) pro gradu -tutkielmassa haastateltiin Ylistaron ja Nurmon asukaslautakuntien ja kyläseurojen jäseniä. Asukaslautakunnat päätettiin lakkauttaa toimimattomina. Molemmat lautakunnat perustuvat kehittämiskumppanuuteen kunnan kanssa. Seuraavassa referoin haastatteluja em. tutkielmasta.

Nurmossa kuntaliitoksen jälkeen perustettu asukaslautakunta ei kokenut saavansa arvostusta sen paremmin Nurmolta kuin Seinäjoen kaupungiltakaan. Lautakunta hoiti sille sopimuksessa määritellyt tehtävät, mutta sen jäsenet olisivat olleet valmiita suurempaan vaikuttamiseen. Lautakunnalta ei myöskään pyydetty lausuntoja, vaikka liittymissopimuksen mukaan siihen olisi ollut mahdollisuus. Nurmon kylien asukkaat eivät myöskään enää jaksaneet toteuttaa lautakunnan heille tarjoamia hankkeita. Suurin ongelma asukaslautakunnan ja kyläseuran jäsenten mukaan oli riittämätön tiedonkulku lautakunnan ja kylien välillä. (Heikkilä 2012: 60.)

Ylistarossa asukaslautakunnan jäsenet kokivat lautakunnan onnistuneen osittain, mutta kaikki asukkaat eivät tienneet lautakunnasta tai sen toiminnasta. Lausuntoja oli pyydetty kaupungilta vain pari kertaa. Myös Ylistarossa lautakunnan ja kyläseuran välinen tie-

donkulku oli heikkoa. Lautakunnan toiminta Ylistarossa oli pitkälti avustusten jakamista ja yhdistymissopimuksen noudattamisen seuraamista. Kaupungilta saatuun määrärahaan oltiin aluksi tyytyväisiä, mutta ylistarolaisten harmiksi se väheni myöhemmin. (Heikkilä 2012: 70.)

Myöskään Piipari-Huovilan (2012: 61–64) haastattelututkimus ei anna kovin hyvää kuvaa Nurmon, Ylistaron ja Peräseinäjoen asukaslautakuntien vaikutusmahdollisuuksista. Esimerkkinä mainittakoon, että 34 % uuden Seinäjoen liitoskuntien vastaajista koki ettei voi vaikuttaa alueensa palvelujen tarjontaan ja saatavuuteen ollenkaan. Myöskään alueen maankäyttöön, asumiseen, liikennetkaisuun ja ympäristöasioihin ei Seinäjoella koettu olevan suuria vaikutusmahdollisuuksia, sillä 63 % mielestä vaikutusmahdollisuuksia oli vähän tai ei ollenkaan. Samansuuntaisia tuloksia voidaan havaita myös vaikutusmahdollisuuksista asukkaiden hyvinvointiin ja kulttuuriin, sekä asukkaiden osallistumismahdollisuuksien edistämiseen, joissa Seinäjoen asukaslautakuntien jäsenet kokivat vaikutusmahdollisuutensa heikommiksi kuin haastattelututkimuksessa keskimäärin. Ainoastaan toiminta-avustusten jakamiseen pystyttiin Seinäjoella vaikuttamaan vähintäänkin melko hyvin. Näin ollen voidaan sanoa Seinäjoen asukaslautakuntien olleen epäonnistunut kokeilu.

3.4.3. Palvelukumppanuuteen perustuvat toimielimet

Palvelukumppanuuteen perustuvilla toimielimillä on valtaa ja vastuuta sekä alueen kehittäjänä, että palvelujen järjestäjänä. Tällaisia toimielimiä ovat ainoastaan ne aiemmassa luokittelussa (Pihlaja & Sandberg 2012: 31) mainitut toimielimet (pl. Naantalin saaristolautakunta), jolle kunta on ulkoistanut päätös- ja toimivaltaa. Niiden tehtävien kirjo on siis kaikkein laajin eri kumppanuuden muodoista. Palvelukumppanuuden onnistumista arvioin tarkastelemalla Mikkelin Haukivuoren ja Anttolan, Sonkajärven Sukevan sekä Rovaniemen aluelautakuntien kokemuksia.

Mikkeli: Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokunnat

Mikkelissä Anttolan ja Haukivuoren alueilla toimilla aluejohtokunnilla on jonkin verran budjettivaltaa, sillä vuonna 2011 Anttolan aluejohtokunta sai kaupungilta 47 000 euroa

ja Haukivuoren aluejohtokunta 70 000 euroa. Merkittävä osa määrärahasta jaetaan paikallisten toimijoiden hakemuksesta avustuksina erilaisten tapahtumien, kuten konserttien, koulun luokkaretkien ja urheilutapahtumien järjestämiseen, sekä koulun välinehankintoihin. Anttolan aluejohtokunta on toiminut aktiivisesti ja näkyvästi muun muassa Anttolan terveysaseman palvelujen puolustajana. Se on myös puuttunut konkreettisesti asukkaiden esille nostamiin epäkohtiin esimerkiksi liikenneturvallisuuden ja teiden kunnossapidon osalta ja tuonut näin paikallista asiantuntemusta viranomaisten tietoon. Jäseniä Anttolan aluejohtokunnassa on 11, joiden lisäksi siinä on yksi edustaja kaupunginhallituksesta. Jäsenet ovat alueen asukkaita, joista vähintään seitsemän on oltava kaupungin luottamushenkilöitä. (Pihlaja & Sandberg 2012: 45–46.)

Haukivuoren aluejohtokunta koostuu 13 jäsenestä ja kaupungin edustajasta, joista kahdeksan on oltava kaupungin luottamushenkilöitä. Myös se on pyrkinyt turvaamaan alueen koulujen toimintaedellytykset, mutta myös lisäämään alueen vetovoimaa. Haukivuorella on myös pyritty tehostamaan yhteydenpitoa kaupungin eri toimialoille nimeämällä aluejohtokunnan jäsenistä vastuuhenkilöt, joiden tehtävänä on pitää yhteyttä keskushallintoon, sosiaali- ja terveystoimeen, opetustoimeen, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimeen ja tekniseen toimeen. (Pihlaja & Sandberg 2012: 45–46.)

Kritiikkiä molemmissa aluejohtokunnissa annettiin kaupungille siitä, ettei se ota asukkaita, ja aluejohtokuntia mukaan jo asioiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa. Lausuntoja myös pyydetään, jos ylipäätään pyydetään, asukkaiden mielestä liian myöhään. Näin ollen asukkaiden vaikutusmahdollisuudet aluejohtokuntien kautta ovat heikot. Todellista vaikutusvaltaa on vain koulun, kirjaston ja yhteispalvelupisteen toimintaan. (Pihlaja & Sandberg 2012: 47.)

Sonkajärvi: Sukevan aluelautakunta

Sonkajärvellä toimivan, noin 1000 asukkaan Sukevan kylän aluelautakunnan tehtäviä ovat kunnallisten palveluiden turvaaminen yhteistyössä kunnan muiden lautakuntien kanssa sukevan asukkaille, sekä Sukevan alueen yhteisöllisyyden vahvistaminen. Lisäksi se päättää harrastetilojen ylläpidosta, esittää kunnan kiinteistöjen korjausjärjestyksen

kunnan tekniselle lautakunnalle ja tekee esityksiä, aloitteita ja ratkaisuehdotuksia kunnalle. Jäseniä siihen kuuluu seitsemän, ja he eivät ole poliittisesti valittuja, vaan yhteisistä asioista kiinnostuneita aktiivisia sukevalaisia. Sen kokonaisbudjetti on 89 000 euroa, josta 15 000 osoitetaan alueen kehittämiseen, joten sillä on taloudellista päätösvaltaa jonkin verran. (Pihlaja & Sandberg 2012: 88.)

Pihlajan ja Sandbergin (2012: 90, 95) tekemien haastattelujen mukaan Sukevalla lähidemokratiassa korostuu arkinen käytännön toiminta ja yhteisöllisyys enemmän kuin lautakunnan pitämät kokoukset. Pienet asiat voidaan siis ratkaista ilman kokouksia, sillä ihmiset tuntevat toisensa ja toimijoiden kesken on vahva luottamus. Tärkeässä roolissa on Sukevan yhteispalvelupiste, joka on kyläläisten kohtauspaikka ja näin ollen myös eräänlainen demokratian tila. Ongelmia on kuitenkin ollut tiedonkulussa aluelautakunnan ja Sosiaali- ja terveyslautakunnan välillä, vaikka sitä on yritetty parantaa.

Yläkemijoen aluelautakunta Rovaniemellä

Yläkemijoki on yksi Rovaniemen viidestä kyläalueesta, ja vuonna 2010 siellä asui 1031 henkilöä eli n. 1,7 % koko Rovaniemen asukasluvusta. Alue koostuu yhdeksästä kylästä. Alueella väestö ikääntyy ja työttömyys on selvästi korkeampaa kuin koko maassa. Etäisyys Rovaniemen keskustaan on kylästä riippuen jopa 50–80 kilometriä. (Pihlaja 2010: 2.)

Yläkemijoen aluelautakunta perustettiin vuonna 1993 alun perin vapaakuntakokeilun aikaan hallintokokeiluna, jossa etsittiin uusia toimintamuotoja kunnalliseen palveluntuotantoon. Sen toiminta on jatkunut myös sen jälkeen kun Rovaniemen maalaiskunta liittyi Rovaniemeen vuonna 2006. Aluelautakunnassa on yhdeksän jäsentä eli yksi jokaisesta kylästä ja lisäksi jokaisella jäsenellä on varajäsen. Vuonna 2012 aluelautakunnan budjetti oli n. 2,1 miljoonaa euroa, joilla se järjesti alueen perusopetus-, kulttuuri-, liikunta-, nuoriso- ja terveydenhoitopalvelut, sekä vastaa lapsiperheiden ja ikäihmisten palveluista ja alueen kehittämisestä. (Pihlaja 2010: 3–6.) Yläkemijoen internet-sivujen (2016) mukaan Yläkemijoen aluehallintoa kuvaavat läheisyysperiaate, monialaisuus, sektorirajojen ylittäminen ja innovatiivisuus palvelujen tuottamisessa ja elinkeinojen

kehittämisessä. Aluetieteen professori Hannu Katajamäen mukaan Yläkemijoen aluelautakunta on ainoa hänen tiedossaan oleva lähidemokratian toimiva malli Suomessa (Lapin kansa 18.5.2015).

