

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

OSALLISTUMME, VAIKUTAMMEKO?
Kiukaisten aluetoimikunta lähidemokratian toteuttajana

Kunta- ja aluejohtaminen
Pro gradu -tutkielma
Minna Isomaa
Huhtikuu 2012

Ohjaaja: Arto Haveri

ISOMAA, MINNA: Osallistumme, vaikuttammeko? Kiukaisten aluetoimikunta lähidemokratian toteuttajana

Kunta- ja aluejohtamisen Pro gradu -tutkielma, 69 sivua + 1 liitesivu

Huhtikuu 2012

Tämän Pro gradu -tutkielman tarkoituksena on arvioida Kiukaisten aluetoimikunnan toimintaa ja vaikuttamismahdollisuuksia aluetoimikunnan jäsenten näkökulmasta. Pyrin selvittämään, miten Kiukaisten aluetoimikunta on onnistunut toiminnassaan toteuttamaan lähidemokratiaa. Samalla kokoaan yhteen aluetoimikunnan hyväksi kokemia käytäntöjä, jotta niitä voidaan jatkossa hyödyntää uusia alueellisia toimielimiä perustettaessa. Tämän lisäksi tarkoitukseni on yleisemmällä tasolla tarkastella lähidemokratian käsitettä, sen toimintaympäristöä ja toimintamalleja.

Tutkielmani on luonteeltaan kvalitatiivinen tapaustutkimus. Kiukaisten aluetoimikuntaa koskeva aineisto on kerätty haastattelemalla aluetoimikunnan jäseniä sekä sen puheenjohtajaa ja esittelijää. Haastattelulajina oli puolistrukturoitu teemahaastattelu.

Lähidemokratia on moniulotteinen käsite, jolla olen tässä tutkielmassa viitannut yleisesti kuntalaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa omaa asuinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Lähivaikuttamisen kaksi perusvaihtoehtoa ovat kuntien luomat alueelliset toimielimet sekä asukaslähtöiset osallistumiskanavat, kuten kylä- ja kaupunginosayhdistykset. Kuntien luomat toimielimet voidaan vielä jaotella todellista päätös- ja budjettivaltaa omaaviin toimielimiin sekä lähinnä lausunnonantajina toimiviin toimielimiin.

Kiukaisten aluetoimikunta on onnistunut lähidemokratian toteuttamisessa kelpoisesti. Kiukaisten alueelta valitut jäsenet ovat pystyneet kehittämään asuinympäristöään kuntaliitoksesta saadulla yhdistymisavustuksella, ja välittäneet kiukaislaisten näkökulmia Euran päätöksentekoon. Lähidemokratian ihanteesta ei kuitenkaan voida puhua, koska ainoastaan murto-osa kiukaislaisista on pystynyt vaikuttamaan lähiympäristöään koskevaan päätöksentekoon aluetoimikunnan kautta. Tavallisten kiukaislaisten näkökulmasta lähidemokratia ei ole toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla, sillä aluetoimikunnan toiminnasta ja olemassaolosta ei juuri ole tiedotettu, minkä vuoksi se on jäänyt kuntalaisille vieraaksi. Päätöksenteko ei myöskään ole tullut lähemmäksi tavallisia kiukaislaisia, koska aluetoimikunnan jäsenet ovat muutenkin mukana kunnallispolitiikassa.

Aluetoimikunnan jäsenet ovat kuitenkin tyytyväisiä vaikuttamismahdollisuuksiinsa. He ovat pystyneet aluetoimikunnan kautta konkreettisesti ylläpitämään ja parantamaan kuntalaisten palvelutasoa vanhan Kiukaisten alueella, vaikka aluetoimikunnalla ei olekaan ollut varsinaista budjettia eikä päätösvaltaa. Aluetoimikunnan kokemukset antavat rohkaisevan kuvan siitä, että kuntaliitosten luomiin lähidemokratian haasteisiin voidaan vastata vaikuttavasti suhteellisen kevyelläkin organisaatiolla.

Asiasanat: lähidemokratia, kunnanosahallinto, Kiukaisten aluetoimikunta, kylätoiminta

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	4
1.1 Lähidemokratia on tulevaisuutta	4
1.2 Lähidemokratia – määrittelyjä ja näkökohtia	7
2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TUTKIMUSMENETELMÄT	10
2.1 Tutkimustehtävän asettaminen	10
2.2 Tutkimusmenetelmät	11
2.2.1 Kvalitatiivinen tapaustutkimus	11
2.2.2 Puolistrukturoitu haastattelu	13
2.2.3 Aineistolähtöinen sisällönanalyysi	14
3 NÄKÖKULMIA LÄHIDEMOKRATIAAN.....	16
3.1 Lähidemokratian kehittämisen lainsäädännöllinen perusta	16
3.2 Lähidemokratian historia Suomessa.....	17
3.3 Hallinnon hajauttaminen lähidemokratian perustana	20
3.4 Lähidemokratian toimintamallit.....	24
3.4.1 Kunta- vai asukaslähtöinen lähidemokratia?	24
3.4.2 Kuntien luoma kunnanosaohallinto ja kuntien sisäiset vaalipiirit	25
3.4.3 Asukaslähtöinen lähidemokratia	28
3.4.3.1 Aluefoorumitoiminta	28
3.4.3.2 Kylä- ja kaupunginosatoiminta	32
4 LÄHIDEMOKRATIA ON ASUINYMPÄRISTÖÖN VAIKUTTAMISTA.....	35
4.1 Lähidemokratiaa omasta pihapiiristä kaupunginosaan.....	35
4.2 Naapuruston poliittinen luonne	39
4.3 Lähiosallistuminen osallistumisen muotona.....	40
4.4 Milloin osallistuminen on vaikuttavaa?	45
5 KIUKAISTEN ALUETOIMIKUNNAN ROOLI JA VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUDET.....	49
5.1 Kiukaisten aluetoimikunnan toiminnalliset lähtökohdat	49
5.2 Tutkimustulosten esittely	50
5.2.1 Kiukaisten aluetoimikunnan vaikuttamismahdollisuudet	50
5.2.2 Kiukaisten aluetoimikunta kiukaislaisten näkökulmasta	52
5.2.3 Hyvät käytännöt ja kehittämistarpeet	53
5.3 Mitä Kiukaisten aluetoimikunnan kokemuksista voidaan oppia?.....	56

6 PÄÄTELMÄT	58
LÄHTEET.....	65

LIITE, Haastattelulomake

1 JOHDANTO

1.1 Lähidemokratia on tulevaisuutta

Lähidemokratia on ajankohtainen aihe nyt, kun Suomen kuntarakenne on jatkuvassa muutoksen tilassa. Jyrki Kataisen hallitus aikoo toteuttaa koko maan kattavan kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Mikäli Manner-Suomen kuntarakenne muodostuu esitettyjen selvitysten pohjalta, se merkitsee kuntamäärän supistumista nykyisestä 320 kunnasta noin seitsemääkymmeneen. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012: 19, 191.)

Kuntien lukumäärä on laskenut hitaasti 1960–1970 -luvulta alkaen. Kun kuntia vielä 1950-luvulla oli 547, vuonna 2011 niitä oli enää 336. (Kuntien lukumäärä ja vireillä olevat muutokset, vm.fi.) Nämä vuosikymmenten kuluessa tehdyt kuntaliitokset ovat luonnollisesti omalta osaltaan luoneet tarvetta lähidemokratian kehittämiseksi, mutta viimeistään nyt on herättävä pohtimaan lähivaikuttamisen keinoja, kun kuntien lukumäärä on nopeassa tahdissa näin merkittävästi supistumassa.

Kuntien lukumäärän vähentyessä niiden maantieteellinen laajuus kasvaa ja päätöksenteko keskittyy. Tämän seurauksena edustukselliseen demokratiaan perustuvassa kunnallisessa päätöksenteossa edustajien ja edustettavien välinen etäisyys lisääntyy. Etäisyyttä voidaan mitata monella tavalla: laajan kunnan pitkät matkat kuntakeskukseen ja saaristokunnan vaikeat kulkuyhteydet ovat esimerkkejä konkreettisesti mitattavissa olevasta etäisyydestä. Vieläkin tärkeämpi mittari kuitenkin liittyy siihen, kokevatko jonkin kunnanosan asukkaat itsensä aliedustetuiksi kunnan virallisissa toimielimissä, sillä kunnallisvaalijärjestelmä ei ota huomioon kunnan eri osien tasapuolisen edustavuuden merkitystä. Kun kunta on yksi vaalipiiri, tässä suhteessa voi käytännössä esiintyä pahojakin vinoutumia. Tilannetta pitää kohtuullisen

siedettävänä poliittisten puolueiden tarve asettaa oman etunsa nimissä ehdokkaita kunnan kaikista osista. (Vataja 1988: 250–251.)

Maantieteellisesti laajat uudet kunnat, jotka muodostuvat sekä taajaan asutuista kaupunkikeskuksista että maaseudun kylistä ja haja-asutusalueista, ovat suuren haasteen edessä pyrkiessään sovittamaan yhteen näiden alueiden poikkeavia kehittämistarpeita (Halme & Kuukasjärvi 2010: 32). Kunnanosahallinto on monesti nähty hyvänä siirtymäajan työkaluna, kun erilaisia kuntia on liitetty yhteen. Kunnanosahallinto on perinteisesti tullut kysymykseen, kun kuntaliitoksissa on yhdistynyt selkeä urbaani kaupunkikeskus ja maantieteellisesti laaja haja-asutusalue. Aluedemokratiahankkeilla on haluttu rauhoitella haja-asutusalueiden asukkaiden pelkoja palveluiden karkaamisesta isompiin keskuksiin. (Karisto 2011: 15.)

Kun Suomeen kuitenkin näyttäisi väistämättä syntyvän yhä suurempia, pinta-alaltaan laajempia ja rakenteeltaan hajanaisempia kuntia, kunnanosahallinnon tarve on muuttumassa pysyväksi (Karisto 2011: 15). Tarpeesta huolimatta lähidemokratian kehittäminen on useissa kunnissa ollut vähäistä, mikä on saanut professori Hannu Katajamäen (2010: 40) voimakkaasti arvostelemaan kuntaliitosselvittäjiä paikallisen vaikuttamisen unohtamisesta ja alueellisten toimielinten kunnianhimottomasta kehittämisestä.

Tuimala ja Sallinen (2011) korostavat, että kuntien laajenemisen ohella muutkin syyt puoltavat lähivaikuttamisen kehittämistä: kunnallisvaaleissa äänestysaktiivisuus laskee vaaleista toiseen ja puolueilla on hankaluuksia löytää sopivia ehdokkaita. Samaan aikaan yhä useampi kuntalainen kuitenkin haluaa vaikuttaa suoraan itseään kiinnostaviin asioihin. Kuntalaisia toki kuullaan jo nyt, mutta moni epäilee antamansa palautteen vaikutusta. Kuulemisen käytäntöjä pitäisikin kehittää niin, että tieto kulkisi oikeaan kohteeseen ja sitä myös käytettäisiin päätöksenteon tukena.

Lähivaikuttamiseen on jo pidemmän aikaa kaivattu keinoja ja käynnissä oleva kuntauudistus tarjoaa oivallisen tilaisuuden niiden kehittämiseen. Georges Cavallier (1998: 34–35) pitää tehokasta paikallisen vallan hajauttamista koko Euroopan unionin aluetta koskevana haasteena. Taajamat ja kunnanosat ovat hänen mielestään olennaisimpia julkisen toiminnan tasoja, mutta niistä on monin paikoin muotoutunut poliittisesti hyljeksittyjä alueita. Tuimala ja Sallinen (2011) ovat samoilla linjoilla painottaessaan, että kuntalaisen kannalta on hedelmällisempää kertoa tahtonsa oman alueensa kehittämisestä kuin kommentoida koko kunnan strategiaa tai muita yleisiä asioita. Tulevaisuuden vahvoihin peruskuntiin pitäisi heidän mukaansa muodostaa kaikkia kuntalaisia yhdenvertaisesti kohteleva lähivaikuttamisen järjestelmä, jotta minkään alueen ääni ei yksistään kuuluisi liian voimakkaasti.

Lähidemokratiatutkimukselle on siis selkeästi osoitettavissa käytännöstä lähtevää tarvetta, mutta myös tieteelliseltä kannalta on tärkeää edelleen jäsentää lähidemokratian käsitettä, sen toimintaympäristöä ja toimintamalleja. Lähidemokratialla viitataan niin monenlaiseen toimintaan, että ilman tarkempaa määrittelyä on hyvin vaikea tietää, mitä kukin kyseisellä käsitteellä loppujen lopuksi tarkoittaa.

Olen valinnut tutkimuskohteekseni Euran kunnan Kiukaisten aluetoimikunnan, joka on Euran ja Kiukaisten kuntaliitoksen yhteydessä syntynyt lähidemokratiatoimielin. Se toimii asiantuntijana ja lausuntojen antajana vanhan Kiukaisten aluetta koskevissa asioissa ilman virallista päätösvaltaa. Mielestäni tällaisten lausuntoja antavien toimielinten vaikuttavuuden tutkiminen on ensiarvoisen tärkeää nyt, kun tarve erilaisten lähidemokratiatoimijoiden kehittämiselle kasvaa. Kiukaisten aluetoimikunnan kaltaisten toimielinten perustaminen on kunnille helppo tapa olla ainakin nimellisesti mukana lähidemokratian edistämässä. Mutta miten lähidemokratia tällöin käytännössä toteutuu?

1.2 Lähidemokratia – määrittelyjä ja näkökohtia

Krister Ståhlberg (1979: 63) on määritellyt lähidemokratian ihanteen siten, että yhteiskunnallinen päätöksenteko organisoidaan tapahtuvaksi tietyn maantieteellisesti tai toiminnallisesti rajatun aluekokonaisuuden sisällä. Alueella tehtyjen päätösten pitäisi pääsääntöisesti tai yksinomaan koskea kyseistä aluetta ja kaikkien alueen asukkaiden pitäisi saada osallistua päätöksentekoon sen mahdollisimman monissa vaiheissa. Lowndes ja Sullivan (2008: 62) puolestaan viittaavat lähidemokratialla kollektiivista päätöksentekoa ja julkisten palvelujen tuotantoa koskeviksi järjestelyiksi kuntatason alapuolella.

Baldersheimin ja Ståhlbergin (1999: 55) näkemyksen mukaan lähidemokratia ei tarkoita ainoastaan palvelujen tuomista lähemmäksi kuntalaisia ja sitä kautta saatavaa tarkempaa tietoa palvelutarpeista, jotka saattavat vaihdella kunnan eri osissa. Lähidemokratia on myös keino vaalia asukkaiden yhteishenkeä korostamalla sitä, että naapurustot ovat enemmän kuin pelkkiä asuintalojen muodostamia kokonaisuuksia: ne ovat yhteisvastuussa alueensa kehittämistä. Leighninger (2008: 6) taas määrittelee erilaisten lähidemokratiakokeilujen keskeiseksi ideaksi sellaisten poliittisten areenoiden luomisen, jotka ovat avoimia tavallisille ihmisille ja heidän ideoilleen ja murheilleen.

Leighninger (2008: 5) on kuvannut naapuruston ja demokratian suhdetta seuraavanlaisesti: 1) Naapurustot muodostuvat sinne, missä on ihmisiä. Tämän vuoksi ne ovat tärkeitä yhteisöllisiä keskittymiä. 2) Asukkaiden ja hallinnon väliset konfliktit saavat useimmiten alkunsa naapurustotasolla (maankäyttö, koulujen sulkemiset ym.). 3) Naapurustot ovat oivallinen ympäristö asukkaiden, paikallishallinnon ja muiden ryhmien välisen yhteistyön vaalimiseen. 4) Naapurusto muodostaa sellaisen areenan, jossa paikallishallinnolla on mahdollisuus olla säännöllisesti vuorovaikutuksessa asukkaiden kanssa. 5) Naapurusto muodostaa sellaisen ympäristön, jossa ihmiset voivat ylläpitää sosiaalisia suhteitaan, harjoittaa poliittista valtaa ja tuntea itsensä osaksi jotakin suurempaa kokonaisuutta.

Ståhlberg (1979: 63–65) on erotellut erilaisia lähidemokratian muotoja sen perusteella, onko aloite toimintaan tullut viranomaisilta vai kuntalaisilta, ja mihin päätöksentekoprosessin vaiheeseen osallistuminen kohdistuu.

	Viranomaiset	Kuntalaiset
Tiedottaminen	- mainonta - yhteyshenkilöt	- paikallisiin kysymyksiin keskittyvät keskusteluryhmät - mielipidevaikuttaminen median välityksellä
Valmistelu	- neuvotteluryhmät - suunnittelun uudelleenorganisointi - komiteoiden ym. asettaminen - mielipidemittaukset	- aloiteoikeuden hyödyntäminen - yhteydenotot viranomaisiin - mielenosoitukset - adressit - painostusryhmät
Päätöksenteko	- kansanäänestykset - hallituspaikat paikallisiin laitoihin - kunnanosa- ja kyläyhdistyksen hallinto	- kunnanosa- ja kyläyhdistykset - toimeenpanon hidastaminen

Taulukko 1 Lähidemokraattiset toimintavaihtoehdot päätöksenteon eri vaiheissa. (Ståhlbergia 1979: 65 mukaillen.)

Ståhlberg (1979: 67–68) toteaa, että viranomaislähtöinen lähidemokratia-aloite tarkoittaa yleensä kuntalaisten informoimista kunnassa meneillään olevista asioista ja suunnitelmista. Tiedonvälittäminen kuntalaisille on päätöksenteon lähidemokratisoinnin edellytys, mutta ei yksistään riittävää. Pelkkä tiedon passiivinen vastaanottaminen lisää kuntalaisten riskiä tulla manipuloiduksi yhden halutun ratkaisumallin kannalle, sillä tiedon välittäminen viranomaisilta kuntalaisille on tavallisesti yksisuuntaista, jopa kuntalaisille järjestetyissä keskustelutilaisuuksissa. Tiedonvälitys ja keskustelutilaisuudet ovat myös siinä mielessä ongelmallisia, että ne tavoittavat vain valikoidun osan kuntalaisista.

Viranomaislähtöisiin lähidemokratiamuotoihin verrattuna kuntalaislähtöisellä spontaanilla toiminnalla on monia etuja. Spontaani toiminta syntyy asialleen omistautuneiden, aktiivisten toimijoiden keskuudessa ja sitoutumisen taustalla vaikuttaa kokemus olemassa olevista ongelmista. Aktiivisten toimijoiden organisoituessa syntyy sellaista asiantuntemusta, jonka turvin aktiivit pystyvät

luomaan vaihtoehtoisia ratkaisuja viranomaisten valmistelemiin päätösehdotuksiin. (Ståhlberg 1979: 69.)

Ståhlberg (1979: 69) nimittää kunnanosahallintoa pisimmälle viedyksi viranomaislähtöiseksi osallistumisen edistämiseksi ja vastaavasti kyläyhdistyksiä pisimmälle viedyksi spontaaneiksi osallistumuodoiksi. Molemmat voidaan hänen mukaansa rinnastaa kansalaisaktiivoinnin muodoiksi.

Lähivaikuttaminen tapahtuu siis joko kuntien luomien toimielinten tai kuntalaisten perustamien osallistumiskanavien kautta. Kuntien järjestämälle kunnanosahallinnolle on olemassa kaksi perusvaihtoehtoa: joko todellista päätös- ja budjettivaltaa käyttävät aluelautakunnat ja kunnanosavaltuustot tai lähinnä lausuntoja antavat aluetoimikunnat ja alueneuvottelukunnat. Kuntalaislähtöistä lähidemokratiaa puolestaan edustavat esimerkiksi kylä- ja kaupunginosayhdistykset, asukasyhdistykset sekä aluefoorumit. Keskeisen toimintaympäristön näille kaikille muodostaa asuinympäristö.

Edellisten määrittelyjen perusteella tarkoitan lähidemokratialla tässä tutkielmassa kuntalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaa asuinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Asuinympäristöön ja vaikuttamiseen liittyviä käsitteitä avaan tarkemmin tulevissa luvuissa. Jäsentääkseni lähidemokratiaan liittyvää sekavaa käsitteistöä viittaan kunnanosahallinnolla ainoastaan kuntien luomiin lähidemokratiamalleihin ja kuntalaislähtöisellä lähidemokratialla muihin lähivaikuttamisen keinoihin.

2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TUTKIMUSMENETELMÄT

2.1 Tutkimustehtävän asettaminen

Teen tutkimukseni yhteistyössä Euran kunnan kanssa ja tutkimukseni tavoitteena on arvioida Kiukaisten aluetoimikunnan toimintaa ja vaikuttamismahdollisuuksia aluetoimikunnan jäsenten näkökulmasta. Kiukaisten kunta liittyi Euran kuntaan vuoden 2009 alussa ja kuntaliitoksen johdosta kuluvalle valtuustokaudelle (2009–2012) asetettiin Kiukaisten aluetoimikunta, jonka tehtäväksi määriteltiin Kiukaisten aluetta koskevien esitysten ja aloitteiden tekeminen sekä kuntaliitossopimuksen toteuttamisen seuranta. (Yhdistymissopimus 2007).

