

Koskiahde, Johanna

SEUTUKUNTA KUNTALAISEN OSALLISTUMISFOORUMIKSI?

Poliittisten päätöksentekijöiden näkemykset seutukuntayhteistyön ja -
demokratian kehittämisestä.

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen laitos

Valtio-oppi

Pro gradu –tutkielma

Joulukuu 2003

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen laitos

KOSKIAHDE, JOHANNA: Seutukunta kuntalaisen osallistumisfoorumiksi? Poliittisten päätöksentekijöiden näkemykset seutukuntayhteistyön ja -demokratian kehittämistä.

Pro gradu -tutkielma 106 s.

Valtio-oppi

Joulukuu 2003

Tutkielmassa tarkastellaan poliittisten päättäjien suhtautumista seutukuntayhteistyöhön ja sen demokraattisiin kehittämismahdollisuuksiin kuntarakenteen muutospaineessa.

Poliittiset päättäjät ovat yksimielisiä siitä, että kuntarakennetta on uudistettava. Pakko-keinoilla ei kuitenkaan haluta muutoksiin ryhtyä, vaan avainsanana on vapaaehtoisuus. Kunnallispolitiikan uskotaan tulevaisuudessa kehittyvän kohti osallistuvampaa päätöksentekoa. Osallistumisen ja suoran demokratian keinojen lisääminen edustuksellisen demokratian rinnalla on huomioitava kuntien rakennemuutoksessa. Tutkielmassa tarkastellaan poliittisten päättäjien suhtautumista seutukuntayhteistyöhön kahden lakiesityksen (Seutu-hankkeen lakiesitys ja Kainuun hallintomallin lakiesitys) eduskuntakeskusteluita ja hallituksen esityksiä analysoimalla. Tutkimusmetodina käytetään sisällön erittelyä, joka mahdollistaa sekä kvantitatiivisen että kvalitatiivisen analyysin toteuttamisen. Tutkielmassa esimerkkitapauksena esitellään Hämeenlinnan seutukunta, jonka poliittisille päättäjille on Tampereen yliopiston kunnallistieteen laitoksen toimesta tehty kysely seutukunnan toimivuudesta. Tätä kyselyaineistoa on analysoitu tässä tutkielmassa de-

mokratianäkökulmasta SPSS -ohjelmistoa käyttäen. Analyysillä on pyritty tuomaan esiin poliittisten päättäjien asenne seutukuntademokratiaan ja sen kehittämiseen.

Analyysin johtopäätöksenä voidaan todeta, että poliittiset päättäjät haluavat kehittää seutukuntayhteistyötä toimintamallina. Hallintoportaaksi seutukuntia ei tule rakentaa, sillä se lisää byrokratiaa entisestään ja olisi keskushallinnon hajauttamistavoitteen vastaista. Tämä merkitsee sitä, ettei seutukunnille haluta antaa valtionhallinnon tehtäviä eikä päätösvaltaa. Seutukunnat halutaan pitää kuntien toimintakenttänä, jossa kunnat voivat kehittää yhteistyötään säilyttäen päätösvallan itsellään. Kuitenkin poliitikot myöntävät, ettei nykyinen kuntarakenne ole kestävä eikä sen kapasiteetti hyvinvointipalveluiden tuottajana ole enää riittävä. Muutoksia halutaan seutukuntahallinnon kehittämisen sijasta hakea maakuntahallinnosta. Demokratianäkökulmasta ja kansalaisten osallistumisen kehittämisen näkökulmasta ratkaisu on huono: maakuntahallinto koetaan kansalaisten keskuudessa etäiseksi ja kiinnostamattomaksi hallinnon tasoksi. Seutukuntayhteistyö sen sijaan on kuntatason jälkeen lähimpänä kansalaista, toimintaa tutussa lähikuntien muodostamassa yhteisössä. Hämeenlinnan seudulla demokraattisen päätöksenteon turvana oleva seutuvaltuuskunta on toiminut toistaiseksi heikosti. Poliittisten päättäjien mielestä seudun muut, virkamiesjohtoiset toimielimet kuten seutuhallitus, ovat toimineet tehokkaammin ja odotusten mukaisesti. Demokratianäkökulmasta seutuvaltuuskunnan toimintaa tulisi kehittää tulevaisuudessa, ja ottaa huomioon myös kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittäminen. Suunta on kuitenkin ollut Hämeenlinnan seudulla lupaava, sillä siellä ollaan tällä hetkellä ilmeisesti ainoana Seutuhankkeen seutukuntana järjestämässä suorat vaalit seutuvaltuuskunnan valitsemiseksi.

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO.....	1
2. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT	3
2.1. TUTKIELMAN TAUSTA JA TUTKIMUSONGELMA.....	3
2.2. TUTKIELMAN RAKENNE.....	4
3. TUTKIMUKSEN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT.....	6
3.1. OSALLISTUVA KANSALAINEN HYVINVOINTIVALTIOSSA.....	6
3.1.1. <i>Kansalaisten intressi osallistumiseen.....</i>	8
3.1.2. <i>Kansalaisten passiivisuus modernin yhteiskunnan ongelmana.....</i>	11
3.1.3. <i>Osallistuvan demokratian kritiikkiä.....</i>	14
3.2. SUOMALAISEN KUNTADEMOKRATIAKESKUSTELUN KEHITYS	17
3.2.1. <i>Kuntien itsehallinnon merkitys</i>	17
3.2.2. <i>Kunnallinen itsehallinto lainsäädännössä.....</i>	19
3.2.3. <i>Kuntademokratian kehitys ja tulevaisuus.....</i>	21
3.2.4. <i>Suora demokratia kunnallispolitiikassa</i>	24
3.2.5. <i>Osallistumisen käsite kunnallispolitiikassa</i>	26
3.3. DEMOKRATIA SEUTUKUNTAHALLINNOSSA	28
3.3.1. <i>Seutuyhteistyön kehitys</i>	29
3.3.2. <i>Yhteistyön edut ja haitat.....</i>	32
3.3.3. <i>Kuntayhtymän demokratiaongelmat</i>	34
3.3.4. <i>Toimiva organisaatio demokratian turvaajana</i>	35
3.3.5. <i>Seutukuntayhteistyö läheisyysperiaatteen toteuttajana.....</i>	37
4. TUTKIMUSMETODI JA LÄHESTYMISTAPA.....	39
4.1. KVALITATIIVINEN TUTKIMUSOTE.....	39
4.2. SISÄLLÖN ERITTELY TUTKIMUSMETODINA	41
4.2.1. <i>Julkinen keskustelu analyysin aineistona</i>	43
4.2.2. <i>Sisältöluokkien määrittely</i>	43
5. SUOMEN POLIITTISTEN PÄÄTTÄJIEN NÄKEMYKSET KUNTADEMOKRATIAN KEHITTÄMISESTÄ.....	46
5.1. SEUTUYHTEISTYÖ KUNTARAKENNEONGELMIEN RATKAISUKEINO?	46
5.2. HALLITUKSEN PERUSTELUT SEUTUYHTEISTYÖN KEHITTÄMISELLE.....	48
5.2.1. <i>Seutukuntahallinnon demokraattisuus</i>	50
5.2.2. <i>Lausuntonenettely seutukunnan aseman vahvistajana</i>	51
5.3. MAAKUNTAHALLINTO KUNTARAKENNEONGELMAN RATKAISUVAIHTOEHDOKSI	53
5.4. EDUSKUNNAN KESKUSTELUT SEUTUYHTEISTYÖKOKOILULAKIA KOSKEVASTA HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ.....	55
5.4.1. <i>Seutu-hankkeelle kannatusta lähetekeskusteluvaiheessa.....</i>	55

5.4.2.	<i>Yleiskeskustelussa suhtautuminen seutuyhteistyöhön kriittisempää.....</i>	59
5.4.2.1.	Kuntarakenteen muutoksen välttämättömyys	61
5.4.2.2.	Kuntien haluttomuus yhteistyökyyttömyyden taustalla.....	64
5.4.2.3.	Kuntien itsehallinnon merkitys	65
5.4.2.4.	Maakuntahallinto seutukuntahallinnon sijasta?	68
5.4.3.	<i>Johtopäätökset: seutuyhteistyötä tulee kehittää toimintamallina.....</i>	69
5.5.	KAINUUN HALLINTOMALLIN EDUSKUNTAKEKUSTELUT	72
5.5.1.	<i>Lähetekeskustelu.....</i>	73
5.5.1.1.	Hallintokokeilun hyöty ja tarpeellisuus	73
5.5.1.2.	Keskushallinnon hajautus maakuntien hyväksi, kuntien kustannuksella?	74
5.5.1.3.	Tavoitteena demokraattisen hallinnon kehittäminen.....	76
5.5.2.	<i>Ensimmäisen käsittelyn yleiskeskustelu.....</i>	77
5.5.2.1.	Pelkällä hallinnolla ei Kainuun ongelmia ratkota	77
5.5.2.2.	Keskushallinnon tehtäviä demokraattiselle maakuntahallinnolle.....	78
5.5.2.3.	Lukiokoulutuksen maakunnallistaminen ongelmana	80
5.5.3.	<i>Johtopäätökset: maakuntahallinto ennen seutukuntahallintoa.....</i>	82
6.	HÄMEENLINNAN SEUTUKUNTA –SEUTUKUNTADEMOKRATIAN TOTEUTUS	
	PAIKALLISTASOLLA.....	85
6.1.	KOKEILUSEUTUJEN SEUTUSOPIMUSTEN MUKAISET PÄÄTÖKSENTEKOELIMET	85
6.2.	HÄMEENLINNAN SEUDUN PÄÄTTÄJIEN NÄKEMYS SEUTUYHTEISTYÖSTÄ	87
6.3.	JOHTOPÄÄTÖKSET: SEUTUKUNTADEMOKRATIASSA ON VIELÄ KEHITTÄMISTÄ	91
7.	TULOSTEN YHTEENVETO JA TULKINTOJA.....	94
7.1.	SEUTUKUNTAYHTEISTYÖN TARVE JA YHTEISTYÖN KEHITTÄMISEN ONGELMAT	94
7.2.	KOHTI OSALLISTUVIEN KANSALAISTEN YHTEISKUNTA.....	96
7.3.	SEUTUVALTUUSTO DEMOKRATIAN TURVAAJAKSI	99
	LÄHDELUETTELO	102

1. Johdanto

Kuntarakenne on tilanteessa, jossa muutoksia pidetään välttämättöminä. Kunta on liian pieni yksikkö vastatakseen tehokkaasti tehtävistään hyvinvointipalvelujen tuottajana ja siksi kuntien yhteistoimintaa on lisättävä. Poliitikkojen mukaan kuntaliitoksia voidaan edistää porkkanarahoituksen kautta, mutta kuntaliitoksia pidetään liian hitaana ratkaisuna nykytilanteeseen. Kuntien tehtävien uudelleenjako näyttää olevan ongelma, sillä kunnallinen itsehallinto on suomalaisessa kunnallispolitiikassa niin suuri arvo, että sitä ei millään muotoa haluta kyseenalaistaa. Seutukuntayhteistyö tarjoaa mahdollisuuden turvata kuntien palvelutuotanto demokraattiseen päätöksentekoon perustuvalla hallinnon mallilla, joka perustuu kuntien vapaaehtoiseen yhteistyöhön.

Demokratianäkökulmasta seutukunnat ovat kuntien jälkeen lähimpänä kansalaisia. Ne ovat kuntien muodostamia, yleensä historiallisiin yhteyksiin perustuvia vapaaehtoisesti muodostuneita yksiköitä. Demokraattinen päätöksenteko pyritään takaamaan seutukuntayhteistyössä seutuvaltuustojen muodossa. Seutukuntayhteistyö on kuntalaistenkin keskuudessa yleensä koettu läheisempänä hallinto-organisaationa kuin maakuntahallinto. Kuntarakennemurroksen kanssa samanaikaisesti uskotaan osallistumisen ja suoran demokratian keinojen käytön lisääntyvän kunnallispolitiikassa. Kuntien yhteistyön ja kuntaliitosten lisääntyminen asettaa haasteen tällaiselle kehitykselle. Kansalaisten osallistumisen turvaaminen laajemmissa hallintoyksiköissä on turvattava, ja keinoina voidaan nähdä paitsi päätöksenteon avoimuus ja julkisuus, myös kattava tiedottaminen. Toisaalta on haettu uusia osallistumisen muotoja teknologian sovelluksista. Osallistumisen kannalta seutukuntataso on kannatettava, sillä se on kuntien jälkeen kansalaisille lähin ja tutuin hallinnontaso.

Seutukuntayhteistyötä ollaan Suomessa viemässä eteenpäin poliittisin päätöksin, Lipposen II-hallituksen aloittaman Seutu-hankkeen muodossa. Samanaikaisesti aluepolitiikan uudistamiseen pyritään Kainuun hallintomallikokeilulla. Näillä kokeiluilla etsitään vastauksia nimenomaan siihen kysymykseen, miten kuntien rakenneuudistus tulee toteuttaa hyvinvointipalveluiden ylläpitämisen turvaamiseksi. Tutkielmassa tarkastellaan suomalaista poliittista keskustelua seutukuntademokratiasta Seutu-hankkeen ja Kainuun hallintokokeilun lakiesitysten ja niiden eduskuntakeskustelujen kautta. Poliittisten päättäjien suhtautuminen seutukuntayhteistyöhön ratkaisee sen, miten pitkälle seutukuntayhteistyötä ja sen kautta seutukuntademokratiaa Suomessa kehitetään vaihtoehtona kunta-

rakenteiden muutosprosessissa. Seutu-hankeen piiriin kuuluvan Hämeenlinnan seutukunta on tapausesimerkinä tarkasteltaessa käytännössä seutukuntademokratian toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa. Hämeenlinnan seudun päättäjille on tehty Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen toimesta kyselytutkimus, jonka tuloksia tässä pro gradu-tutkielmassa tarkastellaan. Erityisesti päättäjien suhtautuminen seutuvaltuuskuntaan on oleellista, sillä seutuvaltuuskunta on seutukuntapäätöksenteossa demokraattisesti valituista luottamushenkilöistä koostuva toimielin.

2. Tutkimuksen lähtökohdat

2.1. Tutkielman tausta ja tutkimusongelma

Kuntarakenne on muutospaineiden edessä ja hallituksen ja eduskunnan taholta haetaan nyt vapaaehtoisten kokeilujen kautta ratkaisua palvelutuotannon tehokkuuden ja ennen kaikkea palvelujen kunnallisen turvaamisen takaamiseksi. Poliitikot ovat haluttomia tarttumaan pakkokeinoihin kuntien yhdistämiseksi, vaikka kuntarakenteen muutoksen välttämättömyydestä ollaan laajalti yhtä mieltä. Kuntademokratia edustaa suomalaisessa yhteiskunnassa kansalaisia lähinnä olevaa demokratian periaatteisiin nojaavaa yksikköä, jonka itsehallinnollinen asema on turvattu perustuslaissa. Kunnallinen itsehallinto on suomalainen arvo, jota halutaan varjella poliittisissa päätöksissä. Koska nykyinen kuntarakenne on kestävämmällä pohjalla kansalaisten tasa-arvon turvaamiseksi palvelutarjonnassa, on viime vuosina ryhdytty hakemaan ratkaisuja kuntien vapaaehtoisen yhteistyön kautta. Seutukuntayhteistyötä kokeillaan parhaillaan Lipposen II hallituksen aloittaman Seutu-hankkeen puitteissa ja samaan aikaan seutuyhteistyön haastaman maakuntahallinnon kehittämismahdollisuuksia koskevan Kainuun hallintomallin kautta ollaan kekeilemassa maakuntahallinnon tarjoamia ratkaisuja.

Poliittinen kulttuuri on suomalaisessa hyvinvointivaltiossa kehittymässä yhden näkökulman mukaan kohti osallistuvampaa poliittista käytäntöä. Tällaista kehitystä perustellaan muun muassa keskieuropalaisten mallien mukaan alueiden paikallishallinnon vahvistamisella.¹ Osallistumisen mahdollistaminen on osallistuvan demokratiateorian mukaan toimivan demokratian edellytys, mutta se, riittääkö mahdollisuuksien luominen motivoimaan suomalaiset yhteiskunnan päätöksentekoon on epävarmaa². Tutkijat ovat toisaalla esittäneet, että kannustimien lisääminen ja osallistumismahdollisuuksien kehittäminen saa kansalaiset lähtemään mukaan politiikkaan.³ Toisaalla suhtaudutaan skeptisemmin osallistuvan demokratian vetovoimaan.⁴ Lähidemokratian muotoja on kuitenkin alettu kehittää asuinyhteisöjen ja muiden yhteisöjen toiminnan puitteissa. Kansalaisten kiinnostus lähiympäristön asioihin vaikuttaa lisääntyneen.

¹ Ks. Rynänen 2002, 37-39 tai Sutela 2001, 383.

² Ks. Held 1987, 261-262, 280-281.

³ Ks. Siedentop 2000, 23 tai Laiho ym. 2000, 96-98.

⁴ Ks. Birch 2001, 110-115, 118 tai Luhmann 1990, 22.

Tämän tutkielman tutkimusongelma on, *miten poliittiset päättäjät suhtautuvat kuntarakenteen muutospainneiden eräksi ratkaisuvaihtoehdoksi ehdotetun seutukuntayhteistyön kehittämiseen? Näkevätkö poliittiset päättäjät seutuyhteistyön mahdollisesti avaimena demokratia- ja osallistumismahdollisuuksien kehittämiseen?*

Tässä tutkielmassa seutukuntademokratiaa tarkastellaan kuntademokratian sovelluksena. Siten kunnallisen itsehallinnon merkitys on tärkeä osa seutukuntademokratiakeskustelua. Koska tutkielma käsittelee suomalaisen seutukuntayhteistyön demokratiaulottuvuutta, tutkielman lähdeaineistona käytetään pääasiassa suomalaisia alan tutkimuksia pyrittäessä selventämään suomalaiskansallisen seutukuntahallinnon kehitystä ja piirteitä. Eurooppalaisiin itsehallintomalleihin viitataan ainoastaan suppeasti muutamissa kohdissa. Työn laajuuden ja näkökulman huomioiden tätä pidettäneen riittävänä. Suomalaisen seutukuntademokratian kehittymisen kannalta keskeisintä on kansallisen tason poliittiset päätökset, joilla seutukuntayhteistyö mahdollistetaan. Siksi eduskunnan keskusteluita on käsitelty laajasti.

Seutukuntayhteistyötä ollaan nyt kehittämässä uudella innolla. Seutu-hankeen myötä siitä ollaan saamassa uusia kokemuksia. Seutu-hankkeeseen kuuluvissa seutukunnissa toiminta on vasta aluillaan, eikä kattavaa aineistoa toiminnan arvioimiseksi vielä ole käytettävissä. Hämeenlinnan seutukunnan osalta tilanne on sama, mutta siellä toteutettu seutubarometri tarjoaa hyvän mahdollisuuden tarkastella poliittisten päättäjien mielipiteitä seutuhallinnon nykytilasta ja kehitysnäkymistä.

2.2. Tutkielman rakenne

Tutkielman alkuosassa esitellään työn lähtökohdat ja teoreettinen viitekehys. Tutkielman ensimmäisen ja toisen luvun tarkoituksena on johdattaa lukija tutkielman sisältöön selvittämällä tutkielman tausta ja tutkimusongelma. Kolmannessa luvussa esitellään työn teoreettiset lähtökohdat käsittelemällä aluksi työn teoriaperustana olevaa osallistuvaa demokratiateoriaa. Sen jälkeen esitellään suomalaista kuntademokratia- ja seutukuntakeskustelua. Neljännessä luvussa esitellään työn tutkimusmetodi. Tutkimusote on kvalitatiivinen ja analyysi on toteutettu tukeutuen sisällön erittelyyn. Tutkielman Hämeenlinnan seutukunta-tapauksen kohdalla aineiston analysoinnissa on käytetty SPSS-ohjelmistoa.

Viidennessä ja kuudennessa luvussa siirrytään aineiston analysointiin. Viidennessä luvussa seutukuntayhteistyön kehittämisenäkymiä tarkastellaan Suomen poliittisten päätöksentekijöiden kannanottojen, eli hallituksen esitysten ja eduskuntakeskustelujen kautta. Kuudennessa luvussa tarkastellaan paikallisen tason seutukuntademokratian toteutumista Hämeenlinnan seutukunta tapauksena. Viimeisessä luvussa esitetään tutkimustulosten yhteenveto ja tulkintoja.

3. Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat

3.1. Osallistuva kansalainen hyvinvointivaltiossa

Suomalainen kansalainen osallistuu tulevaisuuden visioiden mukaan aktiivisesti kunnallispolitiikkaan. Osallistumisen vahvistamiseksi ja sen myötä otetaan käyttöön suoran vaikuttamisen keinoja, joilla kansalaiset pääsevät lähemmäs päätöksentekoa, osaksi prosessia. Tällaisen osallistumisen renessanssin on nähty alkaneen kiinnostuksesta lähiympäristön asioihin vaikuttamisesta. Uskotaan, että kansalaiset haluavat tavallaan palata klassisen antiikin yhteiskuntaan, jossa jokainen tietyt kriteerit täyttävä sai mahdollisuuden osallistua päätöksentekoon.⁵ Tällaisen tulevaisuudenvision toteuttaminen on mahdollista sovellettaessa osallistuvaa demokratiateoriaa yhteiskuntaan.

Demokratian perusedellytyksenä ovat tietyt muodolliset vaatimukset, joista tärkeimpiä ovat vapaa mielipiteenmuodostus, yleinen ja yhtäläinen äänioikeus, laillisen opposition olemassaolo ja toimeenpanovallan edustuksellisuus. Nämä edellytykset tulee yhteiskunnassa toteuttaa mahdollisimman demokraattisella tavalla. Koska poliittinen käytäntö aina aiheuttaa vääristymiä demokratian toteutumiseen, eikä kansan moninaisuuden takia parlamentista koskaan voida saada muodostettua ”pienoiskuvaa” kansasta, on toimivan demokratian sallittava demokratian vääristymät. Ne pitävät myös poliittista keskustelua yllä ja estävät järjestelmää rutinoitumasta. Samalla ne pakottavat aktiiviseen vaihtoehtojen etsimiseen ja ovat osa tärkeää poliittista mielipiteenmuodostusprosessia.⁶ Demokratiateoriat lähtevät samoista peruseriaateista, mutta painotukset eroavat merkittävästi toisistaan. Se, kenellä valta todellisuudessa yhteiskunnassa on ja kenellä sen tulisi olla, ovat keskeisiä kysymyksiä. Yhteisöllisyyden katsotaan nojaavan lopulta aina kansaan ja sen tahtoon, mutta välittömyyden tai välillisyyden aste riippuu näkökulmasta. Optimistisesti kansa nähdään kyvykkäänä ja halukkaana poliittiseen toimintaan, pessimistisemmät näkökulmat pitävät toimivan hallinnon edellytyksenä suppeaa ja rajattua edustuksellista tai elitististä päätöksiä tekevää kansanosaa. Osallistuvan demokratian teoria voi-

⁵ Ks. esim. Kivelä 2000, Rynänen 2002, Sutela 2001.

⁶ Berndtson 1996, 200-201.

daan lukea edellisiin, sillä se perustuu ajatukseen kansalaisista politiikasta kiinnostuneina yksilöinä.⁷

Osallistuvan demokratian teoria on saanut vaikutteita niin Rousseaulta, antiikin Ateenasta kuin Marxin ajatuksista. Teorian mukaan valtion on demokratisoitava tekemällä hallinnosta ja poliittisista puolueista avoimempia ja vastuunalaisempia. Osallistuvan demokratiateorian mukaan tasa-arvoinen oikeus itsensä kehittämiseen voidaan saavuttaa vain osallistuvassa yhteiskunnassa, jossa muun muassa mahdollistuu tiedostavan, hallintoprosessista pysyvästi kiinnostuneen kansalaisuuden kehittyminen. Kansalaisten on kyettävä osallistumaan suoraan yhteiskuntaa ja lähiyhteisöjä koskevaan päätöksentekoon. Puoluejärjestelmä on tehtävä avoimeksi ja puolueiden henkilöstö suoraan jäsenille vastuulliseksi. Osallistumisen vahvistamiseksi on heikot toiminnan resurssit omaavia ryhmiä ja järjestöjä tuettava materiaalistien resurssien uudelleenjaon avulla. Tärkeää on myös avoin ja toimiva informaation kulku. Yhteiskunnan tulee olla avoin ja joustava sekä kokeileva siten, että kansalaiset voivat oppia uusien politiikan keinojen kautta. Heldin mukaan monet kansalaisjärjestöt ovat kiinnittäneet osallistuvan demokratian kaltaisesta huomiota kansalaisosallistumisen kehittämisen tärkeyteen.⁸

Osallistuva demokratia nousi poliittisen keskustelun kohteeksi 1960-luvulla. Tuolloin vallalla olivat sellaiset demokratiateoriat, joissa osallistumisella oli varsin vähäinen merkitys. Tämän poliittisen tradition piirissä klassisen demokratian malli nähtiin (etenkin amerikkalaisten keskuudessa) toimimattomana ja haluttiin keskittyä poliittisen tasapainon ylläpitoon. Weimarin tasavallan romahdus korkeasta kansalaisosallistumisen järjestelmästä totalitarismiin ja sodanjälkeisten totalitarististen valtioiden osallistumispolitiikka leimasivat Patemanin mukaan käsitteen, ei demokraattiseksi vaan nimenomaan totalitaristiseksi.⁹

Berelsonin mukaan klassiset demokratiateoriat ovat keskittyneet liiaksi yksilön ominaisuuksiin ignoroiden samalla itse poliittisen järjestelmän merkityksen. Demokratia voi toimia, vaikka jokainen kansalainen ei täytäkään järjestelmälle asetettuja tavoitteita. Berelsonin mukaan klassisissa demokratiateorioissa kansalaisilta edellytettiin homogeenisuutta asenteissa ja käyttäytymisessä. Ihmisten keskuudessa vallitsee kuitenkin heterogeenisuus ja me odotamme poliittisen järjestelmämme suorittavan osin ristiriitai-

⁷ Ks. esim. Held 1987, Berndtson 1996.

⁸ Held 1987, 254, 257, 261-262.

⁹ Pateman 1989, 1-3.

sia tehtäviä. Rajoitettu osallistuminen ja osittainen apaattisuus vaikuttavat positiivisesti poliittiseen järjestelmään, koska ne pehmentävät erimielisyyksien, sääntöjen ja muutosten aikaansaamaa iskuja.¹⁰

Pateman tiivistää Berelsonin ajatuksen siten, että korkea osallistumisen taso ja kiinnostus politiikkaan on välttämätöntä vain kansalaisten vähemmistöllä, sillä enemmistön apatia ja kiinnostumattomuus politiikkaan on itseasiassa elintärkeää järjestelmän tasapainon säilyttämiseksi.¹¹ Schumpeterin käsitys osallistumisen merkityksestä oli vielä suppeampi: oleellista ei ole osallistuminen vaan johtajien minoriteetti. Kansalaisten ainoa osallistumismetodi on Schumpeterin teoriassa äänestäminen johtajista ja päätöksistä.¹²

Kun hyväksytään se ajatus, että jokainen kansalainen ei voi eikä halua käytännössä osallistua yhtä aktiivisesti, eikä se ole tarpeenkaan demokratian toimivuuden takaamiseksi, osallistuvalla demokratialla on nyky-yhteiskunnassa mahdollisuudet toimia. Tilanteessa, jossa kansalaiset ovat vieraantuneet politiikasta, mutta ovat löytämässä kansalaisyhteiskunnan kautta tai lähiympäristössään vaikuttamisen kautta uudenlaisia osallistumisen muotoja, voi osallistuvan demokratian kehittämällä olla tilaisuutensa. Käytännössä sen kehittämiseksi sopiva ympäristö on juuri kunnallinen tai seutukunnallinen taso, jonka päätöksenteko on sekä agendan sisällön puolesta että fyysisesti kansalaisia lähellä.

3.1.1. Kansalaisten intressi osallistumiseen

Kuten Held sanoo, kukaan ei voi paeta politiikkaan osallistumista, sillä valtio ja yhteiskunta muodostavat kansalaisten toiminnalle ohjaavan kehyksen. Osallistumisen niukuuteen vaikuttaa poliittisen toiminnan huono kaiku kansalaisten keskuudessa. Poliittinen toiminta mielletään itsekeskeiseksi toiminnaksi ja lehmänkauppojen harjoittamiseksi. Ongelmien ratkaisu ei kuitenkaan onnistu kansalaisten politiikan kieltämisellä, vaan on kehitettävä uusia poliittisen toiminnan muotoja. Yhteiskunta ei voi toimia ilman poliittista toimintaa. Heldin mukaan emme voi olla tyytyväisiä olemassa olevaan demokratiaan.¹³ Äänestysprosentin lasku ja kansalaisten tyytymättömyydestä politiikkaan kertovat tutkimukset tukevat tätä väitettä nykyäänkin.

¹⁰ Pateman 1989, 6-7.

¹¹ Pateman 1989, 7.

¹² Pateman 1989, 1-4.

¹³ Held 1987, 267-268.

Pateman yhtyy Schumpeterin näkemykseen siinä, että on epätodennäköistä, että keski-vertokansalaista kiinnostaa yhteisten asioiden hoito ja kansallisen tason päätösten tekeminen samalla intensiteetillä kuin häntä itseään läheisesti koskettavien, paikallisten päätösten tekoon osallistuminen. On kuitenkin huomattava osallistumismahdollisuuksien laajentamisen toinen merkitys: mahdollisuus osallistua vaihtoehtoisilla alueilla merkitsisi muutosta edes pienessä osassa todellisuutta siinä kontekstissa, jossa kaikki poliittinen toiminta tapahtuu. Osallistuminen vaihtoehtoisilla alueilla auttaisi kansalaista ymmärtämään paremmin yksityisen ja julkisen piirin yhteyden. Tavallisella kansalaisella olisi osallistuvan demokratian yhteiskunnassa paremmat mahdollisuudet kyetä arvioimaan kansallisella tasolla toimivia edustajia, hänellä olisi paremmat keinot osallistua mahdollisuuden tullessa myös kansallisen tason päätöksentekoon ja hän olisi kykenevämpi arvioimaan edustajien tekemien päätösten vaikutuksia ympäristöönsä ja elämäänsä. Tässä osallistuvan yhteisön kontekstissa yksilön ääni saa uuden merkityksen: ihminen voi olla paitsi yksilö, hänellä olisi myös mahdollisuus kehittyä tiedostavaksi, kouluttautuneeksi julkisella tasolla toimivaksi kansalaiseksi.¹⁴ Patemanin käsitys osallistumisesta perustuu ajatukseen ihmisistä poliittisina yksilöinä, joiden kiinnostus politiikkaan on uudelleen heräteltävissä. Onkin todennäköisempää, että lähiympäristössä vaikuttaminen innostaa osallistumaan myös laajemmilla foorumeilla poliittiseen elämään, kuin että kiinnostus saataisiin heräämään tekemällä osallistumisesta velvollisuus.

Heldin mukaan sekä liberalistinen että marxilainen teoria ovat epäonnistuneet siinä, etteivät ne ole tutkineet kokonaisvaltaisen demokraattiseen elämään osallistumisen esteitä valtion ja talouden luomia esteitä lukuunottamatta. Liberalismin keskittyminen valtioon ja marxilaisten keskittyminen talouden asemaan on toisaalla merkinnyt tulkitun politiikka-käsitteen kapea-alaisuutta ja siten mahdollisuuksien eksklusiota.¹⁵ Mikäli pyritään takaamaan yksilöiden autonomia¹⁶ valtion ja kansalaisyhteiskunnan yhdistymisen kautta, on kyettävä luomaan poliittinen järjestelmä, jossa kollektiivinen päätöksentekoprosessi takaa kansalaisten mahdollisuuden osallistua laajasti julkisten asioiden hoitoon. Dahl on listannut tällaisen demokratian kriteereiksi sen, että

- jokaisella kansalaisella on tasa-arvoisesti yksi ääni

¹⁴ Pateman 1989, 110.

¹⁵ Held 1987, 275.

¹⁶ Autonomia ymmärretään tässä riippumattomuutena, ihmisen kykyä toimia itsenäisesti ja omaehtoisesti. Siihen kuuluu myös kyky harkita, päätellä, valita ja toimia erilaisin tavoin sekä yksityisen että julkisen elämän piirissä. Held 1987, 270.

- jokaiselle kansalaiselle tulee tarjota yhtäläiset mahdollisuudet osallistua kollektiiviseen päätöksentekoprosessiin
- jokaisella kansalaisella tulee olla tilaisuus perehtyä asioihin ja siten päättää asioissa oma kantansa
- kansalla on oikeus päättää mistä heihin vaikuttavista asioista kollektiivisesti päättään
- kaikki täysi-ikäiset ja täysivaltaiset henkilöt on hyväksyttävä päätöksentekijöiksi¹⁷

Näiden kriteerien toteutumista voidaan pitää edellytyksenä demokratialle. Ne vaikuttavatkin selkeiltä: on selvä, että jokaisen ääni on otettava samanarvoisena huomioon päätöksenteossa, jotta eri näkökulmien todelliset painotukset tulevat esiin. Ellei kansalaisilla ole tasavertaisesti mahdollisuutta osallistua ja perehtyä asioihin ja päätöksentekoon, on epätodennäköistä, että marginaaliin jääviä, passiivisia kansalaisia saadaan motivoitua mukaan päätöksentekoon. Ellei kansalla ole oikeutta ylimpään kontrolliin, eli valtaan päättää poliittisesta agendasta, demokratia toteutuu vain nimellisesti. Dahlin mukaan kansalaiset eivät voi olla poliittisesti tasa-arvoisia jos jokin mainituista kriteereistä jää toteutumatta¹⁸.

Vaikka Dahlin demokratian toteutumisen edellytykset hyväksyttäisiinkin kattavina, keskeinen kysymys lienee, minkälainen yhteisö tarjoaa toteutusmahdollisuuden tällaiselle kansalaisosallistumiselle? Jos yhtäaikaaisesti on huomioitava kansalaisten riippumattomuus ja autonomia ja luotava sitovat instituutiot päätöksentekoprosesseille, miten siinä voidaan onnistua? Klassinen Ateenan malli ei ole nyky-yhteiskunnissa suoraan sovellettavissa, eivätkä liberalistiset sen enempää kuin marxilaisetkaan teoriat tarjoa ongelmantonta vaihtoehtoa kysymykseen. Osallistuvan demokratian kohdalla Held korostaa, ettei voida automaattisesti olettaa, että osallistumismahdollisuuksien lisääminen herättäisi kansalaiskehityksen uuteen renessanssiin. On todennäköistä, ettei kansalaisten kiinnostus demokratian ja yhteisen hyvän toteuttamiseen kasva mahdollisuuksia lisääntyessä, tai etteivät kansalaiset muutu moraalisesti tai intellektuaalisesti nykyistä paremmaksi vain sen ansiosta, että poliittisen osallistumisen keinoja kehitettäisiin. Osallistuva demokratia perustaa kansalaiskäsityksensä tällaiselle ajatukselle nähdessään järjestelmän muutoksen johtavan osallistumisen lisääntymiseen. Held päätyy toteamaan, että eräs laajasti hyväksyttävä demokratian kriteeri on valtion ja kansalaisyhteiskunnan erottami-

¹⁷ Dahl 1985, 59.

¹⁸ Dahl 1985, 60.

nen toisistaan. Sellaisiin demokratiateorioihin, jotka pitävät mahdollisena kansalaisyhteiskunnan korvaamista valtion intervention kautta tulee suhtautua hyvin kriittisesti.¹⁹

Held siis ei usko Patemaninkin esittämään ajatukseen, että osallistuminen lähialueen päätöksentekoon herättää kiinnostuksen myös laaja-alaisemmin politiikkaan. Toisaalta Heldin pessimistisempään ajatteluun onkin helppo yhtyä: voidaan vedota siihen, että esimerkiksi Suomessa kansalaisilla on jo joitakin suoran demokratian keinoja käytettävänä, mutta niitä ei monikaan käytä eikä edes tunne. Ihmiset ovat muuttuneet passiivisiksi, eikä muutosta vaikuttamiskeinojen lisäämisellä saada aikaan.

3.1.2. Kansalaisten passiivisuus modernin yhteiskunnan ongelmana

Tässä työssä ei ole pyritty esittelemään hyvinvointivaltiot teoriaa tai kansalaisuuden tyypologioita eri variaatioineen, vaan keskitytään suppeasti käsittelemään osallistuvan kansalaisen roolia yhteiskunnassa. Koska kansalaisen käsite on taloudellisilta ja poliittisilta piirteiltään samankaltaisissa Euroopan valtioissa kulttuurisidonnaisuuden takia toisistaan poikkeava²⁰, ei universaaliala modernin hyvinvointivaltion kansalaisuuden käsitettä ole tässä tarkoituksenmukaista pyrkiäkään esittämään. Sen sijaan tässä luvussa nostetaan esille muutamia sellaisia klassisina pidettäviä näkemyksiä kansalaisuudesta hyvinvointivaltiossa, joita voidaan tämänkin päivän suomalaisessa demokratiakeskustelussa tarkastella.

