

Osallistuminen julkishallinnon legitimiteettikysymyksenä

Anni Jäntti, Jenni Airaksinen ja Arto Haveri

Johdanto: uuden hallinnontason perustaminen osallistumisen näkökulmasta

Suomalaiselle yhteiskunnalle on kunnallishallinnon luomisesta, vuodesta 1865, saakka ollut ominaista kansanvaltaisen paikallishallinnon yksitasoisuus: paikallista itsehallintoa on toteutettu kuntien kautta. Kuntia suurempaa väestöpohjaa edellyttävissä tehtävissä (esimerkiksi erikoissairaanhoido, palo- ja pelastustoimi) kunnat ovat tehneet yhteistyötä muiden kuntien kanssa, joko vapaaehtoisesti tai valtion ohjaamana. Yhteistyömuotoina ovat olleet kuntayhtymä tai vastuukuntamalli, joiden hallintoon kunnat ovat valinneet edustajansa.

Yksitasoisessa paikallishallintojärjestelmässään Suomi näyttäytyy julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen laajuuden näkökulmasta varsin poikkeuksellisenä eurooppalaisittain tarkasteltuna. Suurimmassa osassa Euroopan maista julkisista tehtävistä huolehtii kuntien lisäksi yksi tai kaksi alueellisen itsehallinnon tasoa, ja näin on erityisesti silloin, kun paikallistasolla on laaja vastuu julkisista palveluista. Suomen lisäksi yksitasoisen vaaleilla valitun paikallishallinnon maihin luokitellaan Baltian maat, Bulgaria, Irlanti, Kypros, Luxemburg, Malta ja Portugali. (Sandberg 2016, 22, 24–25.) Valmisteilla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakuntaudistuksen myötä Suomeen on syntyvässä uusi kansanvaltainen hallinnontaso valtion ja kuntien välille. Maakuntaudistuksen toteutuessa Suomi siirtyy siis lähemmäksi yleisempää eurooppalaista monitasoista paikallista itsehallintoa. Uusi tilanne aiheuttaa muutoksia myös kansalaisten osallistumiseen. Olemme kiinnostuneita siitä, *minkälaisia vaikutuksia uuden institutionaalisen hallintotason luomisella on*

kansalaisten osallistumiseen. Rajaamme osallistumisen tarkoittamaan institutionaalista osallistumista, jota tarkastelemme sekä maakuntatason että kuntatason kysymyksenä. Osallistumisen institutionaalisuudella viittaamme sekä niihin säänneltyihin prosesseihin, joiden myötä osallistuminen tapahtuu että siihen määriteltyyn ja tässä tapauksessa vankkaan asemaan, johon luottamushenkilöt äänestysprosessissa valitaan. (Pihlaja & Sandberg 2012, 21–22.)

Tarkastelemme osallistumista uusissa hallintorakenteissa Kainuun hallintokokeiluun liittyvien kokemusten kautta. Kainuun maakunnassa toteutettiin vuosina 2005–2012 Kainuun hallintokokeilulakiin (343/2003) perustuva kokeilu, jossa kuntien vastuulla olleet sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät sekä toisen asteen koulutus (lukiot ja ammatillinen koulutus) siirrettiin kunnilta maakunta-kuntayhtymän vastuulle. Kuntayhtymä huolehti myös maakunnan liitolle kuuluvista ja valtion aluehallinnon aluekehitystehtävistä. Kokeilussa maakunnalle annettiin itsehallinnollinen asema, eli maakunnan alueelle luotiin kaksitasoinen paikallishallintojärjestelmä. Ylintä päätösvalta maakunnan vastuulle kuuluvissa tehtävissä käytti kainuulaisten suorilla vaaleilla valitsema maakuntavaltuusto.

Vuonna 2017 valmisteilla oleva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jonka on tarkoitus perustua 18 maakuntaan, on logiikaltaan hyvin samankaltainen kuin Kainuun hallintokokeilu. Siinäkin sosiaali- ja terveydenhuolto on tarkoitus siirtää kunnilta monialaisille maakunnille. Päätösvaltaa maakunnissa tulee käyttämään maakuntatasolla suorilla vaaleilla valittava valtuusto. Suomalainen hallintojärjestelmä on siis muuttumassa varsin radikaalisti, kun yksitasoinen paikallishallinto korvautuu monitasohallinnolla kaksitasoiseen kansanvaltaiseen paikallishallintojärjestelmään siirtymisen myötä (vrt. myös Kanninen & Bäcklund tässä teoksessa).

Tarkastelemme kansalaisten osallistumista tilanteessa, jota kehystää uudenlaisen alueellisen hallintotason luominen. Tehtävän rajaaminen koskettamaan institutionaalista osallistumista rajaa tarkastelumme ulkopuolelle useita tärkeitä ja merkityksellisiä vaikuttamisen ja osallistumisen tapoja, kuten suora kansalaisosallistuminen ja muut virallisen järjestelmän ulkopuolella toimivat asukkaiden verkostot ja ryhmittymät (ks. esim. Rättilä & Rinne; Mäenpää ym. tässä teoksessa). Tarkastelumme siis kohdistuu virallisiin hallintorakenteisiin

ja niiden puitteissa tapahtuvaan institutionaaliseen, voisi jopa sanoa, hallinto-
lähtöiseen kansalaisosallistumiseen ja käsityksiin siitä. Hyödynnämme insti-
tutionaalisen osallistumisen tarkastelussa kehyksenä legitimitetin käsitettä.
Legitimiteettiä tarvitaan, jotta hallintorakenteella olisi mahdollisuuksia toi-
mia. Sen lähteinä toimivat moninaiset elementit aina lainsäädännöstä muiden
hallintotasojen hyväksyntään.

Analysoimme tilastokeskuksen vaalitulastoja sekä Kainuun hallintokokei-
lun arviointitutkimuksen yhteydessä kerättyä kysely- ja haastatteluaineistoa.
Kansalaisten mielipiteitä maakunnallisesta päätöksenteosta ja osallistumisesta
on selvitetty osana Kainuun hallintokokeilun arviointitutkimusta vuonna
2009 tehdyllä kyselyllä, johon vastasi 977 kainuulaista (vastausprosentti 47,9).
Vertailuaineistona hyödynnetään vuonna 2008 tehtyä reilun 13000 vastaajan
Arttu-kuntalaiskyselyä. Haastatteluaineisto koostuu vuonna 2009 tehdyistä
maakunnan johtavien viranhaltijoiden haastatteluista, joita tehtiin 11.

Olemme jakaneet osallistumisen empiirisen tarkastelun neljään osaan.
Ensiksi luomme katsauksen siihen, minkälaisissa rakenteissa maakuntatason
osallistuminen tapahtuu. Toiseksi analysoimme kainuulaisten äänestysakti-
viisuutta maakunta- ja kunnallisvaaleissa tarkoituksenamme hahmottaa
kunta- ja maakuntainstituutioiden edustukselliseen demokratiaan pohjautu-
vaa legitimiteettiä, eli sitä minkälaiselle lain ja edustuksellisen demokratian
luomalle perustalle instituutioiden toiminta rakentuu. Kolmanneksi tarkaste-
lemme kainuulaisten näkemyksiä maakunnallisesta päätöksenteosta ja omista
osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksistaan. Neljänneksi avaamme
maakunnan viranhaltijajohdon näkemyksiä kansalaisten osallistumisesta.
Lopuksi esitämme tulkintamme siitä, miltä maakunnallisen itsehallinnon legi-
timiteetti näistä näkökulmista tarkasteltuna näyttää, ja minkälaisin keinoin
kansalaisten osallisuutta monitasohallinnassa voidaan lisätä.