Elisa Penders (2014) tarkastelee pro gradu -tutkielmassaan Rovaniemen Yläkemijoen aluelautakuntien vaikutusalueella asuvien ihmisten kokemuksia lähipalveluista. Tutkielmassa pohditaan myös lähidemokratian merkitystä lähipalvelujen järjestämisessä. Tutkielman mukaan aluelautakunnalla on suuri merkitys osallisuutta ja lähidemokratiaa lisäävänä foorumina. Pendersin (2014: 55) mukaan lähidemokratian kannalta on tärkeää saada kaikki alueen asukkaat mukaan alueen kehittämiseen, jotta voidaan puhua lähidemokratian kokonaisvaltaisesta toteuttamisesta. Penders (2014: 67) myös korostaa lähipalveluiden sosiaalista ulottuvuutta. Hänen mukaansa lähipalvelut mahdollistavat arjen sujuvuuden elämisen edellytykset kylillä ja toimivat lisäksi sosiaalisen kanssakäymisen paikkoina.

Rovaniemen aluelautakuntakokeilusta

Rovaniemellä on vuodesta 2013 lähtien toiminut kuusi aluelautakuntaa. Yläkemijoen lisäksi aluelautakunnat perustettiin Alakemijoelle, Alaounasjoelle, Yläounasjoelle, Rannantien sunnalle, ja Sodankylän tien suunnalle. Vakkalan, Leinosen ja Aarrevaaran tutkimus (2016) arvioi uusien aluelautakuntien kokeilun sekä Yläkemijoen aluelautakunnan toiminnan tuloksia. Tutkimus toteutettiin kyselylomakkeella, johon vastasi 69 henkilöä ja lisäksi tehtiin kolme ryhmähaastattelua poliitikoille, aluelautakunnan toimijoille ja muille viranhaltijoille.

Tutkimuksen tuloksista mainittakoon kysymys siitä ovatko Yläkemijoen aluelautakunta ja uudet aluelautakunnat onnistuneet palveluiden järjestämistehtävässään. Tuloksien perusteella suurin osa vastaajista on tyytyväisiä, joskaan kaikki eivät tunteneet Yläkemijoen aluelautakunnan toimintaa. Kokonaisuudessaan Yläkemijoen palveluiden järjestämistehtävästä vastaamiseen tyytyväisiä oli 62 %, kun taas uusien lautakuntien kohdalla tyytyväisten osuus oli 59 %. (Vakkala ym. 2016: 14.)

Taulukko 6. Palveluiden järjestämistehtävästä vastaaminen (Vakkala ym. 2016: 14).

PALVELUJEN JÄRJESTÄMISTEHTÄVÄSTÄ VASTAAMINEN	Täysin samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Melko eri mieltä	Täysin eri mieltä	Ei osaa sanoa/ En tunne
Yläkemijoen aluelautakunta on vastannut hyvin palveluiden järjestämistehtävästä	38,3 %	23,3 %	8,3 %	5,0 %	-	25 %
Uudet aluelautakunnat ovat vastanneet hyvin palveluiden järjestämistehtävästä	14,7 %	44,1 %	13,2 %	16,2 %	1,5 %	10,3 %

Kysyttäessä kehittämistehtävästä vastaamisesta, eli alueen kehittämisestä, vastaajat olivat jälleen pääosin tyytyväisiä, sillä vain 11 % oli eri mieltä sen onnistumisesta. Huomattavaa on tosin se, etteivät uusien aluelautakuntien kehittämistoiminnan tulokset ole vielä ehtineet konkretisoitua. Kokonaisuudessaan vastaajat olivat kuitenkin tyytyväisiä sekä Yläkemijoen että uusien aluelautakuntien onnistumiseen kehittämistoiminnassa. (Vakkala ym. 2016. 15.)

Taulukko 7. Kehittämistehtävästä vastaaminen (Vakkala ym. 2016: 15).

KEHITTÄMISTEHTÄVÄSTÄ VASTAAMINEN	Täysin samaa mieltä %	Melko samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Melko eri mieltä	Täysin eri mieltä	Ei osaa sanoa
Yläkemijoen aluelautakunta on vastannut hyvin alueensa kehittämistehtävästä	28,3 %	33,3 %	11,7 %	1,7 %	-	25 %
Uudet aluelautakunnat ovat vastanneet hyvin alueensa kehittämistehtävästä	18,2 %	40,9 %	19,7 %	10,6 %	1,5 %	9,1 %

Aluelautakuntatoiminnan hyödyistä kysyttäessä saatiin 47 vastausta, joista muodostui kolme selkeää pääluokkaa. Suurimpana hyötynä nähtiin osallisuus, yhteisöllisyys ja lähidemokratian parantuminen, joka mainittiin 23 vastauksessa. Kylien aktivoituminen, asumisen ja elinkeinojen tukeminen mainittiin 11 ja kehittämistoiminnan edistäminen alueiden tasolla 8 kertaa. Ongelmakohtista saatiin puolestaan 54 vastausta, jotka jakautuivat neljään pääluokkaan. Aidon päätösvalan puute ja hallinnollisen roolin ongelmat mainittiin 18 vastauksessa, kun taas taloudelliset ja poliittiset toimintaedellytykset 12 kertaa. Toimijoiden puutetta ja osallistumisvajetta piti ongelmana 13 vastaajaa, kylien ja asukkaiden intressiristiriitojen lisääntymistä taas 4 vastaajaa. (Vakkala ym. 2016: 18, 20.)

Vakkalan ym. (2016: 40–41) mukaan yksi aluelautakuntatoiminnan vahvuuksista on sen epäpoliittisuus. Puoluepoliittinen perusta ei siis antaisi välttämättä parhaita lähtökohtia kylien ja alueiden kehittämistyölle. Aluelautakuntamallin tarkoituksena on näin ollen tukea edustuksellista demokratiaa yhtenä lähidemokratian ja kansalaisvaikuttamisen muotona.

3.5. Lähidemokratiakokemuksia muista pohjoismaista

Tässä luvussa käyn lyhyesti läpi Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa toteutettuja lähidemokratiakokeiluja ja vertailen niitä Suomen kokeiluihin. Tarkastelen muita pohjoismaita, koska hyvinvointivaltiomallimme ovat samankaltaisia, jolloin ne sopivat parhaiten vertailukohteiksi. Käyn jokaisen maan osalta läpi toimielinten määrän, niiden luonteen sekä mahdollisesti joitakin esimerkkitapauksia.

3.5.1. Ruotsi

Ruotsissa toimi vuonna 2008 yhteensä 13 kunnanosa-aikaa tai alueellista toimielintä (Pihlaja & Sandberg 2012: 130). Niistä ensimmäiset perustettiin 1970 ja 1980-luvuilla ja ne olivat ikään kuin vastareaktio kuntien lukumäärän voimakkaaseen vähenemiseen. Eniten kunnanosalautakuntia toimi vuosina 1986–1987, jonka jälkeen moni keskisuuri

kaupunki on purkanut kuntauudistuksen jälkeen perustetun kunnanosaorganisaation. Toisaalta suurkaupungit Tukholma, Göteborg ja Malmö perustivat 1990-luvun alussa koko kunnan alueen kattavat kunnanosaorganisaatiot, jotka toimivat edelleen vaikutusvaltaisesti. Kunnanosaorganisaatioiden vaikutusvallasta kertoo jotakin se, että esimerkiksi Göteborgin kaupunginosien yhteenlaskettu budjetti oli vuonna 2012 yli puolet koko kaupungin budjetista. Göteborgin kaupunginosalautakuntaorganisaatio koostuu 21:sta 4 000–46 000 asukkaan kaupunginosasta, ja kuhunkin lautakuntaan kuuluu 11 jäsentä ja kuusi varajäsentä (Piipari–Huovila 2012: 42). Ruotsin kunnanosalautakuntien tehtävät vaihtelevat jonkin verran, mutta tärkeimmät tehtävät ovat yleensä pehmeät lähipalvelut, kuten lasten päivähoido, peruskoulu, vanhustenhuolto sekä vapaa-aika- ja kirjastopalvelut. (Pihlaja & Sandberg 2012: 135.)

Ruotsiin on perustettu uusia kunnanosalautakuntia myös 2000-luvulla. Esimerkiksi Strängnäsiin perustettiin vuonna 2011 viisi aluelautakuntaa, joiden tehtävänä on muun muassa kerätä ja tehdä ehdotuksia alueen kehittämistä ja parannustoimenpiteistä sekä osallistua keskusteluun kunnan pitkän tähtäimen kehittämistä. Lisäksi aluelautakunta toimii paikallisen elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin keskustelukumppanina. Yleisesti ottaen uudet lautakunnat on perustettu turvaamaan reuna-alueiden palvelujen saatavuutta. Kokonaisuudessaan kunnanosalautakuntien lukumäärä on vähentynyt viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana. Koko kunnan kattavia kunnanosalautakuntaorganisaatio oli vuonna 2008 viidessä kunnassa. Alueellisia toimielimiä on puolestaan kahdeksassa kunnassa, joko yhdessä tai useammassa kunnanosassa, mutta näissä kunnissa lautakuntaorganisaatio ei ole koko kunnan laajuinen. Kunnanosahallinnon suosion hiipuminen johtuu useista paikallisista ja valtakunnallisista syistä, kuten kuntien palvelujen ulkoistamisesta. (Pihlaja & Sandberg 2012: 136–137.) Toisaalta esim. Rickardssonin (2010: 43) Trelleborgin kunnanvaltuutetuille tekemän haastattelututkimuksen mukaan kysymys lähidemokratian kehittämisestä nähtiin tärkeänä.

Uumaja-malli

Maria Gren (2009: 16) haastattelee tutkimuksessaan Uumajan kunnanosalautakuntien (Holmsund-Obbola, Hörnefors, Sävar) jäseniä ja muita kuntahallinnon asiantuntijoita.

Suurin osa heistä suhtautui kunnanosalautukseen positiivisesti ja piti sitä hyvänä lähidemokratian kannalta. Monen mielestä niillä ei kuitenkaan ole päätösvaltaa suurissa kysymyksissä. Jotkut haastatelluista korostivat lautakuntien vaikutusvallan riippuva budjetin suuruudesta. Vain kaksi haastateltavaa seitsemästätoista piti kunnanosalautusten valtaa heikkona tai mitättömänä. (Gren 2009: 31.)

Uumajan kunnanosalautusmallissa ongelmana on ollut kansalaisten kannalta siinä, ettei tiedä, mistä päätetään keskushallinnossa ja mistä kunnanosalautuksessa (Gren 2009: 36). Ongelma on siis sama kuin monissa Suomen alueellisissa toimielimissä; niiden toiminta on jäänyt kansalaisille vieraaaksi.

Uumaja-mallissa huomioitavaa on kuitenkin yhteistyö eri kunnanosien sisällä hallinnon eri alojen ja muiden toimijoiden välillä. Yhteistyötä tekevät muun muassa koulu- ja sosiaalipalvelut. Tällainen yhteistyö selkiyttäisi hallintoa, sillä hallinnossa kaikki tietäisivät kuka on vastuussa mistäkin. Tämä helpottaisi myös kansalaisten ymmärrystä hallinnosta. Hallinnon yhteistyö kunnanosien kanssa toimii haastateltavien mukaan paremmin kuin yhteistyö Uumajan kaupungin kanssa. Tällaisen yhteistyön etuna on siis kontaktien henkilökohtaisuus kaavakkeiden täyttämisen sijaan. (Gren 2009: 37.)