Kiukaisten aluetoimikunta on kunnan luoma virallinen lähidemokratiatoimielin, mutta lähidemokratiaa voidaan toteuttaa myös kuntalaislähtöisesti ja vähemmän muodollisesti. Lähidemokratia on oikeastaan sateenvarjokäsite, jonka alle on koottu kaikki ne toimintamuodot, joiden avulla kuntalaiset voivat vaikuttaa oman asuinympäristönsä asioihin. Tutkimukseni teoreettisessa osassa aion selkeyttää lähidemokratian käsitettä, sen toimintamalleja ja toimintaympäristöä.

Tutkielmani päätutkimuskysymys on, *miten Kiukaisten aluetoimikunta on onnistunut toiminnassaan toteuttamaan lähidemokratiaa.*

Tarkemmat tutkimuskysymykset ovat:

- Millaiseksi aluetoimikunnan jäsenet kokevat vaikuttamismahdollisuutensa?
- Millaisena toimijana muut kiukaislaiset näkevät aluetoimikunnan? ts. millaista palautetta aluetoimikunnan jäsenet kuntalaisilta saavat?
- Mitä hyviä käytäntöjä kuluva nelivuotiskausi on luonut? Mikä on ollut huonoa?

Tutkimukseni tuottaa tietoa lausuntoja antavan lähidemokratiatoimielimen toiminnasta ja sen jäsenten kokemista vaikuttamismahdollisuuksista. Erityisesti minua kiinnostaa, kokevatko aluetoimikunnan jäsenet todella vaikuttaneensa Kiukaisten asioihin, vai onko aluetoimikunta koettu lähinnä kosmeettisena toimielimenä. Tutkimustuloksiani voidaan hyödyntää uusia alueellisia toimielimiä perustettaessa: hyväksi koetuista käytännöistä voidaan ottaa mallia ja toimimattomia ratkaisuja pystytään välttämään. Jos Kiukaisten aluetoimikunta on jäsentensä mielestä onnistunut toiminnassaan hyvin, uskoisin sen rohkaisevan muitakin kuntia kokeilemaan eriasteista lähidemokratian toteuttamista.

2.2 Tutkimusmenetelmät

2.2.1 Kvalitatiivinen tapaustutkimus

Tutkielmani on luonteeltaan kvalitatiivinen tapaustutkimus. Keskeisten käsitteiden määrittelyssä käytän apuna jo olemassa olevia aineistoja, mutta varsinaisen Kiukaisten aluetoimikuntaa koskevan aineiston kerään haastattelemalla kaikkia aluetoimikunnan jäseniä (6), toimikunnan puheenjohtajaa sekä toimikunnan esittelijää. Haastattelulajiksi olen valinnut puolistrukturoidun teemahaastattelun ja haastattelun toteuttamistavaksi yksilöhaastattelun.

Kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen. Tutkimus on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedonhankintaa, ja aineisto kootaan luonnollisissa ja todellisissa tilanteissa. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa suositaan ihmistä tiedon keruun välineenä, mikä tarkoittaa, että tutkija luottaa enemmän omiin havaintoihinsa ja keskusteluihin tutkittaviensa kanssa kuin mittausvälineillä hankittavaan tietoon. Tutkimuksen lähtökohtana ei ole teorian tai hypoteesien testaaminen vaan aineiston monitahoinen ja yksityiskohtainen tarkastelu. Aineiston keräämisessä suositaan laadullisia metodeja, joissa tutkittavien näkökulmat pääsevät esille. Tällaisia metodeja ovat

esimerkiksi teemahaastattelut, ryhmähaastattelut sekä osallistuva havainnointi. Tutkimuksen kohdejoukko valitaan tarkoituksenmukaisesti, ei satunnaisotoksen menetelmää käyttäen. (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2004: 152, 155.) Oman kohdejoukkoni valintaa voi kuvata myös termillä eliittiotanta (Tuomi & Sarajärvi 2009: 86), koska olen valinnut tutkimukseni tiedonantajiksi vain henkilöitä, joilta oletan parhaiten saavani tietoa tutkimastani ilmiöstä.

Tapaustutkimus on yksi kvalitatiivisen tutkimuksen monista lajeista. Siinä kerätään yksityiskohtaista tietoa yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia. Tavoitteena on tyypillisimmin ilmiöiden kuvailu. Aineistoa kerätään useita metodeja käyttäen, kuten havainnoimalla, haastattelemalla sekä dokumentteja tutkimalla. (Hirsjärvi ym. 2004: 125–126, 153.) Yleisesti ottaen tapaustutkimuksen tavoitteena on luoda valitusta tapauksesta niin kokonaisvaltainen ymmärrys kuin vain mahdollista (Punch 1998, Silvermanin 2005: 126 mukaan).

Stake (2000, Silvermanin 2005: 127 mukaan) on eritellyt kolme erityyppistä tapaustutkimusta. Luontaisessa tapaustutkimuksessa ollaan kiinnostuneita nimenomaan tapauksen ainutlaatuisuudesta, eikä sitä pyritä yleistämään tai teoretisoimaan. Instrumentaalisisessa tapaustutkimuksessa pyritään luomaan uusia näkökulmia ja tekemään yleistyksiä. Kollektiivisessä tapaustutkimuksessa puolestaan tutkitaan jotain yleistä ilmiötä lukuisten tapausten kautta.

Oma tutkimukseni on edellä mainitun jaottelun perusteella instrumentaalinen tapaustutkimus. Tavoitteenani on Kiukaisten aluetoimikunnan jäseniä haastattelemalla luoda yleiskuva toimikunnan hyviksi ja vaikuttaviksi kokemista käytännöistä, jotta niitä voitaisiin jatkossa hyödyntää muitakin lähidemokratiatoimielimiä perustettaessa. Vastaavasti toimimattomaksi koetut toimintamallit pitää tiedostaa, jotta niitä pystytään edelleen kehittämään tai kokonaan välttämään.

2.2.2 Puolistrukturoitu haastattelu

Haastattelu on yksi käytetyimmistä tiedonkeruun muodoista, sillä se on menetelmänä joustava ja se sopii moniin erilaisiin tutkimustarkoituksiin. Haastattelussa ollaan suorassa kielellisessä vuorovaikutuksessa tutkittavan kanssa, mikä luo mahdollisuuden suunnata tiedonhankintaa itse tilanteessa. Eikielelliset vihjeet auttavat ymmärtämään vastauksia ja muutenkin on mahdollista saada esiin vastausten taustalla vaikuttavia motiiveja. (Hirsjärvi & Hurme 2011: 34). Haastattelun etuna esimerkiksi postikyselyyn verrattuna on myös se, että haastatteluun voidaan valita henkilöt, joilla on kokemusta tutkittavasta ilmiöstä tai tietoa aiheesta (Tuomi & Sarajärvi 2009: 74).

Haastattelemisen tutkimuksen osana on vuorovaikutustilanne, jolle on luonteenomaista, että haastattelu on ennalta suunniteltu ja haastattelija on tutustunut tutkimuksen kohteeseen sekä käytännössä että teoriassa (Hirsjärvi & Hurme 2011: 43). Tavoitteena on, että haastattelija saa luotettavaa tietoa tutkimusongelman kannalta tärkeiltä alueilta. Tätä voidaan edesauttaa antamalla haastattelukysymykset tiedonantajille jo hyvissä ajoin etukäteen tutustuttavaksi (Tuomi & Sarajärvi 2009: 73).

Tutkimushaastattelun lajeja voidaan luokitella strukturointiasteen perusteella eli sen mukaan, miten kiinteästi kysymykset on muotoiltu ja missä määrin haastattelija jäsentää tilannetta. Tällöin viitataan lomakehaastatteluihin, puolistrukturoituihin haastatteluihin sekä strukturoimattomiin haastatteluihin. Itse aion käyttää puolistrukturoitua haastattelumenetelmää eli teemahaastattelua. Teemahaastattelussa edetään tiettyjen keskeisten etukäteen valittujen teemojen ja niihin liittyvien tarkentavien kysymysten varassa. Puolistrukturoidulle menetelmälle on ominaista, että jokin haastattelun näkökulma on lyöty lukkoon, mutta ei kaikkia. (Hirsjärvi & Hurme 2011: 43–44, 47; Tuomi & Sarajärvi 2009: 75.) Omalla kohdallani tämä tarkoittaa sitä, että tulevaisuudessa haastatteluissa kysymykset ovat kaikille samat, mutta vastauksia ei ole sidottu vastausvaihtoehtoihin, vaan haastateltavat voivat vastata omin sanoin.

2.2.3 Aineistolähtöinen sisällönanalyysi

Tuomen ja Sarajärven (2009: 91, 108) mukaan sisällönanalyysi on perusanalyysimenetelmä, jota voidaan käyttää kaikissa laadullisen tutkimuksen perinteissä. Käytännössä sisällönanalyysillä pyritään järjestämään aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta sen sisältämää informaatiota. Toisin sanoen tutkimuksen aineisto kuvaa tutkittavaa ilmiötä ja analyysin tarkoitus on luoda sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä.

Aineistolähtöisen analyysin tavoitteena on luoda tutkimusaineistosta teoreettinen kokonaisuus, jossa analyysiyksiköt valitaan aineistosta tutkimuksen tarkoituksen ja tehtävänasettelun mukaisesti. Keskeistä on, että analyysiyksiköt eivät ole etukäteen sovittuja tai harkittuja. Teorian merkitys analyysin ohjaajana liittyy metodologiaan siten, että tutkimuksessa julkilausutut metodologiset sitoumukset ohjaavat analyysiä. Aikaisemmilla havainnoilla, tiedoilla tai teorioilla tutkittavasta ilmiöstä ei pitäisi olla mitään tekemistä analyysin toteuttamisen tai lopputuloksen kanssa, koska analyysin oletetaan olevan aineistolähtöistä. (Tuomi & Sarajärvi 2009: 95.)

Miles ja Huberman (1994, Tuomen & Sarajärven 2009: 108 mukaan) ovat kuvanneet aineistolähtöisen laadullisen eli induktiivisen aineiston analyysin karkeasti kolmivaiheiseksi prosessiksi. Ensimmäisessä vaiheessa aineistoa redusoidaan eli pelkistetään, toisessa vaiheessa aineisto klusteroidaan eli ryhmitellään ja kolmannessa vaiheessa suoritetaan abstrahointi eli teoreettisten käsitteiden luominen.

Aineiston pelkistämisessä eli redusoinnissa analysoitava data, omassa tapauksessani haastatteluaineisto, pelkistetään siten, että aineistosta karsitaan tutkimukselle epäolennainen pois. Käytännössä aineistolta kysytään tutkimusongelman tai -tehtävän mukaisia kysymyksiä eli tunnistetaan asiat, joista kyseisessä tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita. Tämän jälkeen aukikirjoitetusta aineistosta etsitään tutkimustehtävän kysymyksillä niitä

kuvaavia ilmaisuja, jotka pelkistetään yksittäisiksi ilmaisuiksi. (Tuomi & Sarajärvi 2009: 101, 109.)

Tämän jälkeen pelkistetyt ilmaukset ryhmitellään yhtäläisten ilmaisujen joukoiksi. Samaa tarkoittavat ilmaisut yhdistetään samaan kategoriaan ja annetaan kategorialle sisältöä kuvaava nimi. Kategorioiden muodostaminen on analyysin kriittinen vaihe, sillä tutkija päättää tulkintansa mukaan, millä perusteella eri ilmaisut kuuluvat samaan tai eri kategoriaan. Analyysiä jatketaan yhdistämällä samansisältöisiä alakategorioita toisiinsa ja muodostamalla yläkategorioita. Yläkategorioille annetaan puolestaan niiden sisältöä kuvaavat nimet. Lopulta kaikki yläkategoriat yhdistetään yhdeksi kaikkia kuvaavaksi kategoriaksi. Alakategorioiden, yläkategorioiden ja yhdistävien kategorioiden avulla vastataan tutkimusongelmiin. (Tuomi & Sarajärvi 2009: 101.)

Klusterointi eli ryhmittely on osa abstrahointiprosessia. Abstrahoinnissa eli käsitteellistämässä edetään alkuperäisinformaation käyttämistä kielellisistä ilmauksista teoreettisiin käsitteisiin ja johtopäätöksiin. Abstrahointia jatketaan yhdistelemällä luokituksia niin kauan kuin se aineiston sisällön näkökulmasta on mahdollista. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä siis yhdistellään käsitteitä ja saadaan näin vastaus tutkimustehtävään. Sisällönanalyysi perustuu tulkintaan ja päättelyyn, jossa edetään empiirisestä aineistosta kohti käsitteellisempää näkemystä tutkittavasta ilmiöstä. (Tuomi & Sarajärvi 2009: 111–112.)

3 NÄKÖKULMIA LÄHIDEMOKRATIAAN

3.1 Lähidemokratian kehittämisen lainsäädännöllinen perusta

Nykyinen kuntalaki (365/1995) antaa mahdollisuuden kunnanosahallinnon järjestämiseen, mutta ei ota kantaa sen käytännön toteuttamiseen. Lain 27 § mukaan kunnanvaltuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti esimerkiksi järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa sekä avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua. Perustuslain (731/1999) 14 § puolestaan todetaan, että julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Kansanedustaja Håkan Nordman teki vuonna 2007 hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemelle kirjallisen kysymyksen (KK 570/2007) kunnanosahallinnon järjestämisestä. Nordman tiedusteli, mahdollistaako kuntalakimme Ruotsin mallia vastaavan kunnanosahallinnon käyttöönottamisen. Ruotsin mallilla hän viittasi kunnanosalautakuntiin, jotka vastaavat esimerkiksi esi- ja peruskoulusta, sosiaalitoimesta sekä kulttuuri- ja vapaa-ajantoimesta kunnanosassa. Ruotsin kunnanosalautakunnilla on valtuuston hyväksymä budjetti ja niiden tarkoituksena on kuntaliitosten yhteydessä turvata vanhojen peruskuntien vaikutusvalta ja mahdollisuudet vaikuttaa lähipalveluihin. Nordman painotti kysymyksessään erityisesti mahdollisen kunnanosahallinnon toimivaltuuksia, joista kuntalaissamme ei ole minkäänlaista mainintaa.

Hallinto- ja kuntaministeri Kiviniemi totesi vastauksessaan, että kuntalaki antaa kunnille laajat mahdollisuudet järjestää hallintoaan kunnanosahallintomallien mukaisesti. Kuntalaissa ei ole erityistä säännöstä alueellisten toimielinten asettamismahdollisuudesta, mutta kunnanvaltuusto voi kuntalain 17 § mukaan asettaa kuntaan kunnanosahallinnosta vastaavia toimielimiä. 14 § puolestaan

mahdollistaa valtuuston toimivallan siirron kunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. (KK 570/2007.)

Kuntalaissa on viitattu kunnanosahallintoon ainoastaan 18 §, jonka mukaan valtuusto voi päättää, että kunnan osa-alueen asioita hoitamaan asetetun toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä valitaan osa-alueen asukkaiden esityksestä ja että jäsenten asuinpaikan pitää olla asianomaisella osa-alueella. Alueellisen toimielimen jäsenet valitaan vaaleilla ja kuntalain 60 § mukaan vaali on toimitettava tiettyjen laissa edellytettyjen kriteerien täytyessä suhteellisenä. Jos valintaa ei tehdä ns. sopuvaaleina, laki ei mahdollista luottamushenkilöiden valintaa siten, että alueellisen toimielimen paikat jaettaisiin alueen äänien perusteella. Talousarviossa kunnanosalautakunnalle voidaan antaa oma määräraha ja tuloarvio, jonka perusteella se voi hoitaa sille annetut tehtävät. (KK 570/2007.)

Voimassa oleva kuntalaki mahdollistaa kirjallisessa kysymyksessä esitetyissä tehtävissä alueellisten toimielinten, kuten kunnanosalautakuntien, asettamisen sekä toimivallan siirron niille – lukuun ottamatta kansanterveystyötä. Suomessa ei ole Ruotsin kuntalain tapaan nimenomaan erikseen säädetty tällaisesta asettamismahdollisuudesta, vaan asia on jätetty kuntalain toimielinten asettamista koskevan yleissäännöksen varaan. (KK 570/2007.)

3.2 Lähidemokratian historia Suomessa

Aina ei kuitenkaan ole tyydytty pelkästään kunnanosahallintoa koskeviin yleissäännöksiin. Vuoden 1948 kunnallislaisissa alemman asteista kunnallista itsehallintoa edustivat taajaväkiset yhdyskunnat sekä kunnallispiirit. Taajaväkisellä yhdyskunnalla tarkoitettiin maalaiskuntaan kuuluvaa aluetta, joka kaupunkimaisen asutusmuotonsa vuoksi katsottiin pitävän järjestää, sen pysyessä muutoin samassa asemassa kuin kunnan muutkin alueet, eräiltä osin oman hallinnon ja talouden alaiseksi. Taajaväkisellä yhdyskunnalla oli valtuusto ja

valmistelu- ja täytäntöönpanotehtävistä huolehtiva hallintolautakunta. Yhdyskunnalle oli myös suoritettava sen menojen rahoittamiseksi veroa, joka määräytyi kunnallisverotuksessa määrättyjen veroäyrien luvun mukaan. Yhdyskuntajärjestelmä ei kuitenkaan osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi ja viimeisetkin niistä lakkautettiin valtioneuvoston päätöksillä 1950-luvulla. Osasta perustettiin kauppaloita ja osa sulautui alueliitoksissa kaupunkeihin. (Hannus & Hallberg 1991: 492.)

Kunnallispiirillä puolestaan tarkoitettiin kunnan osaa, jonka puitteissa erikseen annettujen säännösten mukaan jotkin tehtävät oli hoidettava. Kunnallispiirit olivat itsenäisiä oikeushenkilöitä, kuten taajaväkiset yhdyskunnatkin. Kunnallispiirejä olivat vuonna 1866 annettujen säännösten nojalla muodostetut kyläkuntien koulupiirit ja yleisestä vaivashoidosta vuonna 1879 annetun asetuksen nojalla huolehtimaan muodostetut köyhäinhuoltoyhdyskunnat. Kunnallispiirit lakkasivat olemasta vuoden 1922 köyhäinhuoltolain astuttua voimaan. (Hannus & Hallberg 1991: 492.)

Vuoden 1977 kunnallislakiin luodun kunnanosahallinnon taustalla vaikutti pyrkimys vahvistaa kunnallista demokratiaa, pysyttää kunnallishallinto lähellä kunnan jäseniä, lisätä heidän kiinnostustaan ja mahdollisuuksiaan ottaa osaa siihen sekä turvata kunnan eri osien ja niiden väestön usein toisistaan poikkeavien etujen ja näkökohtien huomioiminen kunnan hallinnossa. Tarvetta alemmanasteiselle itsehallinnolle on tunnettu sekä suurissa kunnissa että liitoskunnissa. Kaupunginosayhdistysten yms. muodossa tapahtuvaa kunnanosien kehittämiseen tähtäävää toimintaa ei useinkaan ole pidetty riittävänä, vaan on kaivattu vahvempaa kunnallista lähidemokratian muotoa. Välittömällä vaaleilla valitut kunnanosavaltuustot olisivat onnistuessaan olleet vahvoja toimijoita. (Hannus & Hallberg 1991: 493, 498.)

Kunnanosahallinnon ja -valtuustojen voimaan saattaminen on kuitenkin ongelmallista, sillä jos kunnanosille annetaan laajoja tärkeitä tehtäviä ja niiden asema tehdään muutoinkin vahvaksi, peruskunnan hallinto hajautuu ja muuttuu

kankeammaksi. Toisaalta, jos kunnanosien tehtävät jäävät merkityksettömiksi, järjestelmästä ei saada sellaista hyötyä, että sen toiminnan aloittaminen ja ylläpitäminen olisi tarkoituksenmukaista. Se kunnanosahallinto, josta vuoden 1977 kunnallislaisissa säädettiin, ei edustanut todellista alemmanasteista itsehallintoa vaan organisaatiota, jonka puitteissa kunnan osa-alueita koskevien asioiden hoitaminen tietyissä rajoissa on uskottu aluetta edustavalle toimielimelle. (Hannus & Hallberg 1991: 493–494.)

Kunnallislain kunnanosahallintoa koskeva säännöstö jäi suurelta osin soveltamatta. Tähän vaikutti muun muassa se, mitä tehtäviä kunnanosahallinnolle olisi voinut erityishallinnon aloilla uskoa. (Hannus & Hallberg 1991: 495.) Yksi harvoista kaupunginosavaltuustoa kokeilleista kaupungeista oli Jyväskylä, jossa Säynätsalon kaupunginosavaltuusto aloitti toimintansa 1993. Valtuustomuotoinen toiminta kesti kaksi kautta, minkä jälkeen valtuusto muutettiin kaupunginosalautakunnaksi. Äänestysinnostus molemmissa kunnanosavaaleissa jäi tavallisesti ahkerasti äänestäneiden paikkakuntalaisten keskuudessa varsin alhaiseksi. Vallalla oli käsitys siitä, että kaupunginosavaltuusto oli vain kosmeettinen, kuntaliitosta ja itsenäisyyden menettämistä pehmentämään tarkoitettu väliaikainen toimenpide, jolla ei oikeasti voisi vaikuttaa säynätsalolaisten asioihin. (Mäkinen 2007: 92.)