Monitasohallinnon legitimitetin lähteet

Legitimiteetti hallinnon tutkimuksen peruskäsitteenä liittyy kiinteästi val-
taan ja etenkin auktoriteettiin. Vasta legitiimi valta muuttuu auktoriteetik-
si, oikeudeksi käyttää valtaa. (Schmitter 2001, 3.) Legitimiteetti on tiukasti
kytköksissä päätöksentekoon. Legitimiteetti rakentuu, kun demokraattisen

järjestelmän eri osat hyväksyvät päätökset, joita tehdään ja myös seuraukset, jotka näihin päätöksiin liittyvät. (Eshuis & Edwards 2013.) Legitiimi hallinto on yksinkertaistettuna kansalaisten ja päätöksentekijöiden hyväksymää. Hallintorakenteet tarvitsevat legitimeettiä aluetta ja sen kehittämistä koskevaan päätöksentekoon. Hallintorakenteiden legitimeetti ja sen rakentuminen on olennaista etenkin tilanteessa, jossa luodaan uusia hallintotasoja tai muutetaan voimallisesti olemassa olevia rakenteita esimerkiksi fuusioiden, kuten kuntaliitosten kautta. Legitimeetti liittyy suoraan siihen, millaisia tuloksia hallinnonuudistusten voidaan ajatella tuottavan. Vain legitiimiksi koetulla hallintorakenteella on mahdollisuus toimia, koska sille annetaan oikeus päätöksentekoon ja samalla sen päätöksiä sitoudutaan noudattamaan. (Schmitter 2001, 2; Beetham 1991.)

Legitimeetti edellyttää, että vallan ja vastuun määrittely on selvää (Beetham 1991). Legitimeetin eräänä lähteenä on lainmukaisuus. Tämän lisäksi legitimeetin olennaisena lähteenä pidetään demokratiaa. Perusajatuksena on se, että kansalaisten näkemykset kanavoituvat legitimeiksi päätöksiksi etenkin edustuksellisen demokratian kautta. (Connelly ym. 2006, 271; Thornhill 2011.) Tässä tarkastelutavassa nojaututaan vahvasti legitimeetin syötepuoleen. Hallintorakenteen legitimeetti rakentuu siis osittain jo ennen kuin varsinaisia päätöksiä on tehty. Syötepuolen legitimeetti liittyy lisäksi siihen, kenet valitaan hoitamaan yhteisiä asioita ja käyttämään päätöksentekovaltaa. Myös proseduureilla on merkitystä: sääntelynäkökulmasta olennaista on se, miten luottamushenkilöiden valinta tapahtuu. Lisäksi legitimeetti liittyy syötepuolella siihen, millaisella asiantuntemuksella, millaisissa rakenteissa ja millaisin prosessein asioita hoidetaan.

Kokonaan toisenlainen tapa tarkastella legitimeetin lähteitä lähtee tuotoksista. Legitimeetti rakentuu tässä ajattelussa siitä, miten hallintorakenne onnistuu tehtävässään. Mikäli rakenteen koetaan tekevän oikeita asioita suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin ja tuloksena syntyy ratkaisuja määrittelyihin ongelmiin, sen legitimeetti lisääntyy. (Esim. Connelly 2011.) Mikään yksittäinen tekijä (sääntely, suorat vaalit, asiantuntemus, hyvät tulokset) ei kuitenkaan takaa legitimeettiä, vaan siihen tarvitaan useampia elementtejä.

Keskitymme artikkelissamme lähinnä syötteisiin, koska näkökulmamme kiinnittyy osallistumisen institutionaalisiin rakenteisiin ja niissä tapahtuvaan aktiivisuuteen. Lisäksi tiedämme, että etenkin uusien rakenteiden perustamisvaiheessa legitimizeetti nojaa ensisijaisesti edustukselliseen demokratiaan, hierarkkiseen ohjaukseen ja syötteisiin ja vasta toissijaisesti hallintorakenteen kautta saavutettuihin tuloksiin, tuotospuoleen (Härkönen ym. 2015). Vaikka korostamme legitimizeetin syötepuolta, ymmärrämme, että legitimizeetti ei ole hallintorakenteiden pysyvä ominaisuus, joka syntyy lainsäädännöstä, äänestysproseduureista ja edustuksellisesta demokratiasta, vaan se muodostuu ja säilyy hallinnon arjessa rakenteiden ja hallintaprosessien ja niihin liittyvän viestinnän ja vuorovaikutuksen yhteispelin vaikutuksesta. Hallinnon käytännössä legitimizeetti rakentuu ja uusiutuu jatkuvasti monenlaisten prosessien vaikutuksesta ja moninaisissa diskursiivisissa käytännöissä. (Connelly 2011; Häikiö 2007.)

Kytkemme legitimizeetin omassa tarkastelussamme vahvasti demokratiaan. Legitimizeetin ja demokratian suhde ei ole yksinkertainen. Näkemykset legitimizeetin lähteistä nimittäin vaihtelevat sen mukaan, millaiseen demokratiakäsitykseen nojataan. Edustukselliseen demokratiaan nojaavan hallintorakenteen syötepuolen legitimizeetti syntyy siitä, että kansa pääsee valitsemaan edustajansa päätöksentekoeleimiin, ja valinta on suoritettu tietyn äänestysproseduurin kautta. (Klijn & Edelenbos 2013, 632.) Legitimizeetti voidaan kytkeä esimerkiksi äänestysprosenttiin, jonka jäädessä alhaiseksi puhutaan legitimizeetikriisistä (ks. esim. Berndtson 2008). Kriiseissä on usein kuitenkin kyse moniulotteisemmasta ilmiöstä ja yleisen legitimizeetikriisi- ja demokratiavajepuhunnan sijaan olisikin ehkä syytä pohtia, mikä elementti edustuksellisesta järjestelmästä ei kansalaisia miellytä (Manin 1997). Edustuksellisessa demokratiassa legitimizeetti syntyy kuitenkin pääosin siitä, että vastuulliset toimijat on mahdollista löytää, vaikuttaa heidän valintaansa ja tarvittaessa korvata toisilla, viimeistään seuraavissa vaaleissa, mikäli päätöksenteko ei miellytä.

Edustuksellisen demokratian näkökulman korostamat elementit eivät kuitenkaan välttämättä riitä legitimizeetin muodostumiseen. Osallistuvan demokratiakäsityksen näkökulmasta edustuksellinen demokratia näyttäytyy

liian jäykkänä ja passiivisena aidon legitimitetin saavuttamiseen. Tällöin legitimitetin lähteenä nähdään aktiivinen ja eri tavoin tapahtuva osallistuminen. Laajan osallistumisen katsotaan antavan päättäjille moninaista tietoa kansalaisten näkemyksistä, mikä johtaa päätöksenteon laadun paranemiseen. Samalla kansalaisten ymmärrys yhteiskunnallisista asioista sekä päättäjien vastuu päätöksenteon seurauksista lisääntyvät. Aito legitimitetti ei siis kiinnity vain demokraattisen ohjauksen kysymyksiin, vaan edellyttää laajaa, edustavaan toimijajoukkoon perustuvaa asioiden käsittelyä. (Ks. Mathur & Skelcher 2007, 232; Klijn & Edelenbos 2013, 635.) Vaikka kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia päätöksentekoon on pyritty lisäämään monin tavoin (esim. Tuurnas & Haveri; Rättilä & Rinne tässä teoksessa), poliittisesti tärkein osa yhteiskunnallisesta vallankäytöstä kuuluu kuitenkin edustuksellisen kansanvallan piiriin. Siksi vaalit ja äänestäminen on edelleen keskeisin kansalaisvaikuttamisen muoto. (Borg 2006, 52.)

