

Voivatko kunnat ratkaista demokratian kriisin?

30.5.2022 / Kaisa Kurkela / Artikkelit, Studia Generalia: Demokratiatutkimus / demokratia, kuntahallinto, osallistuva budjetointi, yhteiskuntaluokat / 5 minuutiksi luettavaa



Kunnilta odotetaan yhä enemmän toimia sen eteen, että kansalaiset pääsisivät laajemmin mukaan päätöksentekoon. Niillä voikin olla merkittävä rooli demokratian kriisin selättämisessä, mutta tähän rooliin liittyy myös rajoitteita ja haasteita.

Muutosten ja murrosten leimaamassa nykypäivässä yksi keskeinen ja huolestuttava kehityskulku on **demokratian kriisikehitys**. Kriisillä on monia seurauksia, mutta selkeimmin se näkyy madaltuneina äänestysprosentteina viime vuosien vaaleissa.

Esimerkiksi kaikkien aikojen ensimmäisissä aluevaaleissa vuonna 2022 äänestysinnostus jäi huolestuttavan matalaksi: 47,5 prosenttiin. Myöskään kuntavaalit vuonna 2021 eivät saavuttaneet suurta kiinnostusta: vain 55,1 prosenttia äänioikeutetuista käytti ääntään.

Kun ilmiötä **tarkastelee syvemmin**, voi huomata muitakin kehityskulkuja, joista on syytä olla huolissaan. Niitä ovat esimerkiksi kasvava tyytymättömyys ja suomalaisten epäluottamus poliittiseen järjestelmään, mielipiteiden polarisoituminen, disinformaation lisääntyminen sekä äänestämisen eriytyminen.

Tutkimuksissa on havaittu, että esimerkiksi nuorten, pienituloisten ja matalasti koulutettujen äänestysaktiivisuus on matalaa verrattuna ikääntyneiden, hyvätuloisten ja korkeasti koulutettujen äänestysaktiivisuuteen. Nämä kehityskulut herättävät huolen vallan keskittymisestä yhä pienemmälle ja vauraammalle joukolle – ja yleisemmin pelon siitä, että kansalaisten yhteys päätöksentekoon on yhä ohuempi.

Kunnat ja osallistuva demokratia

Kunnat ovat kansalaisia lähinnä oleva hallinnon taso. Kuntien asema on suomalaisessa yhteiskunnassa erityisen vahva niiden itsehallinnollisen aseman ja laajan tehtävän vuoksi. Siksi myös demokratian kriisi ja siihen liittyvät edustuksellisen demokratian haasteet näyttäytyvät vahvana kunnissa.

Samalla kunnilla on kuitenkin mahdollisuuksia kehittää toimintatapoja, jotka edistävät ja tukevat demokratiaa. Ne voivat olla mukana keksimässä tapoja, joiden avulla voidaan vastata demokratian ongelmiin.

*Osallistuvan demokratian hengessä Suomen **kuntalaki velvoittaa kuntia järjestämään asukkailleen mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon muutenkin kuin vaaleissa.***

Osallistuvan demokratian moninaiset muodot on nähty keinona vastata demokratian kriisiin sekä laajentaa ja monipuolistaa julkiseen päätöksentekoon osallistuvien kansalaisten joukkoa. Osallistuvan demokratian tehtävinä nähdään demokraattisten kansalaistaitojen kehittäminen (engl. *educative function*), kansalaisten yhteenkuuluvuuden tunteen vahvistaminen suhteessa yhteisöön (*integrative function*) sekä tehtyjen päätösten legitimitetin vahvistaminen.

Osallistuvan demokratian hengessä Suomen **kuntalaki velvoittaa kuntia** järjestämään asukkailleen mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon muutenkin kuin vaaleissa. Samalla

velvoitteita on asetettu myös esimerkiksi **nuorisolain** ja **maankäyttö- ja rakennuslain** kautta.

Monet kunnat ovat näin ollen ottaneet käyttöön erilaisia osallistumisen kanavia ja menetelmiä, joista mainittakoon esimerkiksi kansalaisraadit, sähköiset osallistumisen tavat, työpajat ja asukasfoorumit.

Kiinnittääkseen osallistumisen vahvemmin osaksi hallintoaan monet kunnat ovat myös rakentaneet erilaisia **osallisuusohjelmia- ja malleja**. Ne ohjaavat organisaation eri tasoja osallistumisen järjestämisessä ja osoittavat resursseja osallistumisen kehittämiseksi ja toteuttamiselle. Nämä mallit ja ohjelmat ylittävät selkeästi lain vähimmäisvaatimukset.