Säynätsalon kaupunginosavaltuuston ja sittemmin kaupunginosalautakunnan taloudelliset ja poliittiset päämäärät menettivät vuosien kuluessa merkitystään, mutta samalla kulttuurinen merkitys korostui. Kaupunginosalautakunnan kulttuurisella merkityksellä viitataan päätöksenteon ja säynätsalolaisen hallintokulttuurin jatkuvuuteen: kaupunginosalautakunta jatkoi symbolisella tasolla niiden merkitysten kantamista, joita Säynätsalon kunnanvaltuustolla oli ollut. (Mäkinen 2007: 98.)

Huonosti menestyneiden kunnanosavaltuustokokeiluiden jälkeen yleiseksi käsitykseksi muodostui, että lähidemokratiaa on pyrittävä edistämään kunnissa muilla tavoin, kuten alueneuvottelukunnilla, joiden tehtävänä on eri tavoin

valvoa alueensa etua kunnan hallinnossa. Erityisesti huomiota on kiinnitetty kunnallishallinnon ulkopuolella tapahtuvaan toimintaan, kuten kaupunginosayhdistys- ja kylätoimikuntatoimintaan, jonka tarkoituksena on sekä omatoimisesti että kunnallishallintoa painostaen pyrkiä asianomaisen alueen asukkaiden tarpeiden tyydyttämiseen. (Hannus & Hallberg 1991: 495.)

3.3 Hallinnon hajauttaminen lähidemokratian perustana

Smithin (1985: 18) mukaan hajautettu hallinto merkitsee yleisesti kahden perustavanlaatuisen ehdon täyttymistä. Näistä ensimmäinen on itsehallinto: valtiota alemmalla tasolla olevat maantieteelliset yksiköt ovat jossain määrin itsenäisiä. Itsehallinto toteutuu käytännössä sellaisten poliittisten instituutioiden kautta, joiden juuret ovat sillä alueella, jossa niillä on toimivalta. Toinen ehto puolestaan on, että nämä poliittiset instituutiot ovat demokraattisesti valittuja, ja ne tekevät päätöksensä demokraattisin menettelyin.

Lähidemokratian tavoitteena on hajauttaminen kuntien sisällä (Smith 1985: 166). Käytännössä hajauttamisella viitataan kunnan toimintojen tai päätöksenteon tuomiseen alemmas organisaatiossa. Hajauttaminen voi tapahtua joko kuntaorganisaation sisällä, ylemmiltä tasoilta alemmille tai sitten toimintoja siirretään kunnan organisaatiosta järjestöille tai asukkaille, kuten kunnan osa-alueille. Yksi mahdollisuus on jakaa päätösvaltaa kunnan eri osiin luomalla kunnanosalautakuntia tai muita vastaavia toimielimiä. Mallin ideana on tuoda luottamushenkilöhallintoa lähemmäksi kuntalaisia. Perusmallina on kunnan osaan kohdentuva lautakunta, jonka jäsenet valitaan alueen asukkaista esimerkiksi vaaleilla, nimeämällä tai pyydettyjen esitysten perusteella. Toinen vaihtoehto on kohdentaa kunnan palvelutuotantoa alueittain, jolloin saavutetaan parempi tuntuma alueen asukkaisiin. (Kettunen 2004: 42.)

Kettunen (2004: 42) perustelee hajauttamista erityisesti menetelmänä madaltaa asukkaiden ja päätöksentekijöiden välistä kynnystä, lisätä vuoropuhelua sekä

kohdentaa päätöksentekoa paikallisiin asioihin. Lowndes ja Sullivan (2008: 57–59) puolestaan ovat esittäneet neljä eri perustetta hallinnon hajauttamiselle ja lähidemokratialle. Kansalaislähtöinen peruste pohjautuu väitteeseen, että asuin ympäristöön pohjautuvat hallinnon yksiköt tarjoavat asukkaille enemmän mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon. Maantieteellisen läheisyyden vuoksi lähidemokratia on asukkaiden fyysisesti saavutettavissa, mutta osallistujamäärät ovat kuitenkin sen verran pieniä, että suoran osallistumisen keinot ovat toteutettavissa. Kannusteen osallistumiseen pitäisi syntyä siitä, että asuin ympäristön tasolla kulutetaan suurin osa julkisista palveluista ja koetaan asioita, jotka herkimmin saavat ihmiset liikekannalle. Niin ikään asuin ympäristö onnistuu isompaa yksikköä paremmin luomaan homogeenisen yhteisön, jota kuvaavat jaetut arvot, uskomukset ja tavoitteet.

Sosiaalinen peruste lähtee liikkeelle ajatuksesta, että asuin ympäristö on paras areena kansalaislähtöiselle hallinnon lähestymiselle, koska asuin ympäristö on juuri se paikka, jossa hallinnolla on merkitystä asukkaille. Asuin ympäristössä on mahdollista katsella hallintoa asukkaiden näkökulmasta, todeta mitkä käytännöt toimivat sekä paikallistaa mahdolliset palvelutuotannon ja päätöksenteon ongelmakohdat. Lähidemokratia tarjoaa mahdollisuuden lähteä mukaan paikallisen tason toimintaan ja luo edellytykset lähestyä asukkaiden hyvinvointia kokonaisvaltaisemmin. Asuin ympäristön aktiivinen toiminta mahdollistaa uusien sosiaalis-poliittisten yhteisöjen syntyminen valtion virallisten hallintoverkostojen ulkopuolelle, mutta kuitenkin keskusteluyhteyden päähän niistä. (Lowndes & Sullivan 2008: 58.)

Poliittisella perusteella on kolme lähtökohtaa. Ensinnäkin, lähidemokratiassa asukkaat pystyvät osallistumaan päätöksentekoon hyvillä tiedoilla käsiteltävistä asioista. Toiseksi, asuin ympäristön johtohahmot ovat todennäköisesti myötämielisiä asukkaiden näkemyksille ja heillä on kyseisistä asioista myös omakohtaista kokemusta. Kolmanneksi, asukkaat pystyvät paremmin tarkkailemaan johtajiaan, koska näiden toiminta ja päätöksenteon tulokset ovat läpinäkyviä: asuin ympäristön hallinnolliset yksiköt ovat tilivelvollisia pienelle

kansalaisryhmälle ja fyysisesti lähellä palvelemaan kansalaisia. (Lowndes & Sullivan 2008: 58.)

Taloudellinen peruste tukeutuu väitteeseen, että kunnanosa hallinto pystyy käyttämään saatavilla olevia resursseja muita tehokkaammin. Tätä perustellaan sillä, että asuinympäristön yksiköt pystyvät tunnistamaan ja rajoittamaan organisaatioissa tapahtuvaa resurssien tuhlausta. Samoin ne pystyvät tehokkaasti tunnistamaan kansalaisten tarpeita ja tarjoamaan juuri niihin sopivia palveluja. (Lowndes & Sullivan 2008: 58–59.)

Douglas Yatesilla (1973: 25) on niin ikään esittää neljä hallinnon hajauttamisen oikeuttamisperustetta, joissa on samaa henkeä kuin edellä esitetyissä Lowndesin ja Sullivanin (2008) perusteissa. Yates on eritellyt psykologisen, hallinnollisen, taloudellisen ja poliittisen oikeuttamisperusteen. Psykologinen oikeutus perustuu siihen, että hallinnon hajauttaminen saa ihmiset tuntemaan, että he ovat lähempänä hallintoa, minkä puolestaan pitäisi vähentää välimatkan aiheuttama epäluottamus. Hallinnollinen oikeutus syntyy siitä, että hajauttaminen tekee hallinnosta vastaanottavaisemman ja nopeammin reagoivan, koska se tuottaa parempaa tietoa paikallisista oloista ja mahdollistaa siten paikallisiin tarpeisiin reagoimisen. Taloudellinen oikeutus kumpuaa tehokkaasta paikallisten tarpeiden tunnistamisesta ja sen mukaisesta resurssien allokoinnista. Viimeisenä on poliittinen oikeutusperuste, jonka mukaan hallinnon hajauttaminen luo vahvaa paikallista poliittista johtajuutta, mikä helpottaa kollektiivisen toiminnan synnyttämistä ja paikallisten asioiden esittämistä koko kunnan tasolla.

Mark Purcell (2006: 1921, 1924) kuitenkin varoittaa hallinnon hajauttamisen yhteydessä paikallisuuden ansaan putoamisesta, uskomuksesta, jonka mukaan paikallinen taso olisi luontaisesti demokraattisempi kuin muut hallinnon tasot. Desentralisoinnin taustalla vaikuttaa hänen mukaansa oletus siitä, että päätöksenteko muuttuu demokraattisemmaksi, kun se viedään lähemmäksi ihmisiä. Aivan erityisesti oletetaan, että mitä laajempi lähiympäristöään koskeva itsehallinto asukkailla on, sitä demokraattisempia ja oikeutetumpia kyseistä

aluetta koskevat päätökset ovat. Yleisemmällä tasolla hajauttamisen nähdään tuottavan suurempaa sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja ekologista kestävyyttä. Totuus kuitenkin on, että hajauttamisen lopputulos riippuu siitä, kenelle valtaa annetaan ja millaisilla suuntaviivoilla.

Kenelle hallinnon hajauttaminen sitten antaa valtaa – ja millaista valtaa? Yatesin (1973: 25) mukaan on olemassa kolme vaihtoehtoa. Poliittinen desentralisaatio painottaa kansalaisten osallistumista ja luo osallistumismahdollisuuksia esimerkiksi neuvottelukuntien tai vaaleilla valittujen kunnanosaavaltuustojen kautta. Kunnanosa-aktiivit eivät tässä mallissa kontrolloi kuntien virkamiehiä eivätkä työntekijöitä. Toinen vaihtoehto, johon taas kansalaisosallistuminen ei yleensä kuulu, on vahvistaa jo olemassa olevaa kunnanosahallintoa ja sellaisten viranhaltijoiden toimivaltaa, jotka ovat suoraan tekemisissä asuin ympäristöjen ongelmien kanssa. Kolmas vaihtoehto, ns. yhteisökontrolli, puolestaan antaa kunnanosa-aktiiveille mahdollisuuden sekä poliittiseen kontrolliin päätöksentekijän roolissa, että viranhaltijoiden hallinnolliseen kontrolloimiseen.

Smith (1985: 171–178) on tunnistanut hajauttamista ja osallistumista painottavien kokeilujen perusteella seuraavanlaiset lähidemokratian ideaalimallit: 1) asuin ympäristöjen konsultointi, 2) viranomaisten sijoittaminen kentälle lähemmäksi asukkaita, 3) käyttäjäosallisuus, 4) oikeusasiamiesten käyttäminen päätösten valvojana, 5) asuin ympäristöjen toimintaryhmät sekä 6) kunnanosahallinto ja viralliset toimielimet. Mallit eroavat toisistaan huomattavasti kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulmasta: se mitä yhdessä mallissa pidetään tärkeänä ominaisuutena, voi olla toisessa mallissa aivan toissijaisessa asemassa.

3.4 Lähidemokratian toimintamallit

3.4.1 Kunta- vai asukaslähtöinen lähidemokratia?

Suomen kunnissa toimii useita kaupunginosa- ja kyläyhdistyksiä, omakotiyhdistyksiä ja muita tietyn alueen intressejä edustavia ryhmiä, joista monet ovat jollain tavalla vuorovaikutuksessa kunnan kanssa. Kuntaorganisaatioon kuuluvia alueellisia toimikuntia, lautakuntia ja muita vastaavia toimielimiä on puolestaan huomattavasti vähemmän ja alueellisen osallistumisen rakenteita onkin kehitetty lähinnä suuremmissa kaupungeissa. (Pikkala 2006: 38.)

Kaikilla alueellisen vaikuttamisen rakenteilla on omat erityispiirteensä ja eroja löytyy ainakin seuraavilta alueilta: 1) missä määrin toiminnassa painottuu vaikuttaminen kaupungin tai alueen asioihin ja missä määrin asukkaiden osallistuminen alueella järjestettävään toimintaan, 2) miten kiinteä on suhde kaupungin poliittiseen päätöksentekoon ja virkakoneistoon, 3) missä määrin kaupunki vastaa toiminnan rahoituksesta, 4) missä määrin toiminta on avointa kaikille asukkaille sekä 5) miten suuren osan kaupungin alueesta ja asukkaista toiminta kattaa. (Pikkala 2006: 40.)

Professorit Hannu Katajamäki ja Eero Uusitalo edustavat asukasvaikuttamisen ja lähidemokratian toteuttamisen kannalta vastakkaisia näkemyksiä, sillä Katajamäki puhuu aluelautakuntien puolesta ja Uusitalo taas peräänkuuluttaa kuntien ja kylien välistä jatkuvaa neuvottelumenettelyä. Tavoitteista he kuitenkin ovat yksimielisiä: suurkuntiin tarvitaan lähidemokratian ja kansalaisvaikuttamisen välineitä, jotta maaseutualueet selviävät. (Salomaa-Santala 2009.)

Katajamäki pitää suurkuntiin jo perustettuja lautakuntia riittämättöminä, sillä ne ovat lähinnä lausuntojen antajia. Hänen mielestään Yläkemijoen mallin (ks. tutkielman s. 26) mukaiset aluelautakunnat synnyttäisivät kuntalaisille todellisen vaikuttamisen välineen. Mallin laajemman leviämisen esteenä hän pitää

kuntapäätäjää, sillä aluelautakuntamallissa delegoidaan todellista valtaa kylätoimijoille. (Salomaa-Santala 2009.)

Uusitalo puolestaan haluaa kiinteän sopimusmenettelyn kuntien ja kylien välille. Tässä mallissa sopija on kylä- ja kotiseutuneuvosto tai neuvottelukunta kunnan partnerina. Kyläasiamies puolestaan on se, joka valmistelee asioita kunnan kanssa. Mallissa kunta antaa sopimusmenettelylle määrärahat: kun on sovittu menettely ja käytettävissä olevat varat, kyläläisillä on laaja-alaisesti mahdollisuus vaikuttaa asioihin. (Salomaa-Santala 2009.)

Keskeinen ero Katajamäen ja Uusitalon malleissa on siinä, että Katajamäen aluelautakunnat perustetaan kuntien ohjauksessa. Uusitalon mallissa valinta paikallistoimijoiden yhteiselimiin taas tapahtuu kansalaislähtöisesti. Uusitalo toteaaakin, että hänen mallissaan toimijoiksi ei valita kuntavaalien ”jätejoonaksia” vaan kansalaisaktiiveja. (Salomaa-Santala 2009.) Uusitalon huomio on hyvin olennainen, kun ottaa huomioon, miten puolueilla on tapana palkita valitsematta jääneitä ehdokkaitaan lautakuntapaikoilla. Pahimmassa tapauksessa lautakuntien jäsenten ei ole aina edes tarvinnut mittauttaa kannatustaan kunnallisvaaleissa.

3.4.2 Kuntien luoma kunnanosahallinto ja kuntien sisäiset vaaliipiirit

Kuntaliiton (kunnanosahallinnon järjestäminen, kunnat.net) mukaan aluelautakunnat kokoavat usean kaupunginosan tai kylän edustajat yhteiseen foorumiin. Kunnanvaltuusto nimeää lautakunnan asukasyhdistysten päätösten mukaisesti ja delegoi sille aluetta koskevan päätöksenteon. Lautakunnalla on oma talousarvio ja sen toimintaideana on mahdollisuuksien mukaan tuottaa, järjestää ja kehittää asukkaiden tarpeista lähteviä alueellisia palveluita. Tavoitteena on lisätä aluehallinnon, asukkaiden ja keskushallinnon vuorovaikutusta ja tiivistää yhteistyötä. Kunnanosahallinnon järjestämistä kuitenkin vaikeuttaa se, että asuinympäristöllä, palvelutuotannon hallinnollisilla

rajoilla ja ihmisten vuorovaikutusverkostoilla ei välttämättä automaattisesti ole yhteyttä toisiinsa (Hill 1994: 40).

Skotlannin kunnallishallinnollisessa järjestelmässä on Suomea enemmän kokemuksia alueellistamisesta, sillä siellä on jo vuosikymmeniä ollut mahdollisuus lakiperusteisten yhteisövaltuustojen (community council) perustamiseen. Niiden tehtäviin kuuluu vahvistaa, yhteensovittaa ja ilmaista paikallisten paikkasidonnaisten yhteisöjen mielipiteitä ja näkökantoja. Valtuustot perustuvat aluejakoon ja jäsenet voidaan valita joko vaaleilla tai kutsumalla. Tällaisten kunnanosaomintamahdollisuuksien taustalla vaikuttaa selkeästi uskomus, että osallistuminen on riippuvaista paikallisyhteisöä kohtaan tunnetusta identiteetistä. Yksilön paikallisidentiteetillä ja halukkuudella osallistua poliittisiin prosesseihin on suora yhteys: vahvistamalla paikkasidonnaisia yhteisöjä, toisin sanoen hyödyntämällä paikallisten ihmisten samaistumista ja kiintymystä, saadaan lisättyä demokraattista osallistumista. (Raco & Flint 2001: 593, 596.)

Yläkemijoen aluelautakuntaa Rovaniemellä on monessa yhteydessä pidetty erittäin onnistuneena lähidemokratian välineenä. Katajamäen (2010: 40) mielestä se onnistuu erilaisista Suomessa sovellettavista kunnanosaomintamahdollisuuksista parhaiten yhdistämään hallinnon tehokkuuden ja läheisyyden. Yläkemijoen aluelautakunta on alueensa asukkaiden todellinen vaikuttamiskanava, ei pelkkä kuulemisen ja lausuntojen antamisen foorumi.

Yläkemijoen aluelautakunta on perustettu jo vapaakuntakokeilun aikana vuonna 1993. Aluelautakunnan nimittää Rovaniemen kaupunginvaltuusto toimialueen kylissä järjestettävien kansalaiskokousten ehdotusten pohjalta. Näin valinnoissa ei korostu puoluepoliittinen näkökulma, vaan lautakuntaan nimitetään aktiivisia oman asuinalueensa edustajia. Aluelautakunta on monialainen tilaajalautakunta, joka huolehtii päivähoitoon, perusopetukseen, kulttuuriin, nuorisoon, kirjastoon, eläkeläisten avopalveluihin, terveysneuvontaan ja kotipalveluun liittyvistä

asioista sekä oman alueensa elinkeinojen kehittämisestä. Sen oma budjetti on noin kaksi miljoonaa euroa. (Katajamäki 2010: 40.)

Yläkemijoen kokemukset kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksesta ovat lupaavia: kansalaislähtöisiä lähipalveluita on pystytty organisoimaan kaukana kaupungin pääkeskuksesta, eivätkä siitä aiheutuneet kustannukset ole nousseet kohtuuttomiksi. Lautakunnan jäsenet kokevat, että palvelutarpeiden muutoksiin pystytään reagoimaan nopeasti ja joustavasti. Kaiken kaikkiaan on onnistuttu vakiinnuttamaan pinta-alaltaan suuren kaupungin yhtä maaseutualueetta koskeva käytäntö, joka tukee samanaikaisesti sekä Yläkemijoen erityisiä asukaslähtöisiä kehittämistarpeita että koko Rovaniemen kaupunkistrategiaa. (Katajamäki 2010: 40–41.)

Aluelautakunta näyttäisi sekä teorian että käytännön tasolla vakiintuneen budjettivaltaa omaavan alueellisen toimielimen nimeksi. Pikkalan (2006: 39–40) kokoamissa esimerkeissä aluetoimikunnilla ja alueneuvottelukunnilla puolestaan näytetään viittaavan sellaisiin toimielimiin, joiden tehtävänä on esimerkiksi alueen asioista tiedottaminen, aloitteiden tekeminen ja lausuntojen antaminen. Oma tutkimuskohteeni, Kiukaisten aluetoimikunta, kuuluu juuri tähän joukkoon.

Uusien vahvojen peruskuntien yhteydessä on puhuttu myös kuntien sisäisistä vaalipiireistä. Oikeusministeri Anna-Maija Henriksson on painottanut, että lähidemokratian toimiminen on varmistettava uudessa kuntarakenteessa. Keinoiksi hän mainitsee kunnanosaohallintojärjestelyjen lisäksi kuntien sisäiset vaalipiirit, jotka ovat käytössä esimerkiksi Ruotsissa. (Henriksson 2012.)