3.5.2. Norja

Norjassa paikallistason hallintoa valmisteltiin jo 1970-luvulla kuntauudistuksen jälkeen, jolloin suurkaupungit Oslo, Trondheim ja Bergen saivat omat paikallislautakuntansa. Näiden lautakuntien tehtävänä oli antaa lausuntoja ja edistää edustamansa alueen asioita. Ne eivät kuitenkaan vastanneet palveluntuotannosta ja tyytymättömyys toimielimiä kohtaan kasvoi, koska niillä ei ollut todellista päätösvaltaa. Norjan vapaakuntakokeilussa 1980-luvulla paikallislautakunnat saivat kuitenkin lisää päätöksentekovaltaa monilla hallinnon aloilla, kuten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä. (Piipari–Huovila 2012: 42.)

Myös Norjassa lähidemokratiaa toteuttavat vaikutusvallaltaan eritasoiset toimielimet. 11 Norjan kunnassa toimi vuonna 2008 kunnanosalautus, jolle valtuusto oli delegoinut

päätösvaltaa ja 38 kunnassa jokin muu toimielin, jolle valtuusto ei ollut delegoinut päätösvaltaa. 103 kuntaa ilmoitti puolestaan tekevänsä järjestelmällistä yhteistyötä kolmannen sektorin toimijoiden, kuten kyläyhdistysten, kanssa. Viralliset kunnanosalautakunnat toimivat pääasiassa yli 50 000 asukkaan kaupungeissa kun taas yhteistyö vapaaehtoisten toimijoiden kanssa oli yleisempää pienissä kunnissa. (Pihlaja & Sandberg 2012: 131–133.)

Norjassa kunnanosalautakunnan jäsenet voidaan valita kahdella eri tavalla. Tavallisesti lautakunnan jäsenet ovat valtuuston nimeämät, jolloin nimeämisessä on huomioitu lain säädökset poliittisesta suhteellisuudesta ja sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Kunnanosalautakunnan jäsenet voidaan kuitenkin valita myös suoralla kansanvaalilla. Näin menetelläänkin Oslissa, jossa valitaan 15 eri kaupunginosan päättäjät varsinaisten kunnallisvaalien yhteydessä puoluepoliittisilta listoilta. Toisenlainen esimerkki on Bodøn kunta, jossa ehdokasasettelu ei ole puoluepoliittinen, vaan perustuu paikallisten yhdistysten ja yksityishenkilöiden ehdotuksiin. (Pihlaja & Sandberg 2012: 134.)

3.5.3. Tanska

Tanskan kunnallisdemokratian organisointi poikkeaa muista pohjoismaista. Tanskassa edustuksellisen demokratian toimielimet ovat jäsenmäärältään pieniä muihin pohjoismaihin verrattuna. Tanskalaisten ominaispiirre on kuitenkin vahva käyttäjälähtöinen demokratia. Jokaisen koulun ja päiväkodin yhteydessä on lain mukaan oltava pääosin lasten vanhemmista koostuva käyttäjäneuvosto, joka päättää budjetista ja toimintasuunnitelmasta. Käyttäjäneuvostot ovat pakollisia myös muissa kunnallisissa palvelulaitoksissa. Tämä on eräiden arvioiden mukaan vaikuttanut siihen, etteivät alueelliset toimielimet ole saavuttaneet vahvaa asemaa Tanskan kunnissa. Toinen selitys alueellisten toimielinten epäsuosiolle on kuntien pieni koko. (Pihlaja & Sandberg 2012: 139–140.)

Kokonaisuudessaan alueellisia toimielimiä on yhteensä 24 kunnassa 98:sta. Näistä ainoastaan neljä on sellaisia, joille valtuusto on delegoinut päätösvaltaa. Delegoitavat asiat ovat yleensä maankäytön ja rakentamisen suunnittelua sekä tie- ja liikenneasioita. Loput

toimielimet ovat paikallisneuvostoja, jotka ovat neuvoa-antavia toimielimiä esimerkiksi kaavoitus- ja suunnitteluasioissa. (Pihlaja & Sandberg 2012: 140–141.)

Myös Tanskassa tehtiin suuri kuntauudistus 1970-luvulla. Vuodesta 1978 lähtien on ollut mahdollista perustaa kyläosaneuvostoja ja myös Tanska aloitti vapaakuntakokeilun 1980-luvulla. Vuoden 1992 kuntalaki antoi kunnanvaltuustolle mahdollisuuden perustaa paikallislautakuntia, joilla on todellista päätöksentekovaltaa, ja joiden jäsenet valitaan epäsuoralla vaalilla (Piipari–Huovila 2012: 43). Kunnanosatoimikunnat valitsee Tanskassa valtuusto. Poikkeuksena on Kööpenhamina, jossa kunnanosatoimikuntien 23 jäsenestä valtuusto nimittää seitsemän ja loput 16 valitaan vaalikokouksissa, joissa kunnanosan yhdistykset, käyttäjäneuvostot ja muut organisoidut tahot ovat edustettuina. (Pihlaja & Sandberg 2012: 134.)

3.5.4. Yhteenveto pohjoismaista

Pihlajan ja Sandbergin (2012: 141–142) mukaan alueelliset toimintamallit ovat pohjoismaissa melko harvinaisia ja kokeilut ovat jääneet lyhytaikaisiksi. Kunnanosahallinto on kuitenkin vahva ilmiö erityisesti suurkaupungeissa, kuten Tukholmassa, Göteborgissa, Malmössa ja Osllossa. Tämä on merkittävä ero Suomeen nähden. Vahvaa kunnanosahallintoa eli vaikutusvaltaisia lähidemokratiaelimiä (palvelukumppanuus) käytetään siis lähinnä Ruotsissa. Neuvoa-antavia toimielimiä (keskustelukumppanuus) on kaikissa pohjoismaissa, samoin kuin lähiympäristön viihtyvyydestä ja kehittämisestä (kehittämiskumppanuus) vastaavia toimielimiä.

4. LÄHIDEMOKRATIAN KEHITTÄMISEHDOTUKSET

Tässä luvussa käyn läpi lähidemokratian kehittämiseen liittyviä tutkimuksia ja muita artikkeleita. Mukana on myös niitä tutkimuksia ja tutkielmia, joita olen käsitellyt aiemmissa luvuissa. Tarkoituksena on selvittää tutkijoiden, kansalaisten ja muiden toimijoiden näkemyksiä siitä, miten lähidemokratiaa kehitettäisiin parhaiten. Näin hahmotan lähidemokratian tulevaisuudennäkymiä.

4.1. Pihlajan ja Sandbergin lähidemokratiamallit

Pihlaja & Sandberg (2012) tarjoavat tutkimuksessaan kolmea erilaista lähidemokratiamallia toteutettavaksi Suomessa. Ensimmäinen malli on nimeltään Kukoistava kansalaisyhteiskunta, toinen Vahvat aluelautakunnat ja kolmas Lähikuntamalli. Mallit pyrkivät ratkaisemaan hallinnon eri sektoreiden välisiä asetelmia vallankäytössä. Pihlajan ja Sandbergin (2012: 146) mukaan kukoistavan kansalaisyhteiskunnan malli olisi lainsäädännön minimivaatimus, jonka täytyisi toteutua kaikissa kunnissa, kun taas vahva aluelautakunta ja lähikunta -mallit sopisivat kuntiin, jotka haluavat varmistaa todellisen lähidemokratian toteutumisen.

Kukoistavassa kansalaisyhteiskunta -malli perustuu lähi- ja paikallisyhteisöjen vahvistamiseen. Lähi- ja paikallisyhteisöjä vahvistetaan kunnan ja sen asukkaiden ja eri kunnanosien välistä yhteistyötä lisäämällä. Mallissa keskeistä olisivat uudet osallistumisen keinot, kuten erilaiset sähköiset menetelmät. Kyse olisi mittavasta julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan muutoksesta. (Pihlaja & Sandberg 2012: 10.)

Kunnan tehtävänä olisi turvata jokaisen kuntalaisen ja lähi- ja paikallisyhteisöjen mahdollisuus osallistua heitä tai aluetta koskevien asioiden suunnitteluun. Asukkaiden osallistuminen voisi olla vapaamuotoista tai järjestäytyntä ja virallista tai epävirallista. Myös kunnan ja asukkaiden välinen kumppanuus voi olla mitä tahansa laatua, eli keskustelu-, suunnittelu-, tai palvelukumppanuutta tai näitä kaikkia. (Pihlaja & Sandberg

2012: 147.) Omasta mielestäni tässä mallissa korostuu matalan kynnyksen osallistumisen lisääminen, sillä keskeisenä mainittiin uudet osallistumisen keinot.

Vahvat aluelautakunnat -mallissa palveluista vastaisivat aluelautakunnat, joita kunnat voisivat tarvittaessa, mutta eivät lakisääteisesti, perustaa syrjäseuduille. Aluelautakunnan tehtävistä voitaisiin sopia paikallisesti, jolloin sen tehtävien laajuus vaihtelisi. Kuntalaisilla olisi kuitenkin aitoa suunnittelu-, päätös-, toimi-, ja budjettivaltaa. (Pihlaja & Sandberg 2012: 10.) Tässä mallissa olisi oman arvioni mukaan todennäköisemmin mukana poliittisia toimielimiä kuin ensiksi mainitussa Kukoistava kansalaisyhteiskunta -mallissa. Eräs tämänkaltaisen mallin sovelluksista on jo käytössä Rovaniemellä.

Lähikuntamallissa uudet liitoskunnat ja aiemmin kuntaliitoksen tehneet kunnat voisivat jatkaa toimintaansa ns. lähikuntana. Tällöin laajaa väestöpohjaa vaativat palvelut siirtyisivät uudelle suurkunnalle, mutta lähikunta vastaisi lähipalveluista, paikallista asiantuntemusta edellyttävistä tehtävistä ja alueen elinkeinotoiminnan kehittamisestä. Budjettinsa lähikunnat saisivat suurkunnan budjetista, jolloin niillä ei olisi verotusoikeutta. Tämäkään ratkaisu ei perustuisi lakiin, vaan kunnilla olisi velvollisuus liitosvaiheessa käydä läpi liitoskuntien alueelliseen vaikuttamiseen ja palvelujen saatavuuteen liittyvät kysymykset. (Pihlaja & Sandberg 2012: 10.)