Niklas Luhmann kuvaa hyvinvointivaltion kehitystä muun muassa politiikan muutoksesta yhä enemmän ohjelmalliseksi, relevantteina pidettyjen teemojen ja intressien inklusiona. Poliittinen traditio on muuttunut hierarkkisesta ”ylhäältä alas” -politiikasta kolmitasoiseksi politiikan, hallinnon ja julkisuuden vuoropuheluksi. Yhteiskunnalle on samanaikaisesti ominaista formaalien ja informaalien valtasuhteiden tasapaino, joka on muuttumassa yhä enemmän suosiolliseksi informaaleille valtatoimijoille. Tällaisessa tilanteessa poliittisen vastuun toteutumisen mahdollisuus kyseenalaistuu. Poliittinen järjestelmä nojaa yhä vahvemmin kommunikaation avoimuuteen ja toisaalta vallankäyttäjien valvonnan osalta siihen, että systeemi itse toimii osiensa kautta itsensä tarkkailijana. Esimerkiksi hallinnon valvonta toteutuu politiikan ja julkisuuden kautta.²¹

¹⁹ Held 1987, 280-281.

²⁰ Katso esim. Bulmer & Rees (1996): *The Citizenship Today. The contemporary relevance of T.H.Marshall*, ss.279-280.

²¹ Luhmann 1990, 51-52.

Poliittisen järjestelmän rakenteellisen muutoksen piirteitä ovat olleet byrokratisoituminen, poliittisen tahdonmuodostuksen demokratisoituminen sekä kansalaisten aktiivinen ja passiivinen sisällyttäminen poliittiseen järjestelmään. Kansalaisten tarpeet ohjaavat demokraattista valtiota ja institutionaalinen kilpailu vallasta johtaa siihen, että näiden tarpeiden tyydyttäminen nousee yhä tärkeämpään rooliin. Seurauksena syntyy yhä uusia tyydytettäviä tarpeita. Vaadittaessa valtiolta yhä enemmän toimia tarpeiden tyydyttämiseksi joudutaan lopulta tilanteeseen, jossa kansalaiset odottavat valtion suorittavan toimia, joita ei periaatteessa voida tuottaa poliittisin keinoin, kollektiivisesti sitovien päätösten kautta.²²

Hyvinvointiyhteiskunnan rakenteellinen muutos on heikentänyt edustuksellisen demokratian asemaa kansalaisten vieraantuessa poliittisesta päätöksenteosta. Vaikka päätöksenteko on muuttunut avoimemmaksi ja julkisemmaksi, kansalaisten kiinnostus kaikkien nähtävissä ja todettavissa nyt oleviin poliittisiin asioihin ei ole lisääntynyt. Kansalaiset esittävät vaatimuksia, mutta eivät ole kiinnostuneita laittamaan itseään likoon vaatimusten toteuttamiseksi. Toisaalta suomalaisessakin yhteiskunnassa juuri vaihtoehtoisten kansalaisjärjestöjen ja muiden vastaavien julkisten toimijoiden odotetaan aktivoivan kansalaisia uudella tavalla mukaan yhteisten asioiden hoitamiseen. Ehkä osallistumisen kehittymisen toivo onkin siinä, että kiinnostus lähiympäristön asioihin herättää kiinnostusta myös laajempaan poliittiseen toimintaan, kuten jotkut teoreetikot väittävät²³. Hyvinvointivaltion suojissa kansalaisista on tullut passiivisia vapaamatkustajia, joiden mielenkiinnon politiikkaan on sammuttanut valtion turvaamien saavutettujen etujen pysyvyys, eräänlainen elämisen helppous.

Jürgen Habermas toteaaakin, että nykyajan kansalaiset ovat kollektiivisesti vaatimustensa kautta oikeutettuja valtion turvaamiin palveluihin sen sijaan, että he aktiivisesti poliittisen toiminnan kautta pyrkisivät tavoitteisiinsa. Kansalaistoimintaa – tai toimettomuutta – leimaa vahvasti kansalaisten odotukset etujen ja palveluiden tarjonnasta ilman että he joutuvat taistelemaan etujensa puolesta päätöksentekoprosesseissa. Kansalaisten kontaktit valtioon muodostuvat virkavallan epäpoliittisten kanavien kautta.²⁴

Myös Luhmann pohtii poliittisen osallistumisen heikkoa tilaa. Yksilöt näyttävät suuntautuvan yhä enemmän vain itseensä, tai he suuntavat aggressionsa poliittisen vaikutta-

²² Luhmann 1990, 148.

²³ Ks. esim. Birch 2001, 114-115.

²⁴ Habermas 1991, 211.

misen sijaan muualle. Menneissä yhteiskunnissa yksilöllisyys muodostui sosiaalisten suhteiden ja inklusion kautta. Yksilöitä oltiin vain perhe- tai tuttavapiirissä, yksilöt määriteltiin nimenomaan johonkin kuulumisen perusteella, ei ulkopuolisuutta korostaen. Nykyaikana, 1900-luvun lopulta alkaen, yksilöllisyyden määrittely on perustunut ulosjättämiseen, eksklusioon. Yhteiskunnan rakenteellinen muutos on edellyttänyt tällaista uutta individualismin semantiikkaa. Moderni yhteiskunta on rakentunut eri toimintojen yksiköistä, kuten talouden, koulutuksen, uskonnon tai politiikan järjestelmistä. Kukin yksilö kuuluu johonkin näistä yhteiskunnan alajärjestelmistä joutuen siten eksklusoiduksi muista alajärjestelmistä. Tämän sijaan yksilöllillä tulisi olla pääsy kaikkiin yhteiskunnan toimintoihin. Inklusion periaatteet ovat heidän osaltaan eriytyneet toiminnallisesti. Yhteiskuntaa säätelevät edelleen normit ja yhteiskunnallinen järjestys. Ihmiset elävät kuitenkin nykyään yhteiskunnassa, jota leimaa lähes jumalallinen ominaisuus olla läsnä kaikkialla mutta ei missään.²⁵

Vaikka osallistuminen vaikuttaa olevan kriisissä, se ei silti Luhmannin mukaan ole katastrofi demokraattisille poliittisille järjestelmille. Demokratian kehittäminen ja turvaaminen jatkuvat edelleen osallistumisen kriisistä huolimatta. Sen mahdollistaa riittävä ja jatkuva tiedottaminen modernin yhteiskunnan rakenteen muutoksista ja modernin yhteiskunnan ja sitä edeltäneiden yhteiskunnallisten muotojen historiallisen erilaisuuden ottaminen huomioon. Jos halutaan pitää kiinni osallistumisen ja legitimiuden historiallisista käsitteistä, tulee niitä tarkastella abstraktisiksi ymmärrettävien tasojen kautta, kuten yhteiskunnallisen järjestelmän, kommunikaation, toiminnan, kompleksisuuden tai valinnan käsitteiden kautta. Osallistumisen ja legitimiuden konseptit on liitetty usein yhteyksiin ja odotuksiin, joita ne eivät voi täyttää, jolloin ne ovat aikaansaaneet tyytymättömyyttä.²⁶

Kansalaisten organisatoristen osallistumismahdollisuuksien lisääminen ei välttämättä johda vain positiivisiin tuloksiin. Yhteiskunnassa organisaatioilla tulee Luhmannin mukaan tarkoittaa sosiaalisia järjestelmiä, jotka tuottavat ongelmanratkaisuja päätösten kautta. Niissä osallistumisvaimusten toteuttaminen johtaa päätöksenteko-organisaation laajentamiseen. Päätöksentekoelimien tai niihin osallistuvien henkilöiden määrän lisäys merkitsee puolestaan rasietta järjestelmän tehokkuudelle ja lisää byrokratiaa. Päätöksentekoprosessi on refleksiivinen: jokaisen on päätettävä miten haluaa päätöksiä tehtä-

²⁵ Luhmann 1990, 220-221.

²⁶ Luhmann 1990, 222-223.

vän. Osallistuvaa yksilöä leimaa vahvasti byrokraattinen käyttäytyminen päätöksentekoprosessissa. Normaali byrokraattinen prosessi sisältää päätösten tekemistä päätöksistä; päätökset tehdään mahdollisiksi tai niiden toteutumista vaikeutetaan päätösten kautta tai jos asiasta ei osata päättää, se siirretään myöhemmin ratkaistavaksi. Osallistuminen kehittyy organisaation sisälle organisaation puitteissa, byrokraattiaan byrokraatian puitteissa. Tulos voidaan tuomita byrokraatiana tai sitä voidaan ylistää osallistumisena.²⁷

Osallistumisen muodot ja laajuus ovatkin kiinnostavia kysymyksiä. Missä vaiheessa osallistuminen muodostuu yhteiskunnan rakenteita rasittavaksi? Edustuksellisen demokratian avulla kansalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa päätöksiin tässä mielessä edullisesti. Osallistumisen ulottaminen päätöksentekoon suoran demokratian keinoin saattaisi byrokraatian kasvaessa johtaa hitaampaan ja raskaampaan järjestelmään, kuten Luhmann toteaa. Toisaalta, kuten osallistuvan demokratian teoriaa käsittelevästä luvusta käy ilmi, jokaisen kansalaisen osallistumiseen ei ole tarkoituskaan pyrkiä. Mutta tällöin voidaan olla tilanteessa, jossa harvat aktiiviset nousevat politiikan eliittiin johtopaikoille muiden jäädessä ulkopuolisiksi. Osallistuvan demokratian teorian soveltaminen ei ole ongelmallista.

3.1.3. Osallistuvan demokratian kritiikkiä

Osallistumisen esteenä voidaan nähdä Luhmannin ajatuksia mukaillen siis modernin yhteiskunnan rakenne, joka on johtanut individualismia ja tietynlaista eristäytymistä painottavaan poliittiseen kulttuuriin. Kansalaiset eivät pidä poikkeavana jättäytymistä yhteiskunnan päätöksenteon ulkopuolelle. Yhteiskunta on tilassa, jossa kukin keskittyy oman lähiympäristönsä ja asioidensa hoitoon yhteiskunnallisten asioiden näyttäytyessä etäisinä ja epäkiinnostavina, itseä koskemattomina asioina. Toisaalta osallistuminen on kehittynyt juuri näissä alueellisissa ja lähiympäristöä koskevissa toiminnoissa, haluna vaikuttaa itseä koskeviin asioihin. Siten kansalaisissa kyllä piilee halu osallistua, mutta ongelmana on se, ettei osallistumista ole pystytty kanavoimaan yhteiskunnalliselle tasolle. Kyse lienee politiikasta vieraantumisen. Suomalaisessa kuntatutkimuksessa on tosin esitetty, että vieraantuminen on vähentynyt ja aktiivisuus on lisääntymässä²⁸.

²⁷ Luhmann 1990, 223-224.

²⁸ Ks. Sjöblom 2002, 91.

Osallistuvan demokratian vasta-argumentteina on esitetty, että kansalaisten osallistuminen myötä poliittisen päätöksenteon johtoon saattaa päästä vähemmistöryhmiä, joiden valta-asema ei perustu vaalien kautta saatuun legitimaatioon vaan ideologisen kansanvillitsemisen kautta saatuun yliotteeseen. Ryhmien tasa-arvoiset oikeudet eivät toteudu tällaisessa vapaan osallistumisen tilassa, mikä merkitsee demokratian tappiota. Tämän lisäksi poliittiset oikeudet saattavat tulla poljetuiksi siksi, että amatööripoliitikot eivät hallitse poliittista kaupankäyntiä ja kompromissien tekemistä kuten vaaleilla valitut edustajat, jotka ammattipoliitikkoina ovat oppineet pelin säännöt ja kyvyn myöntyä kompromisseihin. Osallistumisen laajentuminen voi johtaa myös siihen, että jokin spontaanisti muodostunut yhden asian ryhmä voi mitätöidä valittujen vastuullisten päätöksentekijöiden tekemän päätöksen.²⁹

Toisaalta on esitetty argumentteja osallistuvan demokratian toimimattomuudesta siksi, että useat osallistumisen muodot pyrkivät sulauttamaan ihmiset poliittiseen järjestelmään mukaan ja siten lieventämään protestointia. Osallistumisen laajentaminen pakottaa kansalaiset tietoisiksi hallinnon ongelmista ja politiikoista, jolloin he eivät enää vaadi ratkaisuja omiin ongelmiinsa. Viranomaiset saavat myöntyvältä kansalta legitimitetin päätöksilleen. Osallistuminen valjastetaan valtakoneiston keinoksi käyttää muutamia kansalaisia auttamaan sitä tekemään kansaa koskevat päätökset. Osallistuminen politiikan teon prosessiin ja sen toteuttamiseen ovat kaksi eri asiaa, samoin pelkkä sitoutuminen poliittisen osallistumisen mahdollisuuksien laajentamiseen ei riitä aikaansaamaan muutosta, sillä osallistuminen ei vielä sinänsä sisällä poliittisen reformin keinoja.

30

Tällainen kritiikki perustuu ajatukseen kansalaisista kyvyttöminä henkilöinä, joilla ei ole mahdollisuuksia hoitaa poliittisia tehtäviä. Kritiikissä pelätään, että kansaa huonosti edustavat vähemmistöt nousevat aktiivisuudellaan päätöksentekijöiksi. Tai väitetään, että kansa muuttuu myötäileväksi ja tahdottomaksi osallistumismahdollisuuksien kehittämisen myötä. Nykyiselläänkin politiikkaan osallistuu välillisesti tai välittömästi vain osa kansasta. Suuri osa kansasta tuntuu antavan hiljaisen hyväksyntänsä politiikalle välipitämättömyydellään. Optimistisesta näkökulmasta osallistumisen kehittäminen voikin päinvastoin antaa vaienneelle enemmistölle uutta intoa uusien konkreettisten vaikutuskeinojen myötä, jos se tuntee niiden avulla saavansa tahtonsa paremmin kuulluksi.

²⁹ Birch 2001, 110.

³⁰ Birch 2001, 111.

On helpompi uskoa kansalaisten passiivisuuden olevan suurempi uhka osallistuvalla demokratialle kuin syrjittyjen vähemmistöjen nousu valtaan.

Yksilön kannalta keskeistä on se, miten osallistuminen palvelee hänen etujaan. Benthamin ja James Millin seuraajat edustavat ajatussuuntaa, jonka mukaan poliittinen osallistuminen on se hinta, jonka yksilön on maksettava turvatakseen etunsa. Toinen suuntaus pitää osallistumista sinänsä etujen kannalta hyödyllisenä toimintana. Eri näkökulmien yhdistävä tekijä on kanta hyödyn ja etujen maksimoinnista. Ihmiset eivät osallistu, elleivät he siten edistä omia etujaan. Osallistumista itsessään hyödyllisenä pitävät teoreetikot (esim. Pateman, Dahl) korostavat osallistumisen lieventävän yhteiskunnissa yleistyntä syrjäytyneisyyttä ja eristäytyneisyyttä tarjoten mahdollisuuden olla mukana yhteiskunnan toiminnassa. Osallistuminen yhdellä osa-alueella johtaa helposti osallistumiseen myös muilla yhteiskunnan alueilla onnistumisen ja merkityksellisyyden tuntemuksen kautta. Kun yksilö tuntee vaikuttaneensa osallistumisellaan, se motivoi osallistumaan yhä laajemmin.³¹ Hyvinvointiyhteiskunnassa saavutetut edut ovat kaikkien saatavilla eikä osallistumiseen tunnu enää löytyvän kylliksi kannustinta. Eduista voidaan nauttia maksamatta osallistumisen hintaa. Tästä näkökulmasta kansalaisten aktivoiminen tekemällä osallistuminen itsessään palkitsevaksi ja kiinnostavaksi on hedelmällisempi tie osallistumisen laajentamisessa. Kansalaisten on koettava saavansa henkilökohtaista tyydytystä osallistumisestaan, pelkkä velvoite etujen vastikkeeksi ei riitä aktivoimaan heitä.

Kansalaisten aktivoiminen poliittiseen toimintaan on demokraattisen autonomian haaste. Autonomian periaate sisältää aktiivisen kansalaisen ideaalin, jokaisen kansalaisen oikeuden ottaa osaa julkiseen elämään. Puhe on tässä nimenomaan oikeudesta, ei velvollisuudesta tai pakosta, mikä voidaan tulkita myös mahdollisuutena jättää oikeus käyttämättä. Osallistumista ei ehkä tulekaan nähdä välttämättömyytenä vaan kuten on sanottu, modernin ajan ihmisen eräs tärkeimmistä negatiivisista vapausoikeuksista on oikeus vapauteen politiikasta (*freedom from politics*). Tämä oikeus voidaan yhteensovittaa demokraattisen autonomian kanssa: kansalaiset voivat päättää, että laaja-alainen osallistuminen on tarpeetonta tietyissä tilanteissa, jos kansalaiset kokevat etunsa tulleen jo hyvin huomioiduksi. Kuitenkin vapauksien ohella on kansalaisille autonomisessa demokratiassakin osoitettava velvollisuuksia, joilla taataan järjestelmän toimivuus. Tällai-

³¹ Birch 2001, 114-115.

nen on esimerkiksi velvollisuus hyväksyä tehdyt päätökset, elleivät ne todistettavasti riko kansalaisten oikeuksia.³²

Moderneissa demokraattisissa valtioissa on ollut nähtävissä maailmanlaajuinen trendi kohti laajempaa poliittista osallistumista. Kuitenkin tämä trendi on ilmennyt eri yhteiskunnissa eri muodoissa, ennustamattomissa ja liberaalien näkökulmasta epätoivotuissakin muodoissa. Poliittisen osallistumisen ongelma ei ole niinkään sen määrittely vaan sitä koskevien argumenttien kontradiktio ja kompleksisuus.³³

3.2. Suomalaisen kuntademokratiakeskustelun kehitys

Keskustelu kansalaisten aktivoinnista politiikkaan on osa myös suomalaista kunnallispolitiikan tutkimusta. Suomessa kunnat toimivat hallinnon orgaaneista lähimpinä kansalaista, ja niiden merkitys on suomalaisessa yhteiskunnassa tärkeä, onhan se kirjattu perustuslakiimme. Kuntarakenteen muospaineet ovat kiihdyttäneet keskustelua kuntien asemasta ja kehityksen suunnasta nostaten esiin uusia osallistumisen ja suoran demokratian toimintamalleja. On tärkeää, että näiden edustuksellisen demokratian rinnalle kehitettävien toimintamuotojen toteuttamismahdollisuudet otetaan huomioon kuntarakenteen muutosprosessissa. Eräs kuntakeskustelun tärkeimmistä ulottuvuuksista on kuntien itsehallinnon turvaaminen. Itsehallinnon merkityksessä lienee tulevaisuudessa keskustelunaihetta sekä poliitikoille että tutkijoille.

3.2.1. Kuntien itsehallinnon merkitys

Suomalainen kuntademokratia kulminoituu itsehallintokeskusteluun. Kuntia koskevissa rakenteellisissa tai poliittisissa muutoksissa, kuten seutukuntien kehittämisessä, itsehallinnon merkitys korostuu. Tämä suomalaiseen demokratiaan keskeisenä kuuluva tekijä voi näyttäytyä myös kehityksen esteenä: radikaalit muutokset kuntarakenteessa törmäävät kuntien itsehallinnon koskemattomuuden suojaan. Miksi kunnallinen itsehallinto on niin merkittävä?

Paula Tiuhonen vastaa kysymykseen oikeudellisesta ja poliittisesta näkökulmasta toden, että itsehallinto on toisaalta yleisen hallinnon kansanvaltaisuusperiaatteen toteutta-

³² Held 1987, 291-292.

³³ Birch 2001, 118.

mista ja toisaalta julkisen vallan jakoa ja sen käytön organisointia valtionhallintoa kansanvaltaisemmin. Itsehallinnossa korostuvat valtiovallan delegointi alaspäin, kansanvaltan ohjaus alhaalta ylöspäin ja alueellisen julkisen edun tavoitteen huomioon ottaminen valtakunnallisen yleisen edun lisäksi. Tiihosen mukaan kaikissa itsehallinnon tarkastelutavoissa lopputulos on sama: itsehallinnon sisältö määräytyy tarkoituksenmukaisuusnäkökohdista, julkisten tehtävien organisaatiotavoitteista käsin. Juridisesti kiinteää ja pitävää itsehallinnon käsitettä ei ole.³⁴

Poliittinen itsehallinto on Tiihosen mukaan pelkistetyksi kansalaisten osallistumista hallintoon luottamusmiesshallinnon kautta. Tiihosen ajatukset soveltuvat hyvin tämänhetkiseen keskusteluun väliportaan hallinnon uudistamisesta: väliportaan hallinnon uudistamisessa poliittinen itsehallinto merkitsee vastakohtaa hallintotekniselle näkemykselle, jossa etusijalla ovat kulloinkin ajankohtaiset hallinnon kehittämisen sisäiset tavoitteet. Kansalaisten itsehallinto väliportaan hallinnossa on siten Tiihosen mukaan pitkälti poliittinen tavoite. Se on luonteeltaan ideologinen ja ohjelmallinen kysymys. Valtiovalta halutaan jakaa uudelleen ja erityisesti hallintovallan käyttö halutaan järjestää toisin. Uudistuksissa itsehallintonäkökulmasta on yhdentekevää, mitä tehtäviä ja palveluita valtio siirtää itsehallintoyksiköille, ellei valtio siirrä myös päätöksentekovaltaa näille alueille.³⁵

Julkisen vallan käsitteen hämärtyminen ja valtiovallan yhtenäisyyden vähenemisen vuoksi on entistä olennaisempaa, onko julkisen tahdon toteuttajana valtio vai kunta. Hämrättyä julkista valtaa voidaan Tiihosen mukaan selkeyttää organisoimalla se niin lähelle julkisen vallan alkulähdettä, kansaa, kuin mahdollista. Tällöin onkin kysymys itsehallinnosta poliittisena tavoitteena.³⁶ Tässä tutkielmassa itsehallinnon merkitystä tarkastellaan juuri poliittisesta näkökulmasta.

Kauko Heuru määrittelee kuntien itsehallinnon jonkinasteiseksi yhteiskunnalliseksi toiminnan vapaudeksi valtiosta. Sillä korostetaan itsehallintoalueen jäsenten omaehtoista ja omavastuista toimintaa yhteisten asioidensa hoitamisessa. Kolmanneksi edellytyksenä on, että itsehallinnossa toiminnan tulos on toiminnan muotoja tärkeämpi. Itsehallinnollisella kunnalla edellytetään olevan kyky tiedostaa jäsentensä henkiset ja aineelliset tarpeet sekä valmius yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja ihmisen henkisen kasvun

³⁴ Tiihonen 1986, 39.

³⁵ Tiihonen 1986, 49-52.

³⁶ Tiihonen 1986, 53.

edistämiseen. Kunnalle on asetettava vaatimukseksi myös luoda yleisiä edellytyksiä aineellisesti, henkisesti ja ekologisesti kestäväälle kehitykselle.³⁷

Ryynänen puolestaan korostaa kunnallisen itsehallinnon merkitystä ylikansallisen, kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason politiikan muutoksessa. Koska Suomessa kansalaisten itsehallinto toteutuu kuntien toiminnan kautta, on juuri kuntien asema tässä muutoksessa merkittävä. Kunnilla on kansalaisten kannalta myös toiminnallisesti tärkeä merkitys, koska maassamme kunnallishallinnon vastuulla on kaksi kolmasosaa julkisista palveluista ja toiminnoista. Ryynäsen mukaan kunnat ovat siten kansalaisen kannalta tärkeämpiä kuin valtio.³⁸ Heikki Kosken mukaan kuntien merkitys tulee Suomessa edelleen kasvamaan, sillä ne ovat lähinnä kansalaisia oleva hallinnontaso. Kosken mukaan kunnat toteuttavat demokratian näkökulmasta tärkeää läheisyysperiaatetta Suomen oloihin sopivalla tavalla. Siksi on hänen mukaansa perusteltua, että kunnat huolehtivat käytännössä hyvinvointitehtävien järjestämisestä ja että niillä on varsin suuri vapaus toteuttamismuotojen valintaan.³⁹

Kaikissa määritelmissä kunnallisen itsehallinnon merkitys on siinä, että se on ensisijassa kansalaisten etujen ja hyvinvoinnin turva. Itsehallinto palvelee nimenomaan kuntalaisten tarpeita ja oikeuksia valtiota vastaan. Kunta on itsehallintonsa kautta kansalaisille turvapaikka suurempia hallinnollisia kokonaisuuksia, valtiota ja vaikkapa Euroopan unionia vastaan. Vain kunnassa kansalainen voi saada äänensä kuulluksi ja tarpeensa tyydytetyksi. Kyse on lähimpänä kansalaista olevan hallinnontason tärkeydestä.

3.2.2. Kunnallinen itsehallinto lainsäädännössä

Suomen perustuslain 2 §:ssä säädetään kansanvaltaisuudesta: valtiovalta kuuluu kansalle ja kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n kolmannessa momentissa säädetään julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 2 §:n 1 momentista ilmenee, että kansanvallan periaatetta toteutetaan valtiollisessa järjestelmässämme ensisijaisesti edustuksellisen demokratian keinoin. Siten

³⁷ Heuru 2001, 14.

³⁸ Ryynänen 1997, 12.

³⁹ Koski 2001, 374.

esimerkiksi välitöntä demokratiaa toteuttavan kansanäänestyksen asema on täydentävä⁴⁰. Kunnallisen itsehallinnon merkitys kansanvallan toteuttamisessa on oleellinen. Siitä säädetään perustuslain 121 §:ssä: kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kunnallista itsehallintoa säännellään Suomen lainsäädännössä erityisesti kuntalaissa (365/1995). Kansalaisten suoran osallistumisen ja vaikuttamisen lisäämiseen on viime vuosina kiinnitetty runsaasti huomiota. Perusoikeusuudistus (969/1995) ja perustuslain voimaantulo vuonna 2000 asettavat julkisen vallan selkeäksi velvollisuudeksi lisätä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia. Sutela kiinnittää huomiota lainsäädännön terminologian erilaisuuteen kansalaisdemokratian osalta: kuntalaki puhuu kunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta, sosiaalihuollon asiakaslaki sääntelee asiakkaiden oikeuksista ja maankäyttö- ja rakennuslaissa käytetään uutta osallinen -käsitettä.⁴¹

Perusoikeudet ja demokratia voidaan nähdä toistensa edellytyksinä ja takeina. Kansanvaltainen päätöksentekojärjestelmä on tarpeen täsmentämään perusoikeuksien kulloisia-kin vaatimuksia ja takaamaan niiden toteutumista. Toisaalta perusoikeudet ovat toimivan kansanvallan välttämättömiä edellytyksiä. Perinteiset vapausoikeudet varmistavat yhteiskunnan jäsenille henkilökohtaisen autonomian, jota ilman itsenäinen osallistuminen yhteisiä asioita koskevaan mielipiteen- ja tahdonmuodostamiseen ei olisi mahdollista.⁴²

Kuntalain 4. luvussa säädetään kunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta. Kuntalain 27 §:n mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palveluiden käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kuntalain 27 § sisältää ohjeellisen luettelon siitä, kuinka valtuuston on edistettävä kuntalaisten ja palveluiden käyttäjien osallistumista yhteisten asioiden hoitamiseen. Tämä on asetettu valtuustolle selkeäksi velvollisuudeksi.⁴³

Osallistuvan demokratian esiintulo ei ole uhka kunnalliselle itsehallinnolle, päinvastoin. Itsehallintohan määriteltiin edellä vahvasti kansalaisten oman tahdon toteuttamisen välineeksi, jolloin osallistumisen lisääntyminen tarkoittaa itsehallinnon perusajatuksen eli kuntalaisten tahdonmuodostuksen vahvistumista.

⁴⁰ Tuori 1999, 462.

⁴¹ Sutela 2001, 383.

⁴² Tuori 1999, 462.

⁴³ Sutela 2001, 384.

3.2.3. Kuntademokratian kehitys ja tulevaisuus

Kunnan asukkaiden näkökulmasta kuntakehitys on edennyt hyvinvointivaltion alun weberiläisestä viranomaiskunnasta 1980-luvun asiakaslähtöiseen palvelukuntaan. Kun viranomaiskunnalle ominaista oli oikeuden keskeisyys toiminnassa, palvelukunnan hallintoa leimaa liiketaloudellinen ajattelutapa, jossa huomio kiinnittyy toimintajärjestelmän tehokkuuteen. Seuraavana kehitysvaiheena halutaan nähdä siirtymä kansalaiskuntaan, jossa korostuu suoran demokratian keinojen mahdollistamana uudella tavalla kansanvaltan toteutuminen. Kansalaiset ovat paitsi ajattelun keskiössä, myös selkeästi päätöksentekijän tai vaikuttajan roolissa. Tällainen kuntakehitys kohtaa epäilyksiä etenkin sen suhteen, miten kuntalaiset saataisiin kiinnostumaan mahdollisuuksistaan vaikuttajina.⁴⁴ Kun kansalaiset ovat suuntautuneet kulutukseen ja omien tarpeidensa tyydyttämiseen, mistä ammennetaan yhteisten asioiden hoitamiseen vaadittava solidaarisuus ja yhteisvastuu?

Saksassa on useiden vuosikymmenten aikana kokeiltu kunnallispolitiikassa suoran demokratian keinona kansanäänestyksiä. Rynänen mukaan kokemukset kansanäänestyksen toteuttamisesta kunnallishallinnossa ovat olleet vaihtelevia. Erityisesti Nordrhein-Westfalenin osavaltiossa kansanäänestyksistä on saatu viiden vuoden aikana positiivisia kokemuksia kansalaisten osallistumisen lisäämisessä. Suoran demokratian keinot on tämän alueen kokeilujen perusteella nähty lääkkeenä politiikkakielteisyyteen ja passiivisuuteen. Suoran demokratian keinoin kyetään saavuttamaan kansalaisten integroiminen hahmotettavissa olevalla, heitä lähellä olevalla kunnallisella tasolla. Toisaalta kansalaisten osallistumisen lisääminen ei ole onnistunut kaikilla alueilla, minkä voidaan pahimmillaan katsoa johtavan vähemmistöjohtoiseen päätöksentekoon, ”minikratiaan”.⁴⁵

Kansainvälisessä katsannossa Suomi, Norja ja Ruotsi ovat vahvasti edustuksellisen demokratian maita. Edustuksellinen demokratia on ensisijaisessa asemassa ja kunnan asukkaiden keinot ohittaa edustuksellisen järjestelmän päätöksenteko ovat olemattomat. Ison-Britannian kehitys on kulkenut kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseen hallinnon sentralismista irtautumisen kautta. Neuvoa-antavien kansanäänestysten käyttöönotto ja kunnanvaltuustojen aseman vahvistaminen ovat olleet demokratiakehityksen keinoina. Ranskan paikallispoliittista kulttuuria leimaa kansalaisten suoran osallistumisen näkö-

⁴⁴ Rynänen 2002, 37-39.

⁴⁵ Rynänen 2002, 27-28.

kulmasta toiminta protestoinnin ja osallistumisen välimaastossa. Protestikulttuurin muuttamiseksi osallistumiskulttuuriksi tarvittaisiin valtion toimenpiteitä osallistumiskanavien luomiseksi. Sveitsi on erityistapaus suoran demokratian toteuttamisen osalta, sillä siellä kansalaisilla on jo nykyisessä poliittisessa järjestelmässä hyvät osallistumismahdollisuudet. Sveitsissä keskustelu onkin ensisijaisesti keskittynyt osallistumisen haittojen, kuten raskasrakenteisuuden ja innovaatiokielteisyyden, poistamiseen.⁴⁶

Euroopan demokratian mahdollisuudet lepäävät Siedentopin näkemyksen mukaan läheisyysperiaatteen kehittämisessä: on luotava sellainen poliittinen käytäntö, jossa suoran demokratian ja kansalaisosallisuuden merkitys korostuu päätöksenteossa. Antamalla kansalaisille perusoikeuksien ohella mahdollisuus todella toteuttaa poliittisia oikeuksiaan valtaa hajauttavalla politiikalla voidaan muuttaa kansalaisyhteiskunnan ja valtion välistä suhdetta. Siedentop uskoo kansalaisten valveutumisen ja aktiivisuuden olevan suoraan riippuvaisia osallistumismahdollisuuksista.⁴⁷

Moderni eurooppalainen haluaa osansa vallasta, mutta ei halua osallistua aktiivisesti sen käyttämiseen. Siedentopin mukaan modernin ihmisen mukavuudenhalu ja siitä johtuva aktiivista kansalaisroolia vähemmän vaativan kuluttajaorientoituneen demokratian kannattaminen ovat esteenä antiikin perintöön nojaavan lähidemokratian mallin toteuttamiselle nykyajan Euroopassa. Kansalaisten osallistumisen mahdollistamiseksi on suositettava pieniä yhteisöjä ja kansalaisten lähikontakteja luovaa hallintomallia. Hallitusjärjestelmän koon määrittää siten edellytys kansalaiskokousten järjestämisestä. Vain tällaisissa olosuhteissa voidaan olettaa kansalaisten suoriutuvan velvollisuuksistaan yhteisöään kohtaan. Siedentopin mukaan tässä hallintomallissa korostuu julkisen ja yhteisen hyvän etusija yksityisten etujen suhteen ja kotimaan asioiden priorisointi kansainväliseen politiikkaan nähden. Samoin mallissa korostuu kansalaisen merkitys yhteisen hyvän edistäjänä.⁴⁸ Mutta tällaisen lähidemokratian toteuttaminen edellyttää ihanteesta joustamista. Yksityisyyden ja yksityisen alueen huomioiminen ja julkisen alueen rajaaminen oikeudellisin keinoin ovat välttämättömiä. Toisaalta valtion on pystyttävä mobilisoimaan kansalaiset osallistumaan liittämällä heidät aktiiviseksi osaksi jotakin hallinnon tasoa.⁴⁹

⁴⁶ Rynänen 2002, 28, 31-32.

⁴⁷ Siedentop 2000, 23.

⁴⁸ Siedentop 2000, 56.

⁴⁹ Siedentop 2000, 62.

Suomen kuntakehityksen tulevaisuuden nähdään johtavan toisaalta suureneviin kuntayhteistyöyksiköihin ja toisaalta osallistuvampien kuntalaisten kuntaan. Kivelän mukaan tulevaisuudessa kuntien itsenäisyys ja mahdollisuus ohjata omaa toimintaansa tulee lisääntymään pääasiassa kuntien omien taloudellisten, materiaalistien ja henkisten resurssien kohentumisen ansiosta. Kuntarakenteen osalta kuntien lukumäärä tulee väheneään. Kuntien keskinäinen ja syvenevä yhteistyö tulee jatkumaan ja lisääntymään. Tulevaisuusbarometrin mukaan kuntapäätäjät uskovat tulevaisuudessa kuntalähtöisen seutuistumisen yleistyvän ja seutukuntien saavan lakisäätteisiä tehtäviä. Myös kuntallianssit nähdään mahdollisina: kaksi tai useampi kunta yhdistää taloutensa säilyttäen muutoin itsenäisen hallintonsa.⁵⁰

Olavi Borgin mukaan kuntalainsäädäntö ja normit eivät ole esteenä ylläpitää ja kehittää kunnallishallinnossa vahvaa osallistuvaa demokratiaa. Kaikki tarkoituksenmukaiset keinot ovat avoinna ja kunnanvaltuustojen omissa käsissä. Vastustus poliittista edustuksellisuutta laajemman demokratian toteuttamiselle näyttää tulevan Borgin mukaan ensisijaisesti kunnassa tosiasiallista päätösvaltaa käyttävän virkamiesjohdon ja johtavien valtuustoryhmien johdon taholta. Kysymys on pohjimmiltaan valtataistelusta. Borg kritisoi, että virkamieskunta ei ymmärrä kansalaisten tuoman lisääntymisen ja yleensä yhteisöllisen synergian merkitystä. Borg toteaa, että useissa tapauksissa osallistumisen laajentamisen ja suoran demokratian eri keinojen kehittelyn ja toimeenpanon suurin este on paikallishallinnon sisällä. Tehokkuusvaatimukset ylittävät kuntajohdon ajatusmaailmassa demokratiavaatimukset. Borg korostaa valtuuston vastuuta ja roolia kuntalaisosallistumisen kehittämisessä. Tärkeää on myös edistää puolueista riippumattomien, aktiivien kuntalaisten saamista mukaan kunnan toimintojen suunnitteluun ja kehittämiseen.⁵¹

Heuru pitää tärkeänä erottelua kansalaisten vaikuttamisen ja osallistumisen välillä kunnallisesta demokratiasta ja sen toteuttamisesta puhuttaessa. Vaikuttamisen mahdollistavina tekijöinä Heuru pitää kunnan hallinnon avoimuutta ja asukkaiden aloiteoikeutta ja valitusoikeutta. Osallistumisen käsite on irrotettava vaikuttamisen käsitteestä ja ajateltava niin, että demokratiassa kansalaisilla tulee olla mahdollisuus osallistua yhteiskunnan toimintaan, mutta heillä tulee myös olla mahdollisuus vaikuttaa osallistumatta. Kunnallisdemokratian toimijoina tärkeimpiä ovat paitsi kunnan asukkaat ja kunnan luottamus-

⁵⁰ Kivelä 2000, 109.