Tiedämme (Härkönen ym. 2015; Nyholm ym. 2016), että legitimitetti rakentuu tai murtuu eri konteksteissa eri perustein eikä sen muotoutumista voi johtaa suoraan hallinnan mekanismista tai sitä toteuttavasta hallinnon tasosta. Hallinnan hyväksyntä onkin vahvasti sidoksissa hallinnan kontekstiin, maan hallintaperinteeseen ja -kulttuuriin sekä niiden puitteissa syntyneeseen ja niitä muokkaavaan oikeusjärjestykseen ja -järjestelmään. Vaikka legitimitetti on vahvasti kytköksissä ympäristöönsä, sen saavuttamisen edellytyksiä voidaan tarkastella yleisellä tasolla: millä reunaehdoilla hyväksyntä voidaan saavuttaa ja millä reunaehdoilla se jää saavuttamatta tai hiipuu? Tällainen pohdinta on olennaista nimenomaan nyt, kun olemme tilanteessa, jossa valtion alapuolelle sijoittuvan uudenlaisen hallintotason soveltamisella pyritään vastaamaan koviin kansallisiin haasteisiin. Ilman legitimitettiä millään hallintotasolla ei ole edellytyksiä tuottaa ratkaisuja sen kohtaamiin ongelmiin.

Monitasohallinto kansalaisten osallistumisen raamina

Hallinnonuudistusten myötä myös kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet muuttuvat. Maakuntauudistuksessa konkreettiset kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin liittyvät muutokset näkyvät ensi vaiheessa edustukselliseen demokratiaan liittyvinä uudistuksina maa-

kuntavaalien ja niillä valittavan maakuntavaltuuston toiminnan kautta. Kansanvaltaisen maakuntahallinnon luominen tuo yhden uuden demokraattisen osallistumisen tason, jonka kautta kansalaisilla on paikallisesti mahdollisuus äänestää ja asettua ehdolle kunnallisvaalien lisäksi myös maakuntatasolla.

Maakuntavaalien järjestäminen ja maakuntavaltuuston valitseminen tuovat aiemmin kuntien valitsemien edustajien päätösvallan piirissä olleet erikoissairaanhoidon, erityishuollon ja aluekehittämisen suorilla vaaleilla valittujen päätöksentekijöiden käsiteltäviksi. Uudistuksen myötä kansalaisille siis avautuu mahdollisuus kaksitasoisen paikallishallintojärjestelmän kautta vaikuttaa suuremmin myös näitä julkisia palveluja koskevaan päätöksentekoon. Kuntatasolla järjestelmä pysyy ennallaan, mutta osa kuntien vastuulla aiemmin olleista palvelutehtävistä on uudistuksen myötä alueellisen, kansanvaltaisen päätöksenteon piirissä.

Maakuntahallinnon luominen korvaa siis aiemman alueellisen päätöksenteon yhdistämällä hajallaan olleet organisaatiot – maakunnan liiton, sairaanhoitopiirin ja erityishuoltopiirin sekä kuntien sosiaali- ja terveystoimen tehtävät – yhden, kansanvaltaisen hallinnon alaisuuteen. Kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet näihin erityistason palveluihin paranevat, kun he pääsevät suoraan valitsemaan päätöksentekijät kuntatason lisäksi myös maakuntatasolle. Perustason palveluista päättävät sosiaali- ja terveydenhuollon osalta kuntapäätäjien sijaan suoralla vaalilla valitut maakuntapäätäjät, mikä tarkoittaa, että päätöksenteko hoidetaan keskitetymin. Kansalaisten näkökulmasta päätöksenteko siis yhtäältä etäännyy, mutta toisaalta demokraattisen päätöksenteon piiriin tulee sellaisia tehtäviä, jotka aiemmin ovat olleet välillisen demokratian piirissä. Vaikutusmahdollisuuksien voidaan samaan aikaan sanoa sekä laajenevan että etäännyvän.

Maakuntahallinnon luominen muuttaa hyvin vähän kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Uusi edustuksellisen demokratian taso merkitsee käytännössä vähimmillään vain uusia vaaleja. Se, minkälaiset mahdollisuudet kansalaisilla on osallistua ja vaikuttaa maakunnan päätöksentekoon ja toimintaan vaalien välillä, on ratkaistava erikseen. Pohdittavaksi tulee, säädetäänkö näistä toimista lainsäädännössä samansuuntaisesti kuin kuntalaissa on säädetty kunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta vai jääkö

kansalaisten maakuntatason osallistuminen määriteltäväksi paikallisesti kussakin maakunnassa erikseen.

Äänestysaktiivisuus osallistumisen ja legitimeetin mittarina

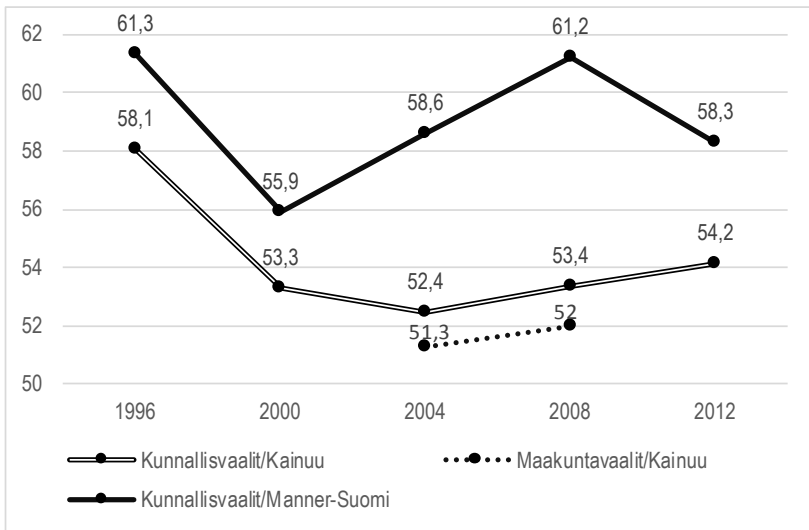
Kansalaisten osallistumista ja demokraattisten instituutioiden legitimeettiä tarkasteltaessa yhtenä keskeisenä perusmittarina edustuksellisen demokratian järjestelmissä voidaan pitää äänestysaktiivisuutta. Yleinen ja yhtäläinen äänioikeus takaa kansalaisille oikeuden äänestää haluamaansa ehdokasta, tai asettua itse ehdolle vaaleissa.

Äänestysaktiivisuuteen vaikuttavat monet tekijät. Äänestysaktiivisuus vaihtelee esimerkiksi kuntakoon, sukupuolen ja iän mukaan. Pienissä kunnissa äänestysaktiivisuus on korkeampaa kuin suurissa (Koho & Airaksinen 2013), naiset äänestävät aktiivisemmin kuin miehet ja alle 30-vuotiaiden äänestysaktiivisuus on selvästi keskimääräistä äänestysaktiivisuutta matalampaa. Äänestysaktiivisuus on eriytynyt paitsi kuntien välillä, myös niiden sisällä. Matalan koulutus- ja tulotason alueilla äänestetään vähemmän kuin niillä alueilla, joilla väestö on parempituloista ja korkeammin koulutettua. (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2013, 30–31; Wass & Wilhelmsson 2009, 23.) Äänestysaktiivisuutta tarkastelemalla voimme saada käsityksen siitä, millä tasolla edustukselliseen järjestelmään osallistuminen on, ja ketkä osallistuvat yhteisistä asioista päättämiseen. Tällaisen tiedon analysoinnilla pystymme ymmärtämään sitä, kenen ääntä julkisessa instituutiossa käytetään. Tämä näkökulma ei ole kaiken kattava, mutta etenkin uusien hallintotasojen luomisen vaiheessa institutionaalinen osallistuminen ja sen tarkastelu äänestysaktiivisuuden kautta mahdollistaa legitimeetin tarkastelun etenkin syötteiden näkökulmasta.

Tarkastelemme äänestysaktiivisuutta Kainuun hallintokokeilukunnissa kunnallisvaaleissa ja maakuntavaaleissa. Kunnallisvaaleja tarkastellaan hallintokokeilua ennen, sen aikana ja sen jälkeen vuosina 1996–2012. Yleishuomiona voi todeta, että äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa on Kainuussa ollut koko tarkasteluajanjakson ajan matalampaa kuin Manner-Suomessa keskimäärin. Kunnallisvaaleissa äänestää Kainuussa vain hieman yli puolet äänioikeutetuista.