4.2. Eri toimijoiden näkemyksiä lähidemokratian kehittämisestä

4.2.1. Kuntien näkemyksiä lähidemokratian kehittämisestä

Kuntarakennelakia valmisteleva työryhmä kartoitti julkaisussaan Yhteenveto Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitystä koskevista lausunnoista (Valtiovarainministeriö 2012) kuntien ja muutamien muiden instituutioiden näkemyksiä muun muassa lähidemokratian kehittämisestä kunnissa. Yleisesti ottaen kunnat pitivät lähidemokratian sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamista tärkeänä. Lausunnoissa tosin korostui, että jatkossakin kuntien päätöksenteon tulee pohjautua edustukselliseen

demokratiaan, mutta osallistuvalla demokratialle haluttiin antaa aiempaa suurempi rooli. (Valtiovarainministeriö 2012: 42.)

Kuntien vastaukset jakautuivat jonkin verran kysymyksessä lähidemokratian lainsäädännöllisestä kehittämisestä. Osa näki kuntalain lähidemokratiaa koskevat säädökset ajantasaisina ja riittävinä, mutta ongelmia säännösten saattamisessa käytäntöön paikallistasolla. Toisaalta jotkin kunnat näkivät sekä suoran, että käyttäjälähtöisen osallistumisen vahvistamisen vaativan myös lainsäädännön muuttamista. Suurin osa vastaajista katsoi, että nykyisessä kuntarakenteessa lähidemokratiaa tarvitsee kehittää vain vähän, mutta kuntarakenteen muuttuessa lähidemokratian vahvistamisen tarve kasvaa. Erityisesti pienissä kunnissa nykylainsäädäntö nähtiin riittävänä, vaikka jotkin harvaan asutut ja pitkien etäisyyksien kunnat tarvitsivat uusia lähidemokratian toteuttamistapoja. (Valtiovarainministeriö 2012: 42.)

Kuntien vastauksista voitiin huomata, että niissä haluttiin eri olosuhteissa toimiville, sekä erikokoisille ja erilaisille kunnille valinnanmahdollisuuksia lähidemokratian toteuttamiseksi. Toisaalta haluttiin myös määritellä lainsäädännöllisesti minimivelvoitteet edustukselliselle, suoralle ja käyttäjädemokratialle yhdenvertaisten vaikutusmahdollisuuksien takaamiseksi. Pääsääntöisesti kunnat kannattivat pysyvien käytäntöjen määrittelyä, mutta myös jonkin verran kokeiluluontoisia ratkaisuja. (Valtiovarainministeriö 2012: 42–43.)

Yksittäisiä lainsäädännön kehittämiskohteita

Lähidemokratian kehittämiseen liittyviä lausunnonantajien esityksiä olivat muun muassa seuraavat (Valtiovarainministeriö 2012: 43):

- aloite-, palaute-, tiedotus- ja vuorovaikutuskäytäntöjen kehittäminen
- kansanäänestys ja aloiteoikeus
- sähköiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot
- suoran osallistumisen muut keinot
- vaalipiirit, kunnanosahallinto ja muut vastaavat toimielimet
- vaikuttamisen kohteet ja menettelytavat
- kunnan tuki
- erityisryhmien osallistuminen

- lähidemokratia ja yhteistoiminta

Kaikkein vahvimmin nousivat listassa ensimmäisenä mainitut aloite-, palaute-, tiedotus- ja vuorovaikutuskäytännöt, joiden nähtiin yhdessä sähköisten järjestelmien kanssa mahdollistavan kansalaisten osallistumiskynnystä. Lisäksi vastauksissa korostui muun muassa ennakoiva osallistuminen ja erilaiset osallistumiset keinot kuntalaisten aktivoimiseksi. Jonkin verran kannatusta saivat myös kansanäänestysten laajentaminen ja sitovuuden lisääminen, sekä aloiteoikeuden kehittäminen. Myös nyt jo laajasti käytössä olevat raadit, foorumit, parlamentit, neuvottelukunnat ja asukastoimikunnat nähtiin mahdollisuutena lähidemokratian kehittämiseksi, kuten myös osallistuva budjetointi. (Valtiovarainministeriö 2012: 44.)

4.2.2. Keski-Uudenmaan asukkaiden ja päättäjien näkemyksiä lähidemokratian kehittamisestä

Paikallisen kehittämisen ja lähidemokratian hankeraportissa (2014) kysyttiin Keski-Uudenmaan kuntien asukkaiden ja päättäjien mielipiteitä muun muassa lähidemokratian kehittämiseen liittyen. Sähköiseen kyselyyn vastasi yhteensä 1328 asukasta ja 38 viranhaltijaa. Tarkasteltaessa kuntalaisten vastauksia kysymykseen ”mitä ja miten haluat vaikuttaa kunnan toimintaan” vastasivat lähes kaikki kyselyyn osallistuneet. Seuraavassa tulokset alkaen yleisimmästä vastauksesta (Paikallisen kehittämisen ja lähidemokratian hankeraportti 2014: 25):

- Äänestämällä kunnallisvaaleissa
 - Vastaamalla asukas- ja käyttäjäkyselyihin
 - Antamalla palautetta palveluista ja toiminnasta
 - Osallistumalla yleisötilaisuuksiin
 - Allekirjoittamalla vetoituksen
 - Ottamalla yhteyttä viranhaltijaan tai poliitikkoon
 - Osallistumalla oman asuinalueen kehittämiseen (kylä- tai kunnanosa-
- toimintaan)

Paikallisen kehittämisen ja lähidemokratian hankeraportissa (2014: 25) listattiin myös vähemmän osallistumishalukkuutta herättäviä vaikuttamismahdollisuuksia. Tällaisia olivat kannanotto kaavoituskatsaukseen tai vireillä olevaan kaavaan, osallistuminen tal-

kootyöhön sekä työryhmätyöskentely kuten osallistuminen projektiin tai palvelutoimintaan yhteistyössä kunnan kanssa. Osallistumishalukkuutta ei myöskään herättänyt Päiväkodin tai koulun vanhempainyhdistys tai johtokunta-toiminta, toimiminen kunnallisessa luottamustehtävässä, valitus- tai oikaisuvaatimuksen tekeminen tai osallistuminen vanhus- tai vammaisneuvostoon tai nuorisovaltuustoon.

Kyselyn vastaukset haastavat mielestäni ajatuksen lähidemokratian uudesta paradigmatista, sillä perinteinen äänestämisen on edelleen suosituin kannanoton muoto. Toisaalta äänestämisen ja kyselyihin vastaaminen ovat myös helpoimpia tapoja osallistua. Lähidemokratiassa keskeiset osallistumismuodot, kuten osallistuminen oman asuinalueen kehittämiseen tai talkootyöhön osallistuminen ovat vähemmän suosittuja. Kokonaisuudessaan vaikuttamistapojen suosio näyttäisi olevan sitä suurempi, mitä vähemmän vaivalloinen ja helppo kyseinen vaikutustapa on. Matalan kynnyksen vaikuttaminen on edelleen suurelle osalle ihmisistä luontevinta, vaikka lähidemokratian uusi paradigma korostaakin konkreettisen toiminnan merkitystä. Todettakoon kuitenkin, ettei Paikallisen kehittämisen ja lähidemokratian hankeraportti (2014) anna tarkkoja lukuja vastauksen yleisyydestä, mikä heikentää sen reliabiliteettiä.

Päättäjiltä ja viranhaltijoilta puolestaan kysyttiin, kuinka tärkeänä he pitävät erilaisia vuorovaikutuksen keinoja kunnan ja asukkaiden välillä. Lähes kaikki vastaajat (37/38) olivat yksimielisiä siitä, että kunnan tulisi tiedottaa paremmin kehittämistoiminnastaan ja kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista nettisivuillaan. 35/38 vastaajaa piti tärkeänä asukkaiden kuulemista tärkeissä lähipalveluiden kehittämis- ja muutostilanteissa, kuten koulun lakkauttamisessa tai alueiden suunnittelu- ja kaavoitusasioissa. 32 vastaajaa piti tarpeellisena aluekohtaisia keskustelutilaisuuksia kuntalaisten ja päättäjien välillä ja 30 vastaajaa kuntalaisten kohtaamisen foorumeja ajankohtaisista aiheista. 23 piti tarpeellisena kunnan/kaupunginvaltuuston kokousten videoimista ja Kunnan-/kaupunginvaltuuston ryhmien puheenjohtajiston tai neuvottelukunnan 1–2 kertaa vuodessa järjestämiä asukastilaisuuksia. Vähiten tärkeänä (21/38) pidettiin kuntalaisten mahdollisuutta toimia rajatun ajan työryhmässä, projektissa tai palvelutuotannossa yhteistyössä kunnan kanssa esim. oman asuinalueen kehittämiseksi. Kyselyn tulokset

näkyvät seuraavassa taulukossa 8. (Paikallisen kehittämisen ja lähidemokratian hanke-
raportti 2014: 35.)

Taulukko 8. Kunnan toiminnan avoimuuden, vuorovaikutteisuuden ja asukaslähtöisyy-
den lisäämisen tarve (Paikallisen kehittämisen ja lähidemokratian hankeraportti 2014:
34–35).

VUOROVAIKUTUKSEN MUOTO	Hyvin tarpeellista	Ei niin tarpeellista	Tarpeetonta	Vastaaajat yhteensä
Kunnan tulisi paremmin tiedottaa kehittämistoiminnastaan ja kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista nettisivuillaan	37	1	0	38
Kunnan-/kaupunginvaltuuston kokoukset tulisi videoida	23	12	3	38
Tulisi järjestää kuntalaisten kohtaamisen foorumeja ajankohtaisista aiheista, jotka edistävät kuntalaisten tietoisuutta kunnan toiminnasta ja mahdollisuuksista vaikuttaa siihen	30	5	0	35
Kunnan-/kaupunginvaltuuston ryhmien puheenjohtajiston tai neuvottelukunnan tulisi järjestää vuosittain 1-2 kertaa asukastilaisuus kunnan ajankohtaiskysymyksiin liittyen.	32	6	0	38
Tulisi järjestää aluepohjaisia säännöllisiä tilaisuuksia, joissa tasa-vertaista keskustelua kuntalaiset, päättäjät ja viranhaltijat yhdessä	23	14	1	38
Tulisi tarjota kuntalaisille mahdollisuus toimia rajatun ajan työryhmässä, projektissa tai palvelutuotannossa yhteistyössä kunnan kanssa	21	14	3	38
Asukkaita olisi kuultava tärkeissä lähipalveluiden kehittämis- ja muutostilanteissa	35	3	0	38

Tuloksista voi päätellä, että suosituimmat vastaukset olivat jälleen niin sanotusti helpoimmin toteutettavissa olevat. Vähiten tärkeänä pidetty vaihtoehto sen sijaan oli se, joka todellisuudessa delegoisi osan vallasta tavallisille kuntalaisille. Vaikka sitäkin piti yli puolet tärkeänä, voidaan mielestäni silti kysyä, ovatko päättäjät todellisuudessa valmiita ottamaan kansalaiset mukaan päätöksentekoon.