Kuntien sisäinen vaalipiirijärjestelmä tarkoittaisi käytännössä sitä, että kunnan eri alueilla olisi omat kiintiönsä yhdistyneen kunnan valtuustopaikoista. Järjestelmä takaisi sen, että kuntien eri alueet olisivat nykyistä paremmin edustettuina valtuustoissa. Omaa aluetta edustavat tutut valtuutetut vahvistaisivat kuntalaisten ja luottamushenkilöiden välistä vuorovaikutusta ja saattaisivat lisätä kiinnostusta kunnallisvaaleja kohtaan. Vaalipiirijärjestelmä voisi myös helpottaa

rakennemuutosten tekemistä, sillä se vahvistaisi lähidemokratiaa. Toisaalta ajatus vaalipiirijärjestelmästä saattaa herättää vastustusta, koska se voi radikaalisti muuttaa kunnanvaltuustojen poliittista tasapainoa. (Tuimala & Sallinen 2011.)

Kuntien sisäisten vaalipiirien ongelmaksi saattavat kuitenkin nousta korkea äänikynnys ja vastakkainasettelun lisääntyminen alueiden välillä. Jos kaikilla alueilla on omat valtuutettunsa, valtuutettujen ei juuri kannata panostaa kuin oman alueensa kehittämiseen, sillä ääniä he tuskin muilta alueilta saavat. (Hausen 2012.)

3.4.3 Asukaslähtöinen lähidemokratia

3.4.3.1 Aluefoorumitoiminta

Aluefoorumi on joissakin suomalaisissa kunnissa nähty tarpeelliseksi alueelliseksi toimintamuodoiksi asukkaiden osallistumismahdollisuuksia parannettaessa. Kuntatasoa pienemmällä aluetasolla tapahtuvaa osallistumista on perusteltu esimerkiksi sillä, että varsinkin isoissa kunnissa koko kunnan tason päätöksenteko kadottaa paljon paikallista tietoa. Asukkaat myös itse tuntevat alueensa nykytilanteen parhaiten. (Bäcklund 2007: 93.)

Aluefoorumi on 1990-luvulla kehitetty toimintamalli, jonka avulla pyritään vastaamaan asuinalueita koskeviin haasteisiin. Tavoitteena on prosessimainen vähittäinen kehittäminen, joka perustuu asukkaiden, viranomaisten ja muiden toimijoiden väliseen yhteistyöhön. Malli on organisaatioltaan kevyt ja toimii vapaaehtois pohjalta. Foorumien muotoutumista suljetuiksi yhdistyksiksi johtokuntineen ja rituaaleineen on varottu, sillä tavoitteena on turvata kaikille asuinalueen toimijoille vapaat tilaisuudet. (Päivänen, Kurki & Virrankoski 2002: 6.)

Aluefoorumi järjestää säännöllisesti, yleensä neljästä kuuteen kertaa vuodessa, tiettyä vakiomuotoa noudattavan tilaisuuden, jossa keskustellaan asiantuntija-alustusten pohjalta kaupunginosaa koskettavista teemoista. Avoimuuden ja prosessimaisuuden takeena pidetään sitä, ettei foorumilla ole muodollista organisaatiota, eikä niissä tehdä päätöksiä tai jaeta rahaa. Alueen kehittämisprosessi on ymmärretty hitaasti edistyväksi vuoropuheluksi, jonka tuloksena eri toimijat vähitellen löytävät yhteisiä intressejä ja yhteistyömuotoja. Toinen toisensa tunteva toimijaverkosto on jäsenilleen hyödyksi monessa tilanteessa: se esimerkiksi helpottaa tehokkaiden toimintatapojen löytymistä silloin, kun on reagoitava ohikiitävään tilaisuuteen tai aluetta uhkaavaan kriisiin. (Päivänen ym. 2002: 6–7.)

Aluefoorumitoiminta ei ole uhannut edustuksellisen demokratian legitimizeettiä samalla tavalla kuin vaatimukset alueperustaisen vaikuttavan osallistumisen vahvistamisesta. Aluefoorumeiden toiminta on usein kulminoitunut kysymykseen osallistumisen kautta tavoitettavien äänien edustuksellisuudesta: aktiiviset ja resurssiltaan vahvat asukkaat saattavat omia etuja ajaessaan heikentää heikompiresurssisten kuntalaisten mahdollisuuksia osallistumiseen ja itselleen tärkeiden asioiden edistämiseen. (Bäcklund 2007: 94–95.)

Päiväsen ym. (2002: 7–8) helsinkiläisistä aluefoorumeista kokoaman aineiston mukaan foorumikonseptin peruspiirteet on koettu erittäin toimiviksi ja varsinkin kulmakivenä toimivaa ”ei päätöksiä” -periaatetta pidetään oikeana. Nimenomaan se ehkäisee kiistelystä, suosii vapaata keskustelua ja pitää ilmapiirin positiivisenä. Käytäntö myös kannustaa henkilökohtaiseen vastuunottoon: kun muodollista päätöstä toimeenpanovastuineen ei tehdä, moraalinen vastuu jakautuu periaatteessa kaikille.

Aluefoorumit ovat räikeässä ristiriidassa professori Hannu Katajamäen (2010: 40) esittämän ja mielestäni sangen yleisesti hyväksytyyn näkemyksen kanssa. Katajamäki nimittäin ihmettelee, miksi kylien edunvalvoja Suomen kylätoimintary on antanut siunauksensa painoarvoltaan vähäisille paikallisdemokratian

välineille, kuten kyläparlamenteille ja epämääräisille neuvottelumenettelyille kuntien ja kylien välille. Katajamäki näkee tällaisilla menettelyillä vain kosmeettista merkitystä, eikä niillä hänen mielestään voida estää maaseudun palvelujen heikentymistä ja keskittämisen maantiedettä. Aluefoorumit päätös- ja budjettivallattomina keskustelutilaisuuksina kuuluvat Katajamäen näkemyksen perusteella ehdottomasti epämääräisten neuvottelumenettelyjen joukkoon, mutta kokemukset kuitenkin näyttävät osoittavan tällaisetkin järjestelyt hyvin toimiviksi.

Aluefoorumitoimintaa on kokeiltu myös Iso-Britanniassa, jossa tehtiin työväenpuolueen johdolla 1990-luvun lopulla muutoksia paikallishallinnon rakenteisiin. Iso-Britannian tuolloin uudistettu kuntalaki muutti asuinympäristöt ja kunnanosat hallinnon sijaintipaikoiksi ehdottamalla perinteisen kunnallishallinnon alapuolelle sijoittuvien rakenteiden, kuten aluefoorumien tai -komiteoiden, luomista. Aluefoorumien nähtiin tarjoavan potentiaalisen tilan paikallisten demokraattisten käytäntöjen kehittymiselle. (Farrelly 2009: 387.)

Farrelly (2009: 389, 393–396) on kuitenkin aluefoorumien toimintaa tutkittuaan todennut, että forumit toimivatkin oikeastaan esteenä demokratian kehittämiseksi. Farrelly perustelee väitettään aluefoorumissa käytyjen keskustelujen ja vuorovaikutuksen kautta ja viittaa käytännössä esiin nousseisiin piileviin ongelmiin. Forumien pääpaino ei ollut julkisen keskustelun luomisessa, sillä yleisön rooliksi muotoutui lähinnä esitysten kuunteleminen – vaikka niiden jälkeen aina seurasikin muodollinen mahdollisuus esittää kysymyksiä. Forumien pitopaikat kiersivät toimialueen sisällä, mikä toi ne lähelle suuria ihmismääriä. Muutamien mailien välimatkat kuitenkin aiheuttivat sen, että käsiteltävät aiheet koskivat aina sitä asuinympäristöä, jossa kokoukset kulloinkin pidettiin. Kokousten ja asioiden välille ei näin muodostunut järkevää jatkumoa. Useimmat kokoukset pidettiin kouluilla tai kirkon tiloissa, mikä puolestaan karkotti osanottajia.

Foorumeihin osallistuvien henkilöiden ei tarvitse täyttää mitään muodollisia kriteereitä. Michael Farrelly (2009: 396–398) kuitenkin uskoo, että mukana olevien valtuutettujen käytös saattaa sulkea pois tavallisia osallistujia. Toiminta foorumeissa on valtuutettujen käsissä ja he myös näyttävät sen, esimerkiksi käyttämällä aikaa kokousmuodollisuuksiin sen sijaan, että he yrittäisivät luoda tasavertaisen osallistumistilanteen. Tasavertaista osallistumistilannetta vastaan puhuu myös foorumeissa käytetty istumajärjestys. Alueen valtuutetuille on varattu nimikoidut istumapaikat yleisön eturivistä, kun taas muut osallistujat joutuvat etsimään paikkaa, johon heillä on lupa istua.

Demokraattisemman vuoropuhelun aikaansaamiseksi Farrelly (2009: 399) ehdottaakin, että kylätasolla voisi olla parempi tukeutua jo olemassa olevaan toimintaan: valtuutettuja voitaisiin esimerkiksi houkuttaa mukaan kyläyhdistysten tapaamisiin. Tällöin yhdistysten jäsenet pystyisivät määrittelemään tapaamisten ehdot sellaisiksi, että he tuntisivat olonsa mukavaksi – tässä on merkitystä myös tapaamispaikalla. Kyläyhdistysten olisi myös hyvä kokoontua foorumeiden välillä kertamaan esille nousseita asioita, koska niitä ei seuraavassa foorumissa kuitenkaan käsitellä. Näillä keinoilla demokraattisen julkisen osallistumisen piileviä esteitä voitaisiin ehkä madaltaa.

Aluefoorumeiden kaltaisia keskustelevia toimijoita edustavat myös kansalaisraadit, jotka perustuvat ajatukseen deliberatiivisesta, eli harkitsevasta ja keskustelevasta demokratiasta. Kyseessä on demokratian muoto, jossa kaikilla on yhtäläiset mahdollisuudet osallistua, jossa jokainen osallistuja voi tuoda esiin omat näkökulmansa ja argumenttinsa, ja jossa huomio ei ole argumentin esittäjän statuksessa vaan itse argumentin ansioissa. Tällainen ideaali ei nykymaailmassa toteudu itsekseen, mutta Yhdysvalloissa 1970-luvulla kehitetty ja sittemmin laajasti maailmalle levinnyt kansalaisraatisovellus luo tällaisen mahdollisuuden. (Kansalaisraati, loppuraportti 2011: 4.)

Perinteisiin osallistumistapoihin, kuten mielipidekyselyihin ja kansalaiskuulemisiin, verrattuna kansalaisraadit ovat 1) pitkäkestoisia, koska

vaikeiden asioiden perusteelliseen käsittelyyn on varattu aikaa. 2) Edustavampia, koska niissä saatavat näkemykset edustavat koko yhteisöä, eivät vain aktiivisimpia ja kovaäänisimpiä. 3) Keskustelun suhteen laadukkaampia, koska kaikki keskusteluun osallistuvat ovat tasa-arvoisia. 4) Vaikuttavampia, koska kansalaisraadien tuotoksia pyritään aidosti viemään eteenpäin ja 5) mahdollisia preferenssien muuttajia, sillä ihmisten näkemykset voivat muuttua, kun asioita käsitellään monista eri näkökulmista (Kansalaisraati, loppuraportti 2011: 4).

3.4.3.2 Kylä- ja kaupunginosatoiminta

Vapaaehtoisuuteen perustuvilla kylätoimikunnilla on Suomessa pitkä historia. Vaikka kylät eivät enää muodostakaan niin tärkeää elämisen piiriä kuin aiemmin, kylätoiminnan lähtökohtana on kuitenkin vahva usko siihen, että kyläyhteisöt pystyvät toimimaan yhteistyössä omien tavoitteidensa toteuttamiseksi. Perusteina ovat ihmisen vahva kiinnittyminen ympäristöönsä ja tarve kuulua kyläyhteisöön, sillä kylät muodostavat edelleen maaseudun ihmisten toiminnan fyysiset puitteet. Harva ja hajanainen asutus sekä maaltamuuton aiheuttama vinoutunut väestörakenne tosin vähentävät nykyisin sosiaalisia kontakteja. (Hautamäki 1989: 16.)

Kylätoimikunnat toimivat usein yhteistyöelimenä kuntaan päin kylää koskevissa asioissa. Parhaimmillaan kylätoimikunta pitää kylän elävänä ja tutustuttaa vanhat ja uudet kyläläiset toisiinsa. Kaikki kyläläiset ovat toimikunnan jäseniä ja toimikunnan tehtävänä on ideoida ja tukea kylän jatkuvaa kehittymistä yhä paremmin kyläläisiä palvelevaksi. Yksi kylätoimikunnan tärkeimpiä tehtäviä onkin kyläsuunnitelman laatiminen ja toteuttaminen. (Kunnanosaohallinnon järjestäminen, kunnat.net.) Perheentupa (2008: 8) kuitenkin sijoittaa Kuntaliiton mainostaman kylätoimikuntatoiminnan 1970-luvun alkupuolelle, jolloin nykyinen kylätoiminta alkoi käynnistyä. Nykyisin kylätoiminta tapahtuu pääasiassa kyläyhdistysten muodossa: Suomessa on noin 3 900 kylää, joista 2 730 on organisoitunut kyläyhdistyksiksi.

Hautamäen (1989: 139) mukaan kylätoiminnassa on havaittavissa monia pitkäaikaisen ja voimakkaan kansanliikkeen ominaisuuksia. Kansanliikkeillä esimerkiksi on selkeästi hahmotettavissa oleva toiminta-ajatus, joka on kaikkien jäsenten tiedossa ja hyväksymä. Toiseksi, kansanliikkeellä pitää olla itsenäinen asema ja toimintaympäristö suhteessa valtioon, kuntiin, viranomaisiin, yrityksiin ja yksityisiin ihmisiin. Ne muodostavat näin ollen vastavoiman vallitsevalle hallintojärjestelmälle. Tämän lisäksi kansanliike koostuu suuresta määrästä ihmisiä ja on laajalle levinnyt.

Kyläparlamentit, kyläneuvostot ja muut kylien yhteistyöryhmät hakevat yhteistyöllä voimaa, vaikutusvaltaa ja aitoa vuoropuhelua asukkaiden, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kesken. Kainuussa tämänkaltainen vuorovaikutusmalli on laajentunut maakunnan jokaiseen kuntaan. Kehityksen taustalla on vaikuttanut kylien aktiivinen toiminta ja perinteisesti huono tiedonkulku viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja kylien välillä. Monesti on käynyt niin, että kuntapäätäjät eivät ole tienneet, miten päätökset vaikuttavat kylien kehittämistoimenpiteisiin, mistä puolestaan on seurannut monia kiistoja ja vastakkainasetteluja. (Nieminen 2010: 9–10.) Saman ongelman ovat tunnistaneet myös Raco ja Flint (2001: 589), joiden mukaan sellaisia demokraattisia mekanismeja, joiden avulla kyläyhteisöt pystyisivät vaikuttamaan kuntien harjoittamaan politiikkaan ja palvelutuotantoon – ottaen huomioon kylien vaihtelevat intressit – on rajoitetusti. Paikkasidonnaisten yhteisöjen, kuten kylien, ja laaja-alaisempia intressejä edustavien yhteisöjen välille syntyy helposti jännitteitä.

Edellä mainittujen ongelmien valossa Kainuussa haluttiin saada aikaan toimintamuoto, jossa asukkaat, kunnan viranhaltijat ja päättäjät kohtaavat toisensa luontevasti yhteisen pöydän ääressä. Fyysisen läsnäolon tärkeyttä korostettiin, koska se tuo ihmiset lähemmäksi toisiaan ja asukkaiden kannalta kasvottomien päättäjien tilalle saadaan aito persoona omine vahvuuksineen ja heikkouksineen. (Nieminen 2010: 9–10.)

Vastaavanlaista kyläparlamenttitoimintaa on eri puolella Suomea, mutta kuntien lukumäärään suhteutettuna toiminta on kuitenkin vähäistä. Karkeasti jaoteltuna toiminta on yleensä saanut alkunsa joko asukaslähtöisesti, esimerkiksi vastalauseena kouluverkoston karsimiselle tai sitten EU-rahoitteisten kylien kehittämishankkeiden kautta. Toiminnan pysyvyyden kannalta asukaslähtöisyys on luonnollisesti parempi lähtökohta. (Nieminen 2010: 10–11, 29.)

Kaupunginosayhdistykset ovat pohjimmiltaan samankaltaisia kuin kylätoimikunnat. Molempien tavoitteena on lähialueiden kehittäminen ja kummatkin toimivat tavalla tai toisella vuorovaikutuksessa kunnan kanssa. Osallistumismuotojen ero näkyy nimestä: fyysinen toimintaympäristö, maaseutu vai kaupunki, määrittää toiminnan mahdollisuuksia ja tarpeita. (Kunnanosahallinnon järjestäminen, kunnat.net.) Hautamäen ja Virtasen (1982: 35, 38) mukaan kaupunginosatoiminnassa voidaan vielä erottaa talotaso ja koko kaupunginosan taso. Talotaso eli asukkaiden yhteistyö omassa talossaan toimii kaiken kaupunginosatoiminnan perustana.

Kaupunginosat eroavat asukastoiminnan edellytyksien osalta suuresti kylistä, sillä vaikei maaseudulla enää eletäkään perinteisissä maaseutukylissä, kylät kuitenkin eroavat selkeästi kaupunginosista. Erot johtuvat ennen kaikkea asutustiheydestä, asukkaiden iästä, sosiaalisesta yhteenkuuluvuuden tunteesta sekä asukkaiden alueellisen identifioinnin asteesta. (Hautamäki 1989: 141–142.)

4 LÄHIDEMOKRATIA ON ASUINYMPÄRISTÖÖN VAIKUTTAMISTA

4.1 Lähidemokratiaa omasta pihapiiristä kaupunginosaan

Hautamäki ja Virtanen (1982: 23) ovat määritelleet kaupunginosatoiminnan ihmisten elinolojensa parantamiseksi tekemäksi työksi. Nimenomaan asuinympäristö tarjoaa puitteet jokapäiväiselle elämälle suurelle osalle ihmisistä: aivan erityisesti lapsiperheille, eläkeläisille ja vanhuksille. Kaupunginosatoiminta on yhteistyötä oman asuinalueen – sekä kaupunginosan että asuintalojen – puitteissa. Liian jyrkkää erottelua näiden kahden välille ei kuitenkaan pidä tehdä, koska monet talokohtaiset ongelmat saattavat olla niin tärkeitä, että ne vaativat toimintaa koko kaupunginosan piirissä. Vastaavasti monet kaupunginosatasoiset ongelmat vaativat käsittelyä talotasolla.

Edellä mainittuja Hautamäen ja Virtasen näkemyksiä tulkiten lähidemokratian toimintaympäristö alkaa oman talon pihapiiristä ja laajenee sieltä lähitaloihin ja yleisemmin omaan asuinalueeseen ja koko kaupunginosaan. Bäcklund (1998: 58, 61) kuitenkin muistuttaa, että oman asuinalueen käsite on varsin monimutkainen ja asettaa haasteita hallinnollisiin rajoihin perustuvan paikallisyhteisön olemassaololle. Asukkaiden toimintaympäristöt eivät enää nykyään rajaudu vain omaan asuinalueeseen, vaan työn ja vapaa-ajan vaihtelut rytmittävät arkea ja vaikuttavat toimintaympäristöjen laajuuteen. Elämäntyylistä ja -tilanteesta riippuen ”kotiseuduksi” saattaakin muodostua esimerkiksi koko Helsingin seutu, jossa oma asuinalue on vain pieni osa toimintaympäristöä.

Naapurusto (neighborhood), joka oman tulkintani mukaan on rinnastettavissa asuinympäristöön, on englanninkielisissä lähidemokratiaa käsittelevissä teksteissä hyvin keskeinen käsite. Lowndesin ja Sullivanin (2008: 56) mukaan naapurustoa voidaan lähestyä esimerkiksi maantieteellisestä näkökulmasta, kuten on perinteisesti tehty kaupunkisuunnittelussa. Tällöin naapurusto nähdään koulujen, kauppojen, terveyskeskusten ja muiden vastaavien rakenneselementtien

muodostamana fyysisenä kokonaisuutena. Toinen yleisesti hyväksytty näkemys puolestaan koskee naapurustoa sosiaalisesti rakennettuna kokonaisuutena: fyysinen rakenne muuttuu merkittäväksi vasta silloin, kun kansalaiset antavat sille arvoa. Naapurustolle on myös tyypillistä, että se muokkaa sekä yksilöiden identiteettiä että kollektiivista identiteettiä. Se mahdollistaa vuorovaikutuksen toisten kanssa ja täyttää ihmisten perustarpeet kuten asumisen, koulutuksen ja terveydenhuollon. Lisäksi sillä on maantieteelliset rajat, jotka ovat sosiaalisesti rakentuneet arvoista ja merkityksistä.