Maakuntavaalien osalta tarkasteltavana ovat kahdet vaalit. Maakuntavaalit järjestettiin Kainuussa kunnallisvaalien yhteydessä. Ensimmäisessä maakuntavaalissa vuonna 2004 äänensä antoi 51,3 prosenttia äänioikeutetuista, kun kunnallisvaaleissa samaan aikaan äänestysprosentti oli 52,4 prosenttia. Maakuntavaalien äänestysaktiivisuus on siis hivenen matalampi kuin kunnallisvaaleissa, joskin ero on varsin pieni, 1,1 prosenttia, mikä tarkoittaa 760 ääntä. Toisissa maakuntavaaleissa äänestysaktiivisuus nousi hiukan olleen 52 prosenttia. Kunnallisvaaleissa annettiin 906 ääntä enemmän kuin maakuntavaaleissa, kun 53,4 prosenttia äänioikeutetuista äänesti ehdokastaan kuntapäätäjäksi. Kuviossa 1 kuvataan äänestysaktiivisuustrendiä vuodesta 1996 vuoteen 2012 Kainuun kunnallisvaaleissa ja maakuntavaaleissa.

Kainuulaiset siis äänestivät maakuntavaaleissa kutakuinkin yhtä aktiivisesti – tai passiivisesti – kuin kunnallisvaaleissa. Tästä näkökulmasta katsottuna maakunta siis näyttäytyi kansalaisille suurin piirtein yhtä merkittävänä poliittisen päätöksenteon tasona ja edustuksellisen demokratian instituutiona kuin kuntakin. Syötepuolen legitimitettiin kannalta erot eivät tässä tarkaste-



Kuvio 1. Äänestysaktiivisuuden kehitys kunnallisvaaleissa vuosina 1996–2012 ja Kainuun maakuntavaaleissa vuosina 2004–2008.

lussa näytä merkittävältä. Tätä kautta myöskään epäilykset siitä, että kunta menettäisi merkityksensä, kun keskeinen osa sen palvelutehtävistä siirretään maakunnalle, eivät näytä saavan vahvistusta. Myöskään pitkittäistarkastelussa kuntajärjestelmän legitimeettiin ei uuden hallintotason luomisella näytä olleen juuri vaikutusta: äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa on Kainuussa pysynyt melko samalla tasolla koko 2000-luvun ajan.

Kansalaismielipide maakuntatason päätöksenteosta ja osallistumisesta

Kansalaisten mielipiteitä maakunnallisesta päätöksenteosta ja osallistumisesta luodannut kysely avaa hyvin toisenlaisen ikkunan legitimeetin tarkasteluun. Kyselyn keskeiset tulokset osoittavat, että kiinnostus ja luottamus kunta- ja maakuntapolitiikkaan on varsin vähäistä. Kainuulaisten kiinnostus maakuntapolitiikkaan näyttää tulosten valossa hieman vähäisemmältä kuin kiinnostus kunnallispolitiikkaan.

Kiinnostuksen vähäisyys saa vahvistusta, kun kysytään asukkaiden halukkuutta maakunnallisiin luottamustehtäviin. Maakunnallisen luottamustehtävän vastaanottamiseen on halukas vain joka kymmenes vastaaja. Aineiston perusteella kainuulaisten kiinnostus maakuntapolitiikkaan on vähäisempää kuin vertailuaineistossa havaittu kuntalaisten kiinnostus kunnallispolitiikkaan. On vaikeaa sanoa, mistä vähäisempi kiinnostus johtuu, mutta ainakin osittain kyse lienee siitä, että maakunta on kyselyn tekohehkellä ollut vielä varsin uusi hallinnontaso. Lisäksi on mahdollista, että maakunta mielletään kuitenkin kuntaa etäisemmäksi, eikä sitä päätöksentekotasona kansalaisten silmissä ainakaan uuden rakenteen alkutaipaleella mielletä yhtä tärkeäksi kuin kuntaa.

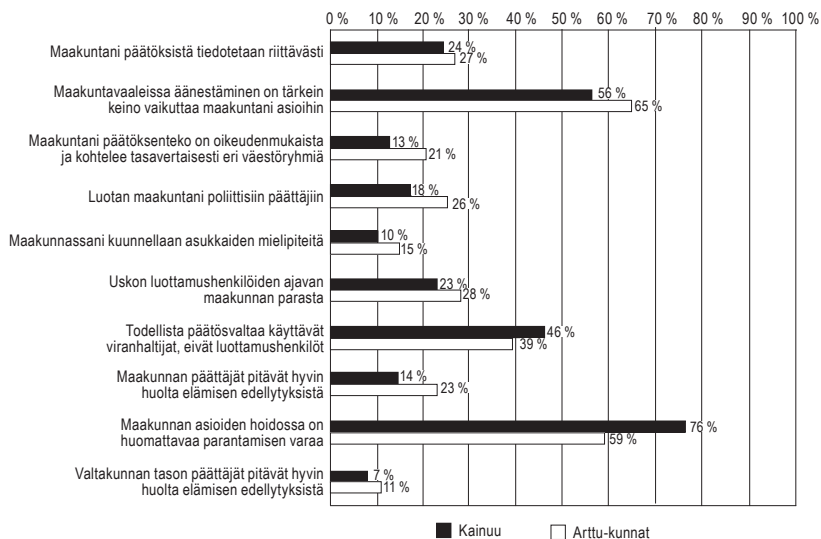
Kainuulaisten suhtautuminen maakunnan päätöksentekoon on kriittistä. Kyselyn tulokset osoittavat, että kainuulaiset ovat varsin tyytymättömiä maakunnan tiedottamiseen, päätöksentekoon ja asioiden hoitamiseen. Alle neljännes vastaajista katsoo tiedotuksen olevan riittävää. Maakunnan päätöksentekoa pitää oikeudenmukaisena ja eri väestöryhmiä tasavertaisesti kohtelevana vain 13 prosenttia vastaajista. Vertailukunnissa samat kysymykset on kohdistettu kuntien toimintaan ja päätöksentekoon. Yleinen trendi on, että

kainuulaiset suhtautuvat negatiivisemmin maakunnan päätöksentekoon kuin vertailukuntien kuntalaiset kuntansa päätöksentekoon. On kuitenkin lisättävä, että myös vertailuaineiston perusteella kansalaisten luottamus ja tyytyväisyys kuntapäätöksentekoon on heikkoa.

Kainuussa luottamus maakunnalliseen päätöksentekoon ja päätöksentekijöihin on kyselyaineiston mukaan heikkoa: vain alle viidesosa vastaajista ilmoittaa luottavansa maakuntansa poliittisiin päättäjiin ja vajaa neljännes uskoo luottamushenkilöiden ajavan maakunnan parasta. Vastaajista vain 14 prosenttia kokee maakunnan päättäjien pitävän hyvin huolta elämisen edellytyksistä. Kainuulaisten luottamus valtakunnan tason päättäjiin on tämän kysymyksen suhteen tosin vieläkin heikompaa; vain seitsemän prosenttia vastaajista kokee, että valtakunnan päättäjät pitävät hyvin huolta elämän edellytyksistä. Kokemus demokratiasta ja legitimitetistä saa kyselyn valossa uudenlaisia vivahteita: vain kymmenen prosenttia vastaajista kokee, että Kainuussa kuunnellaan asukkaiden mielipiteitä, ja lähes puolet vastaajista on sitä mieltä, että todellista valtaa käyttävät viranhaltijat eivät luottamushenkilöt. Samaan aikaan kuitenkin yli puolet vastaajista on sitä mieltä, että maakuntavaaleissa äänestäminen on tärkein keino vaikuttaa maakunnan asioihin. Kaiken kaikkiaan kolme neljästä vastaajasta katsoo maakunnan asioiden hoidossa olevan huomattavaa parantamisen varaa. Kuviossa 2 on esitetty niiden vastaajien osuudet, jotka ovat samaa mieltä esitetyistä väittämistä.