Kysyttäessä lähidemokratian ja päätöksentekomallien kehittämisestä yli puolet päättäjiä piti kaikkia kyselyn vaikutustapoja joko tärkeinä tai erittäin tärkeinä. Eniten erittäin tärkeänä (16/38) pidettiin lähidemokratian vahvistamista kunnan-/kaupunginosahallintoa luomalla. Vähintään tärkeänä sitä piti 29/38 vastaajaa. Vähiten ei-tärkeää -ääniä (pidettiin eniten tärkeänä) sai puolestaan muidenkin kuin poliittisin perustein valittujen kuntalaisten tai ryhmien ottaminen mukaan päätöksentekoon (6/38). Muista vastausvaihtoehdoista osallistuvaa budjetointia piti 24/36 tärkeänä tai hyvin tärkeänä, asiakasraateja 30/38 ja työpajatyöskentelyä viranhaltijoiden, kuntalaisten ja päättäjien välillä 28/38. Vähiten tärkeänä pidettiin kunnan, asukkaiden ja järjestöjen yhteistyötä edistäviä aluekoordinaattoreita, jotka saivat 23/37 tärkeä/hyvin tärkeä -ääntä. Tarkemmat tulokset näkyvät seuraavan sivun taulukossa 9. (Paikallisen kehittämisen ja lähidemokratian hankeraportti 2014: 43.)

Taulukko 9. Lähidemokratian ja päätöksentekomallien kehittäminen (Paikallisen kehittämisen ja lähidemokratian hankeraportti 2014: 43.)

LÄHIDEMOKRATIAN JA PÄÄTÖKSENTEKOMALLIEN KEHITTÄMINEN	Hyvin tärkeää	Tärkeää	Vähemmän tärkeää	Vastaajat yhteensä
Lähidemokratian vahvistaminen kunnan-/kaupunginosahallintoa luomalla.	16	13	9	38
Muidenkin kuin poliittisin perustein valittujen kuntalaisten tai ryhmien ottaminen mukaan päätöksentekoon.	10	22	6	38
Osallistuvan budjetoinnin kokeilu.	10	14	12	36
Asiakasraatien käyttö palvelujen kehittämisen asukaslähtöisyyden lisäämiseen.	10	20	8	38
Työpajatyöskentely (viranhaltijat, kuntalaiset, päättäjät) uusien suurempien kehittämis-kohteiden avaamisen aikaan pakollista.	11	17	10	38
Aluekoordinaattoreita tms. toimimaan välittäjinä ja koordinoijina kunnan ja asukkaiden sekä järjestöjen yhteistyössä (verkostyön ammattilaisia).	8	15	14	37

Vaikka kyselyyn osallistuneiden päättäjien joukko oli pieni (n=38), voidaan tuloksia pohtia jossakin määrin. Oman arvioni mukaan kunnanosahallintoa, jota toteutetaan mm. Ruotsissa ja Norjassa, olisi joidenkin päättäjien mukaan hyvä kokeilla myös Suomessa. Tämä selittäisi sen, miksi se sai eniten erittäin tärkeä -ääniä. Toisaalta se vaatisi myös päätös- ja budjettivallan siirtämistä kunnan osille, eikä ole välttämättä selvää, ovatko kunnanvaltuustot valmiita varsinkaan budjettivallan delegeimiselle. Tällaista mielipidetä tukee myös Savon sanomien yhteiskuntatoimituksen toimittajan Antti Launosen pääkirjoitus, jonka mukaan kuntapäättäjät ja virkamiehet eivät tosipaikassa luota ihmisten kykyyn ottaa vastuuta asioista, vaan pelkäävät, että homma karkaa käsistä (Launonen 2014). 32 päättäjää 38:sta piti kuitenkin vähintäänkin tärkeänä muiden kuin poliittisten

perustein valittujen kuntalaisten ottamista mukaan päätöksentekoon, mikä kertoo mielestäni jonkinasteisesta luottamuksesta tavallisten kansalaisten asiantuntijuuteen.

Aluelautakunnat – Puolesta vai vastaan?

Päättäjien mielipiteitä kysyttiin myös aluelautakuntamallista; Pitäisikö sen vastata palveluista laajasti, ei lainkaan vai jotain siltä väliltä. Kyselyn tulokset ovat mielenkiintoisia pohdittaessa Pihlajan ja Sandbergin (2012) ehdottaman Vahvat aluelautakunnat - lähidemokratiamallin soveltamista. Tutkimuksessa esitetyt aluelautakuntamallit olivat seuraavat (Paikallisen kehittämisen ja lähidemokratian hankeraportti 2014: 45):

- Laaja malli: Perusopetus, päivähoito, kulttuuri, liikunta, nuoriso, terveysneuvonta, äitiys- ja lastenneuvola
- Lähipalvelumalli: Päivähoito, ikäihmisten koti- ja asumispalvelut, nuoriso
- Inframalli: teiden, ulkoilu- ja lähiliikunta- ja viheralueiden sekä kiinteistöjen kunnossapito, laajakaista, puhelin, vesi
- Vapaa-aikamalli: kulttuuri, kirjasto, liikunta, nuoriso
- Edellä lueteltujen erilaiset sovellukset ja yhdistelmät
- Ei aluelautakuntamallia

Eniten kannatusta sai erilaisten mallien sovellukset ja yhdistelmät, jota kannatti 16/37 päättäjää ja viranhaltijaa. Laajaa mallia kannatti 9, Vapaa-aikamallia ja inframallia molempia 5, ja lähipalvelumallia 2. Kokonaisuudessaan jonkin aluelautakuntamallin kannattajia oli selvästi enemmän 28/37 kuin vastustajia 9/37. (Paikallisen kehittämisen ja lähidemokratian hankeraportti 2014: 45.) Aluelautakunnille näyttäisi siis olevan tarvetta, mikäli niiden tehtävien laajuudesta päästään vain yhteisymmärrykseen.

Kuten edellisestä tilastosta huomaa, päättäjien näkemykset parhaasta aluelautakuntamallista eroavat merkittävästi toisistaan. Aluelautakunnan kannattajista jotkut pitivät aluelautakuntia lähidemokratian edellytyksenä. Aluelautakuntien tarpeellisuutta perusteltiin myös lähipalvelujen saatavuudella. Joidenkin mielestä aluelautakuntien tarpeellisuus riippuu kunnan koosta. Aluelautakuntien vastustajien argumentteja olivat puolestaan byrokratian lisääntyminen ja epäily siitä, onko aluelautakuntiin tarpeeksi sitoutujia. Myös kuntien itsenäisyyden katsottiin heikkenevän aluelautakuntien myötä. (Paikallisen kehittämisen ja lähidemokratian hankeraportti 2014: 45-46.)

Myös lähidemokratian kehittämiseen päättäjät suhtautuivat eri tavoin. Myönteisesti suhtautuivat halusivat matalan kynnyksen osallistumistapoja ja korostivat, että lähivaikutuksen mahdollisuudet eivät vielä ole riittävän hyvät. Monia kriittisiäkin mielipiteitä tuli kuitenkin ilmi. Niissä lähidemokratiaa pidettiin muun muassa utopistisena näennäidemokratiana. Erään vastaajan mielestä on uhkarohkeaa ajatella, että ”muuten kuin vaaleilla valitut henkilöt edustaisivat puhtaampaa demokratiaa kuin vaaleilla valitut”, ja että myös lähidemokratia voi kehittyä ”äänekkäimpien demokratiaksi”. Myös luottamushenkilöitä kritisoidaan osaamattomuudesta ja erään vastauksen mukaan ”yhdistymistouhu on vienyt virkamiehiltä ja luottamusmiehiltä liikaa aikaa ja verorahoja”. (Paikallisen kehittämisen ja lähidemokratian hankeraportti 2014: 46–47.)

4.2.3. Lähidemokratian kehittämissuhteet Nurmassa ja Ylistarossa

Matti Heikkilä (2012) haastattelee pro gradu -tutkielmassaan Seinäjoen liitoskuntien Nurmon ja Ylistaron kyläyhdistysten ja asukaslautakuntien jäseniä. Tutkielmassa selvitetään muun muassa lähidemokratian kehittämissuhteita Seinäjoella em. toimijoiden jäseniltä. Kyseinen aluelautakuntamalli ei enää ole toiminnassa.

Huomattavaa on, että kyläyhdistysten ja asukaslautakuntien jäsenten mielipiteet ihanneellisesta lähidemokratiamallista vaihtelevat jonkin verran. Esimerkiksi Nurmassa kyläseura oli valmis ei-poliittisesti valittuun aluelautakuntaan, kun taas asukaslautakunta piti poliittisesti valittua lautakuntaa välttämättömyytenä. Silloinen Nurmon asukaslautakunta kannatti myös ideaa yhdestä, koko Seinäjoen liitosalueista koostuvasta suuresta lautakunnasta, kun taas kyläseura pelkäsi suuren mallin heikentämään kylien vaikutusmahdollisuuksia. Myös Ylistarossa asukasyhdistys oli skeptinen suuren lautakuntamallin suhteen, sillä sen pelättiin heikentävän paikallista vaikuttamista. Yksimieleisiä molemmilla paikkakunnilla oltiin siitä, että tiedonkulkua asukasyhdistysten ja lautakuntien välillä on parannettava. (Heikkilä 2012: 61, 70.)

4.2.4. Lähidemokratian kehittämisehdotukset Korpilahdella, Lammilla ja Alastarossa

Metsälän ja Leinamon (2013) tutkimuksessa haastatellut luottamushenkilöt kertovat omia ehdotuksiaan lähidemokratian kehittämiseksi. Seuraavassa käyn läpi, mitä kehitysehdotuksia em. tutkimuksessa nousi esille.

Korpilahden haastatteluissa lähidemokratian kehittämisessä eniten esille nousi kansalaisraatimalli ja muut vuorovaikutteiset mallit. Lautakuntamalli kohtasi kuitenkin myös skeptisyyttä, sillä sen ei uskottu aktivoivan ihmisiä riittävästi. Toinen haastatteluissa mainittu ehdotus oli kyläasiamiesmalli, jossa kyläasiamies toimisi yhteytenä kaupungin hallinnon ja kylien välillä. Muutamissa haastatteluissa korostettiin viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden maantieteellistä tuntemusta. (Metsälä & Leinamo 2013: 87.)