Moni kunta on viime vuosina ottanut osallistuvan budjetoinnin käyttöön.

Erityisesti osallistuva budjetointi on herättänyt kunnissa innostusta, ja siitä on keskusteltu melko vilkkaasti. Osallistuvassa budjetoinnissa otetaan kansalaiset mukaan verovarojen käyttöön. Käytännössä kyse on usein tietystä rahasummasta, jonka käytöstä kansalaiset saavat päättää. Moni kunta on viime vuosina **ottanut osallistuvan budjetoinnin käyttöön**: esimerkiksi Helsinki liittyi joukkoon vuonna 2018 Suomen mittakaavassa verrattain suurella 4,4 miljoonan euron budjetilla.

Osallistuvaa budjetointia on kuitenkin paitsi hehkutettu, myös tarkasteltu kriittisesti tutkijoiden ja muiden toimijoiden parissa. Tutkijat ovat nostaneet esiin sen **resurssi-intensiivistä** luonnetta ja pohtineet sen todellisia **mahdollisuuksia toteuttaa tasavertaisia osallisuusmahdollisuuksia**.

Kuten edustuksellisen demokratian, myös osallistuvan budjetoinnin kaltaisten osallistuvan demokratian kanavien haaste on osallistaa tasavertaisesti ja saattaa kuuluviin myös hiljaisempien ryhmien ääni.

Kunnat ja osallistuvan demokratian edistämisen rajat

Edellä mainittuja osallistumisen tapoja voidaan kuvata institutionaalis-organisatorisiksi osallisuuden tavoiksi. Tämä tarkoittaa sitä, että osallistuminen kiinnittyy kunnan hallintoon tavalla tai toisella ja on lähtöisin hallinnosta.

On kuitenkin huomioitava, että kuntien järjestämän osallistumisen lisäksi kunta toimii myös paikkana kansalaisista ja yhteisöistä nousevalle aktiivisuudelle ja yhteisöllisyydelle. Tämä

kansalaisyhteiskunnasta nouseva aktiivisuus on tärkeä osallistumisen tapa, ja kunnilla on roolin mahdollistamisessa.

Keskeistä on tarkastella kuntien mahdollisuuksia edistää osallistumista ja näin myös demokratiaa. Innostuksesta huolimatta kunnilla on todellisuudessa rajalliset mahdollisuudet edistää osallisuutta ja rikastaa demokratiaa.

Tampereen yliopiston tutkijatohtori **Anni Jäntin** kanssa toteuttamassani tutkimuksessa havaitsimme, että kuntalaisten osallistumishalukkuuteen vaikuttaa hyvin erilaiset tekijät, joista osaan kunta voi vaikuttaa hyvin suoraviivaisesti, mutta osaan puolestaan hyvin rajallisesti.

Innostuksesta huolimatta kunnilla on todellisuudessa rajalliset mahdollisuudet edistää osallisuutta ja rikastaa demokratiaa.

Nämä tutkimuksessa esiin nousseet yhteiskunnalliset tekijät liittyvät yhteiskunnalliseen ilmapiiriin sekä poliittiseen järjestelmään kohdistuvaan luottamukseen ja tyytyväisyyteen. Yhteiskunnassa selkeämmin näkyvä vihapuhe on kuvaava esimerkki tekijästä, joka voi estää kansalaisen osallistumishalukkuutta kunnan asioihin. Tämän kaltaisiin tekijöihin kunnan on vaikea vaikuttaa suoraviivaisesti ja näin ollen kuntien mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnallisiin tekijöihin ovat rajalliset.

Henkilökohtaisiin tai henkilökohtaisiksi koettuihin tekijöihin liittyvät kuntalaisten kyvyt ja taidot, henkilökohtaiset resurssit sekä omat mieltymykset koskien osallistumisen tapoja. Vaikka henkilökohtaisiin tekijöihin kunnat voivat vaikuttaa vain rajallisesti, niihin voidaan kuitenkin pyrkiä vaikuttamaan esimerkiksi koulutuksen ja muiden kuntapalveluiden kautta.

Tutkimuksemme kolmannen kategorian muodostavat instrumentaalit-prosessuaaliset tekijät, eli toisin sanoen erilaiset kanavat kuntalaisten osallistumisen vahvistamiseksi sekä näiden kanavien toimivuus ja vaikuttavuus. Näihin tekijöihin kunta voi hyvin laajasti vaikuttaa – ja näyttääkin siltä, että juuri niiden kehittämisessä kunnat ovat laajalti kunnostautuneet viime vuosina.