⁵¹ Borg 2001, 134-135, 137.

henkilöt, myös asiantuntevat viranhaltijat. Heurun mukaan mikään demokratia ei voi toteutua aitona eikä mikään itsehallinto todellisena ilman asiantuntevaa virkakuntaa eikä ilman tervettä byrokratiaa. Hyvä byrokratia on Max Weberiä mukaillen asioiden järjestyksessä pitämistä tarkoituksenaan hallinnon varmuuden takaaminen.⁵² Heurun mukaan millään demokratialla ei ole mahdollisuuksia toimia ilman budjettivaltaa, valtaa päättää omista tuloistaan ja menoistaan.⁵³

3.2.4. Suora demokratia kunnallispolitiikassa

Osallistuva demokratia on saanut vaikutteita muun muassa suoran demokratian teoriasista. Molempien teorioiden taustalla on klassisen Antiikin vahvan osallistumisen demokratiamalli.⁵⁴ Tulevaisuudessa suoran demokratian uskotaan lisääntyvän kuntatason päätöksenteossa ja päätösten valmisteluvaiheissa. Suoran demokratian nousun vauhdittajana nähdään usein juuri teknologian mahdollistamat uudet osallistumisen keinot. Väitetyistä kriisitilastaan huolimatta edustuksellisen demokratian uskotaan kuitenkin edelleen pitävän paikkansa suomalaisessa yhteiskunnassa.

Poliittisen kulttuurin muutoksen yhteydessä on puhuttu edustuksellisen demokratian kriisistä. Sen on katsottu johtuvan epäluottamuksesta poliittisia instituutioita kohtaan, joukkotiedotusvälineiden aseman vahvistumisesta tai tietoteknologisesta kehityksestä. Vaihtoehdoksi on nostettu suora demokratia. Suora demokratia tulisi ulottaa paitsi päätöksentekoprosesseihin, myös asioiden valmisteluun ja päätösten täytäntöönpanoon hyväksikäyttäen tietoteknologian mahdollisuuksia esimerkiksi kansanäänestysten toteuttamisessa.⁵⁵ Erilaisten keskustelufoorumien ja jopa äänestämisen toteuttaminen internetin ja kännyköiden kautta on visio, jossa monet näkevät demokraattisen päätöksenteon vahvistamisen ja kansalaisten aktivoinnin keinon. Asiantuntijoiden arvioiden mukaan kuntien rahoituksesta riippuen internetverkossa äänestäminen on mahdollista vasta vuoden 2012 kunnallisvaaleissa⁵⁶.

Aimo Rynnänen nimeää 1990-luvun suoran demokratian voittokulun vuosikymmeneksi kunnissa. Euroopassa on viimeisen kymmenen vuoden aikana useissa maissa uudistettu kunnallislainsäädäntöä ja kiinnitetty huomiota demokratiakysymyksiin. Vaikka kansa-

⁵² Heuru 2001, 17, 48-50.

⁵³ Heuru 2001, 70.

⁵⁴ Ks. Berndson 1996, 203, 211.

⁵⁵ Heuru 2001, 68-69.

⁵⁶ Jokinen 18.2.2003.

laisten osallistumisen kehittämisestä on kunnallisen demokratian nimissä puhuttu jo 1970-luvulta alkaen, ei sen kehitys ole ollut ongelmatonta. Julkisen sektorin markkinointi ja kehittämisen pääideologiaksi noussut uusi julkisjohtaminen eli New Public Management-ajattelu⁵⁷ ovat sivuuttaneet kansalaisnäkökulman ja korvanneet sen asiakasnäkökulmalla. Kuntien ja kuntayhtymien rooli peruspalveluiden tuottajana on tehnyt asiakasnäkökulmasta keskeisen, mutta kunnan asukkaiden näkeminen pelkästään asiakkaana on kunnallisen itsehallinnon peruseriaatteiden vastainen. Lisäksi kuntatasolla politiikan ja hallinnon välinen suhde on professionalisoitumisen myötä muuttumassa asiantuntijuutta korostavaksi ja asukkaita edustavien elinten asema on uhkaamassa jäädä toisarvoiseksi. Tällainen kehitys on nostanut edustuksellisen demokratian merkitystä 1990-luvulla uudelleen.⁵⁸

Ryynänen jakaa kansalaisten aktiivisen osallistumisen ja vaikuttamisen vaativuudeltaan kolmeen tasoon:

1. Hallinnon transparenssi ja informaation riittävyys: huolehtiminen kansalaisten tiedollisista edellytyksistä osallistumiseen
2. Kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa kyselyjen ja aktiivisen myötämääräämisen kautta
3. Hallinnon hoitamien tehtävien siirtäminen kansalaisten ja heidän muodostamiensa yhteisöjen vastuulle.

Jotta kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia todella voitaisiin lisätä, on kehitystä tapahduttava kaikilla näillä kolmella tasolla. Yhtäläisesti on edellytettävä sekä tässä luokiteltujen suoran demokratian keinojen että edustuksellisen demokratian keinojen rinnakkaista kehittämistä.⁵⁹

Useissa tutkimuksissa suoran demokratian nähdään vahvistavan merkitystään kuntatasolla. Esimerkiksi Kivelän ja Mannermaan kuntien tulevaisuutta käsittelevässä barometrissä kuntien henkilöstö uskoo kuntalaisten osallistuvan tulevaisuudessa enemmän suoran demokratian keinoin. Edustuksellinen demokratia heikkenee asiakaskeisyyden lisääntyessä ja painopisteen siirtyessä pois politiikasta erilaisille toimijatahoille. Visiona nähdään ”siirtyminen bisneskeskeisestä saunaseurajohtamisesta kohti osaavien kansa-

⁵⁷ Uusi julkisjohtaminen on käytännössä byrokraattisen, tiukasti normiohjatun organisaation purkamista ja muokkaamista joustavammaksi, elävämmäksi organisaatioksi. Johtamisen tasolla siirrytään hallintovirkamiehistä julkisiin johtajiin. Ks. esim. Turkkila 2002, 28-29.

⁵⁸ Ryynänen 2002, 7-10.

⁵⁹ Ryynänen 2002, 24-25.

laisten yhteisöä”. Erilaiset kaupunginosa- ja kylätoimikunnat ja asiakasneuvostot nähdään tässä visiossa tulevaisuuden tärkeinä väylinä kuntalaisten pyrkiessä vaikuttamaan kunnan toimintaan ja päätöksentekoon. Kansainvälistyminen saattaa johtaa paikallisten ja alueellisten näkökulmien esiinnousemiseen entistä enemmän. Päätöksenteon ja päätäjien uskotaan lähenevän kuntalaisia. EU:n uskotaan lisäävän äänestysaktiivisuutta siten, että kiinnostus paikallishallintoa kohtaan lisääntyy. EU:n tiukka direktiivisääntely johtaa siihen, että kansalaiset kiinnostuvat jälleen politiikasta vaikuttamisen keinona.⁶⁰

3.2.5. Osallistumisen käsite kunnallispolitiikassa

Harisalo, Rajala ja Ståhlberg määrittelevät kuntalaisten poliittisen osallistumisen toiminnaksi, jonka kautta kuntalaiset ovat osallisena tai yrittävät suorasti tai epäsuorasti vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Osallistuminen suhteuttaa kuntalaiset kunnan poliittis-hallinnollisen järjestelmän muihin osiin, välittäviin ryhmiin, poliittisiin päättäjiin sekä kunnan henkilöstöön ja hallintoon. Järjestelmäajattelun puitteissa osallistuminen voi olla jäsenenä olemista, suoraa vaikuttamispyrkimystä tai välillistä vaikuttamispyrkimystä. Osallistumisen perusvalikoimana Harisalo, Rajala ja Ståhlberg pitävät seuraavaa:⁶¹

1. Jäsenyys ja aktiivisuus kunnan elimissä

- jäsenyys valtuustossa, hallituksessa, toimikunnassa tai muissa vastaavissa elimissä
- aktiivisuus eri elimissä, osallistuminen kokouksiin, aloitteiden teko, puheenvuorojen käyttö, yhteydenpito muihin jäseniin tai kuntalaisiin

2. Välitön osallistuminen

- äänestäminen vaaleissa ja kansanäänestyksissä
- aktiivinen vaalilyö
- osallistuminen kuntalaiskokouksiin, mielenosoituksiin yms.
- kuntalaisten aloiteoikeuden käyttö, kirjelmien allekirjoittaminen, lausuntojen antaminen
- kirjoittaminen lehtiin ja mielipiteen ilmaiseminen muissa tiedotusvälineissä
- yhteydenpito luottamushenkilöihin ja kunnan henkilöstöön
- vastaaminen kunnan järjestämiin kyselyihin
- valittaminen tai muistutuksen jättäminen

⁶⁰ Kivelä & Mannermaa 1999, 95, 100-101.

⁶¹ Samankaltaisesti osallistumisen keinot ovat listanneet myös Birch (2001, 105) ja Kivelä (2000, 103).

- osallistuminen yhteissuunnitteluun
- osallistuminen kuntaa kohtaan suunnattuun kansalaistottelemattomuuteen
- osallistuminen palvelujen tuottamiseen esimerkiksi koti ja koulu-yhteistyössä

3. Välillinen osallistuminen

- jäsenyys poliittisessa puolueessa ja/tai painostusryhmässä
- osallistuminen puolueiden ja/tai painostusryhmien sisäiseen työhön
- keskusteleminen kunnan asioista muiden kuntalaisten kanssa
- osallistuminen kuntien asioita käsitteleviin tilaisuuksiin⁶²

Harisalo ym. toteavat Suomessa tapahtuvan Ruotsin mukaisen kehityksen poliittisessa järjestelmässä kansalaisten osallistumisen suhteen. Ruotsissa on 1990-luvulla puhuttu mahdollisen ja toteutuneen kansalaisuuden välisestä kuilusta. Tällöin on kiinnitetty huomiota kansalaisten kasvavaan taipumukseen vetäytyä virallisesta ja perinteisestä osallistumisesta. Suomessa vastaava keskustelu on käyty vieraantumisen käsitteen ympärillä. Laskevan vaaliosallistumisen ohella huomio on kiinnitetty siihen, että kansalaiset tuntevat epäluottamusta puolueita ja viranomaisia kohtaan. Asenteet poliittis-hallinnolliseen järjestelmään eivät ole kehittyneet suotuisasti. Kehityksestä on esitetty erilaisia tulkintoja. On nähty, että kansalaiset vieraantuvat, ja että poliittis-hallinnollista järjestelmää uhkaa oikeutuksen ja legitimitetin kriisi. Toisaalta tilanne on tulkittu myös päinvastoin sanoen, että kansalaispätevyys on noussut ja että tätä lisääntyvää pätevyyttä vastaa lisääntynyt terve kriittisyys. Se, mikä yhdelle on kriisioire, näyttäytyy toiselle kansanvallan terveyden merkinä.⁶³

Sjöblomin tutkimuksen mukaan suomalaisten aktiivisuus kuntapolitiikassa on lisääntynyt viime vuosina. Samalla kuitenkin epäluottamus vaikuttamiskanavien tehokkuuteen on kasvanut. Vaikuttamiseen luottavaisesti suhtautuvien poliittisesti aktiivisten osuus on pienentynyt ja poliittisesti passiiviset henkilöt epäilevät vaikuttamisen tehokkuutta entistä enemmän. Tässä aktiivisuuden kasvun ja vaikuttamisen tehokkuuden epäilyn kasvun ristiriidassa piilee osallistumistutkimuksen keskeisimpiä kysymyksiä: syntykö vaikuttamishalu luottamuksesta vai kriittisyydestä tai tyytymättömyydestä? Sjöblomin mukaan tutkimustulosten valossa tyytymättömyyttä tai politiikasta vieraantumista ei voida pitää ainakaan yksinomaisena selityksenä vaikuttamiselle.⁶⁴

⁶² Harisalo, Rajala & Ståhlberg 1992, 57-60.

⁶³ Harisalo, Rajala & Ståhlberg 1992, 62-63.

⁶⁴ Sjöblom 2002, 91.

Laiho ym. ovat luokitelleet tutkimuksessaan suomalaisia kuntia todeten, että enemmistö kunnista pitäytyy perinteisiin edustuksellisiin toimintatapoihin ja kehittää verrattain varovaisesti suoria osallistumis- ja vaikuttamistapoja. Demokraattisen päätöksenteon toimivuutta ja kunnanhallinnon tarjoamien suorien osallistumis- ja vaikuttamismuotojen monipuolisuutta ja uskottavuutta voidaan pitää elinvoimaisen kunnan menestyksen edellytyksenä ja merkinä. Osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia kehittävät kunnat ovat kuntalaisten arvioissa olleet viihtyisiä asuinkuntia. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämisessä tärkeää näyttää olevan muun muassa kuntalaisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden tasavertaista vuoropuhelua edistävien ja vahvistavien muotojen monipuolinen kehittäminen, poliittisten päättäjien kasvottuminen, päätöksenteon arvojen ja perusteiden näkyväksi tekeminen, systemaattisten palautejärjestelmien kehittäminen sekä tiedottaminen, jonka merkitys erityisesti korostuu.⁶⁵

Osallistumista on selitetty myös yksilöominaisuuksien ja kunnan rakenteellisten ominaisuuksien muodostaman kokonaisuuden kautta. Pienkunnissa (alle 5.500 asukasta) korostuvat perinteiset, välittävät osallistumiskeinot, jotka pohjautuvat kuntalaisten ja päätöksentekijöiden väliseen vuorovaikutukseen. Suurkunnissa (yli 20.000 asukasta) osallistuminen on reaktiivisempaa. Aktiivisuutta ja osallistumista selittää selkeimmin kuntalaisten tuntema luottamus päättäjiä kohtaan. Susanna Kivelän tutkimuksen mukaan kuntapäättäjät arvioivat kuntalaisten osallistumisen lisääntyvän suoran vaikuttamisen kautta, mutta vaikuttamisaktiivisuus riippuu kunnan koosta. Asukasluvultaan pienissä kunnissa suoran vaikuttamisen ajatellaan lisääntyvän vähiten, suurissa eniten.⁶⁶

3.3. Demokratia seutukuntahallinnossa

Seutukuntademokratiaa voidaan pitää kuntademokratian sovelluksena. Seutukuntatasolla päätetään kuntien asioista ja kuntalaisia koskevista asioista. Kuntalaisten näkökulmasta seutukunta on kunnista seuraava, lähellä oleva hallinnontaso, johon kuuluvat lähialueen kunnat ovat tuttuja ja niiden välinen yhteistyö on useasti perinteistä ja eri muodoissa kauan jatkunutta. Kuntalaisten asema seututason päätöksenteossa aiotaan turvata seutuvaltuuston kautta. Osassa Seutu-hankeen seutukunnista seutuvaltuustot aiotaan valita suorilla vaaleilla. Mahdollisuuksia kuntalaisten liittämiseen seutupäätöksentekoon

⁶⁵ Laiho ym. 2000, 96-98.

⁶⁶ Kivelä 2000, 97, 100.

voidaan kehittää samoista lähtökohdista kuin kuntademokratiasta puhuttaessakin, muun muassa uuden teknologian keinoin. Vaikka seutuyhteistyötä on harjoitettu jo pitkään, sen valtakunnallinen organisoiminen on tapahtunut vasta viime vuosikymmenellä. Seutuyhteistyön kehittäminen vaikuttaa perustellulta, mutta sen onnistuminen on kiinni kunnista. Seutukuntien yhteistyön ja seutukuntademokratian avainsana on kuntien yhteistyökyky, jota ainakin poliitikkojen mukaan suomalaisista kunnista ei tahdo löytyä.

3.3.1. Seutuyhteistyön kehitys

Kuntien välinen yhteistyö ei ole Suomessa uusi asia, sillä sitä on eri muodoissa toteutettu jo kymmeniä vuosia. Osittain yhteistyön tarvetta on luonut demokraattisen aluehallinnon tai maakuntahallinnon puuttuminen suomalaisesta hallintojärjestelmästä. Seudullista yhteistyötä on harjoitettu muun muassa terveydenhoidon ja koulutuksen lakisääteisten tehtävien hoidossa. Suurkuntaudistushanke oli 1960-luvun yritys valtionhallinnon toimenpitein lisätä seudullista yhteistoimintaa. Sen merkitys jäi kuitenkin vähäiseksi. Osaltaan yhteistyön pilottina on toiminut 1970-luvulta alkaen pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyön kehittäminen. Nopean väestönkasvun oloissa yhteistyöstä tuli pääkaupunkiseudulla välttämättömyys. Kuntien välinen yhteistyö laajeni 1980-luvun puolivälistä alkaen nopeasti uusille alueille. Kuntien yhteiset virat lisääntyivät, kunnat toteuttivat yhdessä kehittämisprojekteja ja antoivat yhteisiä kannanottoja erilaisista asioista. Suomalaiseen yhteiskuntaan on 1990-luvulla vaikuttanut voimakkaasti kansainvälistyminen ja EU-jäsenyys. Yhteiskunnallisten muutosten hallinta ei ole enää ollut tarkoituksenmukaista tai mahdollista jäykkien rajojen muodostamalla alueella. Seutuyhteistyön lisääntymiseen vaikutti myös valtion tehtävien siirto kunnille, kunnallistalouden kiristyminen ja ympäristökysymysten saama uusi merkitys.⁶⁷

Valtioneuvosto asetti vuonna 1964 kunnallisen yhteistoiminnan järjestysmuotokomitean laatimaan selvityksen kunnallisen yhteistoiminnan järjestysmuodon kehittämistarpeesta ja mahdollisuuksista sekä ylemmänasteisen kunnallisen itsehallinnon voimaansaattamisesta ja järjestysmuodosta. Komitean mietinnössä (1969:A1) päädyttiin suosittelemaan pääkaupunkiseudun laaja-alaisen palvelutuotannon organisaatioksi juuri seutukuntaa, jolle tulisi antaa verotusoikeus ja vaaleilla valittava valtuusto. Hanke kariutui kuntien vastustukseen. Tehtäväpiirin laajuuden vuoksi seutukuntamalli katsottiin kuntaliitoksia toimivammaksi keinoksi toteuttaa yhteistoiminta. Sama komitea ehdotti selvityksessään

⁶⁷ Haveri & Majoinen 1997, 19-20.

(1968:A5) myös pääkaupunkiseudun ulkopuolisten alueiden osalta yhteistoiminta-alueiden muodostamista yhteistyövaltuuskunnan johdolla. Yhteistyövaltuusto vastasi pitkälti seutuvaltuustolle Seutu-hankkeessa annettuja tehtäviä. Nämä ehdotukset jäivät kuitenkin toteutumatta. Samoin toteutumatta jäi seutuhallintokomitean mietinnössään (1987:47) tekemä esitys peruskuntia ylemmälle tasolle luotavasta organisaatiosta, joka, toisin kuin olemassa olleet kuntainliitot, perustuisi kansanvaltaisella tavalla toteutuvaan itsehallintoon.⁶⁸

Seutuyhteistyön kehittämisessä aluekehityksen osana otettiin merkittävä askel vuonna 1994 voimaan astuneen aluekehityslain myötä. Seutukunnittain laadittavien aluekehitysohjelmien suunnittelu saattoi monissa seutukunnissa alueen keskeiset toimijat ensimmäistä kertaa varsinaisesti yhteen seutuyhteistyön edistämiseksi. Haverin ja Majojisen mukaan erityisesti kaupunkiseuduilla tapahtuvasta seutukunnittaisesta kuntien yhteistyöstä tuli 1990-luvun lopulla muodikas kehityssuunta, vaikka yhteistyöllä saavutettavista konkreettisista tuloksista ei juurikaan ollut tutkittua tietoa. Seudullinen yhteistyö on Haverin ja Majojisen mukaan turvallinen osa poliittista ja hallinnollista agenda. Se on poliittisesti neutraali asia, joka ei välittömästi loukkaa minkään intressiryhmän oikeuksia tai aiheuta suuria uhkia kenellekään, kuten esimerkiksi kuntien yhdistäminen. Lisäksi käsite on kansainvälinen ja dynaaminen liittyessään EU:n ”alueiden Eurooppa” -käsitteeseen.⁶⁹

Seutukuntien virallisen noteeraamisen taustalla voidaan osittain nähdä seutuistamiskehitys, jolla yleisesti tarkoitetaan seutukuntien sisäisen kiinteyden lisääntymistä. Seutuistuminen on ilmiö, joka viittaa seututason taloudelliseen, sosiaaliseen ja hallinnolliseen integraatioon. Seutuistumisen näkyviä piirteitä ovat muun muassa työssäkäynnin ja asiain lisääntyminen seudun sisällä, partnership-hankkeet ja alueelliset tietoverkot. Haverin ja Holman mukaan se, että seutukuntia pidetään nykyään käytännön aluekehittämisessä tärkeinä aluekokonaisuuksina, johtuu siitä 1980-luvun lopulla tutkimustenkin kautta vahvistuneesta käsityksestä, että yksittäiset kunnat ovat useassa tapauksessa liian pieniä yksiköitä tehokkaan alueellisen kehittämisen yksiköiksi. Seutukuntien merkitys alueellisessa kehityksessä on kasvanut 1990-luvulla osittain seutukuntien oman toimim-

⁶⁸ Hoikka & Kallio & Rynnänen 1996, 56-57.

⁶⁹ Haveri & Majoinen 1997, 20-21.

nan vuoksi ja osin siksi, että alueellinen kehittämisspolitiikka on nähnyt seutukuntien aseman vahvistamisen tärkeäksi.⁷⁰

Seutukuntia voidaan Haverin ja Holman mukaan tarkastella joko spontaanin kehitysprosessin seurauksena syntyneinä ja suhteellisen itseorganisoituvina ja itseohjautuvina kokonaisuuksina tai keskushallinnon harjoittaman alueellisen kehittämisspolitiikan välineinä ja tätä tarkoitusta varten synnytettyinä ja organisoituina kokonaisuuksina. Spontaanin kehitysprosessin lähtökohtaa voidaan perustella tarkastelemalla 1980-luvun puolivälissä alkanutta kehitystä Suomen kunnissa. Kuntien välinen vapaamuotoinen yhteistyö alkoi lisääntyä voimakkaasti eri puolilla Suomea erilaisissa asioissa toistensa hankkeista tietämättä. Kunnat olivat 1990-luvun alkuun mennessä ryhmittyneet lähes koko maassa useiksi seutukunniksi, joiden kunnat olivat eriasteisessa yhteistyössä keskenään. Spontaanin kehitysprosessin lähestymistapa merkitsee kuntien omaehtoista organisoitumista alhaalta ylöspäin. Seutukuntien tarkastelu keskushallinnon harjoittaman aluepolitiikan välineenä korostaa keskushallinnon ohjausta kuntien spontaanin toiminnan sijasta. Näkökulman mukaan seutukunnat olivat kyllä tietyssä määrin toiminnallisina jo olemassa, mutta vasta keskushallinnon aktiiviset toimenpiteet – erityisesti uuden aluekehityslain voimaantulo vuoden 1994 alusta – nostivat seutukuntien aseman merkittäväksi. Tätä näkemystä puoltaa se, että seutukuntien organisoituminen tapahtui eri intensiteetillä ja hajanaisesti eri osissa maata ja että seutukuntia hallinnollisina toimijoina ei varsinaisesti ollut olemassa ennen aluekehityslakia. Monessa tapauksessa vasta aluekehityslain mukaisesti liikkeelle lähtenyt seutukunnittainen ohjelmaprosessi on alkanut tiivistää seutukunnan sisäistä yhteistyötäkin.⁷¹

Turkkilan mukaan seutuyhteistyön kehittämisen eräänä hidasteena on ollut valtion varsin vastahakoinen suhtautuminen. Seutukunnat ovatkin tiivistäneet yhteistyötään muun muassa valtion negatiivisen tai passiivisen suhtautumisen seurauksena. Toisaalta valtion toimenpiteet ovat ajaneet kuntia erilleen kilpailemaan toisiaan vastaan. Turkkilan tutkimuksen mukaan kunnilla on selvä pyrkimys syvään yhteistyöhön seututasolla. Valtio voi kuitenkin kuntia kilpailuttaessaan saada seudun kunnat kilpailemaan keskenään ja vahingoittamaan siihenastisia seutukunnan kuntien välisiä yhteistyöasetelmiä. Turkkilan mukaan kunnat näkevät varsinkin kehittämistoiminnassa kuntien välisen yhteistyön ja

⁷⁰ Haveri & Holma 1996, 6-7.

⁷¹ Haveri & Holma 1996, 7-8.

seutukunnan yhteneväisyyden erittäin tärkeänä.⁷² Seutu-hankkeessa on hallituksen esityksen mukaan pyritty juuri muuttamaan käytäntöjä siten, että kuntien haitallinen kilpailu toisiaan vastaan saataisiin käännettyksi yhteistyöksi seutukunnan hyväksi. Turkkilakin viittaa tähän yhteistyön rakentamistarpeeseen, jota muutamilla seutukunnilla on ilmenyt. Vapaaehtoista toimivaa yhteistyötä harjoittaneiden seutukuntien keskuudessa seutukunnan etu-ajattelun kypsymisen johdosta on onnistuttu ylittämään kuntakohtainen etujen tavoittelu seutukunnan hyväksi.

3.3.2. Yhteistyön edut ja haitat

Hoikka, Kallio ja Ryyänen kiinnittävät huomiota siihen, että uusien, kuntatasoa laajempaa aluetta koskevien itsenäisten hallintoyksiköiden aikaansaaminen voi johtaa kuntalaisten aseman heikkenemiseen päätöksenteon etäännyessä. He pitävät väistämättömänä seurauksena seutukuntajärjestelmän luomisesta sitä, että tällaiselle uudelle hallinnon tasolle olisi osoitettava riittävä tehtäväkenttä, toimivalta ja varat. Tämä taas ei voi toteutua muutoin kuin kuntien kustannuksella. Hoikka, Kallio ja Ryyänen listaavat ns. liitokunta/seutukuntajärjestelmän edut ja haitat seuraavasti:

Seutukuntajärjestelmää puoltavia tekijöitä:

- Syntyy uusi poliittisen vaikuttamisen taso, ja sitä kautta kansalaisten osallistumismahdollisuudet laajenevat. Alueen asukas voisi vaikuttaa myös ylikunnallisiin asioihin, joilla on merkitystä hänen kannaltaan, vaikka päätökset niistä on tehty toisen kunnan alueella.
- Kaksitasoinen kunnallisen itsehallinnon järjestelmä on käytössä monissa maissa.
- Kuntien yhteistyöhön saadaan aiempaa enemmän poliittista vastuuta.

Vasta-argumentteja ovat:

- Kunta ei ole pelkästään palvelujen jakelukanava, jolloin voitaisiin ajatella ainoastaan tehokasta alueellista palvelutuotantoa, vaan se on myös kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen foorumi. Viimeksi mainittu seikka asettaa vaatimuksen olla ”ihmisen kokoinen”, hallittavissa ja hahmotettavissa oleva lähiyhteisö.
- Etäännyttään peruskunta-pohjaisesta hallintorakenteesta ja sen mukaisesta läheisyysperiaatteen toteuttamisesta.
- Aiempi uudistamisen historia osoittaa, että lukuisista yrityksistä huolimatta seutukunta- tai ylempään asteen itsehallintoratkaisuja ei ole katsottu maahamme soveltuviksi tai niitä ei ole saatu toteutetuksi.

⁷² Turkkilä 2002, 79-81.

- Kansainväliset esimerkit näyttävät kulkevan siihen suuntaan että isoja yhteisöjä puretaan ja valtaa hajautetaan pienempiin yksiköihin, kuten kaupunginosavaltuustoihin.⁷³

Seutuyhteistyön vahvistaminen voi johtaa tilanteeseen, jossa ei enää toteudu se itsehallinnon perusteisiin kuuluva periaate, että viime kädessä päätösvalta kunnissa kuuluu kuntien jäsenten suorilla vaaleilla valitsemille toimielimille. Seudullisten ratkaisujen keskeinen kysymys onkin tehtävien jako, eivät organisaatiokysymykset. Ryytäsen mukaan useissa Euroopan maissa ollaan kulkemassa paikallishallinnon kehityksen myötä tilanteeseen, jossa kansalaisten näkökulmasta transparenttisuus katoaa ja yhteiskuntaan muodostuu vaikeasti hahmotettava verkosto kunnallisia yhteisöjä, valtiollisia ja alueellisia organisaatioita ja instituutioita sekä julkisoikeudellisesti, yksityisoikeudellisesti ja epävirallisesti organisoituja yhteistoimintamuotoja, joilla kuillakin on erilaiset toimijat, tehtävät ja toimintakentät.⁷⁴

Myös Haveri ja Majoinen pitävät seutukuntahallinnon uhkana itsehallintoperiaatteen heikkenemistä. Seutuyhteistyön hallinnosta Haveri ja Majoinen esittävät, että seudullinen yhteistoimintajärjestelmä tulisi muodostaa sellaiseksi, ettei se kavenna kunnallista demokratiaa eli asukkaiden mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon. Koska suomalainen kunnallishallinto perustuu itsehallintoon sekä kunnan asukkaiden demokraattiseen oikeuteen vaikuttaa kunnan hallintoon ja valvoa kunnan toimintaa, tulee kuntien yhteistoimintajärjestelmän olla asukkaiden hyväksymä ja asukkailla tulee olla mahdollisuus vaikuttaa ja kontrolloida sitä, mitä kuntien yhteistyönä tehdään.⁷⁵

Ryytänen näkee seutukuntayhteistyön syntyneen kuitenkin tarpeeseen. Kunnallista itsehallintoa on viime vuosina kehitetty siten, että ylikunnallisetkin tehtävät ovat kuntien yhteistoiminnan muodossa hoidettuja. Suomen kuntahallinnon erityispiirteenä voidaan nähdä se, että kunnallisen itsehallinnon vastuulla on niin suuri määrä yhteiskunnallisesta palvelutoiminnasta. Tässä kunnallisen itsehallinnon kuormittumisessa on keskeinen sysäys seudullisen toiminnan ja hallinnon syntymiselle. Seutujen yhteistyö ei rakennu niinkään maantieteellisen rakenteen varaan, vaan enemmänkin alueelle on leimallista

⁷³ Hoikka & Kallio & Ryytänen 1996, 90-91.

⁷⁴ Ryytänen 2002, 52-55.

⁷⁵ Haveri & Majoinen 1997, 22.

toimijaverkosto. Kehitys voidaan kuvata alueen strategiseksi muodostumiseksi alhaalta ylöspäin.⁷⁶

Ryynänen huomauttaa, että maakuntahallintoon verrattuna seutukunnilla on jo nykyisellään monimuotoisempia tehtäviä ja tehtävien hoidolla on suorat vaikutukset kansalaisiin. Maakuntaliittojen tehtävät ovat pääasiassa hallinnon sisälle vaikutuksensa ulottavia ohjaus- ja kehittämistehtäviä. Seutukuntatoiminnan on tästä näkökulmasta oltava vahvemmin kansalaisohjauksessa kuin nykymuotoisen maakuntahallinnon. Toisaalta on huomioitava se, että perustuslakimme ei tunne seutukunnallista itsehallintoa, vaan seutuyhteistyö perustuu kuntien yhteistoimintaan. Seutuyhteistyössä onkin kyettävä yhdistämään kaksi vaatimusta, jäsenkuntien määräysvalta seudullisiin asioihin ja demokraattinen päätöksenteko.⁷⁷

3.3.3. Kuntayhtymän demokratiaongelmat

Kun seutukuntayhteistyö nähdään kuntayhtymien toimintamuodon sovelluksena on perusteltua tarkastella kuntayhtymän demokratiaongelmia seutukuntahallinnon kannalta. Organisaatiomallia valitessa on kiinnitettävä huomiota juuri kuntayhtymien ongelmakohtiin, poliittiseen edustavuuteen ja demokraattisesti valitun toimielimen päätöksentekokoroliin. Samoin on turvattava luottamushenkilöistä koostuvan seutuvaltuuston asema suhteessa seutuhallitukseen, joka yleensä on virkamiesjohtoinen toimielin.

Marianne Pekola-Sjöblomin mukaan kuntayhtymä uudistusta⁷⁸ edellyttänyt kuntainliittojärjestelmää kritisoi muun muassa hallinnon etäisyydestä suhteessa kuntalaisiin ja jäsenkuntiin ja epädemokraattisuudesta. Epädemokraattisuutta aiheuttavina tekijöinä on mainittu esimerkiksi liittovaltuuston poliittiset voimasuhteet, toisin sanoen se, ettei poliittinen jakauma välttämättä lainkaan vastannut jäsenkuntien poliittista jakaumaa. Toisaalta on mainittu muun muassa, että liittovaltuuston todellinen vaikutusvalta päätöksenteossa on vähäinen, kun taas liittohallituksella on ollut selkeästi korostuneempi vaikutusvalta, kun sitä verrataan peruskuntien kunnanhallitukseen suhteessa kunnanvaltuustoon.⁷⁹

⁷⁶ Ryynänen 2002, 52,54.

⁷⁷ Ryynänen 2002, 56-57.

⁷⁸ Vuonna 1993 voimaan tulleella lailla muutettiin kuntalakia (979/1992). Kuntayhtymä uudistus merkitsi mm. kuntien yhteistoimintaa koskevien säännösten väljentymistä ja kuntainliittojen muuttumista kuntayhtymiksi. Ks. Pekola-Sjöblom 2000, 14.

⁷⁹ Pekola-Sjöblom 2000, 74.

Pekola-Sjöblomin mukaan kuntayhtymien luottamushenkilöorganisaatio ongelmana on kuntien luottamushenkilöorganisaatioon verrattuna se, että kuntayhtymien luottamushenkilöitä ei ole valittu suoralla kansanvaalilla, vaan kukin jäsenkunta nimeää itse omat edustajansa kuntayhtymien luottamushenkilöelimiin. Oleellista on se, kuinka merkittäviä kuntaedustajia kuntayhtymiin valitaan: valitaanko esimerkiksi kunnanhallituksesta ns. ykköskaartilaisia vai tavallisia rivivaltuutettuja. Pekola-Sjöblomin mukaan toinen demokratian kannalta merkittävä seikka on poliittisen edustavuuden parantuminen. Kuntayhtymä uudistuksen myötä luottamushenkilöiden poliittinen edustavuus on parantunut. Ongelmana on edelleen se, että jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien ryhmien edustavuus samoin kuin äänivallan perusteet ovat käytännössä monimutkaisia, osin vaikeastikin avautuvia asioita. Vaikka poliittisessa edustavuudessa on edistytty, kritiikkiä esitetään usein kuntayhtymiä edustavista luottamushenkilöistä; heidän todellisesta asiantuntemuksestaan kuin myös siitä, että joillakin on taipumusta muuttua jäsenkuntiensa edustajista kuntayhtymien edustajiksi.⁸⁰

Poliittinen edustavuus on Pekola-Sjöblomin tutkimuksen mukaan kuntayhtymien luottamushenkilöiden vallinnassa eräs keskeisimmistä kriteereistä. Kuntayhtymän toimialueen alueellisen tasapainon merkitys on noussut lähes yhtä merkittäväksi tekijäksi kuin poliittinen edustavuus. Demokratian kannalta on positiivista, että päätöksenteko tärkeimmissä asioissa on kuulunut yleensä kuntayhtymän kannalta keskeisille päätöksentekoelimille (yhtymäkokous tai -valtuusto, yhtymähallitus). Viranhaltijoiden päätettäväksi delegoituja keskeisiä asioita on vain vähän. Siten kuntayhtymien voidaan katsoa toimivan ainakin näennäisesti demokraattisesti. Luottamushenkilöhallintoa ja demokratiaa koskevat ongelmat liittyvätkin yleensä mm. luottamushenkilön asiantuntemukseen ja asemaan kunnan ja kuntayhtymän välissä, ja siten esimerkiksi jäsenkuntien todellisiin vaikutusmahdollisuuksiin.⁸¹

3.3.4. Toimiva organisaatio demokratian turvaajana

Haverin ja Majoisen mukaan kuntalaisia tarvitaan seutukuntien päätöksenteossa, sillä kuntien väliset yhteistoimintaorganisaatiot ja hankkeet ovat lähtöisin kunnista ja ovat siten paikallisen itsehallinnon eräs ilmentymä. Siksi kuntalaisilla on oltava ainakin mahdollisuus osallistua tämän toiminnan ohjaamiseen. Jotta kansalaiset voivat osallistua

⁸⁰ Pekola-Sjöblom 2000, 119.