Toisen samankaltaisen määritelmän mukaan naapurusto tarkoittaa keskeistä elinympäristöä, jossa ihmisillä on pääsy materiaalisiin ja sosiaalisiin resursseihin ja joka symboloi näkökulmia alueella asuvien ihmisten identiteetistä sekä heille itselleen että ulkopuolisille (Meegan & Mitchell 2001: 2172). Crenson (1983: 15) sen sijaan toteaa yksinkertaisesti, että naapurustot ovat alueellisia yksiköitä.

Paikalliset yhteisöt, kuten kylät, puolestaan ovat naapurustoon liittyviä termejä ja niitä käytetäänkin usein toistensa synonyymeinä. Naapuruston käsite on kuitenkin tilallisesti rajatumpi, sillä se viittaa asuinpaikkaa ympäröivään alueeseen, jossa ihmisten vuorovaikutus on epämuodollista ja kasvokkain tapahtuvaa. Kylät – kaupunkien välisinä alueina tarkasteltuina – puolestaan ovat kollektiivisia kokonaisuuksia, joille on tyypillistä tietynlainen maankäyttö ja tietyt palvelut sekä erilaiset ihmisryhmät ominaispiirteineen. (Davies & Herbert 1993, Meeganin & Mitchellin 2001: 2172 mukaan.)

Lapuan kyläohjelmassa (2004: 2) kylällä tarkoitetaan maaseudun perusyhteisöä, jolle ei kuitenkaan ole olemassa yksiselitteistä määritelmää. Kylä voidaan tulkita rajatulla maantieteellisellä alueella sijaitseväksi ihmisten yhteenliittymäksi, jonka rajat muodostuvat esimerkiksi maarekisterin, koulupiirin, äänestysalueen, kinkeripiirin, metsän, vesistön tai jonkin muun erottavan tekijän perusteella. Kylä voi myös sijaita kahden tai useammankin kunnan alueella.

Perheentuvan (2008: 9–10) näkemyksen mukaan kylä on aluekokonaisuus, jonka asukkaat mieltävät kyläksi. Se voi olla maaseudulla, saaristossa tai se voi olla taajaman omakotialue tai kaupunginosa. Kylän rajan määrittelevät viime kädessä asukkaat ja omaehtoinen paikallinen toimintakulttuuri, eivät hallinnolliset tai maantieteelliset tekijät. Kuntien ja valtion näkökulmasta kylät ja kaupunginosat ovat pienimpiä alueellisia toimintayksiköitä ja kumppaneita. Kylien ja kaupunginosien erona on se, että kylien fyysinen ympäristö sijaitsee maaseudulla ja kaupunginosien vastaavasti kaupunkimaisemmassa ympäristössä (Kunnanohallinnon järjestäminen, kunnat.net).

Määritelmät lähidemokratian toimintaympäristöstä ovat siis monelta osin päällekkäisiä. Toimintaympäristöjä voidaan lähestyä hallinnollisesti määriteltynä alueina tai eheiksi kokonaisuuksiksi miellettyinä alueina. Jälkimmäinen on varmasti monessa mielessä tarkoituksenmukaisempaa, esimerkiksi yhteisöllisyyden rakentumisen kannalta, mutta varsinkin kuntatasolla edellinen on varmasti yleisempää.

Paikallisyhteisö, jota voisi mielestäni pitää jonkinlaisena yleiskäsitteenä kaikille edellä mainituille, on Helsingin kaupungin hallinnon työryhmien mietinnöissä määrittynyt kuvaamaan ihmisten välistä kiinteää sosiaalista verkostoa tietyllä alueella. Tämä tietty alue ilmeisesti rajautuu kaupungin hallinnon käyttämien rajojen mukaan, koska paikallisyhteisön alueellista rajautumista ei ole kritisoitu. Mikäli paikallisyhteisö ymmärretään tällaiseksi esimerkiksi asukasvaikuttamisen lähtökohtana, se sisältää monia väittämiä, jotka eivät ole itsestään selviä. Ensinnäkin oletetaan, että asukkaat kokevat tärkeäksi sosiaaliset suhteet ja yhteistoiminnan muiden samalla hallinnollisesti rajatulla alueella asuvien kanssa. Alueen asukkaiden ajatellaan kokevan kyseisen alueen omakseen ja oletetaan, että ihmiset haluavat ensisijaisesti vaikuttaa vain kyseisen alueen asioihin. (Bäcklund 1998: 57.)

Bäcklundin (1998: 58) mukaan monissa tutkimuksissa yhteisöllisyyden on todettu nykyään rakentuvan enemmän samankaltaisen elämäntyylin kuin yhteisten

alueellisten sidosten perusteella. Varsinkin suurissa kaupungeissa, joissa liikkuminen paikasta toiseen on helppoa, asukkaiden on mahdollista solmia sosiaalisia kontakteja eri alueilla asuvien ihmisten kanssa omien valintojensa mukaan. Näin tietyllä alueella asuvien ihmisten sosiaaliset verkostot eivät muodostu samanlaisiksi, vaan asuinalueen merkitys sosiaalisen toiminnan kenttänä vaihtelee asukkaiden tavoitteiden ja toiveiden mukaan. Hautamäki (1989: 15) muistuttaa, että yhteisöllisyyden kokeminen kehittyy erilaisissa yhteisöissä eri tavalla, sillä maaseutukylissä yhteisöllisyys on perinteisesti ollut voimakasta. Kyläläisten ja ympäristön välillä on vallinnut kiinteä yhteys, joka on ilmennyt sosiaalisesti kiinteänä ja paikallisesti rajautuneena yhteisöllisyytenä.

Pekola-Sjöblomin, Helanderin ja Sjöblomin (2006: 93–94) tutkimuksen mukaan omaan asuinkuntaansa samastuu vahvasti vajaa puolet suomalaisista aikuisista (48 %). Ei-hallinnolliset alikunnalliset yksiköt eli asuinalueet (45 %) sekä kunnanosat ja kylät (44 %) eivät puolestaan jää samastumiskohteina paljонkaan jälkeen kunnista. Tällä perusteella alueellisten sidosten roolia yhteisöllisyyden muodostajana ei mielestäni voi vähätellä. Toki naapurustoon tai asuinkortteliin samastuminen liittyy hyvin kiinteästi siihen, miten useasti asianomainen on vuorovaikutuksessa siellä asuvien ihmisten kanssa.

Yhteisön käsitteeseen liittyvistä ongelmista huolimatta yhteisöjä kuitenkin pyritään luomaan ja tässä prosessissa kaupunginosayhdistykset ovat tärkeässä roolissa. Rooli on sinänsä luonteva, koska erilaisilla yhdistyksillä on vahva kontakti alueen arkipäivän kautta hahmottuvaan paikalliseen omaleimaisuuteen. Asukasjärjestöt tarjoavat mielekkään kanavan yhteiseen toimintaan asuinalueilla, mutta kaikkia neköän eivät tavoita: yhteisöjen arvo- ja normimaailmat eivät välttämättä saa vastakaikua kaikkialla. (Bäcklund 1998: 60–61.)

4.2 Naapuruston poliittinen luonne

Epäviralliset, asuinympäristöön liittyvät hallinnon rakenteet vaikuttavat kuntien hallintorakenteiden rinnalla mitättömiltä. Crensonin (1983: 11) mukaan tämä johtuu naapurustotasolla käsiteltävien asioiden pienestä mittakaavasta sekä puuttuvasta pakkovallan käyttöoikeudesta. Pakkovallan käyttäminen kun on perinteisesti ollut yksi luotettavia poliittisia järjestelmiä kuvaava tekijä.

Crenson (1983: 13–14) sijoittaa naapurustojen hallintorakenteet parapoliittisten systeemien rajamaastoon yhdessä sellaisten toimijoiden kuin kirkkojen, ammattiyhdistysliikkeiden ja yliopistojen kanssa. Näiden rakenne ja tehtävät ovat vastaavanlaisia kuin suurempienkin poliittisten järjestelmien, mutta toimivalta ja vastuut ovat rajatumpia. Naapurustoilla on kuitenkin sellaisia piirteitä, joita ei puhtaiden parapoliittisten toimijoiden yhteydessä ole havaittu. Tutkimuksissa on esimerkiksi huomattu naapurustojen tai naapurustoja edustavien ryhmittymien toimivan muita parapoliittisia toimijoita useammin päätöksentekoon vaikuttavina intressiryhminä. Naapurustot myös toimivat poliittisen järjestelmän jatkeina silloinkin, kun ne eivät toimi varsinaisina painostusryhminä: ne edesauttavat poliittista sosiaalistumista ja poliittisten taitojen hankkimista sekä toimivat joskus myös poliittisten rekrytointien välineenä.

Naapurustot ovat alueellisia yksiköitä, mutta maa-alueissa tai alueellistumisessa ei sinänsä ole mitään, joka välttämättä muuttaisi ihmisryhmät poliittisiksi organisaatioiksi. Sen sijaan maantieteellisten ryhmittymien poliittinen luonne näyttäisi syntyvän sellaisten suhteiden kautta, jotka ovat mahdollisia organisaatioissa, joissa jäsenyys määräytyy maantieteellisten rajojen mukaan. Maantieteelliset organisaatiot nimittäin nostavat esiin olennaisen kysymyksen siitä, miten ylläpitää säännöllisiä ja rauhallisia suhteita sellaisten ihmisten välillä, joita ei välttämättä sido yhteen mikään sen voimakkaampi tekijä kuin fyysinen läheisyys. (Crenson 1983: 15.)

Naapurustot ovat maantieteellisesti rajattuja yhteiskunnan osia, jotka ovat keskittyneet lähinnä asuinympäristöön ja asumiseen liittyviin asioihin. Tietyissä mielessä ne kuitenkin ovat lähes yhtä väistämättömiä ja kaikenkattavia kuin itse valtiokin. Suoralta kädeltä ei tietenkään voi sanoa, että naapurustoista on mahdotonta päästä eroon. Päinvastoin taloustieteilijät korostavat usein, että kuluttajat voivat hankkia asuntomarkkinoilla optimaalisen määrän palveluita ja viihtyisyyttä liikkumalla vapaasti naapurustosta toiseen. Asukkaat voivat niin ikään irtisanoutua naapurustostaan samalla tavalla kuin kirkosta, poliittisista puolueista tai työpaikoistaan. Erona vain on se, että erottuaan näistä muista ryhmistä ihmisestä tulee selkeästi kirkoton, poliittisesti riippumaton tai työtön. Yhdestä naapurustosta irrottauduttuaan ihminen kuitenkin joutuu hakeutumaan johonkin toiseen vastaavaan. Koska jokaisen on väistämättä oltava jossakin, naapurusto on luultavasti yhteiskunnan pakollisin vapaaehtoisorganisaatio. (Crenson 1983: 16.)

Naapuruston jäsenyys määräytyy maantieteellisen sijainnin perusteella. Käytännössä, vaikka pääsyä joillekin seuduille on rajoitettu, naapurina olemiseen ei edellytetä sen kummempaa pätevyyttä kuin kansalaisuuteenkaan. Niin ikään naapurustosta irtautuminen on käytännössä yhtä hankalaa kuin kansalaisen roolista ja valtiosta irtautuminen. (Crenson 1983: 16.)

4.3 Lähiosallistuminen osallistumisen muotona

Fischerin (2009: 48, 50, 53) mukaan osallistumiskeskustelu hallitsee tällä hetkellä politiikan ja hallinnon teorioita. Kansalaisosallistuminen poliittisena perusarvona ei kuitenkaan ole mitenkään suoraviivainen käsite. Lähes kaikki puhuvat sen puolesta, mutta toisaalta taas monet epäilevät sen toimivuutta käytännössä. Monet itse asiassa kyseenalaistavat koko kansalaisosallistumisen mielekkyyden vetoamalla alhaiseen osallistumisaktiivisuuteen, ihmisten rajalliseen tietämykseen julkisista asioista sekä poliittisten asioiden monimutkaiseen luonteeseen. Heidän mielestään poliittisen päätöksenteon pitäisi olla asioista

enemmän tietävien yhteiskunnan jäsenten vastuulla. Asiantuntijaeliittien päätöksenteko olisi sosiaalisesti oikeudenmukaista ja tehokasta verrattuna tavallisiin kansalaisryhmiin, joiden asenteissa erottuu esimerkiksi kansallismielisiä ja rasistisia ajatuksia.

Fischer (2005: 32–33) määrittelee julkisen osallistumisen ajankohtaisista asioista käytäviksi keskusteluiksi sellaisten ihmisten toimesta, joihin kyseisistä asioista tehtävät päätökset vaikuttavat. Kansalaisosallistuminen ja kansalaisten yhteistyö asiantuntijaviranomaisten kanssa on erittäin tärkeää, koska asiantuntijat eivät ole erehtymättömiä. Samaa mieltä on myös Taipale (2011: 50), joka korostaa, että vahva lähidemokratia ei tarkoita sitä, että asiantuntijat ja kuntapoliitikot olisivat heikkoja. Avatessaan lisää kanavia asukkaiden äänelle virkamiehet ja valtuutetut osoittavat viisauttaan, koska eivät usko yksin tietävänsä kaikkia kysymyksiä – vastausvaihtoehdoista puhumattakaan.

Keränen ja Mäkitalo (1987: 21) taas käyttävät poliittisen toiminnan käsitettä kuvaamaan ihmisten tietoista ja kollektiivista toimintaa, joka lähtee heidän tarpeestaan vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin ja suunnitelmiin. Asukkaiden poliittinen toiminta käynnistyy useimmiten ristiriidan johdosta: tavallisesti ristiriidan osapuolia ovat jonkin alueen asukkaat ja paikallishallinnon viranhaltijat tai luottamushenkilöt. Ristiriitatilanteissa tyytymättömillä asukkailla on pääasiassa kolme toimintavaihtoehtoa: he voivat joko muuttaa pois, mukautua tilanteeseen tai jäädä alueelle ja tehdä jotakin muuttaakseen epätyytyttävän tilanteen (Orbell & Uno 1972, Keränen & Mäkitalon 1987: 22 mukaan).

Liisa Häikiö (2000: 20) on puolestaan lähestynyt kansalaisten osallistumista ja omaehtoista toimintaa englannin kielen termien participation, empowerment ja social engagement kautta. Käsitteet kuvaavat kolmea erilaista lähestymistapaa ja tuottavat erilaista osallistumista.

Käsitteellä participation tarkoitetaan perinteistä yhteiskunnallista osallistumista, jolloin aloite osallistumiseen lähtee muualta kuin osallistujasta itsestään. Tällöin

voidaan puhua ylhäältä alas suuntautuvasta toiminnasta. Empowerment taas kuvaa sellaisia osallistumisen muotoja, joiden tavoitteena on vahvistaa jonkin kansalaisryhmän elämänhallintaa ja yhteiskunnallisia osallistumismahdollisuuksia. Tällöinkin osallistumisen idea tulee ryhmän ulkopuolelta, mutta tarkoituksena on, että ryhmä voisi tulevaisuudessa aktivoitua ja toimia omatoimisesti. Käsitettä voidaan myös tulkita niin, että osallistumismahdollisuuksia luodaan ryhmän sijasta yksilölle. Social engagement puolestaan korostaa osallistujien omaehtoista ja sitoutunutta osallistumista: toiminta on alhaalta ylös suuntautuvaa ja osallistujat määrittelevät itse mihin, millä tavoin ja milloin he osallistuvat. (Häikiö 2000: 20–21.)

Jos osallistumisen keinoja tarkastellaan hallinnosta käsin, ne voidaan jakaa institutionaalisiin ja ei-institutionaalisiin osallistumismuotoihin. Institutionaalisisista osallistumismuodoista, kuten äänioikeudesta vaaleissa, säädetään laissa ja suurin osa niistä kuuluu edustuksellisen demokratian piiriin. Ei-institutionaalinen demokratia puolestaan koostuu erilaisista vapaan kansalaistoiminnan muodoista ja sitä voidaankin pitää vastaiskuna edustukselliselle demokratialle. (Häikiö 2000: 21.)

Mark Stephan (2005: 664, 675) on tutkimuksessaan havainnut, että monet samat tekijät, jotka nostavat osallistumisen todennäköisyyttä ylemmillä päätöksenteon areenoilla, vaikuttavat osallistumiseen suotuisasti myös asuinympäristön tasolla. Esimerkkeinä tästä hän mainitsee muun muassa korkean koulutusasteen ja asunnon omistamisen. Toisaalta, osallistuminen on köyhemmilläkin asuinalueilla muiden edellytysten täytyessä muita alueita todennäköisempää. Tähän saattaa osaltaan vaikuttaa se, että köyhemmillä alueilla sitoutuminen naapureihin ja koko asuinympäristöön on vauraampia asuinalueita vahvempaa.

Asuinympäristössä tapahtuva osallistuminen edellyttää Stephanin (2005: 666) mukaan välttämättä kahta asiaa: motivaatiota osallistua sekä pääsyä tarvittaviin resursseihin. Vain nämä kaksi yhdessä muodostavat riittävän pohjan aktiivisen toiminnan syntyä ja säilymiselle. Motivaatio voi syntyä vaikkapa koetusta

uhasta ja tarpeesta vastata siihen, mutta se ei yksinään riitä, jollei osallistumiseen ole resursseja. Resursseilla tarkoitetaan tässä yhteydessä esimerkiksi koulutusta.

Fischer (2005: 35–36) on Stephanin (2005) kanssa samoilla linjoilla, sillä hänen mielestään poliittiseen toimintaan kohdistuvan kiinnostuksen puute sekoitetaan usein virheellisesti tietämättömyyteen julkisesta toiminnasta. Tällainen virheellinen tulkinta antaa aihetta kysyä, ovatko kansalaiset luonnostaan kyvyttömiä osallistumaan poliittiseen toimintaan, vai johtuuko alhainen osallistumisaktiivisuus vain tavallisen kansan rajoitetuista mahdollisuuksista kehittää kiinnostustaan ja julkiseen osallistumiseen vaadittavia taitoja. Fischer toteaa, että länsimaiden poliittisista järjestelmistä puuttuvat kehittyneet järjestelyt, jotka takaisivat kansalaisille monimuotoiset mahdollisuudet osallistua ja keskustella keskeisistä poliittisista asioista. Kansalaiset ovat itsekin huomanneet tämän ja jakavat demokrateoreetikkojen huolen siitä, että edustuksellinen demokratia ei tarjoa rakenteita kansalaisten julkiseen päätöksentekoon osallistumiselle.

Edustuksellista demokratiaa tukeva voimakas osallistuva demokratia on Fischerin (2005: 37) ratkaisu edustuksellisen demokratian ongelmiin: jotta edustuksellinen hallinto olisi demokraattisesti oikeutettu, sen pitää pohjautua kansalaisten aktiiviseen paikalliseen osallistumiseen. Äänestysaktiivisuutta painottavien latteuksien sijaan edustuksellinen demokratia tarvitsee sellaisia rakenteita ja organisaatioita, jotka luovat kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa suuremmin omaa elämäänsä koskeviin asioihin.

Edellä mainitun kanssa samaa korostaa myös Benjamin Barber (1984: 150–151), joka puhuu vahvan demokratian puolesta. Hänen mukaansa vahva demokratia voidaan määritellä osallistuvaksi politiikaksi ja kansalaisten itsehallinnoksi, eikä niinkään kansalaisten nimissä tapahtuvaksi edustukselliseksi hallinnoksi. Itsehallintoa toteutetaan sellaisten instituutioiden kautta, jotka on suunniteltu mahdollistamaan jatkuva kansalaisosallistuminen päätösesitysten valmisteluun ja

niistä keskustelemiseen, lainsäädäntöön sekä päätösten toimeenpanoon. Osallistuva politiikka siis käsittelee julkisia erimielisyyksiä alistamalla ne loppumattomaan keskustelun, päätöksenteon ja toiminnan kehään.

Vahva demokratia on amatöörien politiikkaa, sillä siinä kansalaiset kohtaavat toinen toisensa ilman asiantuntemusta. Tilanne on siis käytännössä aivan toinen kuin esimerkiksi edustukseen perustuvassa demokratiassa, jossa politiikka nimenomaan on asiantuntijoiden toimintaa – vaikka periaatteessa ainoa erottava tekijä asiantuntijoiden ja tavallisten kansalaisten välillä on asiantuntijoiden osallistuminen poliittiseen toimintaan. (Barber 1984: 152.)

Suppasen (1983: 24) mukaan asuinalueilla tapahtuva toiminta voidaan jakaa kahteen ryhmään. Ensinnäkin, toiminta voi sisältää konfliktin, joka perustuu joko luokka- tai alueintressiin. Silloin asukkaita vastassa on julkinen valta tai yksityinen toimija, jonka edut ovat ristiriidassa alueen asukkaiden etujen kanssa. Toiseksi, aluetoiminta voi olla myös ristiriidatonta ja perustua konsensukseen. Tällainen yhteistoiminta lähenee sosiaalista kanssakäymistä, jolla yleensä pyritään tutustuttamaan alueen asukkaita toisiinsa.