Osallistuva demokratia kunnan hallinnan kysymyksenä

Tutkimuksemme keskeinen huomio on, että pelkästään osallistumisen kanavien kehittämisellä ei voida ratkaista osallistumisen haasteita. Tästä huolimatta osallistumisen kehittämisen

parissa tehty työ ei missään tapauksessa ole hyödytöntä demokratian edistämisen näkökulmasta.

Tutkimuksessa korostuu yhtä lailla toimivien ja laadukkaiden osallistumisen kanavien mahdollisuudet parantaa kunnan osallistumiskulttuuria ja osallistumisen ilmapiiriä yhteiskunnallisesti.

Kuntatasolla laadukkaasti toteutetun kansalaisten osallistumisen kautta voidaan siis lisätä luottamusta paitsi kuntaan itseensä, myös laajemmin yhteiskuntaan ja julkiseen hallintoon. Kaiken kaikkiaan osallistumisen edistäminen tulisi ymmärtää [tutkimuksemme valossa laajana yhteiskunnallisena kysymyksenä](#), jossa osallistumisen kanavat ovat vain jäävuoren huippu.

Tutkimuksemme keskeinen huomio on, että pelkästään osallistumisen kanavien kehittämisellä ei voida ratkaista osallistumisen haasteita.

Osallistumisen edistäminen tulisi kiinnittää vahvemmin kunnan johtamiseen, hallintaan ja toimintaan. Osana Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän arviointia [tutkijaryhmämme tarkasteli kaupungin osallisuus- ja vuorovaikutusmallia](#). Arvioinnissa havaitsimme, että osallistumisen kiinnittymiseksi osaksi kunnan johtamista ja perustyötä, tarvitaan laajaa yhteistä dialogia osallistumisen merkityksistä, osallistumisen nostamista johtamisen keskiöön sekä huomion kiinnittämistä osallistumisen keinojen inklusiivisuuteen ja organisatoriseen kuormittavuuteen.

Arviointimme valossa osallistumisen edistäminen paikantuu organisaatiossa kolmelle eri tasolle. Ensimmäisenä on tavoitteiden ja asenteiden taso. Toiseksi se ilmenee instrumentaalis-prosessuaalisella tasolla, joka tarkoittaa esimerkiksi osallistumisen järjestämiseen käytettäviä resursseja ja osallistumisen eri keinoja, mutta myös sen järjestämistä ja johtamista koskevia vastuita ja työnjakoa organisaatiossa.

Kolmanneksi osallistumisen edistäminen paikantuu yhteiskunnallisten, poliittisten ja hallinnollisten tarpeiden yhteensovittamisen tasolle. Kyse on tällöin esimerkiksi yhteiskunnallisesta keskustelusta kumpuavasta osallistumisen oikeutuksesta sekä johdon ja politiikan tuesta.

Onko kunnista lopulta demokratian kriisin ratkaisijoiksi?

Nyt kun olen pohtinyt kuntien mahdollisuuksia edistää osallistumista ja demokratiaa, on syytä vielä palata otsikon kysymyksen äärelle. Voivatko kunnat ratkaista demokratian kriisin? Tuskinpa kunnat siihen yksin pystyvät, mutta kunnilla ja paikallistasolla on eittämättä merkittävä rooli demokratian kriisin selättämisessä.

Kunnilla on sellaisia mahdollisuuksia, joita muilla hallinnon tasoilla ei suomalaisessa yhteiskunnassa ole.

Keskeistä olisi ymmärtää demokratian edistäjän rooli kunnissa ja niiden johtamisessa. Kunnilla on nimittäin sellaisia mahdollisuuksia, joita muilla hallinnon tasoilla ei suomalaisessa yhteiskunnassa ole. Kunnat ovat hallinnon tasoista lähinnä kansalaisia ja heidän arkeaan.

Kunnat voivat siis ratkoa demokratian kriisiä ruohonjuuritasolla ja pyrkiä näin edistämään keskeisiä osallistuvan demokratian arvoja ja tavoitteita, kuten tasavertaisia ja oikeudenmukaisia osallistumismahdollisuuksia. Paitsi kuntien roolin ymmärtäminen, tärkeää on myös demokratian kriisin tunnistaminen yhteiskuntamme keskeisenä kehityskulkuna sekä jaettu ymmärrys demokratian edistämisen tarpeellisuudesta.

Kaisa Kurkela on kunta- ja aluejohtamisen väitöskirjatutkija Tampereen yliopistossa.

Artikkeli on osa [Studia Generalia: Demokratiatutkimus -juttusarjaa](#).

[← Edellinen Artikkeli](#)

[Seuraava Artikkeli →](#)