⁸¹ Pekola-Sjöblom 2000, 77-78.

päätöksentekoon, on heidän ymmärrettävä, miten hallinto toimii. Ja jotta kansalaiset pystyvät hahmottamaan hallinnon toimintaa ja eri osien roolia siinä, hallinnon rakenteiden tulisi olla riittävän selkeitä ja yksinkertaisia. Kuntien välisen yhteistyön muodot ovat uusi hallinnon ulottuvuus, joka ei välttämättä helpota kansalaisten kykyä hahmottaa hallintoa. Haverisen ja Majoisen tutkimuksen mukaan seutuyhteistyössä poliittisilla päättäjillä on ollut huomattavasti virkamiesjohtoa pienempi rooli. Tutkimuksen mukaan poliitikot kokivat seudullisen yhteistyön vaativan liikaa aikaa ja voimavaroja kunnallisten asioiden hoidon lisäksi, eikä seutukuntatyötä koettu palkitsevana. Haveri ja Majoinen kuitenkin toteavat, että poliittisen johtajuuden tyhjiö seututasolla ei välttämättä merkitse sitä, että kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet ja demokratia eivät toteutuisi seudullisessa yhteistyössä. Demokratia ja osallistuminen voi perustua joko seututason luottamushenkilötoimintaan tai kuntatason toimintaan. Silloin, kun seudun päätöksentekoa tuodaan kuntatasolle, kuntatason vaikuttamisella on myös demokratian kannalta keskeinen merkitys.⁸²

Erilaisissa seutukuntien hallintomalleissa on korostettu suorilla vaaleilla valittavan valtuuston merkitystä, mutta usein myös seutukunnan johtajan valitseminen vaaleilla on nähty tarpeelliseksi. Kaksiportaisen kuntajärjestelmän mallissa peruskunnilla olisi omat valtuustonsa. Seudullisella tasolla päätösvaltaa käyttäisivät valtuustojen nimeämät jäsenet ja kunkin kunnan pormestari, joka valittaisiin suorilla vaaleilla. Seutujohtajana toimisi suorilla vaaleilla valittu seutujohtaja. Tässä mallissa vaalien kautta saatu legitimaatio ulottuu sekä seudulliseen päätöksentekoon että asioiden valmisteluun. Samalla perustana on kuitenkin jäsenkuntien ohjausvallan säilyttäminen seudullisella tasolla. Seutuvaltuuston tai vastaavan elimen valintaa suorilla vaaleilla ei tässä mallissa pidettäisi ehdottomana edellytyksenä demokratian toteutumisen kannalta. Kaksikamarisessa mallissa osa seutuvaltuuston tai muun vastaavan seudullisen päätöksentekoelimen edustajista valittaisiin vaaleilla, osa suoraan kuntien nimeäminä. Ongelmana on tässäkin mallissa seututason eriytyminen kuntatasosta. Ryynänen esittää ratkaisuksi sitä, että seudullinen taso rajattaisiin pelkästään seudun yhteisten strategisten kehitysratkaisujen foorumiksi ja rajallisten palvelujen hoitajaksi. Tällaisessa tilanteessa varteenotettava ratkaisu saattaisi olla kuntalain mukainen kuntayhtymämalli, jota puoltaa ainakin se seikka, että kuntayhtymämalli tarjoaisi paremmat poliittisen ohjauksen edellytykset kuin jos seudullisista asioista vastaa joukko erilaisia toimijoita. Erilaisten toimijoiden verkottunut rakenne-

⁸² Haveri & Majoinen 1997, 83-85.

malli on ongelmallinen paitsi demokratian kannalta myös perinteisen hallinto-oikeudellisen ajattelun näkökulmasta, jolle tunnusomaista on muun muassa toimivaltuuksien selkeys.⁸³

Airaksisen ja Haverin mukaan kansainvälisten kokemusten perusteella voidaan todeta, että selkeiden ja yksinkertaisten yhteistyö- ja hallintomallien rakentaminen on vaikeaa, eikä kaikkiin tilanteisiin ja olosuhteisiin sopivaa yhteistyön organisointimallia ole olemassa. Olemassa olevien järjestelmien toimimattomuus ei välttämättä riipu yhteistyömallista. Ennemmin kyse on poliittisesti, taloudellisesti tai yksilöllisesti perustellusta vastustuksesta, johon ei uuden mallin rakentamisesta löydy lääkettä. Seutudemokratian osalta on Airaksisen ja Haverin mukaan esitetty näkemyksiä siitä, että hallinnon ja palvelurakenteiden monimutkaistuminen jättää helposti valtuustot yhteistyön ohjausmahdollisuuksien ulkopuolelle. Toimiva seutudemokratia edellyttää kansalaisjärjestöjen, eri kansalaisryhmien, johtavien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välistä vuoropuhelua, jonka mahdollistaa toimintakulttuuri, jolla kansalaisten osallisuus ulotetaan yhä kauemmas kotikunnasta siirtyneisiin asioihin. Tällaisen toimintakulttuurin rakentaminen on kuitenkin haastava tehtävä, kun ajatellaan miten vaikeaa osallisuuden vahvistaminen on kuntatasollakin ollut. Toimiva yhteistyö ja toimintakulttuuri voikin syntyä vasta, kun ihmiset oppivat tuntemaan toisensa ja tietämään, mikä asia on kenenkin vastuulla ja missä roolissa kukin eri tilanteissa esiintyy. Vuoropuhelun vahvistamiseksi tarvitaan Majoisen mukaan seutupäättäjien kasvottamista, joka voi tapahtua esimerkiksi tiedottamisen kautta esitteitä, internetiä ja paikallislehtiä hyödyntäen. Majoisen mukaan haasteena demokratian toteutumiselle uusien seudullisen hallinnon mallien rakentamisen yhteydessä on tuotu selkeys ja yksinkertaisuus, jotka varmistavat sen, että kuntalaisilla on mahdollisuus hahmottaa toimintaa ja tarpeen mukaan osallistua toiminnan ohjaamiseen.⁸⁴

3.3.5. Seutukuntayhteistyö läheisyysperiaatteen toteuttajana

Eräs demokratiaulottuvuuden kannalta kiinnostava lähestymistapa seutukuntayhteistyön merkitykseen on tarkastella sitä subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatteen konkretisoimisenä. Eri määritelmät korostavat subsidiariteettiperiaatteen eri painotuksia: toissijaisuusperiaatteena se korostaa toimivaltakysymyksiä jäsenvaltioiden ja EU:n välillä, kun

⁸³ Ryyänen 2002, 56-57.

⁸⁴ Airaksinen & Haveri 2002, 23-24.

taas läheisyysperiaatteena se korostaa kansalaisten asemaa päätöksenteossa⁸⁵. Läheisyysperiaate ymmärretään tässä periaatteena, jonka mukaan päätöksenteon on tapahduttava mahdollisimman lähellä kansalaisia, sekä Euroopan unionin että kansallisvaltioiden tasolla.

Euroopan unionin alueiden komitea ajaa määritelmänsä mukaan EU:ssa kuntien ja alueiden asiaa. Läheisyysperiaatteen vahvistaminen on eräs alueiden komitean tavoitteista.⁸⁶ Se on lausunnoissaan esittänyt EU:n ja kansallisen tason päätöksentekoaikavälille vaatimuksen hajautetusta päätöksenteosta ja läheisyysperiaatteen huomioimisesta. Alueiden komitea pyrkii siihen, että jäsenvaltiot takaisivat alueille ja kunnille toissijaisuusperiaatteen toteutumisen. Läheisyysperiaatteen toteutumisen kannalta alueiden komitea pitää välttämättömänä sitä, että kunnat ja alueet todella pystyvät itse toimivaltuuksiensa puitteissa ja tarvittaessa yhteistyössä naapurikuntien tai -alueiden kanssa ratkaisemaan paikalliset ongelmat.⁸⁷

Kuntien asemaa heikentävä kuntarakennemuutos voidaan nähdä uhkana läheisyysperiaatteelle, sillä kunta on lähinnä kansalaisia oleva hallinnon taso. Kuitenkin, kun palvelutuotannon ylläpitämiseksi ja hyvinvoinnin turvaamiseksi kuntarakennetta on uudistettava, on läheisyysperiaatteen näkökulmasta seutukuntataso kuntaa suurempana, lähinnä kansalaista olevana hallinnon tasona suotuisa vaihtoehto. Seutukunnissa päätetään kuntalaisia koskevista asioista tuttujen lähikuntien yhteistyönä. Tilanteessa, jossa kuntien tehtäviä ja sitä kautta päätöksentekoa on kustannussyistä yhdistettävä, seutukuntien kehittäminen näyttäytyy kannatettavana kompromissina. Seutukuntayhteistyön kautta voidaan saavuttaa taloudellisesti kestävä palvelutuotannon perusta ja samanaikaisesti säilyttää kansalaisten kosketus kunnallispolitiikkaan seutukuntatasolla, lähellä kansalaisia.

⁸⁵ Ks. Rentto 1995, 1.

⁸⁶ Alueiden komitea 17.8.2003 [www-dokumentti].

⁸⁷ AK 302/1998 Kohti subsidiariteetin kulttuuria. Alueiden komitean vetoamus 11.3.1999 [www-dokumentti].

4. Tutkimusmetodi ja lähestymistapa

4.1. Kvalitatiivinen tutkimusote

Se, valitaanko tutkimuksen toteuttamiseksi kvantitatiivinen vai kvalitatiivinen tutkimusote, riippuu tutkimusongelman luonteesta. Pertti Tötön mukaan metodivalinnassa tutkimusongelma on keskeisin tekijä. Tutkimusongelmalla on sisällön ohella aina jokin muoto, se voidaan esittää yhtenä tai useampana kysymyksenä. Tötön mukaan kysymyksen muoto määrittää tarkoituksenmukaisen tutkimusotteen. Kvalitatiivisella ja kvantitatiivisella tutkimusotteella saadaan vastauksia eri kysymyksiin. Töttö jakaa yksinkertaisten tutkimuskysymykset muodoltaan neljään tyyppiin, jotka jakavat tutkimuksen tavoitteiltaan kuvaileviin ja selittäviin sekä otteeltaan kvalitatiivisiin ja kvantitatiivisiin.⁸⁸

Taulukko 1. Kysymysten nelikenttä. Lähde: Töttö 2000, 75.

	Kuvaileva	Selittävä
Kvalitatiivinen	MITÄ?	MITEN?
Kvantitatiivinen	MITEN PALJON?	MIKSI?

MITÄ-kysymykset ovat perimmäisiä kysymyksiä, joiden kautta selvitetään tutkittavien asioiden käsitteellistä merkitystä. Tutkimusta ei voida tehdä ilman sen käsittämisen mahdollistavia käsitteitä. MITEN PALJON-kysymykseen voidaan hakea vastausta mitaamalla määrää. MITEN-kysymykset koskevat prosesseja jotka ovat luonteeltaan kuvailevan ja selittävän tutkimuksen rajamailla. MIKSI-kysymykset muodostavat moninaisen kysymyskentän, sillä ne koskevat ilmiön syytä ja sisältävät kaikkia aikaisemmin käsiteltyjä kysymystyyppejä. MIKSI-kysymyksiin etsitään kausaalisia selityksiä.⁸⁹ Nelikenttä ei ole ongelmaton. Töttö käsittelee erityisesti MIKSI-kysymystä siitä näkökulmasta, miksi kvalitatiivinen tutkimus ei pysty siihen vastaamaan. Perusteluina hän esittää sen, että kvalitatiivisella tutkimusotteella ei voida todistaa kausaalisuhdetta syyn ja

⁸⁸ Töttö 2000, 74-75.

⁸⁹ Mt, 74-75.

seurauksen välillä, sillä se ei selviä kausaalisuhteelle asetetusta korreloinnin edellytyksestä. Tähän liittyy myös toinen nelikentän ongelma, erottelu teoreettisiin ja empiirisiin MITÄ- ja MITEN-kysymysten välillä. Kun yritetään vastata kausaaliin MIKSI-kysymyksiin, silloin edellytetään vastausta myös MITÄ- ja MITEN-kysymyksiin, mutta teoreettisella tasolla. Kun puhutaan kvalitatiivisesta tutkimuksesta, liikutaan empiiristen MITÄ- ja MITEN-kysymysten tasolla.⁹⁰

Töttö päätyy käsittelemään kvalitatiivista otetta ilman jakoa teoreettiseen ja empiiriseen tai selittävään ja kuvailevaan tarkastellen tutkimuskysymysten muodon sijaan niiden sisältöä. Kvalitatiiviset aineistot ovat aina jonkinlaista puhetta, ja kvalitatiivinen analyysi tähtää tuon puheen merkitysrakenteiden selvittämiseen, ei vastaamaan kausaaliin kysymyksiin. Tällaisen analyysin Töttö nimeää semioottiseksi analyysiksi viitaten kaikkien empiiriseen merkitysanalyysiin erotuksena teoreettisesta käsiteanalyysistä.⁹¹

Tutkimuksen aineisto kuvaa tutkittavaa ilmiötä ja sisällön analyysin tarkoitus on luoda sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Analyysillä pyritään järjestämään aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta sen sisältämää informaatiota. Kvalitatiivisen aineiston analysoinnin tarkoituksena on informaatioarvon lisääminen, koska hajanaisesta aineistosta pyritään luomaan mielekästä, selkeää ja yhtenäistä informaatiota. Analyysillä luodaan selkeyttä aineistoon, jotta sen perusteella voidaan tehdä selkeitä ja luotettavia johtopäätöksiä tutkittavasta ilmiöstä. Aineiston kvalitatiivinen käsittely perustuu loogiseen päättelyyn ja tulkintaan, jossa aineisto aluksi hajotetaan osiin, käsitellään ja kootaan uudelleen uudella tavalla loogiseksi kokonaisuudeksi.⁹²

Tässä työssä tutkimusote on analysoitavan aineiston luonteesta johtuen kvalitatiivinen. Tutkielman tavoite on vastata asetettuihin tutkimuskysymyksiin nimenomaan Tötön nelikentän mukaisten MITÄ- ja MITEN-kysymysten kautta sen sijaan, että etsittäisiin aineistosta vastuksia kausaaliin kysymyksiin. Kvantitatiivista lähestymistapaa on käytetty työn viimeisen, Hämeenlinnan seutua koskevan empiirisen osan analyysissä. Tulokset on pyritty tältäkin osin esittämään sanallisesti hakien vastuksia ensisijaisesti siihen, MITEN seutukunnan päättäjät suhtautuvat seutuyhteistyön demokratiaa toteuttaviin ulottuvuuksiin.

⁹⁰ Töttö 2000, 75-80.

⁹¹ Mt, 85.

⁹² Tuomi & Sarajärvi 2002, 110.

4.2. Sisällön erittely tutkimusmetodina

Tämän tutkielman aineistoa on sovellettu sisällön analyysiä, erityisesti sisällön erittelyä. Sisällön erittelyn ja sisällönanalyysin käsitteiden käytössä on eroja. Tuomi ja Sarajärvi määrittelevät sisällön erittelyn sisällönanalyysin kvantitatiivisesti aineistoa kuvailevaksi osaksi. Sisällönanalyysillä tarkoitetaan dokumenttien sisällön sanalliseen kuvaukseen pyrkivää analyysiä.⁹³ Käsitteiden välille tehdään siis tässä määritelmässä selkeä ero. Pietilä puhuu kuitenkin sisällön erittelystä tarkoittaen termillä sekä kvantitatiivista että kvalitatiivista aineiston tulkintaa. Englanninkielisessä kirjallisuudessa käytetään termiä *content analysis*, jonka Pietilä on kääntänyt sisällön erittelyksi. Tässä työssä sisällön erittely ymmärretään Pietilän määritelmän mukaisesti tutkimusmetodina, jonka kautta voidaan pyrkiä sekä kvantitatiiviseen että kvalitatiiviseen aineiston kuvaukseen.

Bruce L. Berg määrittelee sisällön erittelyn (content analysis) analyysiksi, jossa tutkija tutkii sosiaalisen kommunikaation muutoksia. *Laajemmin määriteltynä sisällön erittely on kaikki sellainen tekniikka, jossa tehdään johtopäätöksiä identifioiden suullisten tai kirjallisten dokumenttien erityisiä piirteitä systemaattisesti ja objektiivisesti.* Sisällön erittelyssä keskeistä on aineiston tarkka ja systemaattinen, suorastaan jäykkä luokittelu, joka mahdollistaa analyysin toistamisen. On tärkeää, että tutkija muodostaa sellaisia luokittelukategorioita, jotka ovat selkeitä, tuottavat relevanttia tietoa aineistosta ja vastaavat asetettuihin kysymyksiin.⁹⁴

Pietilän määritelmä sisällön erittelylle vastaa Bergin määritelmää. Pietilän mukaan sisällön erittely tarkoittaa *joukkoa menettelytapoja, joita käyttäen dokumenttien sisällöstä voidaan tehdä havaintoja ja kerätä tietoja tieteellisiä pelisääntöjä noudattaen.* Tavallisesti sisällön erittelystä puhutaan kahdentyyppisissä tutkimuksissa: silloin, kun tutkimuksessa kuvaillaan jonkun dokumenttijoukon sisältöä (klassinen berelsonilainen käsitys⁹⁵ sisällön erittelystä) ja niissä tutkimuksissa, joissa dokumenttien sisällön perusteella pyritään tekemään niiden tuottajia koskevia päätelmiä (psykologispainotteinen käsitys).⁹⁶

⁹³ Tuomi & Sarajärvi 2002, 107-108.

⁹⁴ Berg 1995, 174-175.

⁹⁵ Kuten edeltä käy ilmi, Berelsonin määritelmän mukaan sisällön erittely on kommunikaation ilmissisällön objektiivista, systemaattista ja määrällistä kuvailua varten soveltuva tutkimustekniikka. Määritelmä painottaa tilastollisen ja määrällisen tutkimusotteen merkitystä. Pietilä 1973, 51.

⁹⁶ Pietilä 1973, 4.

Sisällön erittelyyn liittyen käydään debattia siitä, onko se ainoastaan kvantitatiivisen vai myös kvalitatiivisen tutkimusotteen sovellettavissa. Berelsonin määritelmän mukaan sisällön erittely on objektiivista, systemaattista ja kvantitatiivista. Sellitz et al. puolestaan väittävät kvalitatiivisen analyysin puolesta puhuen, että kvantitatiivinen analyysi korostaa analyysin menettelytapoja sen sijaan että toisi esiin analysoitavan aineiston piirteitä. Kvantitatiivisen analyysin mahdollisuudet on myös pitkälle rajatut, sillä se jättää huomiotta monia aineiston symbolisia tai käsitteellisiä merkityksiä, joita ei voida saattaa numeeriseen muotoon. Bergin mielestä sisällön erittelyä voidaan soveltaa sekä kvantitatiivisessa että kvalitatiivisessa tutkimuksessa.⁹⁷

Toinen, kvantitatiivinen-kvalitatiivinen -debattiin liittyvä, sisällön erittelyä koskeva kysymys on se, pitäisikö analyysissä pidättäytyä tarkastelemaan silminnähtävää, ilmeistä sisältöä (*manifest content*), joka on fyysisesti läsnä ja laskettavissa, vai tulisiko se ulottaa latenttiin, piilevään sisältöön. Tähänkin kysymykseen Berg vastaa, että on paras käyttää molempia ulottuvuuksia, kun se vain on mahdollista. Analysoitaessa aineiston sisältöjä on aina varmistettava luokittelun validiteetti ja reliabiliteetti.⁹⁸

Berg pitää sisällön erittelyn ansioina sen vaatimattomuutta ja monipuolisuutta: aineiston ei tarvitse olla haastatteluja tai kyselyitä, vaan sisällön erittelyä voidaan soveltaa hyvin erilaisiin aineistoihin. Lisäksi sen etuna on tutkimuksen teon taloudellisuus, sillä analyysi ei vaadi suuria taloudellisia resursseja tutkijalta. Kolmanneksi sisällön erittely tarjoaa keinon tutkia pitkällä aikavälillä tapahtuvia prosesseja tai vastakohtaisesti lyhytkes- toisia prosesseja, kuten esimerkiksi yhteiskunnassa kulloinkin vallitsevia trendejä. Sisäl- lön erittelyn heikkouksina Berg mainitsee sen rajoittuneisuuden pelkästään jo tallennet- tuihin viesteihin. Kuitenkin käytettäessä sisällön erittelyä tutkimusmetodina kattavan tutkimusstrategian sijaan minimoituu Bergin mukaan tämä heikkous. Toinen heikkous on sisällön erittelyn kyvyttömyys testata muuttujien välisiä kausaalisia suhteita. Berg toteaa sisällön erittelyn soveltuvan hyvin kaikkiin kuvaileviin tutkimuksiin. Se soveltuu erityisesti sellaisiin tutkimuksiin, joissa arvioidaan sosiaalisten ryhmien sisäisiä tapah- tumia tai prosesseja.⁹⁹

⁹⁷ Berg 1995, 175-176.

⁹⁸ Mt, 176.

⁹⁹ Mt, 193-195.

4.2.1. Julkinen keskustelu analyysin aineistona

Analyysin aineistona olevaa julkista keskustelua voidaan Pietilän mukaan tarkastella esimerkiksi ilmiönä sinänsä tai sitä voidaan analysoida keskustelun nyansseja painottaen. Julkinen keskustelu voidaan kuvailla sosiaalisena ilmiönä, joka vaikuttaa aikaansa ja heijastaa sen ominaisuuksia. Sen voidaan katsoa myös vaikuttavan muihin aikansa ilmiöihin ja sitä voidaan käyttää aineistona niitä tulkittaessa.¹⁰⁰

Tutkittaessa julkista keskustelua jonkin aihepiirin osalta käyttökelpoinen metodi on tulkita sisältöjä sanallisen tai tilastollisen kuvailun keinoin. Sanallista kuvailua käytettäessä aineiston yleiskuvaan nojautuen kuvaillaan yksityiskohtaisemmin aineiston sisältöä ja siinä ilmeneviä muutoksia. Tilastollisessa kuvailussa analyysi etenee yleiskuvan perusteella luotujen sisältöluokkien analyysillä. Kun tutkittava aineisto on suppeahko tai kuvailtavia sisällöllisiä piirteitä siinä määrin vähän, että aineisto on hallittavissa ja jäsennettävissä ilman varsinaisia luokituksia, ei tilastollisen kuvailun käyttö ole tarkoituksenmukaista.¹⁰¹

Tässä tutkielmassa aineisto, johon sisällön erittelyä pääasiassa sovelletaan, koostuu kahden lakiesityksen eduskuntakeskusteluista, joten aineisto on suppeahko. Siksi sisällön erittelyssä on painotettu sanallista kuvailua, jonka taustaksi tosin on tehty aineistolle myös kvantitatiivinen erittely.¹⁰² Aineistona ovat eduskunnan keskustelut on luokiteltu sisällön perusteella aihepiireittäin, jotta puoluekohtaiset erot aiheiden tai käsiteltävien teemojen osalta on saatu esille. Hämeenlinnan seudun seutukyselyn aineisto puolestaan on analysoitu SPSS -ohjelmistoa käyttäen ja tulokset on esitetty pääosin sanallisesti.

4.2.2. Sisältöluokkien määrittely

Kielellistä aineistoa tarkasteltaessa voidaan käyttää joko assosiatiivista tai diskursiivista tarkastelutapaa. Assosiatiivisessa tarkastelutavassa ajatellaan, että teksti on periaatteessa hajotettavissa alkeisosiin kuten sanoihin tai ajatuksiin. Tekstejä voidaan mielekkäästi kuvailla esimerkiksi sen avulla, miten usein jokin alkeisosa siinä esiintyy tai miten usein kaksi alkeisosaa esiintyy siinä yhdessä. Alkeisosien esiintymisen katsotaan ilmaisevan esimerkiksi tekstin tuottajan intressejä tai ajatusmaailman konstruktioita. Diskursiivises-

¹⁰⁰ Pietilä 1973, 24.

¹⁰¹ Mt, 32-33.

¹⁰² Ks. Tuomi & Sarajärvi 2002, 108-109.

sa tarkastelutavassa perusajatuksena on, ettei tekstin alkeisosia voida tarkastella irrallisina vaan ainoastaan sellaisessa yhteydessä toisiinsa kuin ne tekstin kielellisessä kokonaisuudessa ovat.¹⁰³ Tässä tutkielmassa aineistoa tarkastelutapa on assosiativinen.

Sisällön erittelyä käyttävän tutkimuksen tärkein vaihe on Pietilän mukaan sisältöluokkien valinta ja määrittely. Tutkimusongelma muodostaa lähtökohdan sisältöluokkien valinnalle. Mitä täsmällisemmin sisältöluokkien kuuluvien alkioiden kriteerit määritellään ja mitä tyhjentävämmin sisältöluokan alkiot luokitellaan, sitä objektiivisempaan ja systemaattisempaan tutkimukseen päästään.¹⁰⁴ Tässä tutkielmassa aineistosta pyritään nostamaan esiin puhujien asenteet ja suhtautumiset seutukuntayhteistyön ja –demokratian kehittämiseen. Pietilän mukaan tällaiseen asiasisällön kuvailua varten tehtävään sisältöluokkien muodostamiseen ei voida antaa yleispäteviä ohjeita. Asennoitumista kuvaavista sisältöluokista koostuu tietty järjestyksellinen arviointiasteikko, joka tavallisesti on kolmiluokkainen (myönteinen – neutraali – kielteinen). Tästä perusolottuvuudesta on johdettavissa eri variaatioita esimerkiksi suhtautumisen intensiteettiä kuvattaessa (esimerkiksi myönteinen suhtautuminen voi olla sietävä, hyväksyvä tai ylistävä). Myös asennoitumisen voimakkuus voidaan ottaa huomioon. Tulosten kannalta merkityksellistä on tarkastella myös sitä, miten suhtautumista perustellaan puheenvuoroissa.¹⁰⁵

Sisällön erittelyprosessin ymmärtämiseksi on määriteltävä prosessin keskeisimpiä käsitteitä:

- Alkio: merkityssisällön osa, kuten sana, ajatus, toimintojen kuvaus.
- Sisältöluokka: määritellään operationaalisesti alkioidensa avulla. Kaikki ne alkiot, jotka ilmaisevat samaa ilmiötä, pidetään tätä ilmiötä vastaavan sisältöluokan indikaattoreina. Sisältöluokan käsite yhdistää tutkittavan ilmiön ja sen sisällön, joka tuottaa ilmiötä ilmaisee.
- Havaintoyksikkö: yksikköjä, joihin liittyvinä tiedot tutkittavasta ilmiöstä merkitään muistiin ja/tai joihin liittyvinä niitä jatkossa käsitellään.
- Luokitusyksikkö: määrätynlainen osa havaintoyksiköstä, joka luokituksessa kirjataan siihen sisältöluokkaan, johon viittaavan alkion se sisältää.
- Yhteyksyksikkö: laajempi kokonaisuus, jonka yhteydessä jokin alkio esiintyy ja jonka avulla ko. alkion täsmällisempi merkitys on määriteltävissä
- Mittayksikkö: Se numeerinen arvo tai arvon määräysperuste, joka luokitusyksikölle annetaan, kun se kirjataan sisältöluokkaan.¹⁰⁶

¹⁰³ Pietilä 1973, 131-132.

¹⁰⁴ Mt, 94.

¹⁰⁵ Mt, 174-175, 192.

¹⁰⁶ Mt, 94, 102, 106-107.

Tässä tutkielmassa aineiston sisältöluokat on rakennettu aineistoon tutustumisen perusteella, käyttämättä ulkopuolista viitekehystä tai teoriaa¹⁰⁷. Sisältöluokiksi on määritelty eduskunnan keskusteluista keskeisimmät teemat, joiden mukaan keskustelut on jaoteltu ja otsikoitu. Kukin eduskunnan keskustelu muodostaa laajemman havaintoyksikön, jota tarkastellaan itsenäisenä. Suppeammin on kutakin yksittäistä puheenvuoroa tulkittu havaintoyksikkönä. Luokitusyksikkönä on useampi sana tai lause, joiden perusteella kyseinen osa havaintoyksiköstä on luokiteltu sisältöluokkaan. Yhteisyksikkö puolestaan on lause tai kappale. Mittayksikköä koskien on huomioitava, että luokittelussa ei ole laskettu sitä, monestiko sama alkio esiintyy puheenvuoron muodostamassa havaintoyksikössä. Eli samassa puheenvuorossa useasti mainittu alkio on huomioitu vain kerran. Mittayksiköt eivät tule analyysissä selkeästi esille, koska analyysi esitetään sisältöluokkien teemoja painottaen.

¹⁰⁷ Ks. Pietilä 1973, 97.

5. Suomen poliittisten päättäjien näkemykset kuntademokratian kehittämistä

5.1. Seutuyhteistyö kuntarakenneongelmien ratkaisukeino?

Tutkielmassa aineostoksi on valittu Lipposen II hallituksen¹⁰⁸ käynnistämän Seutu-hankkeen ja Kainuun hallintomallin eduskuntakeskustelut ja hallituksen lakiesitykset. Seutu-hanke on merkittävä uudistus seutukuntahallinnon kehittämiseksi, ja sitä kannatettiin eduskunnassa laajasti. Kuitenkin seutukuntayhteistyökokeilu jäi Kainuun hallintomallikokeilun varjoon, mikä näkyy etenkin myöhemmin käsitellyn Kainuun hallintomallin lakialoitteen eduskuntakeskusteluissa. Vaikka suuri osa puhujista puolsi voimakkaasti seutukuntakokeilua, maakuntatason kokeilun tullessa ajankohtaiseksi asenne muuttui selkeästi maakuntahallinnon vahvistamista puoltavaksi. Kainuun hallintomallin keskusteluja on tässä työssä tarkasteltu juuri siksi, että poliittisten päättäjien kannanotoista seutukuntayhteistyön kehittämisen puolesta ja vastaan saataisiin kattavampi analyysi. Siksi on tarpeen tarkastella näitä rinnakkain eteneviä, keskenään kilpaileviakin kokeiluja. Vastakkainasettelu seutukunnan ja maakunnan hallinnon kehittämässä on ollut vahvasti esillä seutukuntien kehittämiskeskusteluissa kaikilla foorumeilla, niin poliittisten päättäjien kuin tutkijoidenkin keskuudessa. Tämän ajankohtaisen debatin voidaan katsoa kulminoituvan työn näkökulmasta juuri näissä kahdessa keskustelussa.

Sisäasiainministeriö käynnisti syksyllä 2000 yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa Lipposen II hallituksen linjausten mukaisen seutukuntien tukihankkeen. Kokeilujen piiriin haluavia seutukuntia ilmoittautui sisäasiainministeriölle 16.3.2001 mennessä kaikkiaan 30. Hankkeen ohjausryhmä kävi yhden keskustelun jokaisen hanke-esityksen tehneen seutukunnan kanssa. Ohjausryhmä teki ehdotuksen kokeiluseuduista kokouksessaan 10.5.2001 ja valtioneuvosto valitsi kokeiluun mukaan kahdeksan seutukuntaa 13.6.2001. Seutukuntayhteistyötä tukeva erityislainsäädäntö käsiteltiin ja hyväksyttiin syysistuntokaudella 2001. Seutukuntakokeilut toteutetaan pääasiallisesti vuosina 2002 -

¹⁰⁸ Hallituspuolueina 31.5.2002 alkaen SDP, kokoomus, Vasemmistoliitto ja RKP. Vihreät erosivat hallituksesta ydinvoimaaänestyksen jälkeen (äänestys 24.5.02). Lähde: Vihreäliitto (19.11.2003) [www-dokumentti].

2004. Hankkeen toimikausi päättyy kesäkuussa 2005. Hankkeen tarkoituksena on edistää valtion toimin kuntien välistä vapaaehtoista seutukuntayhteistyötä. Hankkeessa valmistellaan valtion toimenpiteitä yhteistyön edistämiseksi ja seutukuntien vahvistamiseksi. Käytännön yhteistyö suunnitellaan ja toteutetaan kunnissa ja seutukunnissa. Valtion seutukuntia tukevat toimenpiteet tulevat perustumaan kuntien ja seutukuntien tekemiin ehdotuksiin.¹⁰⁹

Hankkeelle on asetettu seuraavat tehtävät:

- tukea kokeiluseutuja yhteisen strategian ja yhteisten kehittämissuunnitelmien laadinnassa sekä yhteistyön järjestämisessä;
- valmistella ottaen huomioon kuntien aloitteet ja ehdotukset hallituksen esityksen muotoon ehdotus erityislainsäädännöksi, jolla laaja-alaista ja tehokasta seutukuntayhteistyötä tekeville kunnille tämän hankkeen tavoitteiden toteuttamiseksi voidaan antaa mahdollisuus poiketa palvelujen ja hallinnon järjestämistä koskevista säännöksistä sekä antaa yhteisesti käytettäväksi valtion viranomaisille nyt kuuluvaa päätösvaltaa;
- selvittää ja tarpeen mukaan valmistella yleisiä lainsäädäntömuutoksia ja valtion muita toimenpiteitä, jotka helpottavat ja edistävät kuntien vapaaehtoista seutukuntapohjaista yhteistyötä;
- valmistella seutukuntakokeiluja tukevia valtion toimenpiteitä;
- seurata ja arvioida seutukuntakokeiluja sekä sen perusteella raportoida kokeilujen edistymisestä ja tehdä tarpeellisia ehdotuksia sisäasiainministeriölle ja muille asianomaisille tahoille; sekä
- tehdä seutukuntakokeilujen perusteella ehdotuksia tarvittavista jatkotoimista.¹¹⁰

Asetettujen tavoitteiden mukaan hankkeella pyritään tukemaan ja edistämään kuntien vapaaehtoista seutukunnittaista yhteistyötä erityisesti julkisten palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseksi, menestyksellisen elinkeinopolitiikan harjoittamiseksi sekä maankäytön suunnittelun ja ympäristöhuollon tehokkaaksi toteuttamiseksi. Tässä tarkoituksessa edistetään päätösvalan hajauttamista ja kunnallisen itsehallinnon vahvistamista. Toteutettavilla toimenpiteillä pyritään osaltaan turvaamaan perusoikeuksien ja tasa-arvon toteutumista. Hankkeessa edistetään myös kuntien ja seutukuntien sekä valtion viranomaisten välistä yhteistyötä.¹¹¹

¹⁰⁹ Seutu-hanke, 2003 [www-dokumentti].

¹¹⁰ Seutu-hanke, 2003 [www-dokumentti].

¹¹¹ Seutu-hanke, 2003 [www-dokumentti].

Lipposen II hallituksen ohjelmassa seutuyhteistyön tavoitteet on asetettu pitkälti samalla tavalla: seutukuntayhteistyön lisäämisen tukeminen muuttuvien palvelutarpeiden tyydyttämiseksi, menestyksellisen elinkeinopolitiikan harjoittamiseksi sekä maankäytön suunnittelun ja ympäristöhuollon toteuttamiseksi. Lipposen II hallitus pyrki ohjelmansa mukaan vahvistamaan myös valtion paikallishallintoa. Tavoiteltavina keinona nähtiin kuntien kannustaminen yhteistyöhön tehtäviensä hoidossa siirtämällä valtiolta päätösvaltaa, myös voimavarojen yksityiskohtaista ohjausta, kuntien yhteistyöelimille. Tällaisen yhteistyön luontevana aluepohjana hallitusohjelmassa pidetään seutukuntaa. Seutukuntien yhteistyön malleja ja muotoja tulee kehittää seutukuntien omista tarpeista lähtien ja kuntien itsensä toimesta.¹¹² Seutu-hankkeella pyrittiin siis vastaamaan hallitusohjelman tavoitteisiin.

Hankkeen piiriin otetut kahdeksan kokeiluseutukuntaa edustavat erityisesti väestömuutoksen perusteella erilaisia seutuja. Niitä valittaessa kiinnitettiin huomiota myös yhteistyötilanteeseen, seututalouteen ja seutujen maantieteelliseen sijaintiin. Valintakriteereinä olivat lisäksi kielellinen tasapaino, suunniteltujen kokeilujen uutuusarvo, toteutettavuus sekä eri hallinnonalojen mukaantulo kokeilujen piiriin. Sisäasiainministeriö valitsi kokeiluseutukunnat hankkeen ohjausryhmän ehdotuksesta. Kokeiluseutukunnat ovat Hämeenlinnan seutu, Lahden kaupunkiseutu, Loimaan seutu, Nivalan-Haapajärven seutu, Oulun seutu, Pieksamäen seutu, Pohjois-Lapin seutu ja Turunmaan seutu.¹¹³

5.2. Hallituksen perustelut seutuyhteistyön kehittämiseksi

Seutuyhteistyökokeilua koskevan hallituksen esityksen¹¹⁴ perusteluissa kuntarakenne nimetään julkisen hallinnon keskeisimmäksi ongelmaksi. Suomen pienten ja rikkonaisen kuntayksiköiden kyky tuottaa asukkaalleen tarvittavat palvelut peruspalveluista lähtien, puhumattakaan erityispalveluista, on heikentynyt edelleen. Nykyisellään kuntarakenne on hyvinvoinnin turvaamisen kannalta kestävä. Hallitus tarjoaa seutukuntien yhteistyön kehittämistä keinona vahvistaa kuntien toimintakykyä ja parantaa palveluiden saatavuutta. Keskeinen ajatus on alueiden tasa-arvo, johon aluepolitiikalla on viime

¹¹² Lipposen II hallituksen hallitusohjelma, 2003[www-dokumentti].

¹¹³ Seutu-hanke, 2003 [www-dokumentti].