Mielenkiintoisen osallistumista koskevan jaottelun on tehnyt myös Loopmans (2010: 4, 20–21), joka kuvaa asuinympäristössä vaikuttamista sekä asuinalueen tarjoamalla osallistumismahdollisuuksilla että asuinympäristöä kohtaan koetulla uhalla. Loopmansin tutkimuksesta käy ilmi, että kaupunkien keskusta-alueilla asukkaiden osallistuminen perustuu asuttavuutta uhkaaviin ongelmiin. Maaseutualueilla osallistuminen puolestaan pohjautuu enemmän asukkaille tarjottuihin osallistumismahdollisuuksiin. Käytännössä siis maaseudulla osallistutaan enemmän tavan ja velvollisuuden vuoksi kuin kaupungeissa.

Auli Harju (2002: 157–158) on esittänyt erinomaisen kysymyksen siitä, kuka missäkin tilanteessa on osallinen. Erittäin mielenkiintoinen tilanne on juuri alueellisten toimielinten kannalta, sillä onko esimerkiksi asukasyhdistyksillä oikeutta osallistua muihin kuin oman alueensa hankkeisiin? Onko mahdollista,

että muualta tulevat näkemykset jyräävät alueella asuvan vähemmän aktiivisen väestön näkemykset? Bäcklund (1998: 62) on ainakin todennut, että kaupunkielämän rikkautta ovat nimenomaan valintojen ja vaihtoehtojen runsaus, joiden perusteella mielekäs toimintaympäristö on mahdollista löytää. Kun rakennetaan eläviä kaupunginosia, tavoitteena on toiminnan ja monipuolisuuden lisääminen jollakin alueella. Mielekkään elämän kannalta oleellista on sellaisten toimintojen saavutettavuus, jotka koetaan tärkeiksi. Onko silloin oleellista, että toimijat ovat erityisesti tietyllä alueella asuvia ihmisiä?

Ensisijaisesti lähiympäristöön ja sen muutoksiin kytketty osallistuminen voi kuitenkin muodostua ongelmalliseksi, sillä näkökulma saattaa helposti määrittää lähiympäristön rajat staattisiksi. Tällöin ei välttämättä tunnisteta ihmisten muuttuvia elämäntilanteita, eikä niiden vaikutuksia osallistumisen motiiveihin ja kohteisiin. Erilaiset asiat myös politisoituvat erilaisilla aluetasoilla: asuminen jollakin alueella ei sinänsä ole riittävä yhteiseen toimintaan aktivoiva voima. Ajatus omaan kuntaan tai kunnanosaan kiinnittyvästä aktiivisesta paikallisyhteisöstä ei myöskään välttämättä riitä vastaamaan niihin yhteiskunnallisen osallistumisen tavoitteisiin ja toimintatapoihin, jotka globaalin maailman ihminen kokee mielekkääksi. (Bäcklund 2007: 31–32.)

4.4 Milloin osallistuminen on vaikuttavaa?

Carole Patemanin (1970: 46) mukaan yksi tärkeimmistä positiivisista korrelaatioista poliittisen käyttäytymisen ja osallistumiseen suhtautumisen välillä on tunne poliittisen toiminnan tehokkuudesta. Toisin sanoen siis tunne siitä, että toiminta on ollut vaivan arvoista. Mikäli osallistuja kokee, että hänen mielipiteensä on otettu syntyneessä ratkaisussa huomioon tai että hänen mielipiteensä on ollut osana asian punnintaa, se kertoo vaikuttavuudesta (Kettunen 2004: 54).

Osallistujan näkökulmasta on valtava ero käydä läpi tyhjä osallistumisrituaali tai käyttää oikeaa lopputuloksiin vaikuttavaa valtaa. Osallistuminen ilman vallan uudelleenjakoa on vallattomille turhauttava prosessi. Se antaa vallanpitäjille mahdollisuuden väittää, että kaikki näkökohdat on otettu päätöksenteossa huomioon, vaikka todellisuudessa vallitsevassa olotilassa ei tapahtuisikaan muutoksia. (Arnstein 1969: 216.) Toisaalta ei sovi unohtaa, että osallistuminen saattaa olla motivaatiotaustaltaan pelkästään sosiaalisen kanssakäymisen tarvetta ilman suoranaista vaikuttamistarkoitusta. Sen sijaan vaikuttaminen on lähtökohdiltaan tietoista ja aktiivista. Kuitenkin osallistuminen yleisenä ominaisuutena vaatii pitkäjänteisempää yhteiskunnallista aktiivisuutta kuin vaikuttaminen. (Heuru 2000: 363–364.)

Arnsteinin (1969: 217) klassiset osallistumisen portaat käsittelevät osallistumisen vaikuttavuutta ei-osallistumisen, näennäisen osallistumisen ja kansalaisvallan kautta. Kaksi ensimmäistä porrasta muodostuvat manipuloinnista ja terapiasta, ja ne kuvaavat ei-osallistumista. Niiden aitona tavoitteena ei ole lisätä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia, vaan ennemmin tarjota vallanpitäjille mahdollisuus kouluttaa osallistujia. Seuraavat kaksi porrasta nousevat ei-osallistumisesta näennäiseen osallistumiseen: tiedottamisen ja konsultoimisen kautta kansalaisille annetaan mahdollisuus kuulla ja tulla kuulluksi. Mikään ei kuitenkaan takaa sitä, että kansalaisten näkemykset oikeasti otettaisiin huomioon ja vallitsevassa olotilassa tapahtuisi muutoksia. Viides porttas kuvaa yhteissuunnittelua ja kuntalaisten neuvonantomahdollisuutta, mutta sekin on edelleen näennäistä osallistumista, koska lopullinen päätösvalta on yhä vallanpitäjillä. Kansalaisten painoarvo päätöksenteossa kasvaa vasta portailla 6–8. Kumppanuus antaa kansalaisille mahdollisuuden neuvotteluihin ja kaupankäyntiin. Delegoitu valta ja kansalaiskontrolli ylimmillä portailla mahdollistavat kansalaisille enemmistön päätöksentekopaikoista tai jopa täyden johtovallan.

Ståhlberg ja Helander (1984: 38) ja Sainio (1994: 37–38) ovat lähestyneet osallistumisen vaikuttavuutta seuraavanlaisen vertailun kautta:

		vaikutus	
		suuri	pieni
	suuri	1	2
osallistuminen			
	pieni	3	4

Taulukko 2 Osallistumisen vaikuttavuus. (Ståhlbergin & Helanderin 1984: 38 ja Sainion 1994: 37–38 mukaan.)

Kohdan yksi tilanne, jossa sekä osallistumisen aste että vaikutus ovat suuria, kuvaa ihanteellisesti toteutunutta demokratiaa. Kohdassa kaksi voi joko olla kyse tilanteesta, jossa on vain osoitettu kannatusta tai osallistumisesta, jonka tarkoituksena on ollut lähinnä osallistujan itsensä kehittäminen. On myös mahdollista, että osallistumisessa on epäonnistuttu. Kohta kolme kuvaa tilannetta, jossa päätöksentekijä on ottanut huomioon jonkin osapuolen tarpeet, vaikka tämä ei niitä olekaan ilmaissut. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, kun kuntalaiset eivät toimi tarkoituksellisesti. Kuntalaiset voivat esimerkiksi vaikuttaa palvelujen kehittämiseen jättämällä käyttämättä palveluita tai valitsemalla vain tiettyntyyppisiä palveluita. Näin kuntalaiset tulevat vaikuttaneeksi päätösten sisältöön, vaikka heidän itsensä kannalta ei olekaan kysymys osallistumisesta. Kohta neljä puolestaan voi kuvata vetäytymistä pois järjestäytyneen yhteiskunnan toiminnasta. (Sainio 1994: 37–38.)

Määritelmät kansalaisten osallistumisen tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta vaihtelevat sen mukaan, kysytäänkö asiaa valtuutetuilta, viranhaltijoilta vai kansalaisilta itseltään. Berner, Amos ja Morse (2011: 153–157) ovat selvittäneet näiden kolmen ryhmän näkemyksiä tehokkaasta kansalaisosallistumisesta ja näkemyksistä löytyi huomattavia eroja. Valtuutettujen mielestä äänestämiseen ja julkisiin kuulemisiin rajoittuva osallistuminen on riittävää. Kansalaiset eivät kuitenkaan pidä kuulemistilaisuuksia tarpeeksi tehokkaina osallistumisen kanavina, koska ne järjestetään usein niin myöhäisessä vaiheessa, ettei päätöksiin enää ole mahdollista vaikuttaa. Kansalaisten mielestä tehokas osallistuminen koostuu kaksisuuntaisesta kommunikoinnista, kuulemismahdollisuuksista jo päätöksenteon alkuvaiheessa sekä

mahdollisuudesta dialogiin viranhaltijoiden ja valtuutettujen kanssa. Viranhaltijoiden näkemykset sijoittuvat valtuutettujen ja kansalaisten välimaastoon: he pitävät kansalaisten osallistumista hyväksyttävänä ja jopa suotavana. Viranhaltijoille tehokas kansalaisosallistuminen merkitsee tiedon jakamista ja kuntalaisten rohkaisemista toimimaan alueensa puolestapuhujina. Aktiiviset kuntalaiset ovat arvokas voimavara silloin, kun paikallisviranomaisten on tehtävä kovia päätöksiä, joille pitää saada muidenkin kuntalaisten hyväksyntä.

Selkeistä eroista huolimatta Berner ym. (2011: 151–152) löytävät valtuutettujen, viranhaltijoiden ja kansalaisten näkemyksistä yhteisiäkin piirteitä. Kaikki ovat yhtä mieltä siitä, että tehokas osallistuminen edellyttää muutakin kuin mahdollisuuden osallistua tapaamisiin ja sanoa sanottavansa: viestin on myös tavoitettava vastaanottajansa. Osallistumiseen kuuluu niin ikään tiettyjen asioiden puolesta puhuminen, ei niinkään objektiivisuus tai neutraalisuus. Edustajan on ajettava koko yhteisönsä asiaa, ei yksilön etua.

Kettusen (2004: 57) mielestä osallistuminen ilman vaikutusvaltaa ei ole hyvä asia, sillä se voi turhauttaa kansalaisia ja vähentää hyväksyttävyyttä, kun toiminnan manipuloiva luonne selviää. Kettunen korostaakin, että osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisessä pitäisi edetä rohkeasti, koska alueellistaminen ilman sitä seuraavia valtuuksia, mielipiteen kartoitus ilman huomioon ottamista ja käyttäjäosallisuus ilman merkitsevää roolia eivät edistä vaan taannuttavat kehitystä.

5 KIUKAISTEN ALUETOIMIKUNNAN ROOLI JA VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUDET

5.1 Kiukaisten aluetoimikunnan toiminnalliset lähtökohdat

Kiukaisten kunta liitettiin Euran kuntaan 1.1.2009 alkaen. Kuntien välisessä yhdistymissopimuksessa sovittiin, että uuteen Euraan asetetaan Kiukaisten aluetoimikunta, jonka tehtävänä on vanhan Kiukaisten alueen kunnallisten lähipalvelujen ja asuinympäristöä koskevien asioiden valmistelu, lausuntojen antaminen ja asiantuntijaorganisaationa toimiminen sekä kuntaliitokseen liittyvien sopimusten täytäntöönpanon seuraaminen. (Yhdistymissopimus 2007: 4.)

Aluetoimikunnan toimikausi on valtuustokausi, vaikka yhdistymissopimus sitookin Euran kuntaa kuntaliitoksen voimaantulon jälkeen vain kolme vuotta. Aluetoimikunnassa on kuusi jäsentä, jotka nimesi Kiukaisten kunnanvaltuusto vuoden 2008 lopussa. (Yhdistymissopimus 2007: 2, 4.) Aluetoimikunnan alkuperäinen kokoonpano on nelivuotiskauden aikana muuttunut kahdella jäsenellä.

Euran kunta sai yhdistymisavustusta 3,6 miljoonaa euroa. Yhdistymissopimuksessa päätettiin, että yhdistymisavustus kohdistetaan investointeihin ja kehittämishankkeisiin siten, että Kiukaisten ja Euran alueen hankkeisiin käytetään kumpiinkin 1,8 miljoonaa euroa. Yhdistymisavustusten käyttöä ei rajattu ajallisesti, mutta Kiukaisten aluetoimikunta tekee esitykset Kiukaisten alueen osuuden käyttämisestä ainakin ensimmäisen yhteisen valtuustokauden ajan. (Yhdistymissopimus 2007: 6.)

5.2 Tutkimustulosten esittely

5.2.1 Kiukaisten aluetoimikunnan vaikuttamismahdollisuudet

Aluetoimikunnan vaikuttamismahdollisuudet koettiin poikkeuksetta hyviksi, sillä kaikki toimikunnan tekemät esitykset ovat menneet läpi uuden Euran valtuustossa. Periaatteessa aluetoimikunnan toiminnan vaikuttavuus on näin ollen ollut aivan huippuluokkaa. Tässä kohtaa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota aluetoimikunnan suhteellisen tiukasti rajattuun toiminnalliseen viitekehykseen, sillä Euran ja Kiukaisten yhdistymissopimus antoi aluetoimikunnan toiminnalle varsin selkeät puitteet. Kuntaliitoksesta saadut porkkanarahat jaettiin tasan Euran ja Kiukaisten kesken ja aluetoimikunnan tehtävänä on ollut esittää käyttökohteita Kiukaisten osuudelle ja valvoa muilta osin kuntaliitossopimuksen toteutumista. Joitain pienempiä kuntalaislähtöisiä aloitteita aluetoimikunta on kuitenkin pystynyt toteuttamaan näiden virallisten tehtäviensä ohella.

Kiukaislaisten näkökulmien välittäminen uuden Euran päätöksentekoon koettiin pääsääntöisesti onnistuneeksi. Kiukaislaiset ovat jonkin verran ottaneet suoraan yhteyttä aluetoimikuntaan ja aluetoimikunta on esimerkiksi päivähoidon kysymyksissä jalkautunut kuntalaisten keskuuteen kuulemaan heidän mielipiteitään. Tämän lisäksi kolmannes uuden Euran valtuutetuista on kiukaislaisia, joten tiedonkululle on ainakin toistaiseksi olemassa hyvät rakenteet.

Aluetoimikunta ei enää toimi alkuperäisessä kokoonpanossaan, mutta siitä huolimatta moni aluetoimikunnan jäsen on ollut aktiivisesti mukana kunnallispolitiikassa jo Kiukaisten aikana, eli heidän kasvonsa ovat kuntalaisille tutut ja kuntalaisten on sitä kautta helppo lähestyä heitä. Lähes kaikki jäsenet ovat myös joko uuden Euran valtuutettuja tai varavaltuutettuja, joten rajanvetäminen sen suhteen, lähestytäänkö jäseniä valtuutetun vai aluetoimikunnan jäsenen roolissa on hankalaa.

Aluetoimikunta on liitosrahoja kohdentaessaan pystynyt eniten vaikuttamaan Kiukaisten alueella tapahtuvien uudistusten aikataulutukseen. Useassa haastattelussa korostettiin sitä, että ilman aluetoimikuntaa monet jo tehdyt investoinnit olisivat luultavasti lykkääntyneet vuosilla eteenpäin tai pahimmassa tapauksessa jääneet vallon toteuttamatta. Nyt aluetoimikunnan myötävaikutuksella on esimerkiksi haja-asutusalueille tehty kunnallistekniikkaa ja rakennettu uusia pyöräteitä. Tärkeiksi ja mahdollisimman monia niin euralaisia kuin kiukaislasiakin koskettaviksi hankkeiksi nimettiin kirjaston siirtäminen Kiukaisten vanhaan kunnantaloon ja Kiukaisten kunnalle kuuluneen kesäpaikan, Kotkaniemen, kunnostaminen ja kehittäminen. Käytännössä eniten on siis pystytty vaikuttamaan kuntalaisten palvelutason ylläpitämiseen ja parantamiseen.

Kaikki haastatellut pitivät aluetoimikunnan olemassaoloa tärkeänä. Yleisimpänä perusteluna käytettiin mahdollisuutta vaikuttaa porkkanarahojen käyttötarkoitukseen: ilman aluetoimikuntaa Kiukaisten osuus rahoista olisi vain mennyt Euran budjettiin, mutta nyt se on ollut aluetoimikunnan käytettävissä. Toisena perusteluna oli se, että kuntaliitoksen jälkeen on tärkeää, että on jokin toimija, joka täysipäiväisesti valvoo kuntaliitossopimuksen toteuttamista. Aluetoimikunta nähtiin paremmaksi kuntaliitossopimuksen valvojaksi kuin esimerkiksi Euran valtuusto, vaikka siellä hyvä Kiukaisten edustus onkin. Valtuustossa päätöksenteko nimittäin hajoaa helposti, kun ollaan eri poliittisissa ryhmissä ja mennään ryhmän päätösten mukaan. Toisaalta luottamusta riitti myös Kiukaisten kunnan palveluksesta Euraan siirtyneille viranhaltijoille, joiden uskottiin nostavan Kiukaisiin liittyviä asioita keskusteluun aina tarpeen vaatiessa.

Kiukaisten aluetoimikunnalla ei ole ollut varsinaisesti omaa budjettia eikä päätösvaltaa, vaan se on tehnyt esityksiä porkkanarahojen käyttökohteista Euran kunnanhallitukselle ja -valtuustolle. Oman budjetin uskottiin lisäävän toiminnan vaikuttavuutta ja yleisemmin kuntaliitoksen hyväksyttävyyttä, mutta harva piti sitä kuitenkaan tarpeellisena. Vastauksissa korostui sen tosiasian hyväksyminen, että Kiukainen on osa Euraa ja sen myötä on vain sopeuduttava uuden kunnan hallintoon ja luotettava siihen, että päätökset tehdään kaikkien kunnan alueiden

edut huomioiden. Luonnollisesti on myös pyrittävä saamaan Kiukaisten alueelta sellaisia edustajia, jotka pystyvät viemään asioita eteenpäin.

Monien mielestä Kiukaisten alueen oma budjetti asettaisi kuntalaiset liian eriarvoiseen asemaan, sillä sitten vastaavanlainen budjetti pitäisi olla myös Euraan jo aiemmin liittyneillä Hinnerjoella ja Honkilahdella, sekä mahdollisesti muillakin kyläalueilla. Aluetoimikunnan nelivuotiskautta pidettiin perusteltuna, eli on ollut ihan hyväksyttävä ratkaisu käyttää Kiukaisten osuus kuntaliitosrahoista kiukaislaisten hyväksi, mutta jatkon kannalta tällaista etuoikeutta ei voi sallia vain yhdelle kunnanosalta.

5.2.2 Kiukaisten aluetoimikunta kiukaislaisten näkökulmasta

Kiukaislaiset ottavat aluetoimikunnan jäseniin yhteyttä valikoivasti. Muutamia jäseniä ei ole koskaan lähestytty kunnan asioissa, kun taas toisiin ollaan yhteydessä säännöllisemminkin. Toisaalta aina yhteydenottoja ei edes huomaa yhteydenotoiksi, jos juttelee jonkun kanssa ihan muista asioista ja keskustelu vain huomaamattomasti siirtyy kuntapolitiikkaan. Aluetoimikunnan esittelijään otetaan jonkin verran suoraan yhteyttä, mikä luultavasti johtuu siitä, että kiukaislaiset tottuivat soittelemaan hänelle jo silloin, kun hän vielä toimi Kiukaisten kunnanjohtajana.

Yhteydenottojen määrästä ei voi suoraan päätellä, miten muut kiukaislaiset suhtautuvat aluetoimikunnan vaikuttamismahdollisuuksiin. Aluetoimikunta on toiminut hyvin matalalla profiililla, minkä vuoksi se on saattanut jäädä tavallisille kuntalaisille vieraaksi. Toimielimen outo nimi yhdistettynä vähäiseen tiedottamiseen todennäköisesti karsii enimpiä yhteydenottoja. Toisaalta taas, niin kauan kuin ihmiset ovat tyytyväisiä vallitsevaan tilanteeseen, he ovat hiljaa. Vasta olosuhteiden huonontuminen yleensä saa ihmiset toimimaan. Eräs jäsen totesikin, että tässä aluetoimikunnalla on peiliin katsomisen paikka: aluetoimikuntaa olisi ainakin alkuvaiheessa pitänyt tuoda enemmän julkisuuteen ja järjestää esimerkiksi yleisötilaisuuksia, joissa olisi voitu vaihtaa ajatuksia. Näin

aluetoimikunta olisi voinut esimerkillään näyttää, että keskustelua kunnan ja kuntalaisten välillä voidaan käydä muulloinkin kuin silloin, kun kuntalaiset tuntevat elinpiirinsä uhatuksi.

Aluetoimikunta ei haastattelujen perusteella ole tuonut päätöksentekoa lähemmäksi tavallisia kiukaislaisia – mikäli ei oteta huomioon fyysistä läheisyyttä, sillä aluetoimikunta on pääasiassa kokoustanut vanhalla kunnantalolla. Pääasiallisena syynä pidettiin sitä, että kaikki aluetoimikunnan jäsenet ovat jossain määrin mukana kunnallisissa luottamustehtävissä eli toisin sanoen aluetoimikunnassa ei ole mukana tavallisia kuntalaisia. Jäsenten poliittinen aktiivisuus on aluetoimikunnan kannalta näin ollen sekä hyvä että huono asia: tieto kulkee aluetoimikunnan ja kunnan keskushallinnon välillä, mutta huonommin aluetoimikunnan ja tavallisten kuntalaisten välillä.