Hämeenlinnan Lammilla esille nousivat ajatukset vaikutus- ja budjettivaltaisemmista aluetoimikunnista. Myös kyläkäräjiä haluttiin kehittää edelleen uusien asukasraatien pohjaksi. Tiedottamista ja suoria yhteyksiä kaupungin johtoon haluttiin kehittää. Haluttiin myös kehittää palvelupisteitä, jotka voisivat vastaanottaa ja välittää palautetta ja lisäksi niissä voisi järjestää kaupungin tiedotustilaisuuksia ja teemoitettuja kyläiltoja, joihin osallistuisivat myös viranhaltijat ja luottamushenkilöt. Haastatteluissa ehdotettiin kyläläisistä koottuja toimielimiä poliitikkojen sijaan, mutta tiedostettiin myös, ettei kaikissa kylissä ole välttämättä riittävästi kyläaktiiveja. Ylipäätään kaivattiin nopeaa ja kevyttä toimintamallia tai tietotekniikan hyödyntämistä lähidemokratian toteuttamisessa. (Metsälä & Leinamo 2013: 103–104.)

Loimaalla haastatteluissa ehdotettiin muun muassa kyläasiamiehen viran ja aluevaltuustotyypin toimielimen perustamista. Sen sijaan lautakuntamallia ei pidetty tarpeellisena. Myös tiedotuksen kehittämistä ja kylien välistä yhteistyötä pidettiin tärkeänä. Lisäksi ehdotettiin kylien edustajien läsnäolo- ja puheoikeutta kaupunginvaltuuston kokouksissa ja korostettiin suorien yhteydenottojen merkitystä. (Metsälä & Leinamo 2013: 115–117.)

4.2.5. Rovaniemen aluelautakuntien kehittämisehdotukset

Vakkalan ym. (2016: 37–38) tutkimuksessa havaittiin, että niukentuissa taloudellisissa olosuhteissa ja väestön ikääntyessä aluelautakunnilta edellytetään tiiviimpää otetta oman alueen palveluiden järjestämisessä sekä alueen kehittämisessä ja edunvalvonnassa. Tärkeää olisi myös saada entistä suurempi osa kylien asukkaista mukaa alueiden kehittämistoimintaan, minkä toteutuminen edellyttäisi aluelautakunnilta aktiivista tiedottamista kyliin sekä tiivistä vuoropuhelua kyläläisten kanssa. Näkemykset aluelautakuntien kehittämisen suhteen vaihtelivat tutkimuksessa jonkin verran. Jotkut tutkimuksessa haastatellut eivät halunneet järjestelmään suuria muutoksia, kun taas toiset esittivät rakenteellisesti kevyempää järjestelmää, kuten isompaa aluelautakuntajakoa tai yhtä suurta lautakuntaa. Lautakuntamallin vastustajien argumentit koskivat mallin suuria ylläpitokustannuksia sekä sen heikkoa vaikuttavuutta odotuksiin nähden. Toiminnan kehittämisessä esille nousivat myös hallinnollisten vastakkainasettelujen, päällekkäisyyksien ja monimutkaisten ohjausjärjestelmien välttäminen sekä paikallisen asiantuntemuksen korostaminen. Lisäksi tiedottamista kaupungin suuntaan haluttiin tehostaa.

4.2.6. Muita näkemyksiä lähidemokratian kehittämisestä

Martikaisen ja Yrjösen (1984: 42–44) tutkimuksessa kysyttiin Helsingin kuntalaisten ja aluelautakuntien jäsenten mielipiteitä vaihtoehtoisten lähidemokratiamallien kehittämisestä. Vastajia pyydettiin arvioimaan vaihtoehtoista paras ja toiseksi paras malli. Kyselyn tulokset näkyvät seuraavan sivun taulukossa 10.

Taulukko 10. Kuntalaisten ja aluetoimikuntien käsitykset lähidemokratian vaihtoehtoisista kehittämismalleista (Martikainen & Yrjölä 1984: 44).

Kuntalaisten ja aluetoimikuntien käsitykset lähidemokratian vaihtoehtoisista kehittämismalleista	Paras malli %	Toiseksi paras malli %
1. Kaupunginosavaltuustot, joihin valitaan valtuutetut kuntavaalien yhteydessä. -Kuntalaiset -Aluetoimikunnan jäsenet	27 33	9 16
2. Poliittiset puolueet ja niiden paikallisosastot sopivat keskenään alueen asukkaista valittavan elimen kokoonpanosta. -Kuntalaiset -Aluetoimikunnan jäsenet	3 9	8 30
3. Alueen kansalaisjärjestöt sopivat keskenään valittavan elimen kokoonpanosta. -Kuntalaiset -Aluetoimikunnan jäsenet	7 22	8 27
4. Ei valita mitään uusia elimiä, vaan lisätään alueen asukkaiden aloiteoikeutta heitä koskevissa asioissa. -Kuntalaiset -Aluetoimikunnan jäsenet	32 8	30 11
5. Ei valita mitään uusia elimiä, vaan lisätään nyk. hallintoelinten velvollisuutta tiedottaa aluetta koskevista hankkeista ja suunnistelmista. -Kuntalaiset -Aluetoimikunnan jäsenet	23 5	33 14
6. Ei mitään virallisia toimenpiteitä, vaan asukkaiden kehitettävä aluetta oma-aloitteisesti. -Kuntalaiset -Aluetoimikunnan jäsenet	8 3	12 2
7. Jokin muu -Aluetoimikunnan jäsenet	20	0

Tutkimuksesta voidaan huomata tavallisten helsinkiläisten vastustavan selvästi organisoituja lähidemokratian malleja, sillä mallit 4, 5 ja 6, joissa ei tarjota ”uusia lähidemokratiaelimiä”, saivat n. 63 % kannatuksen parhaina malleina. Malleissa 4 ja 5 lähiympäristön kehittämisen aloite on hallinnolla, jonka on ikään kuin tultava ”kentälle”, lisättävä avoimuuttaan ja herkistettävä toimintaansa alueen asukkaiden vaatimuksille. Kuntalaiset kannattivat vähiten malleja 2 ja 3, joissa lähidemokratiaelimen kokoonpanon valitsevat poliittiset puolueet tai kansalaisjärjestöt. Toimikuntien jäsenet puolestaan kannattivat kansalaisia enemmän jonkinlaisen organisoidun ratkaisun lähidemokratiamalleja (Martikainen & Yrjölä 1984: 43.)

Vaikka tutkimus on selkeästi vanhin käyttämäni aineistoista, voidaan siitäkin huomata tavallisten kansalaisten vastustus poliittisia toimielimiä kohtaan. Tämä on tullut ilmi myös uudemmissa tutkimuksissa. Kaupunginosavaltuustot saivat kuitenkin sekä alue-toimikuntien jäsenten että kansalaisten kannatuksen, mikä on samansuuntainen tulos kuin Paikallisen kehittämisen ja lähidemokratian hankeraportissa (2014), jossa kunnanosahallintoa pidettiin eniten tärkeimpänä kehitettävänä lähidemokratian päätöksentekomallina (Taulukko 9).

Petra Sneekin (2010) Kansan Uutisten artikkelissa haastatellun projektipäällikkö Lauri Kuukasjärven mukaan lähidemokratia toimii huonosti, sillä siihen ei ole paneuduttu kunnolla. Kuukasjärven ja maakuntajohtaja Esa Halmeen mukaan demokratian ongelmana on, että se nojautuu kunnissa vain suoralla vaalilla valittavaan valtuustoon. Tällöin kansalaiset eivät voi vaikuttaa muihin toimielimiin valittaviin henkilöihin, jotka valitaan poliittisilla neuvotteluilla. Hän kannattaakin suoraa kansanvaalia myös paikallisedustajiston valitsemiseksi. Yhtenä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia parantavana tekijänä Kuukasjärvi näkee sähköisten vaikutusmahdollisuuksien, kuten sähköisten kuntalaiskyselyjen, lisäämisen.

Työ- ja elinkeinoministeriön (2014: 30) maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman mukaan vaikutusvaltaista lähidemokratiaa saadaan lisäämällä asukkaiden ja heidän muodostamiansa lähidemokratiayksiköiden valtaa. Näiden valtaa lisätään rakentamalla kunnallishallinnolle ja kansalaistoimijoille uusia yhteistyömuotoja, mikä tapahtuu kokeiluja sekä

toimivia lähidemokratiakokemuksia hyödyntäen. Myös kylä- ja kaupunginosatoiminnan, sekä Leader-toiminnan katsotaan hyödyttävän kuntien lähidemokratian toteutumista. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan on myös tärkeää välittää tietoa toimivista lähidemokratiamalleista poliittisille päätöksentekijöille, viranhaltijoille ja muille kunta- ja kansalaistoimijoille.

Metsälän ja Leinamon (2013: 126) mukaan kaupungin viranhaltijoiden ja kaupunginvaltuutettujen tulisi jalkautua kyliin paikkakuntalaisten ja mietteitä ja ottaa kokoontumistilaisuuksissa asukkaiden mielipiteet päätöksenteossa vakavasti huomioon. Tämä vähentäisi kaupungin ja maaseudun välistä vastakkainasettelua kunnissa, joissa on tehty kaupungin ja maaseutumaisen kunnan liitos. Erilaisten lähidemokratian muotojen ja mallien pohtimisen sijaan Metsälä ja Leinamo ehdottavat (2013: 126) voimavarojen keskittämistä maaseudun kehittämiseen. Ehdotus viittaisi mielestäni tutkielmassani aiemmin mainittuun tekemisen demokratiaan.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Demokratian ihannetta on tässä tutkielmassa mietitty monelta eri kantilta. Ajan saatossa yhteiskunnan vaikuttamiskeinot muuttuvat. Esimerkiksi deliberatiivisen demokratian eri muodot, kuten kansalaisraadit, ovat nykypäivän demokratiaa. Samalla perinteinen edustuksellinen demokratia on heikentymässä, sillä kansalaisten äänestysinto on laskusuunnassa. Äänestämällä ei koeta pystyttävän vaikuttamaan. Yhtenä demokratian haasteena ovat myös hallinnolliset uudistukset, jotka muuttavat esimerkiksi kuntarakennetta ja valtasuhteita. Suuremmat kunnat ja päätöksenteon keskittäminen ylipäättään suurempiin yksiköihin etäännyttävät usein ihmisiä päätöksenteosta, mikä luo tarvetta uusien vaikuttamiskanavien kehittämiseksi.

Määriteltäessä lähidemokratiaa voidaan huomata, että siihen liittyy usein alueperustainen näkökulma: ihmiset vaikuttavat ennen kaikkea oman alueensa asukkaina eivätkä niinkään poliitikkoina. Myös toimielinten jäsenet kokevat roolinsa olevan tällainen. Tämä ei tosin sulje politiikan mukanaoloa pois lähidemokratian toiminnasta, sillä moniin lähidemokratian toimielimiin valitaan jäsenet poliittisesti. Kuntatason alapuolella politiikka ei kuitenkaan nouse kovin keskeiseen rooliin, sillä ihmisten pääasiallisena huolena ovat arkiset haasteet, eivät ideologiset kysymykset. Lähidemokratiolla pyritään myös usein aktivoimaan ihmisiä, joiden kynnyksellä osallistumiseen on korkea. Osallistuminen on tässä avainsana, ja mahdollisimman monen ihmisen osallistuminen vaatii matalan kynnyksen osallistumiskanavia. Näin ollen paikallista kehittämistä ja lähidemokratiaa voidaan pitää lähes synonyymeinä. Molemmissa on kyse ruohonjuuritaso-osallistumisesta. Tutkielmassa mainittu tekemisen demokratia on myös käsitteenä hyvin lähellä kahden edellä mainitun kanssa.