¹¹⁴ HE 248/2001vp.

vuosina pyritty. Seutuyhteistyökokeilu nähdään esityksessä mahdollisuutena edistää päätösvallan hajauttamista sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa.¹¹⁵

Koska kuntien yhteistyö on Suomessa pääasiassa organisoitunut seutukuntien mukaisesti, perustuu seutukuntien merkitys siten luonnollisesti ja vapaaehtoisesti järjestäytyneelle yhteistyölle. Hallituksen esityksen mukaan tämän yhteistyön sisältö on nyt laajentumassa elinkeinopolitiikasta palvelujen tuottamiseen. Yhteistyön suuri ongelma on ollut päätöksentekoprosessin hajanaisuus yksittäisten kuntien pyrkiessä sovittamaan päätöksensä yhteen seututasolla. Yhteistyö on siis useimmiten rajoittunut suunnitteluun kunkin kunnan voimavarojen pysyessä erillisinä. Esityksessä tuodaankin esille, että vailla toimivaltaa olevan, koordinaatiota edistävän yhteistyöelimen toiminta kohtaa helposti vaikeuksia useiden eri päätöksentekijöiden toimiessa samalla alueella. Yhteistyö jää tällöin pinnalliseksi. Seutuyhteistyössä kunnat ovat usein kokeneet yhteiset toimielimet ja varsinkin kuntayhtymät vaikeina organisaatiomuotoina. Hallituksen esityksen mukaan seutuyhteistyön toimintojen laajuutta, syvyyttä ja organisointia onkin kehitettävä, jotta se voisi vastata julkisen hallinnon rakenteen kehittämistarpeista.¹¹⁶

Seutukuntayhteistyön kehittämällä tavoitellaan hallituksen esityksen mukaan valtion ja seutukuntien yhteistyötä: seutukunnat tulee saattaa osallisiksi valtion viranomaisten ja maakuntien liittojen päätöksentekoon. Hallituksen esityksessä todetaan, että seutukuntien yhteistyö ei poista tarvetta kuntaliitoksiin, jotka seutukuntakokeilusta huolimatta pysyvät kuntarakenneongelmien ratkaisukeinona. Esityksestä tulee kuitenkin selkeästi ilmi, että hallitus ei halua tarttua keppiin eli kuntien pakkoliitoksiin, vaan haluaa etsiä kunnille tarjottavia porkkanoita yhteistyön tiivistämiseksi vapaaehtoisin keinoin, kuten seutukuntatasolla.¹¹⁷

Kokeilun keskeisin kysymys on kunnallisen itsehallinnon turvaaminen. Hallituksen esityksen mukaan kokeilu ei vaaranna kunnallista itsehallintoa, sillä kuntien vapaaehtoisesti muodostama toimielin on kuntien hallinnassa ja kunnat päättävät sen organisoinnista ja tehtävistä. Lain 4 §:n tarkoittama toimielin on kuntien vapaaehtoinen yhteistoimintaelin, joka ei poikkea organisointitavaltaan paljoakaan perinteisestä kuntalain 10 luvun mukaisesta kuntien yhteistoiminnasta. Esityksen perusteluissa korostetaan, että säänte-

¹¹⁵ HE 248/2001vp.

¹¹⁶ HE 248/2001vp.

¹¹⁷ HE 248/2001vp.

lytapa ei rikkoisi kuntien itsehallinnon perustunnusmerkkejä.¹¹⁸ Hallintovaliokunnan mietinnössä lakiesityksen 4 §:n osalta todetaan selkeimmän eron kuntalain tarkoittamaan yhteiseen toimielimeen olevan siinä, ettei uusi seudullinen toimielin olisi osa minkään kunnan organisaatiota. Lisäksi seudullinen toimielin voisi hoitaa pelkästään päätöksentekoa ja varsinainen palvelutuotanto saatettaisiin organisoida muiden organien kautta¹¹⁹. Perustuslakivaliokunta piti 4 §:n ongelmana sitä, että lakiesitys näytti antavan kunnille mahdollisuuden uuden toimielimen organisoinnin kautta sivuuttaa sellaisia kuntalain säännöksiä, jotka kuntayhtymien kohdalla ovat takaamassa kunnallisen demokratian keskeisten vaatimusten toteutumista. Kunnat voisivat 4 §:n 3 ja 4 momentin huomioon ottaen tehdä tyhjiksi esimerkiksi kuntalain säännökset luottamushenkilöiden vaalikelpoisuudesta, asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista, asukkaiden aloiteoikeudesta ja kunnan tiedottamisvelvollisuudesta sopimalla niistä perustamissopimuksessa kuntalaista poikkeavan sisältöisesti.¹²⁰

Demokratianäkökulmasta kokeilua perustellaan hallituksen esityksessä myös läheisyysperiaatteen toteuttamisella: läheisyysperiaate konkretisoituu seutuyhteistyössä siten, että tosiasiallista päätösvaltaa siirretään lähemmäs kansalaisia paikallistasolle alueellisessa päätöksenteossa seutukuntien pakollisten lausuntojen ja valmisteluun osallistumisen myötä. Toteutuessaan kokeilut muuttavat kokeiluseuduilla valtion ja kunnallishallinnon valtasuhteita ja samalla paikallishallintoon syntyy nykyistä vahvempia kokonaisuuksia, jotka pystyvät vastaamaan kokonaisvaltaisemmin tehtäväkokonaisuuksista.¹²¹

5.2.1. Seutukuntahallinnon demokraattisuus

Kokeilun selvin demokraattisen päätöksenteon ja kansalaisosallistumisen kehittämiseen pyrkivä toimenpide on seutuvaltuustojen valinta, joka ainakin Nivalan-Haapajärven seudulla aiotaan toteuttaa suoralla kansanvaalilla. Yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille kokeilun tärkeys myös demokratiannäkökulmasta mainitsemalla kokeiluun sisältyvän edellä mainitut piirteet, seudullisen demokratian ja päätöksenteon kehittämisen. Ehdotuksen mukaan seutuvaltuuston muodostaminen kuntien valtuustojen valitsemista henkilöistä turvaa jo sinänsä päätöksenteon kansanvaltaisuutta ja kunkin seudun kunnan valvonnan seudullisessa toimielimessä. Keskeisenä edellytyksenä hallinnon

¹¹⁸ HE 248/2001vp .

¹¹⁹ HaVM 6/2002 vp.

¹²⁰ PeVL 11/2002 vp.

¹²¹ HE 248/2001vp.

avoimuudelle ja päätösten tekemiselle lähellä kansalaisia pidetään päätöksenteon julkisuutta ja tiedottamista: julkisuutta käsittelee osaltaan lakiesityksen 4 §:n kohta, jossa kuntalain 57 § 3 momentin mukaisesti todetaan seutuvaltuuston kokousten julkisuuden olevan seutuvaltuuston päätöksestä kiinni.¹²²

Seutuyhteistyölain 5 §:n mukaan päätösvaltaa voidaan siirtää seudun kuntien yhteiselle yhteisölle tai säätiölle, jonka tehtävänä on seudun kuntien puolesta hoitaa siirrettäviä tehtäviä ja sillä on riittävät edellytykset hoitaa tehtäviä. Lakiehdotuksessa perustellaan tällaisen yhteisön asettamista päätöksentekoaikoina siten, että sillä pyritään mahdollistamaan seudullisen toiminnan joustava organisointi. Yhteisön tehtäviä hoitaisivat virkavastuulliset henkilöt. Tarkasteltaessa päätöksentekoprosessia tällaisessa yhteisössä demokratian toteutumisen näkökulmasta huomio kiinnittyy nimenomaan päätöksentekijöiden valintaan: jos yhteisössä työskentelevät henkilöt ovat virkamiehiä eivätkä kuntalaisilta legitimitettiin saaneita luottamushenkilöitä, päätöksentekojärjestelmän demokraattisuus on kyseenalaista. Seutu-hankkeessa seutuvaltuustolle asetetaan suurin painoarvo ja sen valitseminen suorilla vaaleilla tehdään mahdolliseksi myöhemmin säädettäväksi suunnitellulla lailla¹²³. Myös mahdollisesti perustettavien seudun yhteisöjen kohdalla päätöksenteon demokraattisuus tulee varmistaa perustasolla eli päätöksentekijöiden kuntalaisilta saaman mandaatin kautta.

Kansanvaltaisuus tuodaan hallituksen lakiesityksen perusteluissa esille yhteisöveron seudullista jakoa käsittelevässä 6 §:ssä. Yhteisöveron jaolla pyritään vähentämään seudun kuntien keskinäistä kilpailua yrityksistä. Samalla syntyisi kuntien oma seudullinen rahoitus, jonka ympärille kuntien yhteistyötä voitaisiin luontevasti rakentaa. Se toteutettaisiin valtioneuvoston vahvistamalla seudun kuntien sopimuksella. Tätä sopimusta vahvistettaessa valtioneuvoston tulee muun muassa kiinnittää huomiota juuri yhteisöveron jako-osuuden saavan seudullisen toimielimen riittävään kansanvaltaisuuteen.¹²⁴

5.2.2. Lausunnotmenettely seutukunnan aseman vahvistajana

Seutukuntatoimielimellä on oikeus antaa lausuntoja työvoima- ja elinkeinokeskukselle määrättyistä rahoitushakemuksista. Lisäksi seutukunta voi antaa sitovia lausuntoja maa-

¹²² HE 248/2001vp.

¹²³ ks. Hallituksen esitys laiksi seutuvaltuustokokeilusta ja seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 41/2003).

¹²⁴ HE 248/2001vp.

kunnan liitolle tietyistä kokeiluseuduilta tulleista rahoitushakemuksista. Lausuntomenetelyllä seutukunta saa mahdollisuuden osallistua eräisiin lupahallinnon päätöksiin, muun muassa linjaliikennelupia, alkoholilupia sekä alueellisen ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvia poikkeuslupa-asioita koskevissa asioissa. Lupa-asioissa kokeilu antaa seutukunnille mahdollisuuden vaikuttaa sellaisiin poikkeuslupapäätöksiin, joihin kunnilla ei ole ollut oikeutta myöntää lupia. Tässä kohdassa seutukunta saisi siis tietyin edellytyksin kuntaa laajemmat oikeudet käyttää päätösvaltaa.¹²⁵

Sitoviksi luokitelluista maakunnan liittoa koskevista seutukunnan lausunnoista voidaan kuitenkin poiketa painavista syistä. Lausuntojen sitovuutta pidetään esityksen mukaan merkittävänä siksi, että sillä saataisiin kunnat sitoutumaan tähän toimintaan. Erityisesti alkoholin vähittäismyynti- tai anniskelulupien kohdalla kuntien roolia tulisi hallituksen esityksessä esitetyn mukaisesti vahvistaa lausuntojärjestelmän ja lupavalvonnan kautta.¹²⁶ Hallituksen esityksessä lausuntomenettelyn perusteina mainitaan muun muassa, että se lisäisi seudun oman tahdonmuodostuksen ja päätöksenteon merkitystä seudun kehittämisessä.¹²⁷

Liikennelupien kohdalla seutukunnalle myönnetään lääninhallitusta sitovan joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelmaa koskevan lausunnon anto-oikeus. Seutukunta nähdään liikennepalvelujen toteuttamisen kannalta luontevampana yksikkönä kuin kunta. Monissa pienissä syrjäisissä kunnissa joukkoliikenteen palvelutarjonta on huonontunut huomattavasti, mikä on merkinnyt kuntalaisten joutumista epätasa-arvoiseen asemaan palveluiden kattavuuden osalta. Mahdollisesti seutukuntakohtaisen joukkoliikenteen organisoinnin avulla palvelut kyettäisiin turvaamaan kattavammin myös harvaan asutuille alueille.

Seutukunnille annetaan mahdollisuus vaikuttaa aluetta koskevaan valtionhallinnon päätöksentekoon myös lain 12 §:n mukaan: seutukunnat voivat antaa sopimuksensa mukaisesti sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen investointien valtionosuusviranomaisille kuntien yhteisen lausunnon seudun hankkeiden tärkeysjärjestyksestä. Lausunto olisi sitova. Lausuntomenetelyllä näillä alueilla voidaan kuntien yhteis-

¹²⁵ HE 248/2001vp.

¹²⁶ Perustuslakivaliokunta ja hallintovaliokunta puolsivat alkoholilain mukaisia vähittäismyynti- ja anniskelulupia koskevan lausunto-oikeuden poistamista lakiesityksestä. Yksilön perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta kokeiluseudun lausunnoilla voi olla lainkaan sitovaa merkitystä ko. lupa-asioissa. PeVL 11/2002 vp, HaVM 6/2002 vp.

¹²⁷ HE 248/2001vp.

työllä saavuttaa toimiva ja tehokas päätöksentekomalli, mutta toisaalta lausuntojen antamisessakin kuntien on kyettävä uudenlaiseen yhteistyöhön, jossa kuntien oman edun ajamisen on väistyttävä seudun hyvinvoinnin tieltä.¹²⁸ Herää kysymys, miten hyvin seutuyhteistyöllä tavoitellussa kuntien välisessä kilpailutilanteen poistamisessa onnistutaan? Eesityksen mukaan euromääräisesti investointien valtionosuudet eivät ole kunnissa merkittävä erä kyseisten toimintojen kokonaismenoihin nähden. Yhteisten lausuntojen antaminen hankkeiden tärkeysjärjestyksestä nähdään keinona kehittää ja lisätä kuntien yhteistä päätöksentekoa keskeisissä peruspalveluissa. Lausuntojen antaminen tältä osin näyttäytyy enemmänkin harjoituksena tai testinä, joilla seudun kuntien kyky saada aikaan päätöksiä toisiaan hyödyntävissä asioissa mitataan.

Eesityksen mukaan lausunnon sitovuus on tarpeen kannustamaan kuntia yhteistyöhön. Kaikissa tilanteissa, jossa viranomaisen aikoo poiketa seutukunnan lausunnosta, sen tulee neuvotella seutukunnan kanssa. Seutukunnalla on näissä tilanteissa mahdollisuus muuttaa lausuntonsa sisältöä. Neuvottelumenettelyllä sidotaan seutukuntaa vahvemmin kiinni päätöksentekoon: ainoastaan viranomaisen ilmoitus sitovan lausunnon huomiotta jättämisen perusteluista ei riitä, vaan seutukunnalle on tarjottava neuvottelun kautta tilaisuus vaikuttaa edelleen hyväksyttäväksi tulevaan päätökseen hylätyn lausunnon jälkeen. Seutukunta voi osallistua myös valtion alue- ja paikallishallinnon päätöksiin antamalla lausunnon seudun kehittämisen kannalta merkittävistä suunnitelmista ja päätöksistä sekä niiden rahoittamisesta. Viranomaisen tulee seutukuntakohtaisen sopimuksen mukaisesti pyytää lausuntoa näissä asioissa.¹²⁹ Etenkin sitovien lausuntojen anto-oikeus tukee seutukuntien asemaa aluepolitiikassa. Toimivuuden kannalta keskeistä on se, pääsevätkö seutukunnat yksimielisyyteen asioista ja lausunnoistaan, ja toisaalta se, miten yleisesti lausuntojen ohittamismahdollisuutta viranomaistaholta käytetään hyväkseen taivuttamaan seutukunnat lausunnoissaan haluttuun suuntaan.

5.3. Maakuntahallinto kuntarakenneongelman ratkaisuvaihtoehdoksi

Kainuun hallintokokeilun lakiehdotuksen 1 §:n mukaan hallintokokeilun tarkoituksena on hankkia tietoa kolmesta eri asiakokonaisuudesta. Ensimmäinen kokeilu kohdistuu itse päätöksentekojärjestelmään eli Kainuun kattavan kansanvaltaisen päätöksentekojärjes-

¹²⁸ HE 248/2001vp.

¹²⁹ HE 248/2001vp.

telmän toimivuuteen. Toiseksi kokeilulla pyritään saamaan tietoa siitä, voidaanko keskeisiä nykyään kunnille kuuluvia palveluita järjestää nykyistä laadukkaammin ja tehokkaammin Kainuun käsittävässä suuremmassa kokonaisuudessa. Kolmanneksi kokeilu kohdistuu hallinnon eri päätöksentekotasojen työnjakoon. Tältä osin kokeilu kattaa sekä maakunnan ja kuntien välisen työnjaon että maakunnan ja valtion alue- ja keskushallinnon välisen työnjaon.¹³⁰

Kuten Seutu-hankkeessa, myös Kainuun hallintokokeilussa keskeinen kysymys on kunnallisen itsehallinnon säilyttäminen. Lain 3 §:n pykälä määrittelee maakunnan aseman sen asukkaiden itsehallintoon perustuvana julkisoikeudellisena yhteisönä. Vaikka ehdotettu järjestely supistaisi huomattavasti kuntien tehtäväpiiriä, tehtävien järjestämisvastuu olisi edelleen itsehallinnollisella yksiköllä. Maakunnan ja kuntien välillä olisi selkeä, tehtävien luonteeseen perustava työnjako. Molemmilla tasoilla ylintä päätösvaltaa käyttäisi asukkaiden suoraan valitsema toimielin. Järjestely turvaisi kokonaisuutena sen, että päätösvalta maakunnan ja kuntien vastuulla olevien tehtävien hoidossa perustuu Kainuun ja sen kuntien asukkaiden itsehallintoon. Kuntien vaikutusmahdollisuudet maakunnan päätöksentekoon ovat heikommat kuin kuntien pakollisessa yhteistoiminnassa, mutta ehdotuksessa on pyritty turvaamaan yksittäisen kunnan mahdollisuus vaikuttaa taloudellisten rasiusten oikeudenmukaiseen jakautumiseen.¹³¹

Hallituksen esityksessä demokratian katsotaan toteutuvan maakuntatasolla suoraan vaaleilla valitun kuntayhtymän ylimmän päättävän elimen kautta. Demokraattinen valintamekanismi lähentää kansalaisia maakunnan toimintoja koskevaan päätöksentekoon. Ongelmaksi myönnetään se, että päätöksenteko siirtyy etäämmäksi ja yhtä valtuutettua kohden on useampi äänestäjä. Toisaalta kehityksen jatkuessa nykyisellään Kainuun kunnat joutuvat joka tapauksessa kehittämään yhteistyötä palvelujen tuottamiseen. Yhteistyön muodoista vain kuntayhtymissä ja yhteisissä toimielimissä on edes jonkinasteinen kansalaisten edustus. Sopimus pohjaisissa muissa järjestelyissä kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon jää etäiseksi ja epävarmaksi. Hallituksen esityksessä kokeilua perustellaan myös siten, että todennäköisesti hallintokokeilun suunniteltuna kestoaikana Kainuun kunnat ilman kokeiluakin joutuisivat rakentamaan laajaa palvelutuotannon yhteistyötä. Ilman kokeilua kuntien yhteistyö ei kuitenkaan voisi perustua vaaleilla valittuihin päätöksentekoelementteihin. Tämän vuoksi kokeilu ei todellisuudessa vähentäisi ko-

¹³⁰ HE 198/2002 vp.

¹³¹ HE 198/2002 vp.

keilaluheen asukkaiden osallistumismahdollisuuksia peruspalveluita koskevassa päätöksenteossa. Pikemmin ehdotus turvaa osallistumismahdollisuudet muuttuvissa olosuhteissa.¹³²

5.4. Eduskunnan keskustelut seutuyhteistyökokeilulakia koskevasta hallituksen esityksestä

Eduskunnan lähete- (6.2.2002) ja yleiskeskustelussa (4.6.2002) keskeisimmät teemat koskivat seutuyhteistyön tarpeellisuutta etenkin suhteessa maakuntahallintoon ja sen kehitystarpeisiin. Toisaalta erityistä huomiota kiinnitettiin sekä opposition että hallituspuolueiden keskuudessa kunnallisen itsehallinnon turvaamiseen ja merkitykseen suomalaisessa yhteiskunnassa. Määrällisesti eniten puheenvuoroissa kommentoitiin kuntarakennemuutoksen välttämättömyyttä, josta kansanedustajat olivat hyvin yksimielisiä osittain keinojenkin suhteen. Väkipakolla ei kuntarakenteita voida muuttaa, vaan valtion on tuettava kuntien yhteenliittymiä porkkanalakien ja muiden vastaavien toimien kautta. Samaan kategoriaan on laskettavissa kommentit keskushallinnon muutostarpeista ja keskushallinnon hajautus ja sen tehtävien siirto lähemmäs kansalaisia, alue- ja paikallishallinnolle. Tähän keskusteluun liittyi Kainuun hallintomallin ja seutuyhteistyökokeilun etujen vertailu, jota useissa puheenvuoroissa käsiteltiin.

Lähetekeskustelussa keskustan edustajat käyttivät seitsemän puheenvuoroa, SDP:n edustajat kolme, kokoomuksen ja vasemmistoliiton edustajat kaksi ja ministeri Korhonen kolme puheenvuoroa. Myös yleiskeskustelussa eniten puheenvuoroja käyttivät keskustan kansanedustajat (13). Kokoomuksen ja SDP:n kansanedustajat käyttivät molemmat kuusi puheenvuoroa, vihreät neljä ja vasemmistoliitto kaksi puheenvuoroa. Lisäksi ministeri Korhonen käytti viisi puheenvuoroa.

5.4.1. Seutu-hankkeelle kannatusta lähetekeskusteluvaiheessa

Laajemmista havaintoyksiköistä eli kokonaisista keskusteluista Seutu-hankkeen lakiesityksen lähetekeskustelu jäi kaikkein suppeimmaksi. Havaintoyksikön suppeudesta johtuen sitä voidaan käsitellä yhden sisältöluokan kautta, sillä keskeisin teema tässä havaintoyksikössä oli hankkeen hyöty ja tarpeellisuus, jota pohdittiin eri näkökulmista.

¹³² HE 198/2002 vp.

Seutu-hanketta kannatettiin lähetekeskusteluvaiheessa varsin yksimielisesti. Hanketta pidettiin ajankohtaisena ja aikaan sopivana. Oppositiota edustaneen keskustankin puheenvuoroissa myönnettiin kokeilun tarpeellisuus ja seutuyhteistyön kehittämisen hyöty. Seutuyhteistyökokeilun odotettiin avaavan uusia mahdollisuuksia kansalaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Menestyvien seutujen taustalla todettiin usein olevan toimiva kuntien yhteistyö, onnistunut voimavarojen yhdistäminen ja organisointi. Yhteyksiköistä ilmenevät asenteet olivat myönteisiä. Oppositio suhtautui hankkeeseen hyväksyvästi ja hallituspuolueet korostuneen positiivisesti, rooliensa mukaisesti.

Lähetekeskustelussa ministeri Korhosen (vas) puheenvuorossa korostui seutuyhteistyökokeilusta saatavan monipuolisen käytännön kokemuksen merkitys siinä todellisuudessa, jonka kuntarakenteiden muuttamisen välttämättömyys on luonut. Ministeri Korhosen näkemys oli, että tehokas seutuyhteistyö on mahdollista, mutta se edellyttää yhteistä päätöksentekoa. Päällekkäisiä päätöksentekoprosesseja tulee karsia ja byrokratiaa siten keventää kunnissa liittämällä määrätyt asiat koko seudun yhteiseen hallintoon. Tästä näkökulmasta katsoen seutuyhteistyö paitsi keventää kunnallishallintoa, myöskin nopeuttaa päätöksentekoa ja vahvistaa seudullista näkökulmaa. Seutujen on otettava osallistumisen vaatimukset väistämättä huomioon kuntien yhteisen päätöksentekomallin kehittämisessä. Päätöksentekorakenteissa luottamushenkilöiden ja edustuksellisen demokratian tulee säilyttää vahva roolinsa. Etenkin yhteisöveron seudullinen jakaminen edellyttää toimiakseen vahvaa yhteishenkeä mutta toisaalta se myös lujittaa sitä.

SDP:n edustajat käyttivät kolme puheenvuoroa, joista Reijo Kallio puheenvuorossaan tuki seutukuntien yhteistyön kehittämistä elinkeinopoliittisista ja palvelutuotannollisista perusteista. Kallio vaati myös kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamista. Reijo Laitinen (sd.) piti seutukuntakokeilua perusteiltaan hyvänä, mutta kritisoi nykyistä politiikkaa, jossa kaikki muutokset edellyttävät porkkanarahoja ja kannustimia. Kritiikki kohdistui kuntiin, joiden asenteista yhteistyökyvyttömyys johtuu. Laitinen nosti Jyväskylän seudun esimerkiksi seudusta, jolla vapaaehtoisesti on kehitetty yhteistyötä laajalla pohjalla. Kokoomuksen kaksi puheenvuoroa käytti Pertti Hemmilä, joka suhtautui seutukokeiluun varsin myönteisesti korostaen opposition myönteistä suhtautumista hallituksen esitykseen. Hemmilä oli valmis laajentamaan seutuyhteistyökokeilun koko maata koskevaksi.

Vasemmistoliiton edustaja Matti Huutola perusteli myönteistä kantaansa kuten SDP:n Reijo Kalliokin, elinkeino- ja palvelutuotantopoliittisilla näkemyksillä. Huutola näki

seutuyhteistyön mahdollisuutena muuttaa kuntarakennetta ja keinona saada kokemusta siitä, minkä tyyppisissä kuntakokonaisuuksissa palvelutuotanto parhaiten onnistuu. Huutola tosin huomautti, ettei seutukuntia voida pitää lähidemokratian näkökulmasta kuntia korvaavina. Vasemmistoliiton toisen puheenvuoron käytti Esko-Juhani Tennilä, joka myös piti kokeilua tarpeellisena, ehdottaen niin sanotun Norjan mallin soveltamista Lapissa.

Ministeri Korhonen piti seutuyhteistyötä nopeana keinona kuntarakenneongelmien ratkaisuun ja perusteli kokeilua siitä saatavan monipuolisen kokemuksen hyödyillä. Ministeri Korhonen korosti palvelutuotannon turvaamista kunnissa seutukuntatason avulla. Myös hallinnon rationalisoinnin näkökulmasta seututaso palvelee hallinnon uudistamistarpeita, kun seudullisesti voidaan yhteisillä hallinnolla korvata kuntien hallintoa. Seutuhankkeen osalta kunnat ovat itse saaneet vaikuttaa hankeen sisältöön, eli sitä on pyritty luomaan alhaalta ylöspäin.

Opposition ääntä käytti lähetekeskustelussa vain keskusta, jonka kaikki puheenvuoroja käyttäneet edustajat suhtautuivat lakiesitykseen myönteisesti. Aulis Ranta-Muotio puhui seutuyhteistyön puolesta todeten, että kuntaliitoksia on korostettu liikaa kuntarakenneongelmista keskusteltaessa. Seutuyhteistyö on nopea keino saada aikaan muutoksia kuntarakenteessa. Porkkanalakien avulla sekä kuntaliitoksia että seutuyhteistyötä saataisiin Ranta-Muotion mukaan vauhditettua. Porkkanalakien säätämisen puolesta puhui myös Pekka Nousiainen (kesk). Matti Väistön (kesk) mukaan keskusta on aina kannattanut seutukuntien kehittämistä yhteistyömuotona. Keskustassa ajetaan voimakkaasti myös maakuntahallinnon kehittämistä, mikä tuli esiin Ranta-Muotionkin puheessa. Hänen näkemyksensä oli, etteivät seutukunnat pysty oman etunsa tavoittelulta tekemään päätöksiä kaikissa asioissa, vaan laajemmat päätökset on ohjattava maakuntahallinnon ratkaistavaksi. Olavi Ala-Nissilä (kesk) kannatti kokeilua myös, pitäen hyvänä sitä, että kokeilussa on erilaisia seutukuntia mukana.

Keskustan edustajien puheissa yhteisöveron jakamista seutukunnittain pidettiin oikeana ratkaisuna. Ranta-Muotio ja Ala-Nissilä kannattivat yhteisöveron seudullista jakamista. Nousiainen esitti ainoana keskustan edustajana, ettei yhteisöveroa tule jakaa suoraan seuduille, vaan kunnille, joiden kautta se voidaan osoittaa seutukunnan yhteistyöhön. SDP:n Reijo Kallio kannatti myös yhteisöveron seudullista jakamista.

Aulis Ranta-Muotion mukaan hallinnon yhdistämisellä seutukunnan tasolla saavutetaan taloudellisia säästöjä, mutta demokratianäkökulmasta kuntayksikkö on parempi vaihtoehto palvelujen tuottamiselle. Olavi Ala-Nissilä piti seutuyhteistyötä hyvänä keinona kokeilla kuntien perustehtävän, peruspalveluiden, tehostamista seututasolla. Lauri Oinonen (kesk.) piti seutuyhteistyötä vanhentuneen kuntarakenteen uudistamiskeinona. Kuntien asenne ratkaisee, voidaanko seutuyhteistyöstä kehittää keinoja rakenneongelmaan. Seutu-hankkeesta tuli aiottua suppeampi, mikä Pekka Nousiainen mielestä vähentää oleellisesti kokeilun merkitystä. Osasyynä Nousiainen piti ministeriöiden vastarintaa päätösvallan luovuttamisessa.

Demokratianäkökulmasta on kiinnostavaa tarkastella lähetekeskustelussa esiin nousseita mielipiteitä seutuyhteistyön merkityksestä lähidemokratian tradition ylläpitäjänä. Muutamissa puheenvuoroissa seutukuntayhteistyö nähtiin mahdollisuutena hajauttaa hallintoa lähemmäs kansalaisia:

”Lakiesitys kaikinensa on kannatettava. Se tukee sitä linjaa, jolla olemme pyrkineet siirtämään tehtäviä ja päätöksentekoa alemmas, lähemmäksi kansalaisia, ja hajauttamaan sitä.” (Reijo Kallio/sd.)

”[L]ähidemokratia, se, että voi päättää aivan sen aistittavan lähiympäristön asioista tai ainakin tuntee, että voi niihin vaikuttaa, on myös hyvin arvokas asia [...]. Jos seutukuntayhteistyöllä voidaan edesauttaa tämmöistä välittömän lähidemokratian toteutumista [...] niin tämä on mielestäni ihan kannatettava muoto asioitten eteenpäin viemiseksi, ainakin selvittää, mitä on tehtävissä.” (Lauri Oinonen/kesk.)

Matti Huutola (vas) edusti toista näkökulmaa seutuyhteistyön ja lähidemokratian yhtenäisyyteen. Huutola piti ainoana oikeana kunnallisdemokratian ja lähidemokratian mallina nykyistä kuntahallintoa, jolle seutukunta puhumattakaan maakunnasta merkitsee päätösvallan menettämistä ja siirtymistä kauas kansalaisista. Lähidemokratia ei voi toteutua jos päätökset tehdään muualla kuin oman kunnan valtuustossa.

Tiivistäen voidaan sanoa, että kansanedustajat pitävät seutuyhteistyötä kannatettavana toimintamuotona, mikäli se edesauttaa välittömän lähidemokratian toteutumista.

5.4.2. Yleiskeskustelussa suhtautuminen seutuyhteistyöhön kriittisempää

Seutu-hankkeen ensimmäisen käsittelyn yleiskeskustelussa suhtautuminen lakiesitykseen oli kriittisempää kuin lähetekeskustelussa sekä hallitus- että oppositiopuolueiden edustajien puheenvuoroissa. Suppeammista havaintoyksiköistä nousi esille useampia sisältöluokkia ja yhteisyksiköitä tarkasteltaessa kansanedustajien asenteissa on selvä muutos suhtautumisen intensiteetissä lähetekeskustelun leppoisan myötämielisiin asenteisiin. Kriitikissä todettiin, että seuduille olisi kokeilussa tullut tarjota selkeämmin valtion päätösvallan käyttömahdollisuuksia. Kokeilu ei tällaisena tarjoa uutta seutuyhteistyölle, sillä toiminnan kehykset ovat entisenlaiset. Uudet resurssit ja toimintakentät päätöksenteossa olisivat tuoneet uusia näkemyksiä seutuyhteistyön mahdollisuuksista. Toisaalta hanke on kuitenkin positiivinen siksi, että se on mahdollistava eikä velvoittava, ja se hakee uusia hallinnon toimintamalleja ongelmalliseen kuntatilanteeseen. Kuntien oma asenne ratkaisee viime kädessä miten seutuyhteistyö onnistuu ja voidaanko sitä kehittää. Puhujat peräänkuuluttivat kuntien keskuudessa yhteistä näkemystä, tahtoa ja politiikkaa asioiden eteenpäin viemiseksi.

Päähallituspuolueessa suhtauduttiin hankkeeseen pääosin myönteisesti. Tapio Karjalainen (sd.) piti esitystä tarpeellisena aluepolitiikan keinona. Seutukuntayhteistyössä hyödynnetään vanhoja kuntarakenteita ilman että luotaisiin uutta byrokratiaa. Myös vasemmistoliiton edustaja Anne Huotari piti seutukuntakokeilua tarpeellisena.

Hallituspuolueista kokoomuksen edustajien puheenvuoroissa esitettiin eniten kritiikkiä kokeilua kohtaan. Kokeilun nähtiin toteutuneen liian suppeassa muodossa. Pertti Hemmilän (kok) mukaan Seutu-hankkeen merkitys kärsi sen suppeuden takia, sillä seutukunnille ei myönnetty kyllin laajaa päätöksenteko-oikeutta. Pekka Ravi (kok) kritisoi ministeriöitä muutosvastarinnasta, joka johti osaltaan kokeilun supistamiseen. Kokoomuksessa oltiin myös päinvastaisella kannalla: Ilkka Kanerva (kok) suhtautui kielteisesti päätösvallan siirtämiseen seutukuntatasolle. Kanervan mukaan se lisää byrokratiaa entisestään. Kokoomuksen puheenvuoroissa positiivisena pidettiin kuntien roolia hankkeen suunnitteluvaiheessa. Pekka Ravi piti tärkeänä, että kunnat saivat itse vaikuttaa kokeilun lähtökohtiin. Kokoomuksen Esko Kurvinen oli samoilla linjoilla.

”Tämä lakiesitys on jälleen yksi tasapainoisen aluekehityksen edistämistoimenpide, jolla luodaan mahdollisuuksia omaehtoiseen toimintaan alueen omista lähtökohdista käsin.” (Esko Kurvinen/kok.)

Opposition suhtautuminen Seutu-hankkeen lakiesitykseen oli ensimmäisen käsittelyn yleiskeskustelussa kriittisempää kuin lähetekeskustelussa. Hallituksen esitykseen suhtauduttiin kyllä pääosin myönteisesti, mutta siinä nähtiin olevan paljon puutteita. Timo E. Korva (kesk) puolsi esitystä, mutta totesi sen olevan ohjelmajulistustyyppinen laki, jolla ei saada käytännön uudistuksia aikaan. Korvan mielestä lakiesitys on liian suppea, koska seutukunnille ei anneta riittävästi päätösvaltaa. Aulis Ranta-Muotio (kesk) kannatti lakiesitystä pitäen seutukuntayhteistyötä hyvänä ja nopeana keinona kokeilla ratkaisuja kuntarakenneongelmiin. Ranta-Muotion mukaan toisaalta nykyinen kuntalaki tarjoaa monipuoliset mahdollisuudet toteuttaa kuntayhteistyötä, jos vain halua siihen kunnissa on. Juuri olemassa jo olevien kuntalaissa säädettyjen yhteistyömuotojen riittävyys oli keskustan painavin peruste Seutu-hankkeen tarpeettomuudelle. Korvan mielestä kunnilla on kuntalain puitteissa jo riittävästi yhteistyömahdollisuuksia. Keskustan Matti Väistön mielestä lakiesitys ei tuo paljonkaan uutta kuntien yhteistyömahdollisuuksiin. Samoin Jukka Vihriälä (kesk) piti lakiesitystä kiinnostavana, mutta huomautti kuntalaisista olemista yhteistyömahdollisuuksista. Se, että nämä olemassa olevat keinot eivät riitä kuntayhteistyön kehittämiseen kertoo kuntien haluttomuudesta tehdä yhteistyötä esimerkiksi palvelutuotannossa. Jukka Vihriälän mukaan yhteistyön luominen valtion intervention kautta lisää byrokratiaa uusien hallintomallien muodossa

Vihreiden kanta lakiesitykseen oli varauksellinen. Tuija Braxin (vihr.) mielestä lakiesitys on hyväksyttävä, jos sen päämääränä on kuntahallinnon keventäminen. Erkki Pulliainen (vihr.) esitti ainoana suoraan kielteisen kannanoton seutukuntakokeilua kohtaan. Tässä puheenvuorossa seutuyhteistyölle ei tarjottu vaihtoehtoksi maakuntahallintoa eikä kuntaliitoksia.

”Totean vain, että tukeutuminen tällaisiin hallinnollisiin kokeiluihin ja kikkailuihin on tunnustus siitä, että ollaan täysin neuvottomia suurten asioiden ja ratkaisujen tarpeen edessä.” (Erkki Pulliainen/vihr.)

SDP:n ja vihreiden kannanotot yhtyivät muutamissa seutukuntayhteistyön tarpeellisuutta kyseenalaistavissa kommentteissa. Pääkaupunkiseudun seutuyhteistyön kehittämisen puolesta puhunut Kimmo Kiljunen (sd.) vaati, että pääkaupunkiseutua Suomen ainoana metropolialueena tulisi kehittää kansainvälisen mallin mukaisesti siten, että siellä toimisi samanaikaisesti sekä oma seudullinen päätöksenteko-organisaatio että kunnallinen itsenäinen päätöksentekojärjestelmä. Myös vihreiden edustaja Tuija Brax peräänkuulutti

pääkaupunkiseudun erityisongelmien huomioimista. Rakel Hiltunen (sd.) yhtyi Braxin kommenttiin vaatiessa ymmärrystä väkiluvultaan rikkaiden alueiden ongelmiin.

Seutuyhteistyökokeilun hyöty kyseenalaistettiin myös kannanotoissa, joissa kokeilu nähtiin ainoastaan välivaiheena muutosprosessina. Seutukuntakokeilu oli Tuija Braxin (vihr) ja Esa Lahtelan (sd.) mukaan välivaihe kuntaliitosten ollessa päämääränä. Koska ei uskalleta ottaa suuria askelia kuntien rakennemuutoksessa, kokeillaan uusia toimintatapoja radikaalien muutosten sijasta.

Ministeri Korhonen vastasi esitettyyn hyödyllisyys-kritiikkiin, että kokeilussa, jossa haetaan käytännön kokemusta uusista hallintomalleista on varauduttava myös epäonnistumisiin, mutta niiden pelko ei kuitenkaan voi tehdä kokeilua turhaksi. Seutuyhteistyökokeilu on kansalaisdemokratian kannalta merkittävä hanke siten, että suunnitelmat sen toteuttamisen variaatioista olivat kuntien itsensä laatimia, kokeilua rakennettiin ”alhaalta ylöspäin” -metodilla. Ministeri Korhosen mukaan kuntien tilanne viestii siitä, että kansalaisten mielipide ei saavuta päättäjiä. Siksi tarvitaan uusia osallistumismuotoja, joita seutuyhteistyön kautta ollaan hakemassa.