Osa haastatelluista kaipasikin käytännön toimia paremman vuorovaikutuksen aikaansaamiseksi: aluetoimikunnan olisi hyvä jalkautua enemmän kuntalaisten pariin ja pitää esimerkiksi keskustelutilaisuuksia. Käytännössä siis ottaa aktiivinen rooli viestinviejänä kunnan keskushallinnon ja kuntalaisten välillä. Tällä hetkellä aluetoimikunnan roolina on enemmän ollut toimia liitossopimuksen turvaajana ja valvojana, kuin varsinaisena tiedonvälittäjänä kunnan ja kuntalaisten välillä.

5.2.3 Hyvät käytännöt ja kehittämistarpeet

Haastattelujen perusteella aluetoimikunnan toiminnassa on ollut monia hyviä puolia. Luonnollisesti yhtenä tällaisena mainittiin mahdollisuus kehittää ja ylläpitää Kiukaisten alueen elinvoimaisuutta esimerkiksi infrastruktuuria parantamalla. Tämän lisäksi valitut jäsenet ovat olleet aktiivisesti toiminnassa mukana ja he ovat edustaneet maantieteellisesti kattavasti vanhan Kiukaisten aluetta. Jäsenet ovat menestyksekkäästi onnistuneet unohtamaan perinteiset erimielisyytensä ja toimineet yhteisymmärryksessä yli puoluerajojen. Moni jäsenistä myös oli aikanaan tekemässä päätöstä kuntaliitoksesta, joten he

periaatteessa kantavat aluetoimikunnan jäsenenä vastuuta tekemästään yhdistymispäätöksestä.

Eniten kehittämistä kaipaavat tiedottaminen ja yleisemmin aluetoimikunnan esillä oleminen. Varsinkin heti kuntaliitoksen jälkeen olisi ollut paikallaan järjestää julkisia keskustelutilaisuuksia, joissa olisi ollut mahdollista katkaista siivet kaikkein villeimmiltä kylillä kierteleviltä huhuilta. Tämän lisäksi olisi perusteltua järjestää kuntalaisille myös seurantatilaisuuksia, joissa kävisi ilmi, mitä kaikkea aluetoimikunta on saanut aikaiseksi. Tällaiset yleisötilaisuudet mahdollisesti lisäisivät myös kuntalaisten kiinnostusta ja aktiivisuutta, johon myös toivottiin parannusta.

Osa jäsenistä esitti toivomuksen siitä, että aluetoimikunnan kokouksia voisi pitää nykyistä useammin, eli enemmän kuin 4–5 kertaa vuodessa. Tämän lisäksi ehdotettiin, että aluetoimikunnan pitäisi alueensa aktiivisena kehittäjänä ottaa hanakammin kantaa lautakuntien valmistelemiin Kiukaisten aluetta koskeviin asioihin. Lähidemokratian lisäämisen näkökulmasta todettiin, että aluetoimikuntaan pitäisi saada mukaan peruskuntalaisia, jotka olisivat esimerkiksi järjestöaktiiveja tai innokkaita kylätoimijoita, ja sitä kautta kehittää yhteistoimintaa näiden vaikutusryhmien kesken.

Aluetoimikunnan esittelijä oli sitä mieltä, että aluetoimikunnalla voisi olla tulevaisuudessa hieman nykyistä enemmän taloudellisia resursseja käytettävänä. Samaten hän nosti esiin ajatuksen siitä, että aluetoimikunnan tai vastaavan toimielimen esittelijänä ei välttämättä pitäisi olla liittyvän kunnan kunnanjohtaja. Liittyvän alueen ulkopuolinen esittelijä voisi esimerkiksi saada aluetoimikunnan paremmin integroitua uuden kunnan toimintaan ja tuoda mukanaan uusia näkemyksiä.

Kokonaisuutena aluetoimikunnan nähtiin onnistuneen tehtävissään hyvin. Varsinkin suoraan liitossopimukseen kirjatut tehtävät ovat onnistuneet mukavasti, koska liitossopimus on ollut yksityiskohtainen. Tietenkin uudelle Euralle on myös voinut olla kunnia-asia, että tehtävät hoidetaan niin kuin on

sovittu, ilman kiistatilanteita. Ainoastaan Euran kunnan terveydenhuollon suuntautumisessa kuntaliitossopimusta ei täysin noudatettu, mutta aluetoimikunta oli kyseisessä tilanteessa käytännössä voimaton, kun kukaan ei tuntunut tietävän, mihin suuntaan koko kunta oli menossa. Joitain mittakaavaltaan pieniä järjestö- ja kyläasioita on myös järjestetty liitossopimuksen ulkopuolelta.

Kysymys aluetoimikunnan toiminnan jatkumisesta myös seuraavalla vaalikaudella jakoi jäsenien mielipiteitä. Osa pitää aluetoimikuntaa vain ylimenokauden toimielimenä kun taas toiset halusivat jatkaa, jos kaikkia porkkanarahoja ei saada tämän valtuustokauden aikana käytettyä. Osa puolestaan haluaisi jatkaa toimintaa jossain muodossa siinäkin tapauksessa, että rahaa ei enää olisikaan jäljellä.

Nykyiseen toimikauteen tyytyvät jäsenet perustelivat mielipidettään sillä, että kunnan kehittämistä pitää katsoa kokonaisuutena, ei pelkästään yhden alueen kautta. Aluetoimikunnalle jatkoa toivovat olivat yhtä mieltä siitä, että aivan nykyisenkaltaisena toiminta ei voi jatkua, sillä se olisi epäreilua muita kyläalueita kohtaan. Kuitenkin he näkivät, että aluetoimikunta voisi olla kylätoimikuntiin verrattava toimija, joka olisi alueensa aktiivinen edunvalvoja. Osa näki aluetoimikunnalla olevan yhteisöllistä ja sosiaalista merkitystä siinä mielessä, että on olemassa jokin taho, johon voi ottaa yhteyttä, jos tuntuu että asiat eivät kuntaliitoksen jälkeen ole menossa oikeaan suuntaan. Aluetoimikunta voisi myös madaltaa kynnystä aloitteiden tekoon, kun niitä ei tarvitsisi osoittaa suoraan kunnanhallitukselle tai -valtuustolle.

Jos aluetoimikunnan toiminta jatkuu, sen jäsenistön kokoonpanoa on mietittävä tarkasti. Haastatteluissa esitettiin esimerkiksi sellaisia malleja, että kunnassa olisi yksi aluetoimikunta, jossa voisi olla edustajia kaikilta Euran haja-asutusalueilta tai sitten jokaisella kunnan alueella voisi olla oma aluetoimikuntansa. Jonkinlainen kyläkohtainen neuvoo-antava toimielin puoltasi paikkaansa ainakin siinä mielessä, että olisi paikallista tietoa esimerkiksi kunnan kiinteistöistä ja niiden mahdollisesta uudelleen hyödyntämisestä. Tietysti näitä kysymyksiä voidaan

esittää valtuutetuillekin, mutta on se aivan eri asia kuin kysyä suoraan toimielimeltä, joka päätyökseen tarkkailee jonkin alueen tilannetta ja kehittämistarpeita.

Haastattelujen aikana nousi esiin tieto siitä, että Pyhjärven kehittämisyhdistyksellä on ollut suunnitteilla kyläneuvoston perustaminen Euraan. Neuvostoon koottaisiin edustajia kunnan eri kylistä ja se toimisi yhteydenpitäjänä kunnan keskushallintoon. Toistaiseksi hanke ei kuitenkaan ole ottanut tulta alleen.

5.3 Mitä Kiukaisten aluetoimikunnan kokemuksista voidaan oppia?

Tutkimukseni tavoitteena oli tuottaa tietoa Kiukaisten aluetoimikunnan jäsenten kokemista vaikuttamismahdollisuuksista. Tämän lisäksi työni yhtenä tarkoituksena oli kerätä yhteen aluetoimikunnan hyväksi ja huonoiksi kokemia käytäntöjä ja tämän käytännön kokemuksista saadun tiedon kautta osaltaan madaltaa kuntien kynnystä uusien lähidemokratiatoimijoiden perustamiseen. Seuraavissa kappaleissa käsittelen mielestäni keskeisimpiä tekijöitä, joita olisi hyvä pohtia ennen uuden toimielimen asettamista.

Mielestäni *vaikuttavuus* on näistä tekijöistä keskeisin ja se kuvaa hyvin Kiukaisten aluetoimikunnan toimintaa. Toimielin, jolla ei ole sen enempää virallista päätösvaltaa kuin omaa budjettiakaan, on pystynyt vaikuttamaan yhdistymisrahojen kohdentamiseen ja kuntaliitossopimuksen toteuttamiseen. Tämän seurauksena aluetoimikunta on pystynyt ylläpitämään ja parantamaan kuntalaisten palvelutasoa vanhan Kiukaisten alueella. Yksityiskohtainen ja selkeä kuntaliitossopimus on ollut aluetoimikunnan menestyksekkään toiminnan pohjana, mutta se ei silti mielestäni vie kunniaa aluetoimikunnan saavutuksilta. Luonnollisesti selkeä viitekehys helpottaa toimintaa, mutta vaikka toiminnalle luotaisiin kuinka hyvät puitteet tahansa, lopputulos riippuu aina toteuttamisvastuussa olevista ihmisistä.

Toinen tärkeä tekijä onkin *päätöksentekokulttuuri*, joka vaikuttaa suuresti aluetoimikunnan kaltaisten valmistelevien toimielinten toimintaan. Kiukaisissa asiat on perinteisesti hoidettu hyvässä hengessä ilman turhaa jäykistelyä, mikä on haastattelujen perusteella näkynyt myös aluetoimikunnan kokouksissa. Eri puolueiden edustajat ovat toimineet yhteisymmärryksessä, mikä ei kaikkialla ole itsestäänselvyys. Jos poliittisilla ryhmittymillä on kunnan sisällä hyvin tulehtuneet välit, neuvoa-antavienkin päätösten valmistelu saattaa muodostua hankalaksi.

Kolmannen huomionarvoisen tekijän muodostaa alueellisen toimielimen *jäsenistö*. Kiukaisten aluetoimikunta koostuu pääasiallisesti valtuutetuista ja varavaltuutetuista, siis henkilöistä jotka ovat aktiivisesti mukana kunnan päätöksenteossa. Näin tieto kulkee hyvin aluetoimikunnan ja kunnan keskushallinnon välillä, mutta olennainen kysymys onkin, miten saadaan aikaiseksi paras *vuorovaikutus* akselilla kunnan keskushallinto – aluetoimikunta – peruskuntalainen. Pitäisikö ainakin osan aluetoimikunnan jäsenistä olla aivan tavallisia kuntalaisia, jotka eivät ole mukana kunnallispolitiikassa? Näin ainakin saataisiin konkreettisesti tuotua päätöksentekoa lähemmäksi kuntalaisia ja mahdollisesti lisättyä vuorovaikutusta esimerkiksi järjestöväen kanssa.

Vuorovaikutus ja esillä oleminen ovat Kiukaisten aluetoimikunnan suurimmat kompastuskivet. Vaikka toimikunta on suoriutunut tehtävistään mallikkaasti, se ei ole paistatellut paikallislehtien otsikoissa, minkä vuoksi sen olemassaolo ja tarkoitus on saattanut jäädä kuntalaisille vieraaksi. Se ei myöskään ole koettanut tehdä itseään tutuksi keskustelutilaisuuksien tai muiden vastaavien avulla. Kiukaislaiset ovat jonkin verran olleet yhteydessä aluetoimikunnan jäseniin mieltään askarruttavissa seikoissa ja heidän näkemyksiään on viety eteenpäin, mutta parantamisenvaraa tässä vielä kuitenkin on.

Niin ikään alueellisen toimielimen *toiminnan kestolla* on merkitystä. Siis tarkemmin sanottuna sillä, montako valtuustokautta toiminta kestää. Aluetoimikunnan toiminnan jatkumisesta ei vielä ole päätetty, mutta monissa vastauksissa korostettiin sitä, että yksikin kausi riittää. Kun kerran on toiseen

kuntaan liitytty, siihen on ajan mittaan vain sopeuduttava. Aluetoimikunnan asettaminen lisää kuntaliitoksen hyväksyttävyyttä ja helpottaa alkuvaihetta, mutta pidemmän päälle se vain asettaa kunnanosat eriarvoiseen asemaan. Mielenkiintoiseksi tilanne muuttuu siinä vaiheessa, jos kiukaislaisvaltuutettujen lukumäärä Euran valtuustossa alkaa vähentyä. Tällöin kiinnostus aluetoimikuntaa kohtaan saattaa taas herätä.

Toiminnan keston kannalta tilanne on tietysti erilainen, jos useampi kunta on liittynyt samanaikaisesti yhteen ja kaikille annetaan samanlainen toimielin liitoksen toteuttamista valvomaan. Euran tapauksessa Hinnerjoen ja Honkilahden liittämistä on aikaa jo kymmeniä vuosia, mutta niiltä kulmilta ei varmasti katsota hyvällä, jos Kiukaisten aluetoimikunta jatkaa nykyisessä muodossaan tämän valtuustokauden päätyttyä. Toisaalta, Euran ja Kiukaisten yhdistymissopimus satoi Euran kuntaa kolme vuotta, eli aluetoimikunta toimii jo nyt periaatteessa yhden ylimääräisen vuoden. Neljässä vuodessa myös varmasti pystytään luomaan kunnan koosta riippumatta suuntaviivat loppujen porkkanarahojen käyttämiselle, mikäli niitä jää käyttämättä. Milloinkaan ei myöskään liene myöhäistä perustaa toimielintä, joka kokoaisi yhteen edustajat kaikilta kunnan reuna-alueilta.

6 PÄÄTELMÄT

Tutkielmani tavoitteena oli arvioida Kiukaisten aluetoimikunnan toimintaa ja vaikuttamismahdollisuuksia aluetoimikunnan jäsenten näkökulmasta. Tämän ohella pyrkimyksenäni oli yleisemmällä tasolla selventää lähidemokratian käsitettä, sen toimintaympäristöä ja toimintamalleja.

Lähidemokratia on moniulotteinen käsite, jolla olen tässä tutkielmassa viitannut yleisesti kuntalaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa omaa asuinympäristöään

koskevaan päätöksentekoon. Lähivaikuttamisen edistämisen taustalla on pyrkimys vahvistaa kunnallista demokratiaa, pysyttää kunnallishallinto lähellä kunnan jäseniä, lisätä heidän osallistumismahdollisuuksiaan sekä turvata kunnan eri osien usein toisistaan poikkeavien etujen huomioonottaminen kunnan päätöksenteossa. Tämän lisäksi kuntatason alapuolella tapahtuvaa päätöksentekoa voidaan perustella sillä, että etenkin isoissa kunnissa koko kunnan tason päätöksenteko kadottaa paikallista tietoa. Nykyisessä kuntalaissa ei ole varsinaista kunnanosaohallinnon järjestämistä koskevaa sääntelyä, mutta se tarjoaa silti kunnille laajat mahdollisuudet järjestää hallintoaan kunnanosaohallintomallien mukaisesti.

Lähivaikuttaminen tapahtuu joko kunnan luomien virallisten toimielinten kautta tai sitten asukaslähtöisten yhdistysten tai muiden vastaavien foorumien kautta. Kuntien luomaa kunnanosaohallintoa voidaan toteuttaa joko todellista päätös- ja budjettivaltaa käyttävien aluelautakuntien tai sitten enemmän lausunnonantajan roolissa toimivien aluetoimikuntien ja muiden toimielinten muodossa. Tunnetuin esimerkki edellä mainitusta lienee Yläkemijoen aluelautakunta Rovaniemellä. Jälkimmäisiä lausuntoja antavia toimielimiä puolestaan edustaa esimerkiksi oma tutkimuskohteeni Kiukaisten aluetoimikunta. Kuntalaislähtöisen lähidemokratian toteuttamiselle on niin ikään useita malleja aluefoorumitoiminnasta kylä- ja kaupunginosayhdistyksiin sekä asukasyhdistyksiin.

Lähidemokratian toimintaympäristö on laaja ja käsitteistöltään monin osin päällekkäinen. Lähivaikuttaminen alkaa heti oman asuintalon pihapiiristä ja laajenee sieltä aina kaupunginosan tasolle asti. Näiden ääripäiden väliin jäävät sellaiset käsitteet kuin naapurusto, asuinalue, asuinympäristö ja kylä, joita käytetään useissa yhteyksissä toistensa synonyymeinä. Lähivaikuttamisen toimintaympäristöä voidaan lähestyä hallinnollisesti määrättyjen rajojen kautta tai muuten eheäksi kokonaisuudeksi miellettyjen alueiden kautta. Oman haasteensa lähivaikuttamisen toimintaympäristön määrittelemiselle luovat kuntalaisten elämäntyyli ja -tilanteet, sillä työt ja vapaa-aika muokkaavat olennaisesti kuntalaisten toimintaympäristön laajuutta.

Tutkielmani päätutkimuskysymys oli, *miten Kiukaisten aluetoimikunta on onnistunut toiminnassaan toteuttamaan lähidemokratiaa*. Tarkentavia kysymyksiä olivat

- Millaiseksi aluetoimikunnan jäsenet kokevat vaikuttamismahdollisuutensa?
- Millaisena toimijana muut kiukaislaiset näkevät aluetoimikunnan? ts. millaista palautetta aluetoimikunnan jäsenet kuntalaisilta saavat?
- Mitä hyviä käytäntöjä kuluva nelivuotiskausi on luonut? Mikä on ollut huonoa?

Kiukaisten aluetoimikunta osoittautui erittäin mielenkiintoiseksi lähidemokratiatoimielimeksi. Se perustettiin Eura-Kiukainen kuntaliitoksen yhteydessä vanhan Kiukaisten aluetta koskevien asioiden valmistelijaksi, kuntaliitossopimuksen toimeenpanon valvojaksi ja yhdistymisavustusten kohdentajaksi ilman varsinaista päätösvaltaa.

Kiukaisten aluetoimikunnan jäsenten näkökulmasta lähidemokratian toteuttaminen on ollut onnistunutta, sillä aluetoimikunta on pystynyt vaikuttamaan Kiukaisten alueen palvelutason ylläpitämiseen ja parantamiseen. Aluetoimikunnan vaikuttamismahdollisuudet koettiin hyviksi, sillä kaikki aluetoimikunnan esitykset on hyväksytty Euran kunnanvaltuustossa. Suurimmat vaikuttamismahdollisuudet nähtiin olevan Kiukaisissa tehtävien uudistusten aikatauluttamisessa: ilman aluetoimikuntaa monet jo toteutetut investoinnit olisivat voineet lykkääntyä vuosilla eteenpäin tai jopa jäädä tekemättä.

Muilta osin kiukaislaisten näkökulmien välittäminen Euran päätöksentekoon koettiin pääsääntöisesti onnistuneeksi, sillä kiukaislaiset ovat jonkin verran ottaneet suoraan yhteyttä aluetoimikuntaan ja lisäksi kolmannes Euran valtuutetuista on kiukaislaisia. Yleisesti ottaen aluetoimikunnan olemassaolo nähtiin tärkeänä, sillä ilman aluetoimikuntaa Kiukaisten osuus yhdistymisavustuksesta olisi vain mennyt Euran budjettiin. Tämän lisäksi

korostettiin sen tärkeyttä, että kuntaliitoksen jälkeen on olemassa jokin toimija, joka täysipäiväisesti valvoo kuntaliitossopimuksen toteuttamista.

Tavallisten kiukaislaisten näkökulmasta aluetoimikunta ei ole toteuttanut lähidemokratiaa aivan parhaalla mahdollisella tavalla. Aluetoimikunnan toiminnasta ja olemassaolosta ei juuri ole tiedotettu, minkä vuoksi se on saattanut jäädä vieraaksi aivan tavallisille kuntalaisille. Aluetoimikunta ei myöskään ole tuonut päätöksentekoa lähemmäksi kuntalaisia, koska kaikki aluetoimikunnan jäsenet ovat jollakin tavalla mukana kunnallisessa päätöksenteossa. Tällaisessa tilanteessa tieto kulkee mukavasti aluetoimikunnan ja kunnan keskushallinnon välillä, mutta huonommin aluetoimikunnan ja kuntalaisten välillä. Tältä osin lähidemokratian parempi toteuttaminen edellyttää aluetoimikunnalta aktiivisempaa viestinviejän roolia. Toisaalta aluetoimikunta on kuntalaisten yhteydenottojen perusteella pystynyt hoitamaan joitakin mittakaavaltaan pieniä järjestö- ja kyläasioita, minkä vuoksi se varmasti näiltä osin koetaan tehokkaaksi toimijaksi. Tehokas, mutta näkymätön kuvaa mielestäni oivallisesti aluetoimikuntaa kuntalaisnäkökulmasta.