Kainuulaisille suunnattu osallistumiseen ja vaikuttamiseen liittyvä kysely osoittaa, että vaikka äänestysaktiivisuuden perusteella voi päätellä maakunnan olevan kansalaisille samalla tavoin merkittävä instituutio kuin kunta, luottamus maakunnalliseen päätöksentekoon ja asioiden hoitoon on heikkoa. Kyselyn tulokset viittaavat siihen, että maakunta on jäänyt kansalaisille hyvin etäiseksi. Kuitenkin lähes puolet vastaajista katsoo, että sosiaali- ja terveystalveluista tulisi jatkossakin huolehtia maakuntatasolla. Maakuntahallinnon kannatus on myös merkittävästi suurempaa kuin kuntaliitoksen kannatus. Vaikka kuntaliitoksille nähdään tarvetta, maakunnallisen yhteistyön avulla katsotaan voitavan hoitaa palvelut paremmin kuin koko maakunnan kattavan kuntaliitoksen avulla. Tämän voi tulkita maakuntahallinnon hyvyiden sijaan kertovan oman kotikunnan tärkeydestä vastaajille.

Osallistuminen julkishallinnon legitimiteetikysymyksenä



Kuvio 2. Suhtautuminen maakunnan/kunnan päätöksentekoon Kainuussa, v. 2009 ja Arttu-kunnissa, v. 2008.

Maakuntajohdon näkemykset kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista

Äänestysaktiivisuuden tarkastelu antaa varsin neutraalin kuvan uuden hallintotason legitimiteetistä. Kansalaisille kohdistettu kysely puolestaan antaa varsin kielteisen arvion maakunnallisesta päätöksenteosta, osallistumisesta ja maakuntahallinnon legitimiteetistä. Kainuun hallintokokeilun aikana kansalaisten kriittiset näkökannat eivät tulleet maakunnan johdolle yllätyksenä. Osallistumisen ja kansalaisvaikuttamisen jääminen taka-alalle kokeilun alkuvaiheessa huomattiin myös maakunnan johdossa. Yhtenä toimenpiteenä kansalaisvaikuttamisen kehittämiseksi Kainuussa tehtiin vuonna 2006 valtuustoaloitteen pohjalta kansalaisvaikuttamisen ohjelma, jonka seurauksena kansalaisvaikuttamisen ja osallistumisen lisäämiseksi tehtiinkin monenlaisia toimenpiteitä. Vuosina 2006–2008 Kainuuseen esimerkiksi perustettiin maakunnallinen vammaisasiain neuvosto, vanhusneuvosto ja nuorisovaltuusto ja

järjestettiin yhteissuunnittelu- ja järjestöfoorumeja. Näillä keinoilla pyrittiin lisäämään erityisesti erityisryhmien osallistumismahdollisuuksia maakuntatasolla. Asiakaspalautetta maakunnan järjestämistä palveluista kerättiin palautejärjestelmien luomisen ja asiakaskyselyjen avulla, ja kansalaisia alettiin ottaa mukaan palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen.

Keräsimme aineistoa Kainuun maakunnan viranhaltijajohdon näkemyksistä kansalaisten osallistumisesta ja vaikuttamisesta haastatteluin. Aineiston perusteella osallistumiseen ja vaikuttamiseen liittyvät tekijät voidaan jakaa kolmeen luokkaan: kulttuuriset ja asenteisiin liittyvät muutokset, viestinnän ja vuorovaikutuksen merkitys sekä kansalaisten mukaan ottaminen konkreettiseen palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen. Yleisesti ottaen maakuntajohto näkee kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet melko hyvinä, joskin kehittämistarpeitakin tunnistetaan.

Maakuntatason osallistumisessa näkyvät vanhan ja uuden toimintakulttuurin törmääminen ja uudenlaisen ajattelutavan sisään ajamisen vaikeus ja hitaus. Suhtautuminen kansalaisten osallistumiseen ja vaikuttamiseen maakuntatasolla on ristiriitaista. Perinteisen edustuksellisen järjestelmän riittävyteen kansalaisten osallistumiskanavana luotetaan paikoin erittäin vahvasti, eikä suoralla osallistumisella nähdä olevan suurta merkitystä tai vaikutusta päätöksentekoon ja toimintaan. Vaikka perinteiseen edustukselliseen demokratiaan luotetaankin, on viranhaltijoiden puheessa myös piirteitä legitimitiitikriisin tunnistamisesta.

Ei kansalaisia kiinnosta edes aina äänestää, että nippa nappa täälläkin päästiin kunnallisessa ja maakunnallisessa vaalissa viidenkymmenen paremmalle puolelle. (maakunnan viranhaltija)

Edustuksellisen demokratian kriisi rinnastetaan myös näkemyksiin muista demokratian muodoista. Uusia muotoja ei haluta kokeilla, kun vanhatkaan eivät näytä kiinnostavan, eikä monikaan viranhaltija näytä uskovan, että kainuulainen tai suomalainen kulttuuri tukisivat vahvasti suoraa kansalaistoimintaa. Samaan aikaan kuitenkin peräänkuulutetaan laajempaa kansalaisten mukaan ottamista hallintoon ja uudenlaisen osallistumisen kulttuurin luomista.

Vanha toimintakulttuuri paistaa läpi esimerkiksi instrumentaalisen tulokintana osallistumisesta ja sen legitimitiiteistä. Kansalaisten osallistumis- ja

vaikuttamismahdollisuuksien tukemiseen, lisäämiseen ja kehittämiseen tähtäävä kansalaisvaikuttamisen ohjelma nähdään voittopuolisesti lainsäädännön edellyttämänä toimenpiteenä (ks. myös Leino 2006, 146). Menettelytapojen lainmukaisuus korostuu sen sijaan, että kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista itsessään pidettäisiin laajasti tärkeinä.

Hallintokokeilua suunniteltaessa osallistumisen ja legitimitteetin kysymyksiä tarkasteltiin maakuntavaltuuston oikeuksien, päätösvalan ja äänestyskysymysten kautta. Kansalaisten mukanaoloa ei vaaleja lukuun ottamatta kokeilun alkuvaiheessa pidetty laajasti tärkeänä, vaan kansalaisten roolia maakuntahallinnossa alettiin miettiä vasta organisaation toiminnan käynnistymisen jälkeen.

Unohtu käyttäjät, eli asiakkaat. Tää nyt oli karkeesti sanottu, mutta näinhän siinä kävi. Kansalaiskuulemiset, mitä sote nyt tekee, ois pitäny tehdä sillon jo ensimmäisen kierroksen valmisteluvaiheessa. Tämä on sarjassamme suurta jälkiviisautta. – –. Ei meillä olis ollu viisautta siihen, että me ois kansalaisten kanssa vuorovaikutteisesti tätä tehty. (maakunnan viranhaltija)

Kansalaisvaikuttamisen jäämistä sivuun kokeilun alkuvaiheessa perustellaan aineiston mukaan pitkälti myös resurssien puutteella. Maakuntahallintoon ei kokeilun alkuvuosina palkattu uutta hallintohenkilökuntaa, joka olisi voinut ottaa vastuulle osallistumisen kehittämiseen liittyvät asiat, ja esimerkiksi viestintäpäällikkö palkattiin vasta toisen valtuustokauden käynnistyessä. Kansalaisvaikuttaminen jäi muiden, tärkeämmiksi katsottujen asioiden, ja organisaation rakentamisen ja toiminnan käynnistämisen varjoon.

Maakuntahallinnon onnistumisen näkökulmasta olennaisessa asemassa ovat aineiston mukaan viestintä ja vuorovaikutus. Yksi keskeisimpiä ongelmia oli epäonnistuminen kokeilun tarpeen, perusteluiden ja toimintalogiikan esiintuomisessa. Kansalaiset olivat kokeilun aikana monin paikoin huhupuheiden ja virheellisen tiedon varassa.