5.4.2.1. Kuntarakenteen muutoksen välttämättömyys

Nykyisen kuntarakenteen purkaminen, kunnallishallinnon uudistaminen ja byrokratian vähentäminen kunnallishallinnossa ovat kansanedustajien puheissa yli puoluerajojen hallinnon uudistamisen keskeisiä tehtäviä, joihin osaltaan koettiin seutuyhteistyönkin tarjoavan ratkaisun avaimia. Toinen näkökulma piti seutukuntien vahvistamista byrokratian lisäämisestä ja uuden hallintoportaan luomisena. Sekä hallituksen että opposition puheenvuoroissa toistettiin useaan kertaan, että seutukuntayhteistyöstä ei saa muodostua uutta hallintomuotoa, vaan sitä on kehitettävä toimintamallina. Nämä edellä mainitut, erilaista suhtautumista kuvaavat sisältöluokan alkioita ja luokitusyksiköt mainittiin puheissa yleisimmin. Keskustelun puheenvuoroissa määrällisesti laskettuna kuntarakenteen muutosta koskevia alkioita sisältäviä luokitusyksiköitä esiintyi kaikkein eniten. Hallitus- ja oppositioapuolueet olivat yhtämieltä sisältöluokan pääsisällön osalta eli siitä, että kuntarakennetta on muutettava. Havaintoyksiköiden eli puheenvuorojen lähempi tarkastelu nostaa esiin erilaiset asennoitumiset ja niiden intensiteetit.

Hallitusapuolueet olivat yhtä mieltä kuntarakenteen muutospainesta, vaikka seutukuntien merkityksestä oltiin eri mieltä. SDP:n Esa Lahtelan mukaan kuntarakennetta tulisi muuttaa selkeillä päätöksillä, joilla kuntahallintoa kevennettäisiin ja siirrettäisiin tehtä-

viä kuntien yhteistyöelimille yhdistämällä esimerkiksi johtoportaana tehtäviä useimpien kuntien kesken. Esa Lahtelan mielestä hallintoportailla, kuten seutu- tai maakuntavaltuustoilla, ei ratkaista kuntarakenteen ongelmia. Pertti Hemmilän (kok.) mielestä kuntien byrokratiaa on kevennettävä ja kuntien tehtäviä on siirrettävä nimenomaan seutukunnille. Hemmilän mukaan hallintoa on uudistettava:

”Meillä viisimiljoonaisella kansalla on kaksikymmenmiljoonaisen kansan hallinto. Tarvitsemme aitoa yhteistyötä, jossa ennakkoluulottomasti voi ravistella myös hallinnon rakenteita.” (Pertti Hemmilä/kok.)

Pekka Ravi (kok) piti myös tärkeänä, että hallinnon rakenteita pyritään uudistamaan seutuyhteistyön kautta. Kuntien osallistumista valtiolliseen päätöksentekoon seutuvaltuustojen tai muun toimielimen kautta on kehitettävä. Esko Kurvinen (kok.) korosti, että kokeilussa on haettava uusia toimintamuotoja, ei hallintomalleja.

Oppositio puolueen keskustan puheenvuoroissa keskushallinnon tehtävien hajauttaminen nostettiin esille useissa puheissa. Samaten korostettiin sitä, että tulee välttää uuden hallintoportaana luomista. Timo E. Korvan (kesk.) mielestä valtion tehtäviä tulisi siirtää kunnille seutukunnittain pohdittavaksi, siis ei suoraan seutukunnille. Seutukunnista ei tule tehdä hallinnon uutta porrasta, siksi päätöksentekoa ei tule siirtää suoraan seuduille. Jukka Vihriälän (kesk.) mielestä keskushallintoa on hajautettava ja sen valtaa tulee siirtää maakuntiin ja kuntatasolle, ei seutukuntiin. Myös Matti Väistö (kesk.) piti tärkeänä, ettei seutukunnista muodosteta uutta hallinnon tasoa, vaan keskitytään toimintamallien kehittämiseen. Väistö kannatti Vihriälän tavoin, että hallinnon uudistamisessa keskitytään kuntien ja maakuntatason kehittämiseen. Pekka Nousiaisen (kesk.) mukaan kuntarakenteen ongelmien ratkaisuja on haettava kuntien tulopohjan vakauttamisen kautta. Kuntajaotuksen muutokset eivät tuo ratkaisua ongelmiin.

Keskustan puheenvuoroissa korostettiin, ettei kuntarakenteen toimiviin muutoksiin päästä pakkolakeja säätämällä. Rakennemuutosten edistyminen edellyttää kuntia motivoivien ”porkkanalakien” säätämistä, jollaisena seutuyhteistyöhankekin sen vapaaehtoisuuteen viitaten nähdään. Timo E. Korva (kesk) esitti puheenvuorossaan, että kuntien yhteistoimintaa tuettaisiin valtionosuuksien kautta. Tällainen tuki olisi konkreettinen tuki kunnille ohjelmajulistustyypisistä lakien, kuten seutuyhteistyölain, sijasta. Kuntaliitosten sijaan tulisi nimenomaan kehittää kuntien yhteistyötä ja tästä näkökulmasta hallituksen esitys on katsottava positiiviseksi toimeksi. Keskustan Matti Väistö huo-

mautti, että kuntarakenteen muutoksen välttämättömydessäkin on muistettava, että rakennemuutosten on lähdettävä kuntalaisten omasta tahdosta ja vapaaehtoisesti. Muutoksissa on myös kunnioitettava kuntalaisten itsehallintoa ja kansanvaltaa. Muutoksissa on pyrittävä aktivoimaan kuntalaiset ja vahvistamaan heidän osallistumistaan.

Timo E. Korva (kesk) huomautti puheenvuorossaan kuntarakenteiden muutoksesta ja pienten kuntien yhdistymisen välttämättömydestä, ettei voida suoraviivaisesti ajatella, että mitä suurempi kunta, sen tehokkaammat palvelut. Esimerkiksi Helsingin seudulla palveluiden yksikkökustannukset ovat kalleimmat. Viime aikoina kuntakeskustelu näyttää painottuneen juuri sen dilemman ratkaisuun, minkä kokoinen kunta on tehokkain ja toimivin. Esimerkiksi KuntaSuomi-tutkimusjohdon mukaan esitetyt asukasmääräiset rajat (esimerkiksi 8 000 asukkaan minimiraja) eivät ole ratkaisu kuntien yhdistymispaineeseen. Tehokkuutta ei saavuteta puolittamalla kuntien määrää tai vähentämällä se sataan kuntaan.¹³³

Vihreiden kansanedustaja Tuija Brax piti suomalaista hajautettua kuntarakennetta liian byrokraattisena ja veronmaksajien näkökulmasta kestäättömänä. Seutukuntayhteistyöllä on pyrittävä nimenomaan purkamaan tätä rakennetta ja keventämään byrokratiaa. Seutukuntakokeilun sijaan tulisi kuitenkin löytyä uskallusta tehdä suuria muutoksia, joita kuntien tilanne ongelmiseen edellyttää..

Keskustelua käytiin kiivaasti kunnan virkamiesten asemasta ja merkityksestä kunnallishallinnon hoidossa. Vihreiden edustaja Tuija Brax ja SDP:n edustaja Esa Lahtela kritisoivat tehtävien kuntakohtaista jakoa kun taas keskustan edustajat Matti Väistö ja Timo E. Korva puolustivat kunnanjohtajien asemaa tehtävässään välttämättöminä kunnan yleismiehinä. Enemmistö puhujista yhtyi siihen näkemykseen, jota kansanedustaja Lahtela edustaa todeten, että

”[O]nhan se nyt aika pöljä homma, jos joka vuosi kunnasta vähenee porukka muutama prosentti vauhtia [...] ja siitä huolimatta se sama hallintobyroo siellä on koko ajan. [...] johtajaporukka seisoo napottaa siellä.” (Esa Lahtela/sd.)

Vaikka kuntarakenne lähes jokaisessa puheenvuorossa todettiin toimimattomaksi nyky-yhteiskunnassa, tuntemukset kuntien puolesta lienevät ilmeisen vahvoja, sillä kuntien tasa-arvo ja pienten kuntien palvelutason ylläpitäminen julistetaan yhteiskunnan huolek-

¹³³ Ilkka 18.6.2003.

si. Kunnan asukaskoon perusteella ei palveluita voida hyvinvointivaltiossa keskittää. Harvaan asuttujen kuntien asukkaat ovat oikeutettuja samoihin palveluihin kuin asukasluvultaan suurien kuntien asukkaat. Tässä on selvä kontradiktio puheiden välillä, kun toisaalta myönnetään rakennemuutosten olevan väistämättömiä ja toisaalta puhutaan olemassa olevien kuntien itsehallinnon ja tukemisen puolesta. Kuntarakenteen muutos on selvästi vaikea asia kansanedustajille. Kunnat ovat liian pieniä yksiköitä toteuttaakseen valtion päätöksentekovallan siirtoa tehokkaasti, siksi kokeilulla pyritään selvittämään miten niiden yhteistyötä voitaisiin tehokkaasti hyödyntää keskushallinnon tehtävien uudelleenjaossa. Kokeilussa pyritään huomioimaan seutukuntien erilaiset tarpeet ja toiminnan traditiot toteuttamalla kokeilua erilaisilla malleilla.

5.4.2.2. Kuntien haluttomuus yhteistyökyvyttömyyden taustalla

Sisältöluokista kuntarakenneongelmien jälkeen eniten luokitusyksiköitä listattiin kuntien yhteistyökyvyttömyyden kohdalle. Tässä sisältöluokassa havaintoyksiköistä ilmenevät asenteet olivat kaikkein yhtenäisimpiä yli puoluerajojen. Käsitykset kuntien johtoportaan haluttomuudesta aikaansaada toimivaa yhteistyötä vapaaehtoisesti olemassa olevan lainsäädännön suomin keinoin olivat yhteneviä eri puolueissa: ongelmana nähtiin kuntapäätäjien pessimistinen suhtautuminen kuntarakenteen muuttamiseen vapaaehtoisuuteen perustuvilla keinoilla. Mutta vielä ongelmallisempänä nähtiin kuntien pakkoliitosten aikaansaaminen. Ministeri Korhonen ilmoitti odottavansa suurella mielenkiinnolla sitä aloitetta, jolla eduskunnassa käynnistetään keskustelu kuntien pakkoliitoksista säätävästä laista. Kansanedustajat vakuuttivat ymmärtävänsä kuntien huolen asemansa heikentymisestä rakennemuutoksissa, mutta näkivät kuitenkin kuntien johtoportaan syyllisinä kuntien yhteistyön ongelmiin. Anne Huotari (vas.) pohti puheenvuorossaan kuntien voimakasta identiteettiä ja egosentrisyyttä, joka tekee kaikesta yhdenmiskehityksestä mahdottoman. Samoilla linjoilla oli kokoomuksen Esko Kurvinen todessaan, että kunnissa tulee ymmärtää rakennemuutoksen välttämättömyys ja sitä kautta yhteistyön tarpeellisuus.

”[S]eutuyhteistyökokeilulaki onkin kuntien kypsyyskoe yhteistyön onnistumiselle.”

(Esko Kurvinen/kok.)

Vasemmistoliiton Anne Huotari huomautti, että on vältettävä tilanteita, joissa kunnat tekevät päätöksiä vain omasta näkökulmastaan. Yhteistoiminta on välttämätöntä esi-

merkiksi asukasluvultaan pienenevien kuntien alueilla, kun esimerkiksi koulutoimi on yhdistettävä.

Opposition puheenvuoroissa kuntapäätäjii syytettiin myös yhdestä suusta. Keskustan edustajan Timo E. Korvan mukaan kunnilla on mahdollisuuksia yhteistyöhön kuntalain puitteissa. Yhteistyökyvyn esteenä on kuntien haluttomuus ja tahdonpuute aikaansaada toimivaa yhteistyötä. Korvan mukaan kunnilla ei ole ollut kyllin voimakasta yhteistyön perinnettä, jotta yhteistyön merkitys muuttuneessa kuntarakenteen ongelmatilanteessa olisi ymmärretty. Kuitenkin kunnat ovat toimineet yhteistyössä monilla aloilla juuri kuntalain mukaisesti. Keskustan Jukka Vihriälä oli samalla kannalla. Yhteistyömahdollisuuksien hyödyntäminen on ollut kunnista itsestään kiinni. Kuntien yhteistyökyvyttömyyden taustalla vaikuttaa Vihriälänkin mukaan yhteistyötradition puute. Vihreiden kansanedustajan Tuija Braxin mukaan kuntien yhteistyöhaluttomuus on johtanut siihen, ettei yhteistyötä saada aikaan valtio on tukitoimenpiteistä huolimatta.

Kokoomuksen Esko Kurvinen huomautti, että kuntien olisi suotavaa nähdä se selkeä hyöty ja tarve, mikä seutuyhteistyöllä kuten kuntien muullakin yhteistyöllä 448:n kunnan maassamme vallitsee, jotta palvelut pystyttäisiin turvaamaan nykyisellä laajuudellaan ja kattavuudellaan. Samalla kannalla oli keskustan Matti Väistö. Väistö jaksoi kuitenkin uskoa kuntien yhteistyökykyihin. Hänen näkemyksensä mukaan kunnissa ollaan valmiita laajaan yhteistyöhön. Kuntien kiinnostus hallinnon uudistuksiin on heräteltävissä, kunhan asiat esitetään oikealla tavalla, niistä keskustellaan ja kuntia kannustetaan.

Yleisesti kuntien haluttomuus nähdään yhteistyön kehittämisen jarruna. Keskusteluista käy kuitenkin ilmeiseksi, että ilman valtion tukea ja kannustavia toimenpiteitä seutuyhteistyö sen enempää kuin muutkaan yhteistyömuodot eivät saa kuntia yhteistoiminnan tielle. Kansanedustajat haluavat tarjota kunnille porkkanoita keppien sijaan, sillä pakko-liitoksiin ei haluta mennä, mutta ilman valtion rahallista tukea kunnat eivät vapaaehtoisestikaan näytä laajapohjaiseen yhteistyöhön hakeutuvan. Kuntien yhteistyöhaluttomuus kulminoituu kysymykseen siitä, ovatko kunnat valmiita luovuttamaan päätösvaltaansa muille toimijoille maakunta- tai seutukuntatasolla.

5.4.2.3. Kuntien itsehallinnon merkitys

Itsehallinnon turvaaminen kunnallista päätöksentekoa uudelleenjakavassa kokeilussa nousi keskeiseksi kysymykseksi, sillä kunnallinen itsehallinto koetaan vahvasti kansanvaltaisuuden perustaksi. Tämän tunnepitoisimman sisältöluokan keskeinen dilemma on

se, miten kuntarakenteen paineiden alla voidaan ylläpitää itsehallinto nykyisellä tasolla. Kansalaisosallistumisen ja lähidemokratian näkökulmasta kunnallinen itsehallinto puoltaa paikkaansa. Mutta palvelutuotannon todellisuudessa on löydettävä kompromissi kuntien itsellisyyden ja kuntien eriasteisen yhteenliittymisen välillä. Kokoomuksen Pekka Ravi ei pitänyt seutukuntayhteistyötä uhkana kunnalliselle itsehallinnolle. Kuntien perustehtävä on palveluiden tuottaminen:

”Jos ajatellaan kuntien perustehtävää, niin minun käsittääkseni se tänä päivänä on palveluiden kuntalaisille järjestämisestä huolehtimista hyvin suurelta osin. Kunnat ovat nimenomaan palvelutuotanto-organisaatioita. Tämän tavoitteen täyttäminen tänä päivänä onnistuu monesti parhaiten kuntien seudullisella yhteistoiminnalla. [...] Kyseessä ei siis ole mikään vallankaappausyritys kunnallista itsehallintoa vastaan.”

(Pekka Ravi/kok.)

Kuntien vapaaehtoinen sitoutuminen kokeiluun ja kokeilun tekeminen seutukuntien omista lähtökohdista ja ehdotuksista lähtien turvaa osaltaan itsehallinnon kunnioittamista.

Keskustan edustaja Timo E. Korva piti nykyisen kuntarakenteen itseisarvoistamista ongelmana. Kuntien on kyettävä pohtimaan markkinointinäkökulmasta kuntansa asemaa, eikä takertua nykyiseen asemaansa. Hallituksen puolelta samanlaisia ajatuksia esitti Vasemmistoliiton edustaja Anne Huotari, joka kritisoi kunnallisen itsehallinnon nostamista itseisarvoksi. Kunnallisen itsehallinnon itseisarvoistaminen merkitsee pahimmillaan kuntayhteistyön tekemistä mahdottomaksi. Anne Huotarin mielestä kuntalain mukaisten kuntayhteistyömuotojen soveltaminen on ollut vähäistä siksi, että kunnissa painotetaan itsehallinnon merkitystä järkevän, palvelutuotannon joustavuuden ja toimivuuden mahdollistavien yhteistoimintamuotojen sijaan.

”Kenelle se kuntien itsehallinto on tärkeä. Onko se niille ihmisille, jotka tarvitsevat palveluja, onko se veronmaksajille, joiden edun mukaisesti pitäisi arvioida sitä, miten järkevästi palvelut tuotetaan vai onko se niille johtaville virkamiehille, jotka pelkäävät ehkä oman asemansa menettämistä? Ketä tämä kuntien itsehallinto niin pitkälle vietyinä, että esimerkiksi sen vuoksi ei voisi mennä pitkälle meneviin yhteistyömuotoihin, palvelee?” (Anne Huotari/vas.)

Sisältöluokan arvolataus ilmenee hyvin keskustan edustajien puheenvuoroissa. Niissä puolustettiin kunnallisen kansanvallan merkitystä, jota itsehallinnon arvon kyseenalais-

tamisen nähtiin uhkaavan. Edelleen kunnallista itsehallintoa puolustettiin keskustan puheenvuorossa niin arvokkaana ja keskeisenä osana suomalaista demokratiaa, ettei sitä voida pakkokeinoin ryhtyä muokkaamaan. Jukka Vihriälän (kesk) mukaan itsehallinto on suomalaisessa poliittisessa kulttuurissa niin tärkeää, ettei sitä voida pakolla ryhtyä muuttamaan. Porkkanalakien avulla vapaaehtoista yhteistyötä on helpompi kehittää. Timo E. Korvan (kesk) ja Matti Väistön (kesk) mukaan kuntien merkityksestä puhuttaessa tulee huomioida, ettei kuntien hallintoa tule yksioikoisesti tuomita turhaksi ja liian ras-kaaksi. Parjatut kunnanjohtajat toimivat pienissä kunnissa tarpeellisina yleismiehinä.

Keskustelussa esitettiin kritiikkiä muun muassa toteamalla, että kunnallisesta itsehallin-nosta kiinnipitäminen sen oletetun itseisarvon vuoksi ei palvele kuntalaisia. Ministeri Korhonen totesi, että jos kunnallishallinto ei nykyisten henkilöstöresurssiensa avulla pysty itse kohdentamaan valtionosuuksia tärkeimpiin kohteisiinsa, vaan on vaadittava korvamerkittyä rahaa, on syytä kyseenalaistaa kunnallishallinnon merkitys sellaisenaan. Seutukuntien rakennetta käsiteltäessä SDP:n Esa Lahtela totesi menestyvien alueiden kehittäneen toimintaansa nimenomaan seutukunnittain. Kuitenkin se, että menestyvät alueet pystyvät toimimaan seutukunnittain ei merkitse, että seutuyhteistyö sujuisi vai-vattomasti myös perifeerisemmillä alueilla. Ajatuksen taustalla on oletus, että menes-tyksen myötä yhteistyötä on helpompi tehdä.

Keskustan edustaja Matti Väistö ja ministeri Korhonen kantoivat huolta kansalaisten sopeutumisesta kuntarakenteiden muutoksiin. Näissä puheenvuoroissa vaadittiin myös osallistumisen kehittämistä. Ministeri Korhosen mukaan nykyinen kuntarakenne ei mahdollista kuntalaisten osallistumista eikä vuoropuhelua päättäjien ja kuntalaisten vä-lillä. Seutukuntayhteistyökokeilun peruslähtökohtana oli Matti Väistön mielestä pidet-tävä vapaaehtoisuutta ja kuntalaisten omaa tahtoa, kuntalaisten itsehallintoa ja kansan-valtaa. Sekä hallituksen että opposition puheenvuoroissa demokratian ja osallistumisen nähtiin toteutuvan kunnallisen itsehallinnon kautta. Nimenomaan kunnallisen itsehallin-non kunnioittaminen on avain kuntalaisten toiminnan aktivoimisessa. Silti kuntalaisten aseman ja oikeuksien turvaamisen sijaan pohdittiin enemmän kunnanjohtajien tarpeelli-suutta. Kansalaisosallistumisen tai lähidemokratian muotojen kehittäminen ei seutuyh-teistyökeskustelussa noussut juurikaan esille.

5.4.2.4. Maakuntahallinto seutukuntahallinnon sijasta?

Maakunta-seutukunta problematiikka nousi yleiskeskustelussa esille viittauksissa Kainuun hallintokokeiluun. Pääsääntöisesti seutuyhteistyö ja maakuntatason yhteistyö nähtiin vaihtoehtoisina kuntien palveluiden tuottamisen organisoinnissa. Yhtä mieltä oltiin siinä, että palveluiden tuottamista koskevia päätöksiä tulisi tarkastella kuntatasoa laajemmin.

Kokoomuksen Ilkka Kanerva kritisoi Kainuun mallia sen byrokraattisuudesta. Kanervan mukaan Kainuun mallista on luotava demokraattisempi väliportaanhallinto kuin mitä siitä ollaan oltu luomassa. Kanerva kritisoi maakuntahallintoa kysyen, miten palvelutuotanto saadaan toimivaksi maakuntatasolla, kun se ei Kainuussa toimi seututasollakaan. Lisäksi Ilkka Kanerva kritisoi maakuntahallinnon moniportaista toimielinmallia, joka lisää byrokratiaa entisestään. Kanervan mukaan maakuntataso on kuitenkin seutukuntatasoa parempi taso kuntien yhteisessä päätöksenteossa.

Maakuntatasoa puoltavissa kommentteissa kannettiin myös huolta hallinnon moniportaistumisesta. Siksi seutukuntia ei tule vahvistaa siten, että niille annettaisiin valtionhallinnon päätösvaltaa. Seutukuntien sijaan maakuntahallinto on toimivampi aluehallinnon organisaatio jo pitkän maakuntayhteistyötradition vuoksi. Vasemmistoliiton Anne Huotari piti palveluiden tehokkaan ja kattavan tuottamisen edellytyksenä maakuntatason ja kuntatason yhteistyötä ja kannatti kuntien tehtävien siirtämistä maakuntahallinnolle. Samaan viittasi keskustan Jukka Vihriälä todetessaan, että maakuntaliittoja tulee vahvistaa ja valtion keskushallinnon tehtäviä siirtää maakuntahallinnolle. Maakunta- ja kuntatasoa tulee kehittää väliportaanhallinnon toimijoina keskushallinnon tehtäviä hajautettaessa. Kolmantena organisaationa tulee kehittää TE-keskuksia.

Keskustan edustajan Matti Väistön mielestä seutukuntien kehittäminen ei saa viedä maakuntahallinnolta voimavaroja. Seutukuntia tulee kehittää kunkin seudun omien yksilöllisten tarpeiden mukaisiksi, eikä kokeilulla voida siksi tähdätä tiettyjen kaikkialle seutukuntahallintoon sovellettavien hallintomallien vakiinnuttamiseen. Seutuyhteistyötä voidaan kehittää esimerkiksi seutukunta-kuntayhtymien muodossa, mutta maakuntia haastavaa hallintomallia niistä ei tule kehittää. Tästä näkökannasta tarkastellen seutuyhteistyökokeilulta odotetaan hallintomallien sijaan esimerkkejä sovellettavista toimintamalleista.

Keskustelun lopussa hallitus-oppositio näkökulma nousi selvästi esille. Se jäi tosin kiistelyksi siitä, onko hallituspuolue SDP vai oppositiopuolue keskusta toiminut maakunnissa tehokkaasti tai jarrumiehinä paikallishallinnon uudistusprosesseissa.

Yhteenvedona voidaan todeta, että maakuntahallintoa voimakkaimmin puoltaneiden Vasemmistoliiton ja keskustan edustajien mukaan keskushallinnon hajauttaminen ja päätösvallan siirtäminen paikalliselle tasolle tulee toteuttaa maakunta- ja kuntatasolla. Kuitenkin samanaikaisesti epäillään kansanvallan toteutumista laajalla maakunnan tasolla. Kunta on kansanvallan keskusorgaani, mutta kunta ei toisaalta pysty tehtäviään yksin hoitamaan. Vaaditaan kuntatason tärkeyden tunnustamista mutta samalla todetaan ettei kunnasta enää sellaisenaan ole vastaamaan siihen kohdistuneita odotuksia. Yhteistyö ja kuntien liitokset ovat ratkaisu, mutta toisaalta kuntien liitoksiin ei haluta ryhtyä laajassa skaalassa pakotteiden avulla. Yhteistyön tulisi olla kuntatasolla organisoitua ja päätöksentekovallan jakautua edelleen jokaiselle kunnalle yhtäläisesti. Seutukunnat nähdään hyödyllisinä yhteistyön organeina, mutta niille ei haluta antaa hallinnollista asemaa. Se taas johtaa seutukuntien merkityksen minimointiin ja kiinnostuksen hupeemiseen.

5.4.3. Johtopäätökset: seutuyhteistyötä tulee kehittää toimintamallina

Seutukuntien yhteistyön kehittäminen on niin hallitus- kuin oppositiopuolueiden edustajien mielestä hyväksyttävää, kunhan seutukunnista ei pyritä luomaan uutta hallintoporasta. Seutu-kokeilua kannatettiin laajasti, vaikka yleiskeskustelussa etenkin hallituspuolueista kokoomuksen edustajat ja oppositiopuolueista vihreiden ja keskustan edustajat kritisoivat hanketta. Kokoomuksen kritiikki kohdistui hankkeen suppeuteen, eli kokeiluseutukunnille olisi pitänyt antaa enemmän päätösvaltaa. Kuitenkin yhteenvedona hallituspuolueiden kanta oli se, ettei seutukunnista tule muodostaa uutta hallintoa, eikä luovuttaa sille valtion päätösvaltaa. Seutukuntayhteistyökokeilun kautta on nyt etsittäviä uusia toimintamalleja, jotka eivät sido kuntia hallinnollisesti. Oppositioapuolue keskustan edustajien vahvin kritiikki seutuyhteistyön kehittämisen tarpeettomuudelle oli olemassa olevat kuntalaissa säädetyt yhteistyömahdollisuudet, joita kunnat eivät itsekeskeisyydessään ole osanneet hyödyntää. Kritiikistä huolimatta hanketta kannatettiin ja pidettiin tärkeänä selvittää tämäkin mahdollisuus etsittäessä ratkaisuja vaikeaan kuntarakenneongelmaan.

Kuntarakenteen ongelmista oltiin yhtä mieltä yli puoluerajojen. Keskushallinnon hajauttaminen ja tehtävien siirto alemmalle tasolle lähemmäs kansalaisia nähtiin välttämättömänä niin hallituksen kuin oppositionkin riveissä. Keinojen suhteen vallitsi erimielisyyttä puolueiden sisälläkin. Keskusta profiloitui vahvasti maakuntahallinnon puolesta puhujana. SDP:n ja kokoomuksen edustajat puhuivat tässä enemmän seutukuntien puolesta. Keskustan edustajat puhuivat voimakkaasti myös porkkanarahojen lisäämisen puolesta kritisoiden hallitusta siitä, ettei valtiolta ole herunut kannustinrahoja kuntien yhteistoiminnalle.

Kansanedustajat näyttävät olevan hyvin yksimielisiä siitä, että kuntapäätäjien haluttomuus tehdä yhteistyötä on suurin este kuntarakenteen ongelmien ratkaisulle. Kuitenkin monet edustajista sanovat tuntevansa ongelman, koska ovat mukana kuntatason päätöksenteossa, eli ovat siis itse osa ongelmaa. Eri puolueiden edustajien puheissa kuntien omanarvontunto ja kyvyttömyys nähdä yhteistyön hyödyt nousevat kritiikin kohteeksi. Esimerkiksi kokoomuksen Pekka Ravi totesi kuntien olevan nykyään palvelutuottajia, joille yhteistyö toisi suuria etuja. Vasemmistoliiton Anne Huotari kyseenalaisti rohkeasti kuntien itsehallinnon merkityksen. Keskustan edustajissa oli valtavirrasta poikkeaviakin näkemyksiä, mutta pääasiassa kuntien itsehallinto nähtiin keskustan puheenvuoroissa koskemattomuuden suojaa nauttivana arvona, johon ei tule kajota millään tavalla. Kuntien päätösvallan osittainkin luovuttaminen seutukunnille oli monien keskustan edustajien mielestä hengetön ajatus. Kuntien asema lähellä kansalaisia olevana palvelujen tarjoajana nähtiin korvaamattomana.

Maakuntahallinnon vahvistamisen puolesta puhuttiin etenkin keskustan ja Vasemmistoliiton puheenvuoroissa. Kokoomuksen edustaja Ilkka Kanerva tyrmäsi sekä Seutuhankeen että Kainuun hallintokokeilun, mutta asetti niistä etusijalle maakuntahallinnon kehittämisen. Muissa kokoomuksen puheenvuoroissa seutukuntayhteistyön kehittämistä kannatettiin selkeästi. SDP:n puheenvuoroissa maakuntahallinto ei noussut erityisasemaan, vaan kuntien yhteistyö missä muodossa tahansa nähtiin välttämättömäksi ja kannatettavaksi.

Sisältöluokittain tarkasteltuna puolueiden asennoitumisessa on siis havaittavissa eroja, vaikka seutukuntayhteistyöhön sinänsä suhtaudutaan myönteisesti. Puolueittain puheenvuoroissa käsiteltyjä aiheita tarkasteltaessa hallituspuolueista kokoomuksen korostamat asiat olivat kuntien päätösvaltaan ja tehtäviin liittyviä, seutukuntien ja maakunnan yhteistyötä käsitteleviä sekä aluekehitystä koskevia. SDP:n puheenvuorot käsitelivät kun-

tien rakenneongelmia, seutujen erilaisuutta ja yhteisöveron jakoa. Vasemmistoliiton huomio kiinnittyi kuntien yhteistyöhaluttomuuteen, rakenneongelmiin, Kainuun hallintomallin esiintuomiseen ja yhteisöveron jakamiseen. Oppositiota vahvimmin edustanut keskusta korosti puheenvuoroissa kuntien päätösvaltakysymystä, itsehallintoa, rakenneongelmia, demokratian kehittämistä ja osallistumista, seutu- ja maakuntien yhteistyötä ja kuntien eriarvoisuutta. Vihreät korostivat kuntien yhteistyöhaluttomuutta, byrokratiaongelmaa, kuntien rakenneongelmia ja pääkaupunkiseudun erityisyyttä.

Demokratianäkökulmasta kansanedustajien puheenvuoroissa keskeisimmin esille nousee kunnallisen itsehallinnon merkityksen korostaminen. Kansanvallan perustana ymmärrettävää itsehallintoa ei haluta heikentää millään tavalla. Keskushallintoon kohdistuva muutospaine hallinnon hajauttamiseksi alue- ja paikallistasolle on osa tätä keskustelua. Kansanedustajat nostivat yllättäen keskustelun keskiöön kunnan johtoportaan aseman. Virkamiehistöä ollaan selvästi valmiita vähentämään hallinnon kaikilta tasoilta. Toisaalta se, että kuntien hallintoa halutaan vähemmän virkamiesjohtoiseksi voidaan tulkita demokratian aseman parantamiseksi: jos valtuustoille seututasolla kuten myös kuntatasolla annettaisiin suuremmat valtuudet kunnanjohtajien toimiessa suppeammalla tehtäväkentällä useamman kunnan alueella, kansan valitseman edustuksellisen elimen, ja ehkä jopa suoran demokratian keinoin tapahtuvan vaikuttamisen mahdollisuudet voisivat lisääntyä.

Seutuyhteistyön hyöty nähtiin enemmistössä puheenvuoroista toimintamalleja luovana kokeiluna, eikä sillä tule edes pyrkiä saamaan kokemusta seutuhallintomalleista. Siten sen demokratiaulottuvuus jäisi varsin vähäiseksi. Puheenvuoroissa oli toisaalta myös niitä kannanottoja, jotka puolsivat vahvasti seutuyhteistyön kehittämistä kansalaisten lähellä toimivana hallintona. Kuitenkin tuotaessa keskusteluun maakuntahallintoelementti puheenvuorot muuttuivat sitä kannattaviksi. Seutuyhteistyökokeilu on periaatteessa kannatettava, mutta siltä ei odoteta onnistumista.

Keskustelua leimasi jonkinasteinen päättämättömyys siitä, miten seutuyhteistyöhön tulisi suhtautua: kärjistäen voidaan sanoa, että nykyisen kuntarakenteen kestävämmä on yhtä selviö kaikille puhujille kuin on kunnan itsehallinnon säilyttämisen ehdottomuuskin. Tilanne on vaikea, sillä toimiva kuntarakenne edellyttäisi muutoksia nykyisen kuntarakenteen perustassa, mutta samalla sen perustavanlaatuisia piirteitä ei saisi muuttaa. Silti vain muutamat puhujat, erityisesti kokoomuksen edustajat, viittasivat mahdollisuuden etsiä tähän ongelmaan ratkaisua seutuyhteistyökokeilun kautta. Maakuntatasoa

pidetään toimivampana vaihtoehtona etenkin keskustassa, mutta sen todetaan olevan kaukana kansalaisista ja samalla etäinen ja mielenkiintoa herättämätön hallinnon muoto. Seutuyhteistyötä ei haluta tai uskalleta kokeilla, sillä sen pelätään tuovan uutta byrokraatia ja toimivan siten haetun tarkoituksensa vastaisesti.

Kansalaisten asemaan huomiota kiinnitettiin lähinnä palvelutuotannon turvaamisesta puhuttaessa. Seutuyhteistyön mahdollisuuksia kansalaisia lähellä olevana hallinnon tasona pohdittiin edes nimellisesti vain muutamissa SDP:n ja keskustan puheenvuoroissa. Vaikka maakuntataso nähdään vielä seutukuntatasoakin etäisempänä ja vieraampana hallinnon tasona kansalaisten näkökulmasta, sen ajatellaan toimivan paremmin alue- ja paikallishallinnon organisaationa. Ehkä suurin ongelma seutukuntahallinnon kannalta on juuri sen lyhyemmät perinteet: maakuntataso mielletään vanhana ja toimivana hallinnontasona eikä sitä osata ajatella korvattavan uudella seutukuntahallinnolla. Trendi hallinnon keventämiseksi ja byrokratian vähentämiseksi merkitsee, että nyt ajankohtainen seutukuntahallinto onkin toisaalta esillä väärään aikaan, tarjoten monien näkökulmasta ainoastaan uutta hallinnontasoa ja väliporrasta hallinnolle.

5.5. Kainuun hallintomallin eduskuntakeskustelut

Kainuun hallintokokeilun lakiesitystä koskevassa lähetekeskusteluissa eniten puheenvuoroja käyttivät keskustan edustajat (6 puheenvuoroa). Vasemmistoliiton ja kristillisdemokraattien edustajat käyttivät neljä, SDP:n ja kokoomuksen edustajat kolme, vihreiden edustajat yhden ja ministeri Korhonen kaksi puheenvuoroa. Lähetekeskustelussa kokeiluun suhtauduttiin myönteisesti. Keskeisimmät sisältöluokittaiset teemat olivat keskushallinnon hajautus ja sen tehtävien siirto maakunnille sekä maakuntahallinnon kehittäminen demokraattiseksi kansalaisia palvelevaksi hallinnoksi.

Ensimmäisen käsittelyn yleiskeskustelussa keskustan edustajat olivat jälleen aktiivisimpia (12 puheenvuoroa). Vasemmistoliiton edustajat käyttivät kahdeksan, SDP:n edustajat seitsemän, vihreiden edustajat neljä, kristillisdemokraattien edustajat kaksi ja kokoomuksen edustajat yhden puheenvuoron. Yleiskeskustelussa muut kysymykset jäivät lukiokeskustelun varjoon. Yleiskeskustelu oli pääosin väittelyä siitä, tulisiko lukiot liittää mukaan kokeiluun vai ei. Maakuntahallinnon kehittämisen tarpeellisuudesta eri puolueiden kansanedustajat vaikuttavat olevan pitkälle yhtä mieltä.