Lähidemokratiaa toteuttavien toimielinten kirjo on Suomessa laaja ja niiden budjetit vaihtelevat suuresti. Vaikka toimielinten jäsenet katsovat budjetin vaikuttavan merkittävästi niiden toimintaan, ei suurikaan budjetti takaa toimivaa lähidemokratiaa ja toisaalta myös pienen budjetin toimielimet voivat olla toimivia käytäntöjä. Rahaa voidaan ohjata kehittämiskohteisiin, mutta toimivaa yhteistyötä kunnan ja kansalaisten välille sillä ei saa.

Keskustelukumppanuuteen perustuvia toimielimiä on monissa maaseutumaisissa kunnissa, erityisesti Lapissa. Tällaisilla toimielimillä ei ole virallista päätösvaltaa ja niiden budjetit ovat yleensä muutama tuhat euroa, jolloin niiden tärkein tehtävä on yleensä tiedottaminen. Siitäkin huolimatta esimerkiksi Suomussalmen kyläparlamenttia pidetään toimivana lähidemokratian toteuttajana. Vähäisestä taloudellisesta vaikutusvallastaan huolimatta jotkin toimielimet, kuten Paraisten lähipalvelulautakunnat, ovat pystyneet vaikuttamaan merkittävästi kunnan päätöksiin. Budjettivallan puuttuminen estää kuitenkin toimielimen mahdollisuudet alueen kehittämiseen. Huomattavaa on myös, että kaikkiin tässä tutkimuksessa mukana olleisiin keskustelukumppanuuteen perustuviin toimielimiin valitaan jäsenet kylien asukkaista, toisin sanoen ei-poliittisesti.

Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuuteen perustuvia toimielimiä on monissa kaupungeissa sekä joissakin maaseutumaisissa liitoskunnissa. Tällaisten toimielinten budjetti lasketaan usein kymmenissä tai sadoissa tuhansissa euroissa ja voi jopa ylittää miljoonan. Esimerkkejä on sekä toimivaksi koetuista, että epäonnistuneista toimielimistä. Jälkimmäisistä mainittakoon Nurmon ja Ylistaron aluelautakunnat, jotka lakkautettiin toimimattomina. Osassa jäsenet on valittu poliittisesti, osassa asukkaiden keskuudesta. Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuuteen perustuvat toimielimet keskittyvät usein alueen kehittämiseen, mutta vaikutusmahdollisuudet kunnan päätöksiin vaihtelevat. Yhtenä onnistuneimmista kokeiluista voidaan pitää Euran Kiukaisten aluelautakuntaa, sillä kaikki sen esitykset olivat menneet läpi Euran kunnanvaltuustossa. Haasteena voidaan pohtia, etäännyttävätkö poliittisin perustein valittavat toimielimet tavallisia kansalaisia päätöksenteosta.

Palvelukumppanuuteen perustuvat toimielimet eroavat vain hiukan suunnittelu- ja kehittämiskumppanuuteen perustuvista, sillä ainoana erona on oikeastaan se, että ne myös järjestävät alueen palveluita. Esimerkkejä näistä toimielimistä on vain muutama. Onnistuneimpana kokeiluna pidetään Yläkemijoen aluelautakuntaa, joka on taloudellisesti merkittävä toimija: sen budjetti on kaksi miljoonaa, vaikka alueella asuu vain noin 1000 asukasta. Myös Rovaniemen muille suuralueille perustettiin aluelautakunnat, joiden toimintaan oltiin pääosin tyytyväisiä. Huomattavasti pienemmällä budjetilla operoivat Mikkelin ja Sonkajärven lähidemokratiatoimielimet ovat tehtäviltään laajoja, mutta ei-

vät Yläkemijoen kaltaisia peruspalveluiden järjestäjiä. Peruspalveluiden sosiaalinen merkitys korostui etenkin Sukevalla ja Yläkemijoella, mikä on mielestäni hyvä peruste palvelukumppanuuden kokeilemiselle muissakin kunnissa.

Muista pohjoismaista mainittakoon kaupunginosalautakunnat, jotka ovat käytössä erityisesti suurkaupungeissa. Suomessa tällaisia kokeiluja ei ole juurikaan tehty, vaikka Vantaalla ja Oululla eräänlaiset lautakunnat ovatkin. Palvelukumppanuus on yleisintä Ruotsissa ja muunlaisen kumppanuuden muotoja esiintyi kaikissa pohjoismaissa.

Lähidemokratian kehittämiseen liittyen suurin ongelma näyttäisi olevan kommunikaatio ja tiedon kulku. Tämä nousi esille melkein kaikissa tarkastelemisiani lähidemokratiatutkimuksissa. Ongelmia on niin kunnan ja toimielimen kuin toimielinten ja asukkaiden välisessä tiedonkulussa. Kunnan viranhaltijat eivät aina arvosta lähidemokratiaelimen toimintaa, eivätkä asukkaat tai kunnanvaltuutetut ole läheskään aina edes tietoisia lähidemokratian toimielimestä vaikutuskanavana. Yksi tärkeimmistä lähidemokratian kehittämiskohteista on mielestäni matalan kynnyksen osallistumiskanavien lisääminen, mikä tuli ilmi monissa tutkimuksissa. Toinen suuri ongelma oli todellisen vaikutusvallan puuttuminen, mikä tosin oli hyvin odotettu tutkimustulos. Näyttäisi siltä, että todelliseen vaikuttamiseen kykeneviä toimielimiä on edelleen harvassa.

Kokonaisuudessaan lähidemokratiaa toteuttavien toimielinten onnistumiseen tai epäonnistumiseen vaikuttavia tekijöitä on useita ja jokainen tapaus on omanlaisensa. Kuntaliitostokunnissa yhtenä tärkeänä tekijänä näyttäisi olevan yhdistymissopimus: onnistuneella yhdistymissopimuksella voidaan taata palvelut ja/tai toimiva lähidemokratia. Henkilösuhteiden merkitystä ei myöskään voi aliarvioida. On selvää, että lähidemokratiaa toteuttamassa olevien ihmisten keskinäinen luottamus on kaikki kaikessa.

Erilaisiin lähidemokratiamalleihin liittyy myös useita haastavia kysymyksiä. Ovatko kunnallis- ja muut poliitikot valmiita delegeoimaan valtaa lähidemokratiaelimille tai jakamaan rahaa toimielimille? Aluelautakuntamalliin liittyy kysymys siitä, kuinka laajasti se vastaisi palvelujen järjestämisestä. Rovaniemellä aluelautakuntamalliin oltiin pääosin tyytyväisiä, mutta toisaalta sitä pidettiin kalliina. Voisi siis sanoa, että palveluista laajas-

ti vastaava aluelautakunta on lähes sama kuin keksisi kunnan idean uudelleen. Erityisesti tavalliset kuntalaiset haluavat ei-poliittisia toimielimiä, mutta haasteena on löytää riittävästi vapaaehtoisia kaupunkilais- tai kyläaktiiveja mukaan kehittämistoimintaan. Kuntaliitoskunnissa, joissa maaseutumainen kunta on liitetty keskuskaupunkiin, korostuu usein kaupungin ja maaseudun vastakkainasettelu, jos kaupungin viranhaltijat eivät tunne maaseudun olosuhteita tarpeeksi hyvin. Poliitikko ja raha tuntuvat myös kulkevan käsi kädessä, eli kärjistetyksi: mitä suurempi on toimielimen budjetti, sen todennäköisemmin jäsenten valintaan vaikuttavat poliittiset seikat. Poikkeuksena Yläkemijoen aluelautakunta, joka on epäpoliittinen toimielin ja josta on puhuttu onnistuneimpana suomalaisena lähidemokratiakokeiluna. Lisäksi toimielinten on ratkaistava suhteensa muihin paikallisiin organisaatioihin, kuten kyläyhdistyksiin. Miten järjestää tehtävät niin, ettei tule päällekkäisyyksiä?

Keskimääräisen kuntakoon kasvaminen ja päätöksenteon keskittäminen on trendi, jonka voi odottaa jatkuvan. Kuten todettua, suuremmissa kunnissa on suurempi riski, että ihmiset etäännyvät päätöksentekijöistä. Ihmisten tarve oman lähiympäristönsä kehittämiseksi ei silti häviä. Kokemuksista voidaan huomata, että toimielimet ovat lähidemokratialle vaihtoehto, joka ei useinkaan ole osoittautunut toimivaksi. Jos päätöksentekoa keskitetään, vahvistetaan samalla myös paikkaperustaisen kehittämisen ja paikallisyhteisöistä lähtevän lähidemokratian tarvetta tulevaisuudessa. Oma kysymyksensä on kuitenkin se, täyttävätkö tätä demokratian tarvetta parhaiten viralliset toimielimet vai muut paikallisorganisaatiot.

LÄHDELUETTELO

- Alueuudistuksen internet-sivut (2016). Maakuntauudistus. Saatavissa 6.11.2016:
<http://alueuudistus.fi/maakuntauudistus/hallituksen-linjaukset>
- Backa, Peter (2013). Demokratin, makteliten och massan. Teoksessa: Uuden lähidemokratian aika, 31–45. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 2/13. Toimittanut Mari Kattilakoski & Peter Backa.
- Bengtsson, Åsa & Mikko Mattila (2009). Direct Democracy and its critics: Support for Direct Democracy and ‘Stealth’ Democracy in Finland. *West European politics* 39:6, 1031–1048.
- Bäcklund, Pia & Vesa Kanninen (2015). Valtaistetut asukkaat. Englannin naapurustosuunnittelu ja asuinalueperustaisten osallistumiskäytäntöjen haasteet. *Alue ja ympäristö* 1/2015, 4–16.
- Drechsler, Wolfgang (2013). Coercive Municipal Amalgamation Today: With Illustrations from Estonia. *Halduskultuur – Administrative Culture* 14, 158–165.
- Dryzek, John (2000). *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics Contestations*. New York. Oxford University Press.
- Gren, Maria (2009). Kan kommuner lära av varandra över Kvarken? Exemplen kommundelsnämnder och kommunsamarbete. *Statsvetenskapliga institutionen*, Umeå Universitet.
- Heikkilä, Matti (2012). Seinäjoen lähidemokratian ideaalimallin kehittäminen. Julkaisematon aluetieteen pro gradu -tutkielma. Vaasan tiedekirjasto Tritonia.
- Hirsjärvi, Sirkka & Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2009). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki. Tammi.