Paikoin edelleen voimissaan oleva vanhakantainen toimintakulttuuri ja suhtautuminen kansalaisten osallistumiseen näkyvät myös viestintään ja vuorovaikutukseen liittyvässä puheessa. Kansalaisvaikuttamisen ohjelman toteuttamisen myötä osallistumismahdollisuuksia lisättiin merkittävästi maakuntatasolla, mikä toi kansalaiset lähemmäs maakuntahallinnon toimijoita.

Tilanne oli monille kansalaisille ja viranhaltijoille täysin uusi, ja edellyttää yksisuuntaisen tiedottamisen sijaan monenlaisia viestinnän ja vuorovaikutuksen keinoja (ks. myös Kahila & Kyttä; Rättilä & Rinne tässä teoksessa). Erityisen tärkeää onkin toimintakulttuurin muutos hallinnossa. Osallistumisen nähdään haastavan etenkin perinteisen viranhaltijan valmistelurauhan ja vahvan roolin vaihtoehtojen analysoinnissa ja esittämisessä.

Että se kai tässä onkin se yksi suuri haaste olla niinku tän väestön kanssa tässä ja nyt vuoropuhelussa. Siihen ei oo välttämättä totuttu, siihen suoraan palautteeseen. (maakunnan viranhaltija)

Medialla ja sen hallinnalla on oma merkityksensä viestinnän kannalta. Eriyisesti kokeilun alkuvaiheessa maakunnan oman tiedottamisen ja viestinnän ontuessa tilaa sai paikallismedian usein varsin kriittinen ääni, joka vahvisti epäluottamusta ja toi esiin maakuntamallin kompastuskivet. Onnistumisista ja mallin ansioista sen sijaan ei alkuvaiheessa juurikaan tullut tietoa. Mallin vakiintuessa ja ajan kuluessa sekä viestinnän resurssien lisäämisen myötä myös viestinnän koettiin helpottuneen.

Toimintakulttuurin muuttamisessa keskeistä on aineiston mukaan palvelujen suunnittelu ja kehittäminen yhteistyössä niin asiakkaiden kuin muiden palveluntuottajien kanssa. Osallistumisen arvon ajatellaan kumpuavan paremmin kansalaisten tarpeeseen soveltuvina palveluina ja toimintoina. Yhdessä tekemisen nähdään olevan avainasemassa maakunnallisessa toiminnassa. Ylhäältä alaspäin suuntautuvan hallintokeskeisen palvelujen järjestämisen korvautuminen laaja-alaisella yhteistyöllä nähdään olennaisena osana uudenlaista toimintakulttuuria. Uutta toimintakulttuuria viestitään niin strategioissa, ohjelmissa kuin yhteissuunnittelua korostavissa kehittämisprosesseissakin.

Uudenlaisen toimintakulttuurin luominen kansalaisten mukaan ottamiseksi edellyttää monenlaisia toimenpiteitä. Keskeistä siinä on tiedonkulun parantamisen lisäksi esimerkiksi hallinnon avoimuuden sekä kansalaisten ja asiakkaiden kuulemisen lisääminen. Ylipäänsä tärkeänä pidetään kansalaisten mukaan ottamista maakunnan toimintaan ja kehittämiseen. Merkittävänä tekijänä vaikuttavat olevan asenteet ja suhtautuminen kansalaisten osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Perinteinen tapa toimia on tullut haastetuksi uudenlaista toimintakulttuuria sisään ajettaessa.

Hallinnon avoimuuden lisääminen ja avautuminen kansalaisten suuntaan haastavat maakuntatasolla perinteisen toimintatavan, jossa kuntayhtymämuotoiset organisaatiot ovat olleet kansalaisten vaikutuspiirissä vain välillisesti kuntien edustajien kautta tai asiakassuhteessa palveluja tuottaviin maakuntatason organisaatioihin. Kansalaisvaikuttamisen vahvistamisen ja maakunnan legitimaation parantamisen katsotaan edellyttävän jalkautumista kansalaisten pariin.

Pitäs näkyä siellä missä ihmiset liikkuu. Se on minun mielestäni semmonen, joka on jäänyt liian vähälle huomiolle. (maakunnan viranhaltija)

Äänestystilastojen, kuntalaiskyselyn ja maakuntajohdon haastattelujen perusteella piirtyvä kuva kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista maakuntahallinnossa on ristiriitainen. Äänestystilasto piirtää ilmiöistä varsin neutraalin kuvan. Sen sijaan maakunnan asukkaiden ja maakuntajohdon väliset näkemuserot mallin toimivuudesta osallistumisen ja vaikuttamisen suhteen ovat varsin suuret. Maakunnan viranhaltijajohto on melko tyytyväinen osallistumisen ja vaikuttamisen tilaan ja kansalaisten mahdollisuuksiin osallistua maakunnan toimintaan ja päätöksentekoon. Kansalaisnäkökulmaa kartoittava kuntalaiskysely antaa kuitenkin aivan toisen suuntaisia viitteitä: tulokset kertovat voimakkaasta epäluottamuksesta maakuntahallintoa kohtaan.

Kansalaisten kokemukset siitä, että kansalaisia ei kuunnella tai että päättäjiin ei voi luottaa, ovat perustavanlaatuisia ongelmia julkisen instituution ja koko demokraattisen järjestelmän legitimiteetin kannalta. Asukkaiden itsehallintoon perustuvan järjestelmän kulmakivi on kansalaisten taholta tuleva kokemus legitimiteetistä. Kokemusten erilaisuus viranhaltijajohdossa ja kansalaisten keskuudessa kertoo karua tarinaa kuilusta, joka vallitsee maakuntahallinnon ja kansalaisten välillä.

Hallinnon legitimiteetin rakentuminen

Tutkimuksemme paikallishallinnon monitasoisuudesta ja institutionaalisesta osallistumisesta avaa näkymän monitasoiseen osallistumiseen. Kiinnitämme

huomion siihen, miten uuden hallinnontason luominen vaikuttaa osallistumiseen ja hallinnon legitimitettiin.

Tutkimustamme ohjaavaan kysymykseen siitä, minkälaisia vaikutuksia uuden institutionaalisen hallintotason luomisella on kansalaisten osallistumiseen, voitaisiin vastata lyhyesti, ettei käytännöllisesti juuri minkäänlaisia. Vaikka tätä vastausta sinänsä voikin pitää oikeana, se antaa kuitenkin liian yksipuolisen kuvan tarkasteltavana olevasta ilmiöstä. Tutkimuksemme perusteella voidaan sanoa, että uuden hallinnontason luominen sinänsä ei automaattisesti tuota muuta kuin uusia rakenteita ja uuden institutionaalisen osallistumisen tason, jossa lakisääteisenä osallistumismuotona on äänestäminen. Yksinkertaisimmillaan ja vähäisimmillään uusi hallintotaso tarkoittaa institutionaalisen osallistumisen näkökulmasta uusia vaaleja.

Vaalit kuitenkin muuttavat aluehallinnon toimintaa tuomalla kansalaiset ja politiikan edustuksellisen järjestelmän kautta lähemmäs maakuntahallintoa. Alueellisestakin hallinnosta tulee aikaisemman välillisen ohjauksen sijaan läpinäkyvämmän ja sitä kautta suuremmin demokraattisesti ohjattua ja kontrolloitua. Mikäli aluehallinto ei toteuta sille annettuja tehtäviä, voi äänestäjä vähimmillään vaihtaa äänestämisen kohdetta ja pyrkiä tällä tavoin saamaan aikaan muutosta maakuntahallinnon toiminnassa.