5.5.1. Lähetekeskustelu

5.5.1.1. Hallintokokeilun hyöty ja tarpeellisuus

Lähetekeskustelussa (23.10.2002) suhtautuminen Kainuun hallintomallin lakiesitykseen oli kaiken kaikkiaan varsin myönteistä. Hallituspuolueen edustajat ylistivät hanketta yhtenäisesti. Vasemmistoliiton Anne Huotarin mielestä kokeilulla tehdään aluepolitiikan historiaa. Kokoomuksen Esko Kurvisen mielestä hanke on kannatettava, sillä se edistää maakunnan asukkaiden hyvinvointia ja aluekehitystä. Hanke on kyllin laajamittainen ja kestoltaan kyllin pitkä, jotta tuloksia voidaan saada aikaan. Kokeilusta saadaan arvokasta kokemusta muitakin maakuntia ajatellen. SDP:n Arto Seppälän mukaan Kainuun hallintokokeilu on hallituksen innovatiivisen politiikan luonnollinen jatke. SDP:n Kalevi Olin piti kokeilua erittäin merkittävänä. Olinin mukaan aluepolitiikka ei ole Suomessa toiminut alueiden erilaisuuden takia. Esimerkiksi suurlääniuudistus ei ole tuonut odotusten mukaista vauhtia aluepolitiikkaan. Kokoomuksen edustaja Anne Holmlund piti kokeilua tarpeellisena, vaikka hänen mukaansa

”[E]rilaiset kokeilut ja projektit ovat nykyisin enemmänkin sääntö kuin poikkeus eduskunnan lainsäädäntövallassa.” (Anne Holmlund/kok.)

Opposition edustajat, etenkin Kainuusta tuleva Paula Lehtomäki (kesk) kannattivat kokeilua. Antti Rantakankaan (kesk) mukaan kokeilussa yhdistetään tehokkaasti byrokratian pilkkomaa erillisrahoitusta yhteen. Keskustan edustaja Jukka Vihriälä piti esitystä historiallisena. Vihriälän mukaan esitys on maakuntien itsehallinnon kannalta ensimmäinen merkittävä laki, joka eduskunnassa on käsitelty. Vihriälän mukaan keskustapuolueen pitkä linja on ollut maakuntien vahvistaminen ja vallan siirtäminen maakuntiin lähelle kansalaisia.

Muutkin oppositiopuolueet tukivat kokeilua. Kristillisdemokraattien edustajat Leea Hiltunen ja Marja-Leena Kemppainen pitivät kokeilua merkittävänä hankkeena. Kemppainen tosin ilmoitti suhtautuvansa kokeiluihin varauksellisesti, sillä hänen mukaansa kokeilujen tulokset ovat olleet yleensä huonoja.

Vihreänliiton edustaja Erkki Pulliainen piti kokeilua hyvänä. Hänen kommenttinsa kuvastaa hyvin lakiehdotuksen historialliseksiin nimettyä henkeä ja kokeilun kannattajien odotuksia:

”Tämä on vallankumouksellinen lakiesitys täydellisesti. Sehän tarkoittaa sitä, että sellaisena kuin se nyt tähän on kirjattu, vuoden 2012 jälkeen ei paluuta entiseen ole, ei missään nimessä. Tässähän ollaan astumassa aivan toiseen ulottuvuuteen ja se askel on syytä ehdottomasti ottaa.” (Erkki Pulliainen/vihr.)

5.5.1.2. Keskushallinnon hajautus maakuntien hyväksi, kuntien kustannuksella?

Hallitus- ja oppositiopuolueet olivat yksimielisiä keskushallinnon hajautuksen tärkeydestä. Hallituspuolueissa vakuuteltiin, ettei kuntien asema heikkene maakuntia vahvistettaessa. Oppositioapuolueen keskustan kansanedustajat pohtivat myös kuntien roolin tärkeyttä yhtyen hallituspuolueiden edustajien kommentteihin siitä, ettei kuntien pidä oman asemansa pönkittämiseksi ryhtyä jarruttamaan kehitystä kohti vahvempaa maakuntahallintoa.

SDP:n Arto Seppälän mukaan kokeilussa siirtyy päätösvaltaa oikealla tavalla keskushallinnolta maakuntatasolle. Demokraattisesti valittavasta maakuntavaltuustosta tulee päätöksenteon keskeinen elin. Arto Seppälän mukaan Kainuun hallintomallilla turvataan kansalaisille tasa-arvoisesti palvelut riippumatta asuinkunnasta. Kokeilu tuo maakuntatasolle siltä puuttuvan kansanvaltaisen päätöksenteon.

Kokoomuksen Esko Kurvisen mielestä kuntien ei tarvitse pelätä asemansa puolesta, vaikka maakuntatasolla päätetäänkin osasta kunnille aiemmin kuuluneista asioista. Kokeilua kohtaan esiintyneelle vastarinnalle ei ole Esko Kurvisen mielestä perusteita sen enempää Kainuussa kuin ministeriöissäkään. Kurvisen mielestä maakunnassa vallitsevat asenteet ja yhteistyöhalu ratkaisevat, millaisia tuloksia kokeilusta saadaan. Kuntien on pystyttävä luopumaan reviirijattelustaan.

”Päätöksentekovallan hajauttamista en koe niinkään ongelmana vaan pikemminkin mahdollisuutena käsitellä asioita laajemmin ja objektiivisemmasta näkökulmasta. Liiallinen nurkkakuntaisuus voi helposti jumittaa halut pyrkiä niin sanottuun yhteiseen hyvään tai yhteiseen päämäärään.” (Esko Kurvinen/kok.)

Kokoomuksen edustaja Anne Holmlund piti hyvänä, että kokeilussa siirretään keskushallinnon päätösvaltaa maakunnille. Holmlund toivoi, että myös muualla maakunnille uskallettaisiin siirtää keskushallinnon päätösvaltaa.

Vasemmistoliiton edustaja Anne Huotari sanoi ymmärtävänsä pienten kuntien huolen, kun ne pelkäävät kaiken vallan keskittyvän Kajaaniin reuna-alueiden menettäessä päätösvaltansa. Anne Huotarin mukaan kuntaliitokset ovat edelleen mahdollisia Kainuussa, mikäli ne nähdään tarpeellisina kuntien tehtävien siirtyessä osin maakuntahallitukselle.

Keskustan Paula Lehtomäki piti keskushallinnon hajautusta ja sen tehtävien siirtoa maakunnille hyvänä ja kauan odotettuna kehityksenä. Keskushallinto on pitänyt tiukasti kiinni määräysvallastaan ja sektoriministeriöiden haluttomuus tukea tätä kehitystä on jarruttanut maakuntahallinnon vahvistamista. Ministeriöissä tulisi katsoa asioita alueiden näkökulmasta isompina kokonaisuuksina. Lääninhallitusten tehtäviä tulisi siirtää Lehtomäen mukaan maakunnille. Maakuntahallinto tarkoittaa Paula Lehtomäen mukaan valtionhallinnon tehtävien maakunnallistamista, ei kuntien yhteennivomista. Kuntien tehtävien siirtoa on Lehtomäen mukaan vastustettu laajasti valmisteluvaiheessa.

”Vastuun ja vallan pitäisi hallinnossakin kulkea käsi kädessä. Tällä hetkellä ne eivät kulje. Aluekehittämisen vastuu on nyt tosiasiallisesti siirtynyt meillä pääasiassa maakuntiin. Valta sen sijaan on tähän saakka pysytetty keskushallinnon sektoriministeriöissä. Nyt valtaa siirtyy aimo annos vastuun luo.” (Paula Lehtomäki/kesk)

Keskustan edustajat pohtivat kuntien roolia. Lehtomäki piti tärkeänä, että kuntien poliittiset päättäjät pystyvät irtautumaan nurkkakuntaisuudesta ja kykenevät ajattelemaan maakuntatasolla. Hannu Aho (kesk.) epäili, että kokeilu tulee käytännön syistä keskittymään Kajaaniin pienten kuntien kustannuksella. Pienten kuntien ei tule kuitenkaan joutua maksumiehen asemaan. Mika Lintilän (kesk.) mukaan palveluiden läheisyyden ja turvaamisen takaamiseksi kuntien rooli tulee edelleen olemaan keskeinen, vaikka päätösvaltaa siirtyykin maakuntatasolle. Vaikka kuntien asema mietityttää, keskustan edustajien voidaan sanoa yhtyneen Vihriälän näkemykseen:

”Kyllähän tämän kokeilun tarkoituksena on nimenomaan, että hallinto tältä osin uudistuu. Saattaa olla, että vuonna 2012 tehdään jonkunlainen toinen järjestelmä niiden kokemusten perusteella, mutta kyllä ymmärrän näin, että ei meidän tarvitse palata – käytän taas vanhaa sanontaa – tsarinaikaiseen hallintojärjestelmään – vaan nyt katsottava eteenpäin.” (Jukka Vihriälä/kesk.)

Kristillisdemokraattien edustaja Leea Hiltunen peräsi vallan ja vastuun kohtaantumista alueilla. Nykyinen aluepolitiikka ei hänen mukaansa palvele kuntien eikä kuntalaisten tarpeita. Hiltunen esitti, että hallituksen on tarjottava Kainuun lisäksi muillekin alueille

porkkanarahoja, jotta aluekehitys etenisi tasapainoisesti. Hiltunen ilmaisi huolensa myös ministeriöiden vastahankaisuudesta kokeilua kohtaan.

”Siinä mielessä siellä [alueilla] ei ole tällä hetkellä riittävästi välineitä, ei eväitä ei valtaa, ei voida puhua itsehallinnosta. Toivottavasti tämä kokeilu tuo nyt siihen vastauksen, miten parhaimmillaan voidaan alueilla liittää toimintoja ja toimia yksituumaisesti yli kuntarajojen.” (Leea Hiltunen/kd.)

Vihreiden edustaja Erkki Pulliainen huomautti, että maakuntatason rinnalla tarvitaan seudullisen päätöksenteon kehittämistä, mainiten Oulun seudun tarpeen. Tärkeää on, että maakuntahallinnon toimielimiin valitaan henkilöt suorilla vaaleilla.

5.5.1.3. Tavoitteena demokraattisen hallinnon kehittäminen

Vasemmistoliiton edustaja Anne Huotari puhui kuntien aseman heikentymisen uhasta, mutta huomautti, ettei se ole pelkkä uhka, vaan mahdollisuus luoda uutta demokraattista käytäntöä maakuntatasolla. Huotari toivoi porkkanarahojen kannustavan Kainuussa eri toimijoita yhteistyöhön. Porkkanarahojen puolesta puhui myös Unto Valpas (vas). Niillä tulisi tukea kuntaliitoksia. Valpas toi esiin myös maakuntavaltuuston vaalia tärkeyden.

Kalevi Olinin (sd.) mukaan lääninhallituksissa vallitsevaa demokratiavajetta on mahdollista korjata maakuntahallinnon kautta. Olinin mukaan ympäri Suomen maakuntataso näyttää olevan toimiva hallinnontaso, jonka ympärille toimintoja kootaan erilaisilla alueilla. Olinin näkemys oli, että Suomessa kuljetaan kohti ”liittotasavaltakaltaista” kehitystä, jossa kuntien ja maakuntien tehtäviä yhdistetään ja maakunnille annetaan itsehallinnollinen asema. Demokratiaulottuvuus tulee toteutumaan vaaleilla valittavan maakuntavaltuuston kautta.

Keskustan Paula Lehtomäki piti maakuntavaltuustonvaaleja tärkeänä kansalaisten osallistumisen kannalta. Maakuntavaltuuston vaali pitää Lehtomäen mukaan kansalaisten vaikutusmahdollisuudet vähintäänkin entisellään. Keskustan edustajan Antti Rantakan mukaan kokeilussa toteutuu myönteisesti keskustapuolueen pitkäaikainen poliittinen tavoite lisätä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia maakuntahallinnon kautta. Keskustan edustajan Hannu Ahon mukaan kokeilussa on tärkeää, että kansalaisilla säilyy tuntuma, että he voivat vaikuttaa asioihin ja päättää niistä.

”Se [kokeilu] tulee osaltaan lieventämään Suomen keskittyneen hallinnon jäykkyyttä ja kansanvaltaistamaan sen rakenteita. Syntyvä itseohjattavuus virittää omatoimisuut-

ta ja aktivoi aluekehittämistä. Tämä ainakin on toiveeni tämän osalta.” (Mika Lintilä/kesk.)

Ministeri Korhonen korosti Kainuun hallintokokeilun perustuvan lähtökohdiltaan kuntien ja kuntalaisten omaan tahtoon. Lain valmistelutyö on tehty kansalaisten näkökulmasta, ei virkamiesten tai poliittisten päättäjien etuja ajatellen.

Kainuun alueen kansanedustajat puolsivat kokeilua voimakkaasti kritisoiden puheenvuoroissaan muun muassa pääkaupunkiseutulähtöistä ajattelumallia, joka estää osittain aluekehityshankkeiden läpivientä hallinnossa. Hallitus-oppositio –vastakkainasettelun sijaan tässä keskustelussa selkeämpi vastakkaisuus oli kokeilun puolustajien (alueelta tulevien edustajien) ja pääkaupunkiseudun edustajien välillä.

5.5.2. Ensimmäisen käsittelyn yleiskeskustelu

5.5.2.1. Pelkällä hallinnolla ei Kainuun ongelmia ratkota

Kainuun hallintokokeilun lakiesityksen ensimmäisen käsittelyn yleiskeskustelussa (10.2.2003) hallintokokeiluun suhtauduttiin edelleen myönteisesti. Tosin molemmat Kainuusta tulevat edustajat (Anne Huotari/vas. ja Paula Lehtomäki/kesk) huomauttivat hallintokokeilusta kriittisesti, ettei pelkkä hallinnon uudistaminen ratko Kainuun ongelmia. Yleiskeskustelun pääteemaksi nousi lukiokysymys, eli väittely siitä, tuleeko lukiot ottaa mukaan hallintokokeiluun maakuntahallinnon alaisuuteen, vai tuleeko ne edelleen jättää kuntien hallinnoimaksi. Tämän kiistelyn ohessa käsiteltiin muutamia muita sisältöluokiksi tässä nostettuja teemoja, mutta huomattavasti suppeammin kuin lähetekeskustelussa.

Kainuun hallintokokeilua pidettiin edelleen kannatettavana, vaikkei sitä ylistetty lähetekeskustelun mittakaavassa. Kokeilun kannatusta ei kuitenkaan asetettu kyseenalaiseksi kuten seutukuntayhteistyötä koskevan lakiesityksen yleiskeskusteluissa kävi. Muun muassa Kimmo Kiljunen (sd.) piti hallituksen esitystä arvokkaana ja merkittävänä.

”On upeata, että me uskaltaudumme kokeilemaan myöskin maakunnallista hallintomallia, mallia, joka on todettu esimerkiksi muissa Pohjoismaissa, kuten Ruotsissa, erinomaiseksi tavaksi koordinoida seudullisia asioita.” (Kimmo Kiljunen/sd.)

Vasemmistoliiton edustaja Anne Huotari kommentoi, että pelkällä hallinnon uudistamisella ei Kainuun ongelmia ratkota eikä kokeilulla myöskään poisteta kuntaliitosmahdol-

lisuutta. Kuitenkin Huotari suhtautui erittäin myönteisesti kokeiluun. Unto Valpas (vas) piti esitystä hyvänä ja piti tärkeänä, että se toteutetaan mahdollisimman nopeasti. Puutena on taloudellisen tuen vähäisyys talousongelmissa kamppailevalle Kainuulle.

Opposition edustajan Matti Väistön (kesk.) mukaan kokeilu on merkittävä ja moniulotteinen. Paula Lehtomäki (kesk) piti kokeilua erittäin merkittävänä askeleena alueellisen päätösvallan lisäämiseksi. Kokeilu on askel Euroopan unionin asettamia tavoitteita kohti, alueiden vahvistamiseksi ja alueiden oman päätösvallan lisäämiseksi.

5.5.2.2. Keskushallinnon tehtäviä demokraattiselle maakuntahallinnolle

Hallitus- ja oppositiopuolueet olivat yhtä mieltä siitä, että keskushallinnon tehtäviä tulee siirtää maakuntatasolle. SDP:n Kimmo Kiljusen mukaan Suomessa on selkeästi tarvetta siirtää päätösvaltaa valtion ja kuntien tasolta maakuntiin. Enemmistö edustajista on kuitenkin sillä kannalla, ettei kuntien tehtäviä tule siirtää maakuntatasolle. Kiljusen mukaan maakuntatason kehittäminen merkitsee haastetta läänijärjestelmälle, joka ei ole toiminut odotusten mukaisesti.

”[V]altion aluehallinto ja maakunnallinen, kunnista lähtevä aluehallinto yhtyvät ja luonteva taso tämän kaltaiselle aluehallinnolle on tietysti maakuntataso. [...] Nykyinen läänirakenne joudutaan uusimaan, purkamaan ja palaamaan oikeastaan siihen maakuntalähtöiseen läänijakoon.” (Kimmo Kiljunen/sd.)

Alueiden erilaisista tarpeista kannettiin huolta SDP:n ja keskustan edustajien puheissa. Eri hallinnon tasot soveltuisivat erilaisten tehtävien hoitamiseen. Myös seutukuntien yhteistyölle nähtiin olevan tarvetta. Kimmo Kiljunen (sd.) kiinnitti huomiota pääkaupunkiseudun tilanteeseen. Suomen ainoalla metropolialueella pääkaupunkiseudulla tarvitaan erityistoimenpiteitä seudullisen yhteistyön kehittämiseksi. Kiljunen antaisi seuduille myös joitakin valtion aluehallinnon tehtäviä.

Paula Lehtomäen (kesk) mukaan erilaisten tarpeiden takia eri puolella Suomea kaivataan hieman erilaisia kokeiluja. Erikseen tulee aluekehityksessä huomioida myös erityisasemassa oleva pääkaupunkiseutu. Lehtomäki viittasi aluehallinnon arviointiraport-

tiin¹³⁴ todeten, ettei maakuntahallinto myöskään välttämättä tule toimimaan kaikilla alueilla tehokkaasti, ja siksi myös seutukuntayhteistyötä on kehitettävä.

”Onkin varmaan luultavaa tai oletettavaa että peruspalvelujen ympärille yhteistyö kasvaa eri kokoisina ja eri näköisinä kuntaryppäinä, mutta toivon mukaan aluekehittämistehtävissä maakunnat ympäri Suomea saavat entistä enemmän myöskin todellista valtaa.” (Paula Lehtomäki/kesk)

Demokraattisen maakuntahallinnon kehittämisessä pääpaino on maakuntavaltuustolla.

”[K]ysymyksessä on myös aito ja todellinen päätösvallan ja ohjausvallan siirtäminen keskushallinnolta maakuntaan ja sen demokratisoiminen sitä kautta. että maakuntavaltuusto tulee suoralla vaalilla valittavaksi.” (Paula Lehtomäki/kesk)

Myös uusia demokratiakeinoja kaivataan. Vasemmistoliiton edustajan Anne Huotarin mielestä uusien tietotekniikkaa hyödyntävien osallistumismuotojen käyttöönottoa tulisi kokeilla Kainuussa. Huotari näkee Kainuussa mahdollisuuden tällaisten uusien demokratiamuotojen kehittämiselle, vaikka ne eivät hallituksen esitykseen kuulukaan.

Keskustan edustajan Matti Väistön mielestä kokeilu lisää maakunnan asukkaiden päätösvaltaa maakuntaa koskevien asioiden osalta merkittävästi. Keskeinen kysymys onnistumisen ja tulevan kehityksen kannalta on se, miten yhteistyö maakunnassa onnistuu.

Maakuntajohtajan valintaa ei keskusteluissa juuri kommentoitu Erkki Pulliaisen (vihr) lisäksi. Pulliaisen mielestä Kainuussa olisi pitänyt kokeilla myös maakuntapormestarin valitsemista. Ministeri Korhonen totesi olleensa samoilla linjoilla, mutta eduskunnasta puuttui tahto maakuntapormestarin kokeiluun. Pulliainen esitti toiveen, että kuntayhtymille olisi niiden merkittävän aseman vuoksi rohjettu myöntää kokeilussa verotusoikeus, koska kuntien rooli kokeilussa on vähäinen.

Yleiskeskustelussa kiisteltiin myös Anne Huotarin (vas.) väitteestä, jonka mukaan vaalien läheisyys väritti Kainuun hallintokokeilun ikävään valoon. Kainuun kokeilusta tehtiin eduskunnassa Huotarin mukaan hallitus-oppositio-kysymys. Kainuun alueen ja lähi-

¹³⁴ Iskukykyisempi Suomi – suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia – raportissa (2002, 132-133) tutkijat suosittelivat aluehallinnon uudistamista osittaisen maakunnallisen itsehallinnon perustalta. Keskeistä mallissa on maakunnallisten liittojen ja TE -keskusten yhdistäminen itsehallinnollisiksi kokonaisuuksiksi. Lääninhallitusten sijaan ja niiden pohjalta muodostetaan aluekeskuksia.

alueen edustajat eivät ole yhtäläisesti hankkeen takana, kun kysymyksestä tulee hallituksen ja opposition välinen kiista.

”Minua oikeastaan harmittaa, että näin hyvän ja positiivisen asian, kuin tämä lakiesitys Kainuulle on, vaalien läheisyys värittää aivan ikävään valoon. [...] Mielestäni tämä vaalien läheisyys on nyt aiheuttanut sen, että tästä [lukioiden kuntayhtymistä] on tullut isompi kysymys, kuin mitä se todella on ja joudumme täällä äänestämään lukioiden kuulumisesta kuntayhtymään.” (Anne Huotari/vas.)

Huotari jäi väitteensä kanssa yksin, kun eri puolueiden edustajat kiistivät sen. SDP:n edustajan Lauri Kähkösen mielestä vaalit eivät mitenkään vaikuta hallituksen esityksen käsittelyyn. Paula Lehtomäki (kesk.) kommentoi, etteivät vaalit vaikuta hallituksen esityksen käsittelyyn muutoin kuin sitä nopeuttaen. Vaalit ovat Lehtomäen mukaan tehneet Kainuun mallista sitävästoin hallitukselle arvovaltakysymyksen. Myöskään Leena Rauhala (kd) ei näe keskustelua hallitus-oppositio-kysymyksenä.

5.5.2.3. Lukiokoulutuksen maakunnallistaminen ongelmana

Kainuun hallintomallin ensimmäisen käsittelyn keskustelusta eniten luokitusyksiköitä listattiin lukioiden maakunnallistamista koskevaan sisältöluokkaan. Lukioiden mukaan ottamista maakuntahallinnon alaisuuteen puoltavissa kannanotoissa vedottiin mahdollisuuden etsiä näin uusia tapoja toteuttaa koulutuspoliittisia tavoitteita nykyistä paremmin asukkaiden hyväksi. Hallinta, yhteistyö ja koulutuksen laadun turvaaminen onnistuvat paremmin päätöksenteon siirtyessä maakuntahallinnolle. Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen yhteensovittaminen luo edellytyksiä koulutuksen kokonaisvaltaiselle kehittämiselle. Kritiikkiä esitettiin koulutuksen järjestämisen osalta viitaten muun muassa sivistysvaliokunnan lausuntoihin, jotka puoltavat aivan toisenlaista suuntaa lukiokoulutuksen kehittämiselle kuin mitä Kainuun kokeilussa ollaan tekemässä. Tätä linjaa edusti muun muassa Leena Rauhala (kd.), jonka mukaan lukiot olisi pitänyt jättää pois kokeilusta.

”Jos nyt on pantu kyläkoulut, niin pannaan pienet lukiotkin pois. Sitä en kyllä näe hyvänä.” (Leena Rauhala/kd.)

Hallituspuolueissa oli lukiokysymyksessä hajontaa. SDP:n edustaja Jukka Gustafsson puolsi hallintovaliokunnan ehdotusta, että lukiot otetaan mukaan, vaikka sivistysvaliokunnan lausunnossa toisin suositeltiin. Kokoomuksen edustaja Suvi Lindén yhtyi asian-

tuntijalausuntojen perusteella esitykseen, ettei lukioita oteta mukaan. Lauri Kähkönen (sd.) huomautti, ettei lukiokysymykseen tulisi laittaa liiaksi painoarvoa laajassa kokeilussa. Kuntien olisi kyettävä luopumaan oman edun tavoittelusta ja toistensa hengiltä kilpailemisesta, ja tukeutua yhteistyöhön. On tarkasteltava kokeilua kokonaisuutena, ja nähtävä sen hyvät puolet.

”Tämä, että paikkakunnalla on toimiva koulutusjärjestelmä, on myös aluepoliittinen ja elinkeinopoliittinen kysymys.” (Lauri Kähkönen/sd.)

Lukiokysymys tulisi Lauri Kähkösen mukaan antaa Kainuun kuntien itse päätettäväksi. Samaa mieltä oli Unto Valpas (vas) todeten, ettei lukiokysymys voi olla kovin oleellinen kokeilun kannalta. Kuntien tulisi Valppaan mielestä itse päättää lukioden mukaan ottamisesta.

Vasemmistoliiton edustajan Anne Huotarin mukaan sivistysvaliokunnan asiantuntijoina kuultiin vain niitä henkilöitä Kainuusta, jotka vastustivat lukioden ottamista mukaan kokeiluun. Huotarin mukaan Kainuussa lukioden välinen yhteistyö on syntynyt vasta kokeilun yhteisen vastustamisen myötä. Huotarin mukaan kyse on lukioden pelastusoperaatiosta sen turvaamiseksi., ettei kajaanilaisten tarvitse kulkea sata kilometriä koulumatkaa kunnan ainoaan lukioon. Lukiot tulisi ottaa mukaan kokeiluun.

Myös pääoppositiopuolueen edustajat kannattivat molempia näkemyksiä. Keskustan edustajan Inkeri Kerolan mielestä kokeilussa ollaan hakemassa uusia koulutuspoliittisia tapoja, vaikka ministeri Korhonen toisin vakuuttaa. Kerola ei kannata valittua linjaa, että lukiot ovat mukana kokeilussa. Matti Väistön (kesk) mielestä lukiot tulisi ottaa mukaan kokeiluun. Paula Lehtomäen (kesk) mielestä ei voida arvailla mikä on Kainuun kanta ilman kansanäänestystä lukioasiasta. Lehtomäki (kesk) olisi luottanut maakunnan kykyyn itse ratkaista asia kunnallisen itsehallinnon nimissä. Lehtomäki myös huomautti, että lukiokysymys on vain pieni yksityiskohta kokeilussa, jonka painopisteet ovat toisaalla. Matti Väistö viittasi kuntien yhteistyöhaluttomuuteen todeten, että monilta paikkakunnilta on kouluja lakkautettu osittain siitä syystä, etteivät koulut ole kyenneet yhteisesti päättämään mitkä koulut lakkautetaan.¹³⁵

¹³⁵ Keskustan edustaja Pekka Nousiainen ehdotti yksityiskohtaisessa käsittelyssä, että hallintovaliokunnan mietintöön sisällytetyn vastalauseen mukaisesti lukiot jätettäisiin pois kokeilusta. Äänestyksessä esitys hävisi äänin 108-72.

Pienemmissä oppositiopuolueissa oltiin sitä mieltä, ettei lukioita tule ottaa kokeiluun. Erkki Pulliaisen (vihr) mukaan ministerillä on väärä käsitys, että Kainuussa oltaisiin tukemassa lukioiden ottamista mukaan kokeiluun. Kainuussa on Pulliaisen mukaan erinomaisesti onnistuttu yhteistyössä lukioiden ja muiden koulujen välillä. Leena Rauhala (kd) yhtyi Erkki Pulliaisen näkemykseen siitä, etteivät Kainuun asukkaat ja päättäjät puolla lukioiden mukaanottamista kokeiluun. Kunnat haluavat säilyttää nykyisen koulutusjärjestelmän. Leena Rauhala (kd) kuitenkin huomautti, että elleivät lukiot tule tässä vaiheessa mukaan kuntayhtymään, niiden kesken saattaa muodostua haitallista kilpailua joka näivettää osan lukioista.

5.5.3. Johtopäätökset: maakuntahallinto ennen seutukuntahallintoa

Selvimmän keskustelussa nousi esiin Kainuun alueelta tulevien kansanedustajien Anne Huotarin (vas.) ja Paula Lehtomäen (kesk.) puheenvuorot. Edustajien näkemykset erosivat lukiokysymyksen kohdalla, mikä heikensi heidän muodostamansa niin sanotun ”Kainuun puolueen” yhteishenkeä. Molemmat edustajat kuitenkin kannattivat kokeilua. Puolueittain tarkasteltuna edustajien mielipiteissä oli suurempaa hajontaa Kainuun hallintokokeilun kuin seutukuntayhteistyön lakiesitystä koskien.

Keskushallinnon hajauttaminen nähdään tarpeellisena kaikissa puolueissa. Kokoomuksen ja SDP:n edustajien puheenvuoroissa maakunnille oltiin valmiita antamaan paitsi keskushallinnon, myös kuntien tehtäviä. Keskustan puheenvuoroissa kuntien tehtävien siirtoon suhtauduttiin varauksella. Kainuun hallintokokeilun lakiesityksen keskustelussa maakuntataso nähtiin juuri oikeana aluehallinnon tasona ja sille oltiin valmiita muutamissa SDP:n ja keskustan puheenvuoroissa siirtämään erityisesti lääninhallituksen tehtäviä. Maakuntahallinto nähdään eri puolueiden puheenvuorojen perusteella demokraattisena hallinnontasona, jossa demokratia konkretisoituu maakuntavaltuuston valinnassa. Maakunnan toimielimiin, valtuustoon ja johtajaan, ei kiinnitetty keskusteluissa huomiota muutamaa kommenttia enempää. Ilmeisesti siis suunniteltu organisaatiomalli nähdään toimivana ja siihen ollaan tyytyväisiä.

Kokoomuksen ja SDP:n edustajien puheenvuoroissa ei uskota kuntien aseman heikenevän maakuntatasoa vahvistettaessa. Sen sijaan muutamissa Vasemmistoliiton ja keskustan edustajien puheenvuoroissa kannettiin huolta kuntien roolista tehtävien siirtyessä maakuntatasolle. Kuitenkin myös Vasemmistoliiton ja keskustan edustajat puhuivat siitä, että kunnissa on opittava ajattelemaan yhteistyön kautta asioita ja hylättävä nurk-

kakuntainen ajattelutapa. Kuntapäättäjät saivat siis kuulla kunniansa myös Kainuun hallintomallin keskustelussa, aivan kuten seutukuntayhteistyön lakiesityksen keskusteluisakin. Sekä opposition (kristillisdemokraattien ja keskustan) että hallituksen (kokoomuksen, SDP:n ja Vasemmistoliiton) puolelta esitettiin kritiikkiä myös ministeriöille niiden haluttomuudesta luovuttaa päätösvaltaansa.

Lukiokysymyksessä edustajien kannat jakautuivat yli puoluerajojen kahteen leiriin: toiset kannattavat lukioden ottamista mukaan kokeiluun ja toiset vastustavat sitä. Keskeistä väittelyssä oli kuntien rooli koulutuspolitiikassa ja se, että pienten kuntien koulutoimi nähdään vahvasti lukiovetoisena. Kunnat eivät halua luopua lukioistaan. Useat edustajat eri puolueista huomauttivat Kainuun kuntien haluavan nimenomaan pitää lukiot kuntien omassa hallinnossa ja osana koulutusjärjestelmäänsä. Pienten lukiokysymyksen yhtenäistä liittämistä pidettiin toisissa puheenvuoroissa järkevänä ja kokeilulla nähtiin voitavan nyt katsoa miten maakuntahallinto pystyisi lukiokoulutuksen organisoimaan tuoden näin kokeiluun todella uusia toimintamalleja testattavaksi. Lukioden kokeilusta poisjättämistä puoltavissa lausunnoissa viitattiin nykyjärjestelmän peruskoulu-lukioyhteyden toimivuuteen ja väitettiin kokeilun turmelevan tämän toimivan yhteyden. Lukioden säilyttäminen kunnissa herätti kommentteja myös pääkaupunkiseutu – muu maa –linjalla. Muutamissa kommentteissa lukiokoulutuskysymys nähtiin kysymyksenä siitä, säilyykö päätösvalta Kainuussa vai onko se Helsingissä.

Puoluekohtaisesti puheenvuorojen asiakohtaista jakautumista tarkasteltaessa on nähtävissä erilaiset painotukset. Kokoomuksen puheenvuorot käsitelivät päätöksentekoa ja tehtäviä sekä hankkeen tarpeellisuutta koskevia asioita. Keskustan puheenvuoroissa korostui kuntalaisten asema, demokratian edellytykset ja keskusvallan hajautus. Vasemmistoliiton puheenvuoroissa käsiteltiin hallitus-oppositio - kysymyksen ohella kuntaliitoskysymystä, porkkanarahojen suuntaamista ja maakuntavaltuusto -kysymystä. Toisaalta esimerkiksi kokeilusta poisjääneen Vaalan kunnan ratkaisua pohdittiin vasemmistoliiton puheenvuoroissa paljon, kun sama edustaja käytti aiheesta useamman puheenvuoron. SDP:n puheenvuoroissa kannettiin varsin samankaltaisesti kuin keskustan kannanotoissa huolta kuntalaisten asemasta, demokratiasta ja keskushallinnon uudistuksesta. Jyrkkiä eroja hallitus-oppositio näkökulmasta ei keskustelussa ollut. Tämän keskustelun valossa keskusta ja SDP sen sijaan olivat enemmän samoilla linjoilla kuin hallituskumppanit SDP ja kokoomus.

Demokratianäkökulmasta Kainuun hallintokokeilussa, kuten seutukuntayhteistyökeskustelussakin, kuntien itsehallinnon heikentyminen puhutti kansanedustajia. Erityispiirteenä itsehallintokeskustelussa oli lukiokysymys, josta käytiin pitkään keskustelua. Maakuntahallinto on seutukuntayhteistyötä etäämmällä kansalaisista, ja tämä on ongelma osallistumisen kannalta. Kuitenkin hallinnon tehokkuuden näkökulmasta maakuntahallinnon kehittäminen nähdään useimmissa puheenvuoroissa (etenkin keskustan edustajien puheenvuoroissa) edullisemmaksi. Maakuntavaltuusto turvaa demokraattisen päätöksenteon maakuntahallinnossa. Valtuuston roolista ja valinnasta näytetään olevan yhtä mieltä eri puolueissa. Valtuuston merkitys todettiin muutamissa keskustan, Vasemmistoliiton ja SDP:n puheenvuoroissa, joissa sen valinta vaaleilla nähtiin riittävän turvaamaan maakuntahallinnon kansanvaltaisuus.

Seutukuntayhteistyökokeilu huomioitiin ainoastaan yhdessä SDP:n, keskustan ja vihreiden puheenvuoroissa. Näissä kannanotoissa seutuyhteistyö nähtiin maakuntahallinnon ohella tarpeellisena hallinnon tasona, jolle osa keskushallinnon tehtävistä voitaisiin jakaa. Maakuntahallinnon kehittäminen on tämän perusteella kansanedustajien ensisijainen tavoite seutukuntayhteistyön jäädessä toimintamallien kehittelyksi. Kainuun hallintokokeilun lakiesityksen keskusteluissa kansanedustajat tuntuivat suorastaan unohtaneen koko seutukuntayhteistyökokeilun olemassaolon. Toisin kuin seutukuntayhteistyökokeilun lakiesityksen keskusteluissa, Kainuun hallintomallin lakiesityksen keskusteluissa ei kyseenalaistettu sitä, voisiko vaihtoehtoinen hallintokokeilu tarjota keskustelun kohteena olevaa kokeilua paremmat edellytykset hallinnon uudistamiselle. Kansanedustajien mielipiteet vaikuttavat siis olevan yli puoluerajojen vahvasti maakuntahallinnon vahvistamisen puolella.