- Häikiö, Liisa (2000). Osallisuus kylässä. Herrojen herkkua vai jokapäiväistä leipää? *Housing & Environment* n:o 9, 2000. Asumisen ja ympäristön tutkimuksen vuosikirja. Tampereen yliopisto.
- Isomaa, Minna (2012). Osallistummeko, vaikutammeko? Kiukaisten aluetoimikunta lähidemokratian toteuttajana. Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun pro gradu -tutkielma. Saatavissa 21.10.2015: <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/83310/gradu05711.pdf?sequence=1>.
- Jäppinen, Tuula. & Sini Sallinen (2012). Kuntalainen palveluiden kehittäjänä. Suomen kuntaliitto. Saatavissa 25.4.2016: http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2762.
- Kahila, Petri (2016). Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 25/2016, 59–72.
- Katajamäki, Hannu (2013). Toimivaltaisen kunnan osademokratian aika. Teoksessa: Uuden lähidemokratian aika, 13–22. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 2/13. Toimittanut Mari Kattilakoski & Peter Backa.
- Kettunen, Pekka (2004). Osallistua vai vaikuttaa? Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro, 39. Pole-Kuntatieto Oy.
- Kettunen, Pekka & Michael Kull (2016). Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 25/2016, 73–86.
- Kuisma, Juha (2013). Tekemisen demokratia on tulossa. Teoksessa: Uuden lähidemokratian aika, 59–66. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 2/13. Toimittanut Mari Kattilakoski & Peter Backa.

- Kurkela, Kaisa (2013). Kunnan itsehallinnollinen asema ja kuntaliitos. Tapaustutkimus Hämeenlinnan vuoden 2009 monikuntaliitoksesta. Tampereen yliopiston valtiopöytäkirjat -tutkielma. Saatavissa 12.9.2016: <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/84457/gradu06634.pdf?sequence=1>.
- Lapin Kansa (2015). Arkista aherrusta ilman pönötystä. Pääkirjoitus. Saatavissa 25.9.2016: <http://www.lapinkansa.fi/paakirjoitukset/arkista-aherrusta-ilman-ponotysta/>.
- Lapin Kansa (2016). Lähidemokratia vaarassa. Pääkirjoitus. Saatavissa 16.10.2016: <http://www.lapinkansa.fi/paakirjoitukset/lahidemokratia-vaarassa/>.
- Launonen, Antti (2014). Lähidemokratia on väkää. Savon Sanomat 26.1.2014.
- Leighninger, Matt (2008). The Promise and Challenge of Neighborhood Democracy: Lessons from the intersection of government and community. Saatavissa 20.10.2015: <http://www.aascu.org/uploadedFiles/AASCU/Content/Home/AmericanDemocracyProject/PromiseDemocracy.pdf>.
- Linna, Tapio (1993). Kestävä kehitys ja lähidemokratia Suomessa. Helsingin yliopiston maantieteen laitos.
- Lowndes Vivien & Helen Sullivan (2008). How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance. *Public Administration* 86:1. s. 53–74.
- Lähidemokratiatoimikunnan komiteamietintö (1982). Helsinki. Oikeusministeriö.
- Martikainen, Tuomo & Risto Yrjönen (1984). Lähidemokratia kunnallishallinnossa. Tutkimus Helsingin kaupungin aluetoimikuntakokeilusta ja lähidemokratian eräistä kehittämisedellytyksistä. Helsingin kaupunki.

- Metsälä, Riia & Kari Leinamo (2013). Lähidemokratiaa etsimässä. Korpilahtelaisten, lammilaisten ja alastarolaisten vaikutusmahdollisuudet kuntaliitoksen jälkeen. Vaasa. Levon-instituutti.
- Nieminen, Kalle (2010). Kyläparlamentit osallistumisen ja suoran vaikuttamisen kanavina. Oulun yliopisto. Kajaanin kehittämiskeskus. Saatavissa 18.4.2016: http://www.pohjoissavonkylat.fi/File/Nieminen_Kalle_2010_Kyl%C3%A4parlamentit_osallistumisen_ja_suoran_vaikuttamisen_kanavina.pdf?rnd=14231198-02.
- Oikeusministeriö (2015). Demokratiaindikaattorit 2015. Selvityksiä ja ohjeita 56/2015. Helsinki. Oikeusministeriö.
- Paikallisen kehittämisen ja lähidemokratian hankeraportti (2014). Diakonia-ammattikorkeakoulu. Saatavissa 17.11.2016: http://www.kuuma.fi/files-/2010/Lahidemokratiahanke-_loppu-raportti_06_pieni.pdf.
- Painter, Joe; Alex Jeffrey (2009). Political Geography. Second edition. Los Angeles. Sage Publications.
- Penders, Elisa (2014). Lähipalveluiden merkityksen ymmärtää silloin, kun se puuttuu: Kuntalaisten kokemuksia lähipalveluista aluelautakuntien käynnistysprosessissa. Lapin yliopiston pro gradu -tutkielma. Saatavissa 11.11.2015: <https://-lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/60941/Penders.Elisa.pdf?sequence=2>.
- Pihlaja, Ritva (2010). Rovaniemen uusi alueellinen lähidemokratiamalli. Matkaraportti Rovaniemeltä. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. Saatavissa 11.11.2015: http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/2055/Rovaniemen_uusi_lahidemokratiamalli.pdf.

- Pihlaja, Ritva (2013). Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Luentodiat. Saatavissa 28.4.2016: http://tampereenseutu-fi-bin.aldone.fi/@Bin/cb8283144-bc8ad56e4c059464f0c9860/1461846230/application/pdf/2759974/Ritva_Pihlaja.pdf.
- Pihlaja, Ritva & Aaro Harju (2013). Demokratia ei vahvistu hirttäytymällä vanhaan. Deliberatiivisen demokratian instituutti. Saatavissa 26.11.2015: <http://www.deliberaatio.org/~delibero/wordpress/?p=431>.
- Pihlaja, Ritva & Siv Sandberg (2012). Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriö. Saatavissa 19.10.2015: <http://vm.fi/documents/10623/1107144/Alueellista+demokratiaa++L%C3%A4hidemokratian+toimintamallit+Suomen.pdf/597e319d-32b2-4f35-8f0b-5bafb640-20f4>.
- Piipari-Huovila, Saira (2012). Alueelliset toimielimet kuntaliitoksissa lähidemokratian toteuttajina. Tampereen yliopiston kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma. Saatavissa 23.11.2015: http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2012/20121108-gradu/Gradu_Saira%20Piipari-Huovila.pdf.
- Rahikka-Räsänen Niina & Sanna Ryynänen (2014). Osallistuminen ja osallisuus lähidemokratiassa. Suomen Setlementtiliitto. Itä-Suomen yliopisto. Saatavissa 26.11.2015: http://setlementti-fi-bin.directo.fi/@Bin/4db87bfddc245dd9ea748fd9aa922639/1448545089/application/pdf/516745/Rahikka_Ryynanen2014.%20Osallistuminen%20ja%20osallisuus%20I%C3%A4hidemokratiassa%20-tutkimusraportti.pdf.
- Rickardsson, Robin (2010). En stärkt när demokrati? -En utvärdering av Trelleborgs kommuns försök med att stärka den lokala demokratin. Lunds universitets statsvetenskapliga institutionen. Saatavissa 25.4.2016: <http://lup.lub.lu.se/luur/-download?func=downloadFile&recordOid=1608254&fileOid=1612672>.

- Rinne-Koski, Katja; Antti Saartenoja, Manu Rantanen & Sami Tantarimäki (2012). Kuntaliitos ja maaseutualueiden asukasosallistuminen Kouvolan, Salon ja Seinäjoen kaupungeissa. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti. Raportteja 79.
- Ryynänen, Aimo & Christa Salovaara (2002). Kokeilusta käytännöksi – Osallistumishankkeen selonteon taustaraportti. Helsinki. Sisäasiainministeriö.
- Salminen, Ari (2010). Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyypeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasan yliopisto. Saatavissa 6.10.2015: http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-349-3.pdf.
- Sneck, Petra (2010). Lähidemokratia toimii huonosti uusissa kunnissa. Kansan uutiset 20.7.2010.
- Ståhlberg, Krister (1979). Närdemokrati. –en framtidsvy. Tammisaari. Ekenäs tryckeri Aktiebolag.
- Ståhlberg, Krister & Harald Baldersheim (1999). Making local democracy work. An evaluation of the Hämeenlinna model. Turku. Åbo akademis Tryckeri.
- Setälä, Maija (2003). Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Helsinki. Gaudeamus.
- Sutela, Marja (2000). Suora kansanvalta kunnassa: Oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana. Helsinki. Lakimiesliiton kustannus.
- Tykkyläinen, Saira (2015). Deliberatiivinen demokratia: John. S. Dryzek. Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali. Jyväskylän yliopisto. Saatavissa 27.11.2015: <http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/deliberatiivinen-demokratia-john-s-dryzek>.

- Työ- ja elinkeinoministeriö (2014). Mahdollisuuksien maaseutu – Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2014–2020. Maaseutupoliitiikan yhteistyöryhmä YTR. Saatavissa 27.11.2015: https://www.tem.fi/files/38800/Mahdollisuuksien_maaseutu_Maaseutupoliittinen_kokonaisuohjelma_2014-2020.pdf.
- Vakkala, Hanna & Jaana Leinonen & Timo Aarrevaara (2016). Arviointitutkimus aluelautakuntien kokeilusta ja Yläkemijoen aluelautakunnan toiminnasta Rovaniemellä. Lapin yliopisto. Saatavissa 19.9.2016: <http://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=d379829e-1118-4963-80b8-cc01c6e9a58d>.
- Valtiovarainministeriö (2012). Yhteenvedo Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitystä koskevista lausunnoista. Kuntalakia valmisteleva työryhmä. Saatavissa 25.2.2016: http://vm.fi/documents/10623/357692/3%20Yhteenvedo_Kunnallishallinnon_rakennetyoeryhmaen_selvitystae_koskevista_lausunnoista_22_5_-2012B.pdf/388c7d85-8dbc-4b02-aa5e-f79661bc3c53.
- Vartiainen Pirkko & Harri Raisio (2011). Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen. Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa. Saatavissa 17.11.2016: http://shop.kunnat.net-/product-_details-.php?p=2636.
- Wiberg, Matti (2005). Valta kunnassa. Kunnallisan kehittämässätiön Polemia-sarjan julkaisuja nro 58. Pole-Kuntatieto Oy.
- Wright, Erik. (2012). Transforming capitalism through real utopias. *American Sociological Review* 78:1, 1-25.
- Yläkemijoen internet-sivut (2016). Aluelautakunta. Saatavissa 19.9.2016: <http://www.ylakemijoki.fi/index.php/aluelautakunta>.