Osallistumisen näkökulmasta kyse onkin kuitenkin ennen muuta siitä, miten huokoinen uusi organisaatio on, minkälaisia tarttumapintoja se tarjoaa ensinnäkin poliittiselle ohjaukselle ja toisekseen kansalaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Nämä tarttumapinnat voivat olla rakenteellisia ja institutionaalisia, esimerkiksi asiakasraateja, nuorisovaltuustoja tai erilaisia neuvostoja. Ne voivat myös olla lyhytaikaisia pop-up osallistumisen muotoja, kuten esimerkiksi palveluihin kiinnittyviä yhteissuunnittelutyöpajoja (ks. myös Tuurnas & Haveri; Mäenpää ym. tässä julkaisussa). Osallistumisen rakenteiden taustalla vaikuttavat ja niiden käyttöönottoa edellyttävät kuitenkin kansalaisosallistumista tukevat institutionaaliset käytännöt. Kysymys osallistumisesta ja sen arvon ja merkityksen tunnistamisesta monitasohallinnossa onkin mitä suurimmassa määrin asenteista ja arvostuksista nouseva kulttuurinen kysymys. Miten osallistumista toteutetaan: lainsäädännön määrittelemänä menettelytapoina vai uudenlaisena, lisäarvoa tuottavana hallinnon käy-

täntönä? Kaikkein perimmäinen kysymys osallistumisen kannalta on se, mikä rooli kansalaisille hallinnossa annetaan.

Institutionaalisen osallistumisen valossa uuden hallintotason luomisen myötä tarkasteltavana on kaksi paikallishallinnon tasoa: kunnat ja maakunnat. Uuden hallintotason luominen ei tämän tutkimuksen perusteella näytä rapauttavan aiemman hallinnon merkitystä, eikä laajoja sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä hoitava maakunta näytä yhtään houkuttelevammalta äänestyksen kohteelta eikä houkuttelevammalta taholta luottamustehtävien vastaanoton näkökulmasta. Äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa on säilynyt samalla tasolla kuin ennen maakuntahallintokokeiluakin, ja kyselymme perusteella kunnan olemassaolo koetaan edelleen tärkeäksi. Maakuntahallinto on kuitenkin kunnan kannalta ehkä pienempi muutos, koska se säilyttää kunnat osallistumisen tasona. Tämä näkyy esimerkiksi suhtautumisessa kaksisatoiseen hallintoon, jota pidetään suurkunnan luomista parempana vaihtoehtona.

Kunnan legitimeetti kansalaisten silmissä ei siis vaikuta olevan riippuvainen siitä, mitä yksittäisiä tehtäviä kunta hoitaa, vaan legitimeetti rakentuu laajemmin sen varaan, mitä merkityksiä kunta kantaa ja käytännöllisestä näkökulmasta siinä, miten kunta kokonaisuudessaan pystyy muotoilemaan paikallisia elinolosuhteita ja tarjoamaan kansalaisille mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa paikallisen politiikan muotoiluun. Paikallishallinnon ja institutionaalisen osallistumisen monitasoistuminen eivät siis uhkaa kunnan olemassaoloa eikä osallistumista kuntapäätöksentekoon.

Uuden hallintotason luomisen vaikutukset näkyvät kansalaisten osallistumismahdollisuuksien laajenemisena ja osallistumisen tasojen eriytymisenä. Lähellä, paikallisesti päätetään niistä asioista, jotka parhaiten voidaan hoitaa paikallistasolla kunnissa, ja aluetasolla päätetään sille sopivista asioista. Kuntien päätöksenteossa voidaan tämän tehtävien uudelleenjärjestelyn ja rakenteellisen uudistamisen seurauksena keskittyä vahvemmin paikalliseen päätöksentekoon, kun aluetasolla hoidetaan sinne sopivat tehtävät. On kuitenkin huomattava, että alueiden erilaisuudesta johtuen sopivan hallinnontason määrittely eri tehtäville eri alueilla ei ole yksinkertaista.

Rakenneuudistukset itsessään tuottavat vain rakenteellisia muutoksia, mutta käynnistävät samalla myös institutionaalisia muutoksia. Rakenteiden muuttuessa muuttuvat jollain aikavälillä myös tavat toimia, käytännöt. Osallistumisen näkökulmasta rakenneuudistus sinällään tuottaa vain vähän uutta. Rakenneuudistuksista huolimatta ja niistä riippumatta hallinto voi tukea ja edistää kansalaisosallistumista ja -vaikuttamista monin keinoin eri hallinnon-tasoilla.

Lopuksi: legitimizeetti rakentuu osallisuuden kautta jatkuvasti ja julkisesti

Legitimiteetin näkökulma on uuden rakenteen olemassaololle ja toimivuudelle elintärkeää. Millä tavalla legitimizeettiä sitten voidaan rakentaa, tukea, ylläpitää ja uusintaa? Näemme, että osallistuminen hallinnon legitimizeettikysymyksenä voidaan kiteyttää kolmeen johtopäätökseen: legitimiteetin rakentumisen jatkuvuuteen, osallistumisen ja legitimiteetin monimutkaiseen kytkökseen sekä legitimiteetin rakentumisen julkisuuteen.

Ensinnäkin on ymmärrettävä, että julkinen organisaatio ei ole valmiiksi legitimi, vaan *legitimeetti rakentuu jatkuvasti* organisaation olemassaolon aikana. Kainuun tapauksessa ensimmäisenä legitimiteetin mittarina toimi äänestysaktiivisuus, minkä perusteella maakunta näytti asettuvan vaaliosallistumisen valossa suurin piirtein samalle painoarvolle kuin kunta. Pelkästään äänestysaktiivisuutta tarkastelemalla ja vertaamalla sitä kunnallisvaaliosallistumiseen saadaan varsin yksipuolinen kuva legitimiteetistä. Kun rinnalle nostetaan kyselyaineiston kautta välittyvä kuva kansalaisten näkemyksistä koskien maakuntahallintoa ja -päätöksentekoa, huomataan että kansalaisten luottamus maakuntaan on hyvin heikko ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia pidetään huonoina, minkä perusteella voidaan arvioida maakunnan legitimiteetin olevan vaarassa. Uuden organisaation toiminnan alkaessa legitimizeetti alkaa syötepuolen (vaalit, edustuksellisuus) lisäksi rakentua myös tuotospuolen kautta, kun huomio kiinnittyy siihen, minkälaisia asioita ja minkälaisin tuloksin organisaatio kykenee hoitamaan.

Tämä kytkeytyy toiseen havaintoomme siitä, että *osallistuminen on avainasemassa hallinnon legitimizeetin rakentumisessa*. Vaalit yksistään osallistu-

mismuotona eivät riitä hallinnon legitimeetin rakentumiseen, vaan legitimeetti rakentuu monen tekijän kokonaisuutena. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksilla on aivan olennainen merkitys legitimeetin hallintorakenteiden luomisessa ja niiden ylläpitämisessä. Mahdollisuus institutionaaliseen osallistumiseen on hallintojärjestelmän legitimeetin kannalta välttämätön, joskaan ei vielä riittävä ehto. Hallinnon tulee olla avoin ja valmis uudenlaisten osallistumistapojen käyttöönottoon ja kansalaisten omaehtoiseen osallistumiseen. Vaaliosallistuminen on siis vain yksi legitimeetin lähde niiden elementtien joukossa, joiden varaan paikallishallinnon legitimeetti rakentuu. Legitimeetti ja osallistuminen eivät liity toisiinsa ristiriidattomasti. Etenkin tämä korostuu, jos osallisuuteen otetaan mukaan kansalaistoiminta ja kansalaisosallisten vaatimukset osallistua vaikuttavasti asioiden suunnitteluun. Pahimmillaan edustuksellisen demokratian ja kansalaisosallistumisen välille syntyy kilpailuasetus, jossa joudutaan punnitsemaan erilaisten osallisuuksien rooleja ja oikeutusta. Uuden paikallishallintotason legitimeetti saa perustansa niistä syötepuolen rakenteellisista ratkaisuista, joissa luodaan pohja osallistumisen mahdollistamiselle. Tämä on kansanvaltaisen aluehallinnon legitimeetin rakentumisen ensimmäinen ehto ja keskeistä erityisesti uuden hallinnontason luomisen alkuvaiheessa. Hallintorakenteen alkutaipaleella legitimeetti rakentuu sen varaan, minkälaisia osallistumisen areenoja kansalaisille tarjotaan.