Aluetoimikunnan toiminnassa nähtiin monia hyviä puolia, joista keskeisiä olivat esimerkiksi mahdollisuus kehittää Kiukaisten alueen elinvoimaisuutta sekä jäsenten toiminta yhteisymmärryksessä yli puoluerajojen. Kehitettävää puolestaan jäi aluetoimikunnan esillä olemiseen ja vuorovaikutukseen: julkiset keskustelu- ja seurantatilaisuudet lisäisivät kuntalaisten tietoisuutta ja mahdollisesti innostaisivat osallistumaan ja aktivoitumaan nykyistä enemmän.

Kaiken kaikkiaan Kiukaisten aluetoimikunta on onnistunut sille asetetuissa tehtävissä hyvin. Se on valvonut kuntaliitokseen liittyvien sopimusten täytäntöönpanoa, valmistellut Kiukaisten aluetta koskevia asioita, sekä toiminut lausunnonantajana ja asiantuntijaorganisaationa. Lähidemokratian toteuttamista ei suoranaisesti mainita aluetoimikunnan tehtävien joukossa, mutta siitä huolimatta aluetoimikunta on onnistunut siinä kelpollisesti. Kiukaisten alueelta valitut jäsenet ovat pystyneet kehittämään asuinympäristöään kuntaliitoksesta

saadulla yhdistymisavustuksella, ja välittäneet kiukaislaisten näkökulmia uuden Euran päätöksentekoon. Lähidemokratian ihanteesta ollaan vielä kuitenkin kaukana, sillä ainoastaan murto-osa kiukaislaisista on pystynyt vaikuttamaan lähiympäristöään koskevaan päätöksentekoon aluetoimikunnan kautta.

Aluetoimikunnan kokoonpano on hieman yleisestä linjasta poikkeava, kun sen jäsenet ovat aktiivisia kunnallispoliitikkoja sen sijaan että he edustaisivat tavallisia kuntalaisia. Aluetoimikunnan tapauksessa tilanne on mielestäni perusteltavissa sillä, että aluetoimikunnan keskeisenä tehtävänä on ollut kuntaliitossopimuksen täytäntöönpanon tarkkailu. Niin ikään on mahdollista ajatella, että jäsenet kantavat aluetoimikunnassa vastuuta aikanaan Kiukaisten valtuustossa tekemästään kuntaliitospäätöksestä. Jos taas alueellisella toimielimellä ei ole näin selkeästi kuntaliitoksen toteuttamiseen liittyvää vastuuta, tällainen kokoonpano ei mielestäni ole perusteltu.

Nykyinenkin kokoonpano on kuitenkin mahdollistanut lähidemokratian sosiaalisen ja poliittisen perusteen toteuttamisen. Aluetoimikunnan jäsenet ovat tarkastelleet kuntansa hallintoa oman asuinympäristönsä näkökulmasta ja paikallistaneet palvelutuotannon ja päätöksenteon ongelmakohtia. Tämän lisäksi jäsenet ovat pystyneet osallistumaan päätöksentekoon hyvillä tiedoilla käsiteltävistä asioista, mikä on mielestäni yksi lähidemokratian hienous. Lähiosallistumisen mielekkyyttä ei voida kyseenalaistaa asukkaiden rajalliseen tietämykseen vetoamalla, toisin kuin ylemmillä osallistumisen tasoilla.

Ennen kaikkea on erittäin rohkaisevaa, että aluetoimikunnan jäsenet ovat tunteneet vaikuttaneensa lähiympäristönsä asioihin siitakin huolimatta, ettei aluetoimikunnalla ole ollut varsinaista päätösvaltaa. Aluetoimikuntaa ei ole koettu vain kosmeettiseksi toimielimeksi, jolla olisi pyritty lieventämään itsenäisyyden menettämistä aiheutuvaa mielipahaa. Toisin sanoen aluetoimikunnan tehtävänä ei ole ollut vain nimellisesti tuoda hallintoa lähemmäksi kiukaislaisia. Sen sijaan aluetoimikunta on konkreettisesti vaikuttanut Kiukaisten alueeseen esimerkiksi uutta infrastruktuuria rakentamalla.

Mikäli kunnissa muotoutuu vallitsevaksi mielipiteeksi käsitys siitä, että aluetoimikunnan kaltaiset neuvoa-antavatkin toimielimet kankeuttavat kuntien hallintoa liikaa, myös kunnan sisäiset vaalipiirit ovat harkitsemisen arvoinen keino lähidemokratian parantamiseen. Tällöin kaikilla kunnan alueilla olisi omat kiintiönsä kunnan valtuustopaikoista. Järjestely turvaisi kunnanosien tasapuolisen edustavuuden valtuustossa myös kuntaliitoksen jälkeisinä vuosina siinäkin tapauksessa, että äänestysinnostus liitetyillä alueilla vähenee, kun kuntaliitoksesta kulunut aika kasvaa. Kunnan sisäinen vaalipiirijako saattaa kuitenkin nostaa äänikynnyksen huomattavan korkealle.

Suomessa on toteutettu eriasteisia lähidemokratiakokeiluja nykyaikaisen kunnallisen itsehallinnon perustamisesta asti. Tällä hetkellä kiinnostus ja tarve lähidemokratian kehittämiseen ovat suurempia kuin koskaan aikaisemmin, mutta monet tekijät luovat kehittämistyölle haasteita. Kunnanosahallinnon järjestämisen pelätään pirstaloivan kuntien hallintoa ja sitä kautta kangistavan päätöksentekoa, minkä lisäksi taustalla vaikuttaa varmasti myös pelko todellisen päätösvallan karkaamisesta kunnallispoliitikoilta kylätoimijoille ja kaupunginosa-aktiiveille. Tämän lisäksi on helppo vedota huonosti menestyneisiin kaupunginosavaltuustokokeiluihin ja unohtaa, että alueellisista toimielimistä on saatu hyviäkin kokemuksia.

Kiukainen liittyi Euraan vapaaehtoisesti ja liitosprosessi sujui kaikkiaan hyvässä hengessä, mikä on varmasti helpottanut aluetoimikunnan toimintaa. En näe estettä aluetoimikuntaratkaisun toimivuudelle muidenkaan vapaaehtoisten kuntaliitosten yhteydessä, sillä kysymyksen on ennen kaikkea luottamuksen rakentamisesta, käytäntöjen yhteensovittamisesta sekä yhteisen toiminnan alkamisen helpottamisesta. Jos tulevaisuudessa joudutaan toteuttamaan kuntien pakkoliitoksia, tilanne muuttuu huomattavasti haastavammaksi. Pakkoliitoksen jälkeen tarve luottamuksen uudelleenrakentamiselle on ilmeinen, mutta silloin kaikenlaiset yritykset kunnanosahallinnon järjestämiseksi saatetaan liitetyssä kunnassa tulkita vain näennäiseksi puuhailuksi ilman todellisia vaikuttamismahdollisuuksia.

Kiukaisten aluetoimikunnan tapauksessa toiminnan vaikuttavuus on ollut aivan huipputasoa, koska kaikki esitykset on hyväksytty Euran valtuustossa. Tietenkin sopii kysyä, missä määrin hyväksymispäätösten taustalla on vaikuttanut euralaisten halu toteuttaa kuntaliitos kunniakkaasti ilman ristiriitoja, vai onko sillä ylipäätään ollut mitään vaikutusta. Aluetoimikunnalle asetettiin kuntaliitoksen yhteydessä hyvässä yhteisymmärryksessä selkeä toiminnallinen viitekehys, jonka puitteissa se on toiminut. Niin kauan kuin aluetoimikunta toimii saamansa ohjeistuksen mukaan, ei Euran valtuustolla periaatteessa ole syytäkään puuttua aluetoimikunnan tekemiin päätösehdotuksiin.

Näiden kokemusten perusteella toivon muidenkin kuntien rohkeasti kokeilevan lähidemokratian toteuttamista, sillä kuntaliitosten hyväksyttävyyttä voidaan jossain määrin lisätä aluetoimikunnan kaltaisilla toimielimillä. Tällöin on kuitenkin pidettävä huoli siitä, että alueellisilla toimielimillä on todellisia tehtäviä ja vaikuttamismahdollisuuksia – muuten hyväksyttävyyks kärsii. Kiukaisten aluetoimikunnan taustalla tosin ei niinkään ole vaikuttanut kiukaislaisten halu pitää kiinni itsenäisyydestään kuin varmistaa kuntaliitossopimuksen perinpohjainen toteuttaminen, sillä suurimmat toiminnalliset haasteet alkavat vasta kuntaliitoksen jälkeen.

Aluetoimikunnan kokemusten perusteella kuntaliitosten synnyttämiin lähidemokratian haasteisiin voidaan vastata vaikuttavasti suhteellisen kevyelläkin organisaatiolla. Hallinnon hajauttamisesta ei kuitenkaan saa muodostua itseisarvo, sillä hallinto ei automaattisesti muutu demokraattisemmaksi, vaikka se vietäisiin kuinka lähelle kuntalaisia, ellei valtaa todella jaeta uudelleen. Kiukaisten aluetoimikunta on kuitenkin osoittanut, että tässä voidaan onnistua.

LÄHTEET

Arnstein, Sherry R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, 216–224.

Baldersheim, Harald & Ståhlberg, Krister (1999). Making local democracy work. An evaluation of the Hämeenlinna model. Åbo: Åbo Akademis tryckeri.

Barber, Benjamin R. (1984). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. University of California Press.

Berner, Maureen M. – Amos, Justin M. – Morse, Ricardo S. (2011). What constitutes effective citizen participation in local government? Views from city stakeholders. *Public Administration Quarterly*, Vol. 35, No. 1, 128–163.

Bäcklund, Pia (1998). Paikallisyhteisö asukasvaikuttamisen lähtökohtana. *Kvartti. Helsingin kaupungin tietokeskus*. Neljännesvuosijulkaisu 1/1998, 54–63.

Bäcklund, Pia (2007). Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsinki: Yliopistopaino.

Cavallier, Georges (1998). *Challenges for Urban Governance in the European Union*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Crenson, Matthew A. (1983). *Neighborhood Politics*. Harvard University Press.

Elinvoimaa Lapuan kylille. Kyläohjelman päivitys 2004. <http://www.lapua.fi/files/Tiedostot/Elinvoimaa%20Lapuan%20kylille%202004.pdf> haettu 25.10.2011

Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120206Elinv/001_Kuntauudistusraportti_suomi_osa1_finalNETTI.pdf haettu 11.2.2012

Euran ja Kiukaisten kuntien yhdistymissopimus, hyväksytty kunnanhallituksissa 30.8.2007

Farrelly, Michael (2009). Citizen Participation and Neighbourhood Governance: Analysing Democratic Practise. *Local Government Studies*, Vol. 35, No. 4, 387–400.

Fischer, Frank (2005). *Citizens, Experts and the Environment. The Politics of Local Knowledge*. Duke University Press.

Fischer, Frank (2009). *Democracy & Expertise. Reorienting policy inquiry.* Oxford University Press.

Halme, Esa & Kuukasjärvi, Lauri (2010). *Uusi kunta vai kuntaliitos – kuntalaisen itsehallinto.* Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 76. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Hannus, Arno & Hallberg, Pekka (1991). *Kunnallislaki.* Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu B-sarja No. 176. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.

Harju, Auli (2002). *Kunnat keskustelua oppimassa.* Kunnallistieteellinen aikakauskirja, 30 vsk, no. 2, s. 154–167.

Hausen, Henrik (2012). *Kuntauudistus ja lähidemokratia.* <http://www.lansi-savo.fi/Mielipiteet/12158803.html> haettu 6.4.2012

Hautamäki, Lauri & Virtanen, Aaro (1982). *Elävä kaupunginosa – kaupunginosatoiminnan opas.* Jyväskylä: Gummerus.

Hautamäki, Lauri (1989). *Elävä kylä - elävä kotiseutu - elävä Suomi.* Kylätoiminnan tausta, synty ja laajeneminen kansanliikkeeksi. Kyläasian neuvottelukunta, Helsinki.

Henriksson, Anna-Maija (2012). *Lähidemokratian mahdollisuuksia on kehitettävä.* <http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/1330603002811> haettu 6.4.2012

Heuru, Kauko (2000). *Kunnan päätösvallan siirtyminen.* Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Väitöskirja, Tampereen yliopisto.

Hill, Dilys M. (1994). *Citizens and Cities. Urban Policy in the 1990s.* Guildford and King's Lynn: Biddles Ltd.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2011). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö.* Gaudeamus Helsinki University Press.

Hirsjärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula (2004). *Tutki ja kirjoita.* Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Häikiö, Liisa (2000). *Osallisuus kylässä. Herrojen herkkua vai jokapäiväistä leipää?* Civil Society Papers 3. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy, Juvenes Print.

Kansalaisraati, "osallisena omassa elämässä". Seinäjoella 7.6.2011 ja Vaasassa 24–25.8.2011. Loppuraportti. www.stkl.fi/2011_LS_Kansalaisraadin_loppuraportti.pdf haettu 23.11.2011

Karisto, Eero (2011). *Yhä hajanaisemmat kunnat etsivät uusia demokratiamalleja.* Kuntalehti 19. vsk, no. 5, 15–17.

Katajamäki, Hannu (2010). Kuntaliitoksissa unohdettu paikallinen vaikuttaminen. Kuntalehti 18. vsk, no. 8, 40–41.

Keränen, Tiina & Mäkitalo, Maija-Riitta (1987). Suomalaisen osallistumiskäytännön yhteiskuntateoreettinen tulkinta. Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos, sarja A, 7.

Kettunen, Pekka (2004). Osallistua vai vaikuttaa? Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 39. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Kunnanosahallinnon järjestäminen.

<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/osallistu-vaikuta/vallakas/vaikuttamisen-vaylat/kunnanosahallinto/Sivut/default.aspx> haettu 8.12.2011

Kuntien lukumäärä ja vireillä olevat muutokset.

http://www.vm.fi/vm/fi/15_kunta_asiat/06_kuntajaon_muutokset/05_lukumaara/index.jsp haettu 11.2.2012

Leighninger, Matt (2008). The Promise and Challenge of Neighborhood Democracy. Lessons from the intersection of government and community. A report on the "Democratic Governance at the Neighborhood Level" meeting on November 11th, 2008, in Orlando, FL. http://www.deliberative-democracy.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=19&Itemid=93 haettu 29.11.2011

Loopmans, Maarten (2010). Threatened or Empowered? The Impact of Neighborhood Context on Community Involvement in Antwerp, Belgium. *Urban Affairs Review*, Vol. 45, No. 6, 797–820.

Lowndes, Vivien & Sullivan, Helen (2008). How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance. *Public Administration*, Vol. 86, No. 1, 53–74.

Meegan, Richard & Mitchell, Alison (2001). 'It's Not Community Round Here, It's Neighbourhood': Neighbourhood Change and Cohesion in Urban Regeneration Policies. *Urban Studies*, Vol. 38, No. 12, 2167–2149.

Mäkinen, Minna (2007). Kotikunta kaupunginosaksi. Säynätsalon kunnan ja Jyväskylän kaupungin kuntaliitos kulttuurisena ilmiönä. Etnologian lisensiaatintyö, Jyväskylän yliopisto.

Nieminen, Kalle (2010). Kyläparlamentit osallistumisen ja suoran vaikuttamisen kanavina. Oulu: Oulun yliopistopaino.

Nordman, Håkan. Kirjallinen kysymys 570/2007.

http://www.parliament.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk_570_2007_p.shtml haettu 1.12.2011

Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.

Pekola-Sjöblom, Marianne – Helander, Voitto – Sjöblom, Stefan (2006). Kuntalainen – kansalainen. Kuntaliiton verkkojulkaisu, Acta nro. 182.
<http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p091006100225G.pdf>
haettu 2.12.2011

Perheentupa, Tuomas (toim.) (2008). Vastuuta ottava paikallisyhteisö. Kylätoiminnan ja Leader-ryhmien valtakunnallinen ohjelma 2008–2013. Suomen Kylätoiminta ry:n (SYTY) julkaisu 2/2008. Sälekarin Kirjapaino Oy.

Pikkala, Sari (2006). Kunta kuntalaisosallistumisen edistäjänä. Kuntien demokratiatilinpäätös, Teema II, kuntademokratian toimintatavat. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Purcell, Mark (2006). Urban Democracy and the Local Trap. *Urban Studies*, Vol. 43, No. 11, 1921–1941.

Päivänen, Jani – Kurki, Hannu – Virrankoski, Lauri (2002). Parempaan kaupunginosaan. Aluefoorumi kehittämisen menetelmänä. *Suomen ympäristö* 589. Helsinki: Edita Prima Oy.

Raco, Mike & Flint, John (2001). Communities, places and institutional relations: assessing the role of area-based community representation in local governance. *Political Geography*, Vol. 20, No. 5, 585–612.

Sainio, Ari (1994). *Kohti kansalaisten kuntaa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Salomaa-Santala, Ritva (2009). Proffat väittelivät lähidemokratiasta. Aluelautakunnat vai kuntien jatkuva neuvottelumenettely - kumpi parempi.
www.kylatoiminta.fi/fi/maaseutuplus/body0=3898 haettu 3.12.2011

Silverman, David (2005). *Doing qualitative research. A Practical Handbook*. Sage Publications.

Smith, B. C. (1985). *Decentralization. The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin Ltd.

Stephan, Mark (2005). Democracy in our backyards. A Study of Community Involvement in Administrative Decision Making. *Environment and Behavior*. Vol. 37, No. 5, 662–682.

Ståhlberg, Krister (1979). *Närdemokrati - en framtidsvy*. Ekenäs: Ekenäs Tryckeri Aktiebolag.

Ståhlberg, Krister & Helander, Voitto (1984). Influence and Participation. Teoksessa Anckar, Dag & Berndtson, Erkki (toim.) Essays on democratic theory. Ilmajoki: Kirjapaino IL-MO.

Suppanen, Pirkko (1983). Kaupunkilaisen sosiaaliset suhteet ja kaupunginosien kehittäminen. Tampereen yliopisto, Aluetiede, Tutkimuksia, sarja B 32/83.

Taipale, Kaarin (2011). Mihin lähidemokratiaa tarvitaan? Kuntalehti 19. vsk, no. 8, 50.

Tuimala, Aija & Sallinen, Sini (2011). Kuntauudistus voi parantaa lähidemokratiaa. Vieraskynä, Helsingin Sanomat, 25.11.2011.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Vataja, Pentti (1988). Kunnanosaohallinto Suomessa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. 16 vsk, no. 3, s. 250–253.

Yates, Douglas (1973). Neighborhood democracy. The Politics and Impacts of Decentralization. Lexington Books.

Taustatiedot:

Oletteko nykyisen Euran kunnanvaltuutettu?

Olitteko Kiukaisten kunnanvaltuutettu?

Oletteko ollut alusta asti aluetoimikunnan jäsen?

MILLAISEKSI ALUETOIMIKUNNAN JÄSENET KOKEVAT VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUTENSA?

- Miten aluetoimikunta on mielestäsi onnistunut välittämään kiukaislaisten näkökulmia Euran päätöksentekoon?
- Millaiseksi kuvaisit aluetoimikunnan todellisia vaikuttamismahdollisuuksia?
- Millaisissa asioissa aluetoimikunta on mielestäsi eniten pystynyt vaikuttamaan?
- Miten mielekkäänä pidät aluetoimikunnan olemassaoloa näillä vaikuttamismahdollisuuksilla?
- Lisäisikö oma budjetti tai varsinainen päätösvalta mielestäsi merkittävästi toiminnan vaikuttavuutta?

MILLAISENA TOIMIJANA MUUT KIUKAISLAISET NÄKEVÄT ALUETOIMIKUNNAN?

- Miten muut kiukaislaiset mielestäsi suhtautuvat aluetoimikunnan vaikuttamismahdollisuuksiin?
- Ottavatko kiukaislaiset sinuun tai muihin toimikunnan jäseniin yhteyttä vanhan Kiukaisten aluetta koskevissa asioissa? Miksi?
- Onko aluetoimikunta mielestäsi tuonut päätöksenteon lähemmäksi tavallisia kiukaislaisia? Jos ei, miten siinä mielestäsi voitaisiin onnistua paremmin?

MITÄ HYVIÄ KÄYTÄNTÖJÄ KULUVA NELIVUOTISKAUSI ON LUONUT? MIKÄ ON OLLUT HUONOA?

- Mikä aluetoimikunnan toiminnassa on mielestäsi ollut hyvää?
- Mitkä käytännöt puolestaan kaipaisivat kehittämistä?
- Miten kokonaisuutena arvioisit aluetoimikunnan onnistumista sille asetetuissa tehtävissä?
- Miten kokonaisuutena kehittäisit aluetoimikunnan toimintaa?
- Pitäisikö aluetoimikunnan toiminnan mielestäsi jatkua myös seuraavalla vaalikaudella? Miksi?