Maakuntahallinnon luomisessa on huomattava siihen liittyvä totaalinen kulttuurinmuutos. Maakuntien liitot, sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit ovat perinteisesti Suomessa olleet suoran kansalaisosallistumisen ja demokraattisen kontrollin ulkopuolella, ja ne ovat instituutioina täysin toisenlaisen toimintakulttuurin varassa kuin kunnat. Itsehallintoelementti muuttaa välillisesti hallittujen aluetason toimijoiden luonnetta, kun kansalaiset tulevat lähemmäksi päätöksentekoa vaalien kautta. Maakunnallisen instituution on legitimeetin vahvistamiseksi muutettava myös henkistä muotoaan, otettava suora poliittinen ohjaus ja kansalaiset osaksi instituutiota. Pelkkä palvelujen järjestäjän rooli ei tähän riitä.

Kolmanneksi painotamme sitä, että *legitimeetti rakentuu julkisesti*, mikä tarkoittaa, että siihen osallistuvat kansalaisten lisäksi myös media ja olemas-

sa olevat hallinnontasot. Tähän liittyy legitimiteetin yhdistyminen tietoon. Tieto ja valta kietoutuvat yhteen monin tavoin, ja etenkin hallintorakenteiden muutosten yhteydessä sillä, miten ja mihin asioihin argumentointi kohdistuu, on legitimiteetin kannalta suuri merkitys. Kamppailut asioiden oikeista tulkinnoista vaikuttavat oleellisesti poliittiseen ja hallinnolliseen vallankäyttöön ja siihen, miten legitimiiksi uusi hallintorakenne koetaan. Uusi hallinnontaso tarvitsee olemassa olevien hallintorakenteiden hyväksynnän ja tuen. Mikäli esimerkiksi paikallisessa mediassa tai kunnissa voimakkaasti vastustetaan uutta hallinnontasoa ja esitetään se huonossa valossa, sillä on uuden hallinnontason legitimiteettiä syövyttävä vaikutus. Hallinnontasojen välisillä suhteilla on siis merkittävä vaikutus legitimiteetin rakentumiseen. Uuden hallinnontason on oltava paitsi ihmisille merkityksellinen, myös muiden hallintotasojen hyväksyttävissä. Olemassa olevien hallintorakenteiden, erityisesti kuntien, antama hyväksyntä ja tuki aluehallinnolle ovat välttämättömiä, jotta uuden rakenteen on mahdollista toimia.

Jos tarkastelemme tutkimuskysymystämme uudelleen edellä esittämämme valossa, voimme todeta, että uuden hallinnontason luomisella itse asiassa onkin merkittäviä vaikutuksia osallistumiseen ja erityisesti osallistumisen instituutioihin. Uusi taso sinällään vaikuttaa vain vähän osallistumiseen, mutta rakenteellinen uudistus edellyttää hallinnon legitimiteetin kannalta myös kulttuurista ja institutionaalista muutosta, jossa osallistumiselle luodaan tilaa ja paikkoja. Uudet ja vanhat osallistumisen tilat ja paikat muotoutuvat ajan saatossa uudenlaisiksi institutionaalisiksi käytännöiksi, jotka voivat muuttaa hallintoa huokoisemmaksi ja alttiimmaksi erilaisille impulsseille ja paikallisille ja alueellisille valinnoille, alttiimmaksi politiikalle.

Lähteet

- Beetham, David (1991). *The Legitimation of Power*. Basingstoke: Macmillan.
- Berndtson, Erkki (2008). Political Science in Finland. A discipline in troubled waters. Paper presented in the IPSA Conference on International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives. April 30–2 May 2008, Montreal, Canada.
- Borg, Sami (toim.) (2006). *Suomen demokratiaindikaattorit*. Oikeusministeriön julkaisu 1/2006.
- Connelly, Steve (2011). Constructing legitimacy in the new community governance. *Urban Studies* 48:5, 929–946.
- Connelly, Steve & Richardson, Tim & Miles, Tim (2006). Situated legitimacy: Deliberative arenas and the new rural governance. *Journal of Rural Studies* 22:3, 267–277.
- Eshuis, Jasper & Edwards, Arthur (2013). Branding the city: the democratic legitimacy of a new mode of governance. *Urban Studies* 50, 1066–1082.
- Häikiö, Liisa (2007). Expertise, representation and the common good: grounds for legitimacy in the urban governance network. *Urban Studies* 44:11, 2147–2162.
- Härkönen, Helena & Nyholm, Inga & Haveri, Arto & Airaksinen, Jenni (2015). Legitimaation lähteet metropolirakenteissa. *Hallinnon tutkimus* 34:1, 5–26.
- Jäntti, Anni & Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto (2010). *Siniset ajatukset – vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Kainuun maakunta -kuntayhtymä (2007). Kainuun kansalaisvaikuttamisen ohjelma 2006–2012. Kajaani: Kainuun maakunta -kuntayhtymä. http://www.kainuunliitto.fi/sites/default/files/a_6_kansalaisvaikuttamisen_ohjelma.pdf (viitattu 6.5.2016).
- Klijn, Erik-Hans & Edelenbos, Jurian (2013). The influence of democratic legitimacy on outcomes in governance networks. *Administration and Society* 45:6, 627–650.
- Koho, Jenni & Airaksinen, Jenni (2014). Kuntakoon kasvattaminen kuntademokratian heikentäjänä? Tutkimus asukasmäärän vaikutuksesta äänestysaktiivisuuteen vuoden 2012 kuntavaaleissa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/2014, 464–481.
- Laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003).
- Leino, Helena (2006). *Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tutkimus Tampereen Vuoreksesta*. Acta Universitatis Tamperensis 1134. Tampere: TUP.
- Manin, Bernard (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mathur, Navdeep & Skelcher, Chris (2007). Evaluating democratic performance: methodologies for assessing the relationship between network governance and citizens. *Public Administration Review* 67:2, 228–237.
- Nyholm, Inga & Airaksinen, Jenni & Härkönen, Helena & Haveri, Arto (2016). Helsingin metropolialueen hallinta ja legitimitteetin lähteet. *Hallinnon tutkimus* 1/2016, 41–59.

- Piipponen, Sirkka-Liisa & Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.) (2013). *Kuntademokratian ja johtamisen tila valtuustokaudella 2009–2012*. Acta 252. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pihlaja, Ritva & Sandberg, Siv (2012). *Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012. Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Sandberg, Siv (2016). Länsi-Euroopan palapeli. Teoksessa Antti Mykkänen (toim.) *Maakuntatasehallinto*. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 103. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Schmitter, Philippe C. (2001). What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished? In Symposium: Mountain or Molehill? A critical appraisal of the Commission. White Paper on Governance, Jean Monnet Working Paper No. 6/01, New York: NY University School of Law.
- Thornhill, Chris (2011). Political legitimacy: A theoretical approach between facts and norms. *Constellations: An International Journal of Critical and Democratic Theory* 18:2, 135–169.
- Tilastokeskus (2014). Vaalitulostot. <http://www.stat.fi/til/vaa.html>. Viitattu 6.5.2016.
- Wass, Hanna & Wilhelmsson, Niklas (2009). Äänestysaktiivisuus Suomessa – raportti vaaliosallistumisen tutkimisesta, äänestysaktiivisuuden trendeistä ja osallistumistutkimuksen kehitystarpeista. Teoksessa Tomi Kankainen, Heli Pessala, Martti Siisiäinen, Leo Stranius, Hanna Wass & Niklas Wilhelmsson (toim.) *Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tulevaisuuteen*. Oikeusministeriön julkaisuja 2009: 5. Helsinki: Oikeusministeriö.