6. Hämeenlinnan seutukunta –seutukuntademokratian toteutus paikallistasolla

6.1. Kokeiluseutujen seutusopimusten mukaiset päätöksentekuelimet

Kahdeksasta Seutu-hankkeeseen osallistuvasta seutukunnasta Turunmaan seudulla päätösvalta on siirretty rekisteröidylle yhdistykselle, jonka hallitus muun muassa antaa lain tarkoittamat lausunnot. Pieksämäen seudulla päätösvaltaa käyttää seutulautakunta, jonka ohella toimii seudun yhteistyötoimikunta. Oulun seudulla ylintä päätösvaltaa käyttää seutuvaltuusto sekä seudun kunnan-, kaupungin ja apulaiskaupunginjohtajista muodostuva seutuhallitus. Seudun kehittämisessä toimivia elimiä ovat lisäksi kehittämisryhmä sekä toimialakohtaiset ja määräaikaiset tiimit. Pohjois-Lapin seudun osalta päätösvaltaa käyttää Pohjois-Lapin alueyhteistyön kuntayhtymä. Lahden kaupunkiseudun päätöksentekovalta on seutuvaltuustolla ja seutuhallituksella, lisäksi toimielimiä ovat näiden asettamat pysyvät tai tilapäiset työryhmät. Hämeenlinnan seudun päätösvalta on seutuvaltuuskunnalla sekä kahdella osakeyhtiöllä, joista Seutukeskus Oy Hämeen hallitus toimii seutuhallituksena. Nivala-Haapajärven seutukunnan päätösvaltaa käyttää seutukuntavaltuusto ja seutuhallitus, joiden ohella toimii seutuhallitusta avustavia tiimejä. Sopimuksessa mainitaan, että valtuusto voi siirtää päätösvaltaansa kuntien muodostamalle yhteisölle. Loimaan seudulla päätösvalta on jaettu siten, että kuntien valtuustot ja hallitukset sekä Loimaan seutukunnan kehittämiskeskuksen hallitus toimivat päättävänä eliminä määrättyissä asioissa ja niiden lisäksi organisaatioon kuuluvat valmistelevina, koordinoivina ja valvovina eliminä seutuneuvottelukunta, kuntajohtajakokous ja seuturyhmä.¹³⁶

Hämeenlinnan seudun toimielimeksi on seutusopimuksella organisoitu Hämeenlinnan seutuvaltuuskunta. Lisäksi päätösvaltaa käyttävät Seutukeskus Oy Häme- ja Kehittämiskeskus Oy Häme-nimiset osakeyhtiöt, joiden tehtävänä on seudun kuntien puolesta hoitaa siirrettäviä tehtäviä. Ne päättävät kuntien puolesta seutukuntakokeilulain 8§, 9§ ja 10§:n mukaisten lausuntojen antamisesta. Seutukeskus Oy Hämeen yhdeksänjäseni-

¹³⁶ Ks. kokeiluseutujen seutusopimukset.

nen luottamushenkilöistä koostuva hallitus toimii seutukuntahallituksena. Kuntien valtuustojen sijasta valtuuskunta päättää seuraavista asioista:

1. kokeilulain 8 §:ssä tarkoitetun elinkeinopoliittisen kehittämissuunnitelman hyväksymisestä
2. kokeilulain 11 §:n mukaisesta kokeiluseudun joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelmasta
3. kokeilulain 12 §:n mukaisesta lausunnon antamisesta sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen investointien valtionosuusviranomaisille seudun hankkeiden tärkeysjärjestyksestä
4. kokeilulain 15 §:ssä tarkoitettujen mahdollisten lausuntojen antamisesta Etelä-Suomen lääninhallitukselle suunnitelmista ja päätöksistä sekä niiden rahoittamisesta
5. kokeilulain 14 §:n mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelmasta.¹³⁷

Valtuuskunta voi siirtää päätösvaltaansa kuntalain ja kokeilulain määrittelemissä puitteissa seudun kahdeksan kunnan muodostamille yhteisöille. Seutukeskus Oy Hämeen hallitus sekä Kehittämiskeskus Oy Hämeen hallitus päättävät kokeilulain mukaisten lausuntojen antamisesta (8 §, 9 § ja 10 §). Asioiden valmistelusta vastaa valtuuskunnan osalta pääsääntöisesti seutuhallitus, jonka asiat valmistelee puolestaan kuntajohtajakoukous.¹³⁸

Seutuvaltuuskuntaan kuuluu 40 kuntien valtuustojen valitsemaa jäsentä siten, että Hauhon, Kalvolan, Rengon ja Tuuloksen valtuustot valitsevat kukin kolme jäsentä, Lammin valtuusto neljä jäsentä, Hattulan valtuusto valitsee viisi jäsentä, Janakkalan valtuusto kuusi jäsentä ja Hämeenlinnan valtuusto 13 jäsentä sekä kullekin jäsenelle varajäsenet. Jäseniä valitessa tulee ottaa huomioon seudun poliittiset voimasuhteet sekä tasa-arvonäkökohdat.¹³⁹ Hämeenlinnan seudun kuntien välisen sopimuksen mukaan valtuuskunnan kokouksiin saavat osallistua seutuhallituksen jäsenet sekä yksi edustaja jokaisesta yhteistoimintasopimuksen allekirjoittajajärjestöistä puhe- ja läsnäolo-oikeudella. Kansalaisosallistumisen ja demokratian kannalta on positiivista, että kokoukset ovat avoimia yleisölle.

¹³⁷ Seutukeskus Oy Häme 2003: Hämeenlinnan seudun seutusuunnitelma 2003, liite 2., Hämeenlinnan seudun kuntien välinen sopimus seutuyhteistyöstä.

¹³⁸ Seutukeskus Oy Häme 2003: Hämeenlinnan seudun seutusuunnitelma 2003, liite 2., Hämeenlinnan seudun kuntien välinen sopimus seutuyhteistyöstä.

¹³⁹ Seutukeskus Oy Häme 2003: Hämeenlinnan seudun seutusuunnitelma 2003, liite 2., Hämeenlinnan seudun kuntien välinen sopimus seutuyhteistyöstä.

Kuntien välisessä sopimuksessa asetetaan valtuuskunnalle yllä mainittujen kokeiluseutusopimuksessa mainittujen tehtävien lisäksi päätösvalta seuraavissa asioissa:

1. seutustrategioista
2. seudun toimintasuunnitelmasta ja muista vastaavista seudullisista kehittämissuunnitelmista kuntien valtuustoja kuultuaan
3. seutuyhteistyöhön osoitetun rahoituksen jakamisesta Seutukeskus Oy Hämeen ja Kehittämiskeskus Oy Hämeen käyttöön
4. seudullisen sosiaali- ja terveystalouden yhteisistä linjauksista
5. kuntien valtuustojen erikseen päättämien seudullisten peruspalvelujen järjestämisestä
6. kuntien valtuustojen erikseen päättämien seudullisten tukipalvelujen järjestämisestä ja niiden kilpailuttamisesta
7. maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyvästä yhteistyöstä sekä seudulla laadittavista useampia kuntia koskevista yleiskaavoista
8. seudullisiin kehittämishankkeisiin liittyvistä henkilöstöpoliittisista periaatteista¹⁴⁰

Hämeenlinnan seutusuunnitelmassa tulee esille myös aluekeskusohjelman tavoitteet, jotka osaltaan liittyvät myös seutuhankeen tavoitteisiin. Aluekeskusohjelmalla pyritään nostamaan seutukunnan kehitysvauhti keskimääräistä nopeampaan kasvuun ja kokoamaan voimavarat yhteen seudullisen kilpailukyvyyn parantamiseksi. Eräs merkittävä piirre Hämeenlinnan seudun suunnittelussa on pääkaupunkiseudun läheisyys ja sen muuttovirtojen kohdistuminen myös Hämeenlinnan seutuun yhä kasvavassa määrin. Se tuo alueelle uusia yrityksiä ja asukkaita, mutta myös vaatimuksia palvelujen lisäämisestä.¹⁴¹

6.2. Hämeenlinnan seudun päättäjien näkemys seutuyhteistyöstä

Hämeenlinnan seudun poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden näkemyksiä seudun seutuyhteistyön mahdollisuuksista on tässä tarkasteltu Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen toteuttaman kyselyaineiston avulla. Seutubarometri on osa SEUTU -hankkeen toteutumisen seuranta ja sen avulla pyritään selvittämään Hämeenlinnan seudun vaikuttajien mielipiteitä toiminnasta ja sen tulevaisuudesta. Kysely on toteutettu keväällä 2003 ja se aiotaan uusina vuosina 2004 ja 2005. Kyselylomake lähetettiin kaikille Hämeenlinnan seudun seutuvaltuuskunnan jäsenille, Kehittämiskeskus Oy Hämeen hallituksen jäsenille, seutuhallitukselle (jona toimii Seutukeskus Oy Hämeen hallitus),

¹⁴⁰ Seutukeskus Oy Häme 2003: Hämeenlinnan seudun seutusuunnitelma 2003, liite 2., Hämeenlinnan seudun kuntien välinen sopimus seutuyhteistyöstä.

¹⁴¹ Seutukeskus Oy Häme 2003: Hämeenlinnan seudun seutusuunnitelma 2003.

kunnanhallituksille ja kunnanjohtajille. Lomakkeita lähetettiin yhteensä 114 kappaletta. Vastauksia palautui 73, eli vastausprosentti oli 64. Tätä voidaan pitää hyvänä vastausprosenttina, joten vastausten perusteella voidaan analysoida seudun päättäjien suhtautumista hankkeeseen.¹⁴²

Kyselylomake koostui taustatietoja koskevista kysymyksistä ja varsinaisista kysymyksistä. Taustatietoina vastaajilta kysyttiin asuinkunta, sukupuoli, syntymävuosi ja asema. Vastaajia kehoitettiin vastaamaan kysymyksiin ensisijaisesti seudullisen päätöksenteoelimen jäsenen roolissa ja toissijaisesti kunnan jäsenen roolissa. Varsinaiset kysymykset esitettiin väittäminä ja vastausvaihtoehtoja annettiin kuusi:

1. täysin samaa mieltä
2. osittain samaa mieltä
3. ei samaa eikä eri mieltä
4. osittain eri mieltä
5. täysin eri mieltä
6. en tiedä asiasta

Viimeinen vastausvaihtoehto ”en tiedä asiasta” näkyy analyysissä puuttuvana tietona.¹⁴³

Vastaukset analysoitiin SPSS-ohjelmalla ja esitetään tässä työssä pääasiassa sanallisessa muodossa. Tähän työhön on kerätystä kyselyaineistosta valittu tietyt näkökulman kannalta keskeiset kysymykset, joiden avulla tarkastellaan Hämeenlinnan seudun päättäjien suhtautumista seutuyhteistyön demokraattisuuteen. Erityisesti seutuvaltuuskuntaa koskevat kysymykset ovat demokratianäkökulmasta tarkasteltuna merkittäviä.

Seutukuntayhteistyön toimivuuden kannalta on tärkeää se, miten yhteistyön toimijat suhtautuvat seutukunnan yhteistyön tavoitteisiin. Jos tavoitteet nähdään mielekkäinä ja toiminnan toteuttamisen kannalta järkevinä, ovat yhteistyön toteuttamisen edellytykset paremmat. Tavoitteiden osalta kyselyssä tiedusteltiin kantoja tavoitteiden selkeydestä, siitä onko tavoitteet laadittu yhteisesti ja onko ne hyväksytyt yhteisesti sekä sitä, ovatko tavoitteet oikeat eli tarkoituksenmukaiset. Hämeenlinnan seudun poliittisten toimijoiden enemmistön (53%) mielestä tavoitteet eivät olleet selkeitä. Vaikka enemmistön (47%) mielestä seudun yhteistyön tavoitteet on laadittu yhteisesti, on huomattavaa, että suuri

¹⁴² Airaksinen & Nyholm 2003, 17.

¹⁴³ Airaksinen & Nyholm 2003, 17-18.

osa päättäjistä (44%) kokee, ettei myöskään seudun yhteistyön tavoitteita ole laadittu yhteisesti. Vastajien enemmistö (61%) oli samaa mieltä siinä, että yhteistyön tavoitteet on hyväksytty yhteisesti.

Toiminnan tuloksellisuuden kannalta ehkä keskeisin kysymys seutuyhteistyön tarkoituksenmukaisuudesta (”ovatko seudun yhteistyön tavoitteet oikeat”) osoittautui vaikeaksi: jopa 22 prosenttia päättäjistä ei ollut väitteen kanssa samaa eikä eri mieltä. Samaa mieltä väittämän kanssa oli vastanneita noin puolet (51%). Tämä viittaa siihen, ettei päättäjien keskuudessa ole selkeää kantaa siihen, miten seutuyhteistyötä tulisi kehittää ja mitä osa-alueita tulisi painottaa. Vaikka enemmistö pitää tavoitteita tarkoituksenmukaisina, lähes neljänneksen epävarma kanta on asetettujen tavoitteiden toimivuuden kannalta merkittävä tekijä.

Seutuvaltuuskunta on seutukuntayhteistyön keskeinen demokraattisen päätöksenteon elin. Kyselyssä Hämeenlinnan seutukunnan päättäjiltä tiedusteltiin heidän kantaansa seutuvaltuuskunnan tarpeellisuudesta, toimivuudesta ja siitä, toimiiko seutuvaltuuskunta tavoitteidensa mukaisesti. Seutuvaltuuskuntaa piti tarpeellisena 82 prosenttia vastanneista, tarpeettomana sitä piti 11 prosenttia vastanneista. Vaikka selvä enemmistö piti seutuvaltuuskuntaa tarpeellisena, vain 24 prosenttia piti sitä toimivana. Väitettä seutuvaltuuskunnan toimivuudesta ei kyennyt myönteisesti tai kielteisesti arvioimaan peräti 19 prosenttia vastanneista. Seutuvaltuuskunnan toiminta on enemmistön (51%) mielestä tavoitteiden mukaista, kun tämänkin kysymyksen kohdalla 21 prosenttia vastanneista ei ole samaa eikä eri mieltä. Hämeenlinnan seudun organisaatioista on huomioitava, että seutuvaltuuskuntaa pidetään päättäjien keskuudessa vähiten tavoitteiden suuntaisesti toimivana: Seutukeskus Oy Hämeen, Kehittämiskeskus Oy Hämeen sekä kunnanjohtajakouksen osalta vastanneista noin 64 prosenttia pitää organisaatioita tavoitteidensa mukaisesti toimivina.

Organisaation ongelmina pidetään roolien epäselvyyttä: 75 prosenttia vastanneista piti tehtäväjakoja epäselvänä. Tämä selittänee pitkälti sitä, miksi 43 prosenttia vastanneista pitää seutukunnan hallinnon organisointimallia epäonnistuneena. Kuitenkin vastausten enemmistö (47%) pitää organisointimallia onnistuneena. Päätöksenteon kulttuuria koskevissa kysymyksissä kartoitettiin seutuyhteistyön onnistumisen keinoja. Suurena hidasteena yhteistyölle näyttää olevan kuntien väliset vanhat kiistat: 49 prosenttia vastanneista on sitä mieltä, että päätöksenteossa ei keskitytä nykyhetkeen vaan taustalla asenteisiin vaikuttavat menneet ikävät kokemukset ja vaikeudet. Yhteistyön onnistumisen

kannalta merkittävää on kuitenkin, että enemmistön (49%) näkemyksen mukaan seutukunnan yhteistyössä ongelmista keskustellaan ja ne pyritään ratkaisemaan.

Seutukunnan toimintaan suunnattujen resurssien riittävyydestä päättäjien keskuudessa näyttää vallitsevan selvä kahtiajako. Päättäjistä noin puolet on sitä mieltä, että aikaa ja rahaa on suunnattu seudun yhteistyöhön liian vähän, ja puolet sitä mieltä, että resursseja on toimintaan suunnattu riittävästi.

Vaikutusmahdollisuudet omassa kunnassa ja seudulla ovat vastakkaiset: 75 prosenttia kokee omassa kunnassa vaikuttamismahdollisuudet hyvinä, kun taas 61 prosenttia vastanneista pitää seututason vaikutusmahdollisuuksia vähäisinä. Tarkasteltaessa suhtautumista seutuvaikuttamiseen kuntakohtaisesti ilmenee, että tyytymättömämpiä seutuvai-
kuttamismahdollisuuksiin ovat suurimpien kuntien edustajat (ks. taulukko 2.). Yli 5 000 asukkaan kunnista tulevista edustajista keskimäärin 66 prosenttia katsoo, ettei seudun päätöksentekoon ole mahdollista riittävästi vaikuttaa. Seudun alle 5 000 asukkaan kuntien edustajista 58 prosenttia on samalla kannalla.

Taulukko 2. Hämeenlinnan seudun kuntien päätöksentekijöiden näkemys vaikutusmahdollisuuksistaan seutukunnan päätöksenteossa.

”Hämeenlinnan seudun päätöksentekoon on mahdollista riittävästi vaikuttaa” (%)	Hämeenlinna	Tuulos	Renko	Jankkila	Hattula	Kalvola	Lammi	Hauho	yht. %
Täysin samaa mieltä	6	0	11	0	0	0	0	0	3
Osittain samaa mieltä	38	25	22	33,5	12,5	20	20	33	27
Ei samaa eikä eri mieltä	6	12,5	33,5	0	0	10	20	0	10
Osittain eri mieltä	50	37,5	33,5	44,5	62,5	30	40	67	45
Täysin eri mieltä	0	25	0	22	25	40	20	0	15
yht. %	100	100	100	100	100	100	100	100	100
n=	16	8	9	9	8	10	5	6	71

6.3. Johtopäätökset: seutukuntademokratiassa on vielä kehittämistä

Hämeenlinnan seutukunnan poliittisten päättäjien näkemys seutukunnan toiminnasta on kokonaisuudessaan positiivinen. Vaikka organisointimalli ja tehtävienjako ovat enemmistön mielestä epäonnistuneita, pidetään seutukuntayhteistyötä kuitenkin tarpeellisena. Yhteistyön toimivuuden kannalta on huomioitava, että vaikka enemmistön mielestä seutukunnan toiminnan tavoitteet on yhteisesti hyväksytyt, enemmistön mukaan tavoitteet eivät ole selkeät eikä niitä ole laadittu yhteisesti. Tavoitteet ovat enemmistön mielestä tarkoituksenmukaisia, mutta jälleen lähes neljännes vastaajista ei osannut vastata puolesta eikä vastaan.

Demokraattinen päätöksenteko halutaan turvata seutuvaltuuskunnan kautta. Enemmistö vastaajista piti sitä tärkeänä. Mutta seutuvaltuuskunnankin kohdalla toive näyttää olevan ristiriidassa todellisuuden kanssa: vain 24 prosenttia vastaajista piti seutuvaltuuskuntaa toimivana. Demokratia näyttäytyy huonosti toimivalta, sillä seutuvaltuuskunta toimii vastaajien mukaan seutukunnan organisaatioista kaikkein huonoiten, kun viranhaltijoista koostuva kuntajohtajakokous toimi päättäjien mielestä parhaiten. Tavoite on demokratian näkökulmasta päinvastainen.

Toiminnan kehittymisen kannalta suurin ongelma on vastausten perusteella organisaatioiden tehtäväjaon epäselvyys. Se merkitsee esteitä hallinnon toiminnan tehokkuudelle ja saattaa heikentää koko seutukuntayhteistyön mahdollisuuksia. Seutukunnan hallinnossa vaikuttamismahdollisuudet nähdään päättäjien keskuudessa varsin heikkoina verrattuna yksittäisten kuntien sisällä tapahtuvaan vaikuttamiseen. Seutukuntahallinnon toimivuudessa on siis parannettavaa. Kehityksen edellytyksenä on myös riittävät resurssit, joita ei vastaajien niukan enemmistön mukaan ole turvattu. Lähes yhtä moni vastaaja on kuitenkin sitä mieltä, että resursseja on seutukuntayhteistyölle annettu riittävästi.

Seutukuntayhteistyön kehittämistä puoltavat kuitenkin myönteiset näkemykset siitä, että seutukunnan jäsenten kesken pystytään keskustelemaan ongelmatilanteista. Poliittisten luottamushenkilöiden asema päätöksenteossa on enemmistön mukaan tasavertainen viranhaltijoiden kanssa. Kuitenkin viidennes vastaajista on epävarma ja neljännes vastaajista on eri mieltä väitteestä. Demokratian toteutumisen kannalta seutuvaltuuskunnan asemaa tulisi Hämeenlinnan seutukunnassa parantaa kehittämällä siitä toimivampi, jotta sille asetettu vahva rooli päätöksenteossa toteutuu käytännössä.

Jenni Airaksisen ja Inga Nyholmin tulkinnat Hämeenlinnan seudun seutuyhteistyön tilasta ovat positiiviset. Hämeenlinnan seudun ongelmat koskevat Airaksisen ja Nyholmin mukaan pääasiassa teknisiä asioita, kuten tavoitteiden ja toimielinten roolien epäselvyyttä, seutuvaltuuskunnan toimimattomuutta ja heikkoja vaikutusmahdollisuuksia seudullisessa päätöksenteossa. Yhteistyö seutukunnassa koetaan kuitenkin tarpeelliseksi ja sen organisointimalliin ollaan seudun päättäjien keskuudessa tyytyväisiä. Siksi Airaksisen ja Nyholmin mielestä nykyinen organisointimalli tulee pitää kehittämisen pohjana. Airaksisen ja Nyholmin toteavat, että seudun päättäjien mukaan yhteistyöorganisaatiot toimivat varsin hyvin tavoitteiden suuntaisesti.¹⁴⁴ Kuitenkin kyselystä käy selvästi ilmi,

¹⁴⁴ Airaksinen & Nyholm 2003, 38-39.

että seutuvaltuuskunta toimii huonosti tavoitteiden suuntaisesti, eli demokratianäkökulmasta tärkeimmän toimielimen kohdalla on seudulla suuria puutteita.

Demokratianäkökulmasta organisaatioiden voimasuhteita tulisikin kehittää nimenomaan seutuvaltuuskunnan roolia vahvistamalla. Nykyisessä tilanteessa, jossa virkamiesjohtoiset toimielimet toimivat seutuvaltuuskuntaa tehokkaammin seutuvaltuuskunnan rooli heikkenee. Tehtäväjaon epäselvyys voi myös heikentää seutuvaltuuskunnan roolia, jos sille kuuluvia tehtäviä hoitavat tehokkaammiksi todetut toimielimet.

Demokratianäkökulmasta Hämeenlinnan seudun seutuyhteistyön nykytila näyttäytyy siis synkemmässä valossa. Hämeenlinnan seudulla ollaan kuitenkin korjaamassa tilannetta: seutukunnassa ollaan Kehittämiskeskus Oy Hämeen ohjelmajohtaja Hans Olanderin mukaan kiinnostuneita toteuttamaan seutuvaltuuskunnan valinta tulevaisuudessa suorilla vaaleilla. Syksyllä eduskunnalle annettu seutuvaltuustokokeilulaki antaa kokeiluseuduille mahdollisuuden valita seutuvaltuusto yleisillä vaaleilla jo seuraavien kunnallisvaalien yhteydessä. Jos tämä laki saadaan käyttöön Hämeenlinnan seudulla, saisi seutuvaltuusto valtuutuksensa jatkossa suoraan kansalta. Tästä asiasta tullaan Olanderin mukaan varmasti käymään kiivasta keskustelua kuntien kanssa, mutta se nostaisi toteutuessaan seutuyhteistyön aivan uudelle tasolle. Asiasta päätetään marras-joulukuussa 2003. Hämeenlinnasta onkin muodostumassa demokratian toteuttamisessa Seutuhankkeen erityistapaus, sillä Nivala-Haapajärven seudulla seutuvaltuustovaali ei yhteisymmärryksen puutteen takia toteudukaan suunnitellusti.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Sähköpostikeskustelu Hans Olanderin ja JK:n välillä, kevät 2003, marraskuu 2003.

7. Tulosten yhteenvetoa ja tulkintoja

7.1. Seutukuntayhteistyön tarve ja yhteistyön kehittämisen ongelmat

Seutukuntayhteistyökokeilua pidettiin eduskunnan keskusteluissa lähes yksimielisesti kokeilemisen arvoisena hankkeena. Kuntarakenteen muutospaineessa on tutkittava erilaisia mahdollisuuksia ongelmien ratkaisuksi. Seutukuntayhteistyö ei ole uusi asia, mutta sen kehittäminen on Lipposen II –hallituksen hankkeen myötä saanut sysäyksen.

Kunta on kiistatta kuntalaista lähinnä oleva hallinnon taso, mutta sen toimivuus on asetettu kyseenalaiseksi. Hyvinvointipalveluiden turvaamiseksi ja paikallistason elinvoimaisuuden ylläpitämiseksi kansainvälisessä kilpailutilanteessa on kunta liian pieni yksikkö näiden tehtävien suorittajana. Siksi hallinnon järjestämisessä on katsottava seuraavaksi lähinnä kansalaista olevaa tasoa, joka täyttää kokonsa ja rakenteensa puolesta rakennemuutoksen edellytykset. Seutukuntaa voidaan pitää tällaisena tasona. Se perustuu kuntien yhteistyöhön, ja sen perustana on vapaaehtoinen, usein pitkiinkin perinteisiin pohjaava yhteistoiminta ja kanssakäyminen naapurikuntien kesken. Lisäksi seutukunnat ovat haastajiaan maakuntia pienempiä yksiköitä, joiden päätöksenteko pysyy lähellä kuntalaisia.

Suomalaisessa yhteiskunnassa kunnallinen itsehallinto on niin tärkeässä asemassa, että sitä ei tulla horjuttamaan. Eduskuntakeskusteluissa erityisesti keskustan kansanedustajat asettuivat vahvasti itsehallinnon koskemattomuuden puolustajiksi. Se, miten paljon pitäytyminen itsehallinnon turvaamisessa merkitsee hallinnon uudistusten hidastamista, on tärkeä kysymys, joka myös eduskuntakeskusteluissa tuotiin esille. Miten pitkälle kunnallisesta itsehallinnosta kiinnipitäminen palvelee kuntalaisia? Jos ja kun kunnat eivät pysty nykyisellään näitä palveluja turvaamaan, on kompromissin aika. Osa määräysvaltaa on luovutettava pois kunnilta esimerkiksi seutukunnille, jotta kansalaiset saavat demokratian perusteiden mukaisesti tasa-arvoisesti heille kuuluvat palvelut. Tällöin määräysvalta säilyy mahdollisimman lähellä kuntalaisia vaikka kuntien asema heikkenisi.

Seutukuntakokeilun ja Kainuun hallintomallin eduskuntakeskusteluissa tulee selkeästi esiin hallintorakenteen uudistuksen ongelmakohdat. Puolueissa ollaan yhtä mieltä siitä,

että kuntarakenne on kestävä ja yhteistyötä on laajennettava, mutta keinoista vallitsee erimielisyyttä. Kyse on tietenkin pitkän aikavälin muutoksista, jotka tapahtuvat hitaasti. Siksi kokeiluihin suhtaudutaan myönteisesti, vaikka sekä maakunta- että seutukuntahallinnon kehittäminen ja tehtävien lisääminen näillä tasoilla merkitsisi enemmistön mielestä byrokratian kasvua. Tällainen kehitys tekisi tyhjäksi keskushallinnon rakenneuudistuksen perimmäisen tavoitteen, keskusvallan hajauttamisen byrokratiaa keventämällä. Siitä ollaan poliitikkojen piirissä kuitenkin yksimielisiä, ettei pakkokeinolla haluta kuntaliitoksia ainakaan vielä toteuttaa. Uudistusten avainsana on siis vapaaehtoisuus, johon erityisesti oppositiopuolue keskusta odotti valtion porkkanarahoilla kuntia kannustavan.

Kuntien haluttomuus yhteistyöhön on yksi ongelmakohtista. Eduskunnan keskusteluissa etenkin pääoppositiopuolue keskusta kyseenalaisti seutukuntayhteistyön kehittämisen todeten, että kuntien yhteistyö on jo nykyisen kuntalainsäädännön puitteissa monipuolisesti mahdollistettu. Yhteistyön esteenä on ollut ainoastaan kuntapäätäjien yhteistyöhaluttomuus. Kuntien yhteistyökyvyttömyys laitettiin sekä hallituspuolueiden että opposition edustajien puheissa kuntapäätäjien syyksi, parjaten kuntapolitiikkoja molemmissa tässä käsitellyissä lakiesitysten eduskuntakeskusteluissa.

Työssä käsiteltyjen eduskuntakeskusteluiden perusteella poliittiset päätöksentekijät ovat priorisoineet maakuntahallinnon kehittämisen seutukuntien kehittämisen edelle ja sen sijaan. Erityisesti keskustan ja Vasemmistoliiton kansanedustajat kannattavat maakuntahallinnon kehittämistä. Jos kuntarakenteen muutosaineet pyritään purkamaan maakuntahallintoa vahvistamalla, ajaudutaan kauas kansalaisista, ainakin tämänhetkisen kansalaismielipiteen valossa. Maakuntahallinto koetaan etäiseksi hallinnontasoksi. Tämä kehitys näyttää ainakin poliitikkojen mielipiteissä olevan kuitenkin valittu suunta. Seutukuntataso on kiistatta lähempänä kuntalaista kuin maakuntataso, mutta sen kehittämisen suurimpana esteenä pidetään uuden hallintoportaan muodostumista. Hallinnon hajautusprosessia ei edistä uuden hallinnontason luominen. Siksi kansanedustajien puheissa seutuyhteistyötä on kehitettävä vain toimintamalliksi. Hallinnon tehtävät tulee jakaa kunnille ja maakunnille. Ehkä suurin ongelma seutukuntahallinnon kannalta on juuri sen lyhyemmät perinteet: maakuntataso mielletään vanhana ja toimivana hallinnontasona eikä sitä haluta korvata uudella seutukuntahallinnolla. Trendi hallinnon keventämiseksi ja byrokratian vähentämiseksi merkitsee, että nyt ajankohtainen seutukuntahallinto onkin toisaalta esillä väärään aikaan, tarjoten monien näkökulmasta ainoastaan uutta väliporrasta hallinnolle.

Tutkijoiden näkökulmasta seutuyhteistyön kehittämisen eräänä hidasteena on ollut valtion varsin vastahakoinen suhtautuminen. Seutukunnat ovatkin tiivistäneet yhteistyötään muun muassa valtion negatiivisen tai passiivisen suhtautumisen seurauksena. Toisaalta valtion toimenpiteet ovat ajaneet kuntia erilleen kilpailemaan toisiaan vastaan. Kunnilla on ollut selvä pyrkimys syvään yhteistyöhön seututasolla.¹⁴⁶ Seutu-hankkeessa on hallituksen esityksen mukaan pyritty juuri muuttamaan käytäntöjä siten, että kuntien haitallinen kilpailu toisiaan vastaan saataisiin käännettyä seutukuntaa hyödyntäväksi yhteistyöksi.

Poliitikkojen lisäksi myös tutkijat pitävät seutukuntahallinnon tuomana uhkana itsehallintoperiaatteen heikkenemistä.¹⁴⁷ Kunnallisen itsehallinnon merkitys on siinä, että se palvelee nimenomaan kuntalaisten tarpeita ja oikeuksia valtiota vastaan. Kunta on itsehallintonsa kautta kansalaisille turvapaikka suurempia hallinnollisia kokonaisuuksia, kuten valtiota ja Euroopan unionia vastaan. Vain kunnassa kansalainen voi saada äänensä kuulluksi ja tarpeensa tyydytetyksi. Kyse on lähimpänä kansalaista olevan hallinnon tason tärkeydestä.¹⁴⁸ Toisaalta kunnallisen itsehallinnon kuormittumisessa on keskeinen syytä seudullisen toiminnan ja hallinnon syntyemiselle. Maakuntahallintoon verrattuna seutukunnilla on jo nykyisellään monimuotoisempia tehtäviä ja tehtävien hoidolla on suorat vaikutukset kansalaisiin. Seutukuntatoiminnan on tästä näkökulmasta oltava vahvemmin kansalaisohjauksessa kuin nykymuotoisen maakuntahallinnon. Toisaalta on huomioitava se, että perustuslakimme ei tunne seutukunnallista itsehallintoa, vaan seutuyhteistyö perustuu kuntien yhteistoimintaan. Seutuyhteistyössä onkin kyettävä yhdistämään kaksi vaatimusta, jäsenkuntien määräysvalta seudullisiin asioihin ja demokraattinen päätöksenteko.¹⁴⁹

7.2. Kohti osallistuvien kansalaisten yhteiskuntaa

Osallistuminen ja suoran demokratian keinot ovat tehneet uutta tulemistä modernien hyvinvointivaltioiden politiikkaan Euroopassa. Edustuksellinen demokratia nähdään ensisijaisena järjestelmänä, mutta sitä halutaan yhä laajemmin täydentää suoran demokratian toimintamuodoilla, joita osallistuva demokratia osaltaan vahvistaa. Kansalaisten

¹⁴⁶ Ks. Turkkila 2002, 79-81.

¹⁴⁷ Ks. Haveri & Majoinen 1997, 22; Ryyänen 2002, 52-55; Hoikka ym 1996, 90-91.

¹⁴⁸ Ks. Tiihonen 1986, 39; Ryyänen 1997, 12; Koski 2001, 374; Heuru 2001, 14.

¹⁴⁹ Ryyänen 2002, 56-57.

aktivoiminen poliittisen agendan luomiseen ja päätöksentekoprosessiin nähdään mahdollisena poliittisen kulttuurin kehityssuuntana. Kunnallishallinnon uudistamisprosessissa osallistumisen vahvistaminen on otettava selkeästi huomioon. Tässä työssä tarkastelluissa Seutu-hankkeessa ja Kainuun hallintomallikokeilussa demokratia toteutuu nimenomaan edustuksellisesti vaaleilla valittavan valtuuston kautta. Kuitenkin osallistumisen vahvistumiskehityksen valossa myös suoran demokratian keinojen käyttöönotto näillä hallinnon tasoilla on selvittämisen arvoinen asia. Sitä voidaan puoltaa siksi, että hallinnon etääntyessä kauemmas kansalaisista kansalaisten ja päätöksenteon yhteyden ylläpitämiseksi tarvitaan uusia ja motivoivia keinoja, joita suora demokratia ja välitön osallistuminen tarjoavat.

Osallistumisen kehittäminen riippuu viimekädessä kansalaisista itsestään. Osallistuvan demokratian teoreetikot pitävät nyky-yhteiskunnan eräänä ongelmana yhteisöllisyyden hiipumista ja individualismin nousua. Vaikka poliittinen kulttuuri on eri valtioissa erilainen, ihmisiä tuntuu yhdistävän passiivisuus ja haluttomuus osallistua politiikkaan.¹⁵⁰ Toisaalta nyky-yhteiskunnassa on tutkijoiden mukaan tapahtunut uusi nousu kiinnostuksessa paikallisiin asioihin. Lähidemokratiaa on kehitetty asukastoimikuntien ja vastaavien pienyhteisöjen toiminnan muotona.¹⁵¹ Ehkä kansalaiset kaipaavat uusia osallistumisen mahdollisuuksia, joita ollaan tarjoamassa esimerkiksi Internetin avulla. Äänestysprosentin alhaisuus voidaan tulkita myös siten, että uusia osallistumisen muotoja kaivataan vanhojen heikoksi vaikuttamisen keinoiksi koettujen edustuksellisen demokratian muotojen tilalle. Jos kansalaiset kokevat, ettei äänestämällä pysty vaikuttamaan, he saattavatkin kiinnostua suoran vaikuttamisen keinoista. Kritiikkinä tähän näkökulmaan voidaan tietenkin todeta, kuten seutukuntayhteistyön kehittämiskritiikkinäkin esitettiin, että on jo olemassa keinoja ja mahdollisuuksia toteuttaa näitä asioita, sekä suoraa demokratiaa että kuntien yhteistyötä.

Osallistumisen niukkuuteen vaikuttaa poliittisen toiminnan huono kaiku kansalaisten keskuudessa. Ongelmien ratkaisu ei kuitenkaan onnistu sillä, että kansalaiset kieltävät politiikan olemassaolon, vaan on kehitettävä uusia poliittisen toiminnan muotoja.¹⁵² Suomalaisessa yhteiskunnassa näitä uusia osallistumisen muotoja ollaan hakemassa suoran vaikuttamisen keinoin. Nimenomaan suoran vaikuttamisen kautta uskotaan löy-

¹⁵⁰ Ks. Habermas 1991, 211; Luhmann 1990, 220-221.

¹⁵¹ Ks. Berndtson 1996, 212.

¹⁵² Held 1987, 267-268.

dettävän avain kansalaisten osallistumiseen. Kuntarakenteen muutos merkinnee myös olemassa olevien osallistumiskeinojen uudistamista. Laajemmalla alueella tapahtuva demokraattinen päätöksenteko edellyttää uudenlaista suunnittelua jo käytännön toteutuksen puitteissa. Samassa muutosprosessissa olisi mahdollista lanseerata kunnallispolitiikkaan myös uusia demokratiakäytäntöjä.

Osallistuvan demokratian kriitikot väittävät, että osallistuminen johtaa vähemmistöryhmien valtaannousuun ja syrjäyttää näin tavoitteidensa vastaisesti kansalaisten enemmistön politiikasta, joka muuttuu nimenomaan minoriteetin ohjaamaksi. Toisaalta osallistuvan demokratian pelätään sulauttavan kansalaiset politiikkaan ja turruttavan heidät lukuisilla ratkaisemattomilla ongelmakohdilla, joista vastuunkanto tulee liian suureksi kansalaisille. Tällöin ammattipoliitikot saavat vahvistuksen asemalleen.¹⁵³ Osallistumista ollaan kuitenkin tekemässä helpommaksi ja nimenomaan tällä hetkellä politiikasta erkautuneiden ryhmien, kuten nuorison, ehdoilla. Internetin mahdollistamat sovellukset ovat esimerkki kiinnostusta herättäneistä demokratian kehittämiskokeiluista. Tästä näkökulmasta keinot, joilla hiipunutta kiinnostusta politiikkaan saadaan mahdollisesti nousuun, ovat kokeilemisen arvoisia. Toisaalta osallistuvan demokratian yhteiskunnassa ei edellytetä, että jokainen kansalainen saadaan kiinnostumaan osallistumisesta. Enemmistön kiinnostumattomuus politiikkaan on itseasiassa tärkeää järjestelmän tasapainon säilyttämiseksi¹⁵⁴.

Ihmiset eivät osallistu, elleivät he siten edistä omia etujaan¹⁵⁵. Avain osallistuvan poliittisen kulttuurin luomiseen piilee siis osallistumisen tekemisessä houkuttelevaksi. Osallistuvan demokratiateorian mukaan hallinnon on oltava avointa ja kansalaisten on kyettävä osallistumaan suoraan yhteiskuntaa ja lähiyhteisöjä koskevaan päätöksentekoon. Tärkeää on myös avoin ja toimiva informaation kulku. Poliitiikkaan osallistumisen tulee tarjota kansalaisille mahdollisuus oppia alati uutta.¹⁵⁶ Nämä vaatimukset tekevät osallistumisesta houkuttelevamman, sillä ne tarjoavat kansalaisille mahdollisuuden käyttää vaikutusvaltaa. Kansalaisten inklusio politiikkaan voi tapahtua osallistumiseen liittyvän vaikutusvallan kokemuksen kautta.

¹⁵³ Birch 2001, 110-111.

¹⁵⁴ Pateman 1989, 7.

¹⁵⁵ Birch 2001, 114-115.

¹⁵⁶ Held 1987, 261-262.

Jos hyväksytään osallistuvan demokratian edut ja ajankohtaisuus nyky-yhteiskunnassa, herää kysymys, minkälainen yhteisö tarjoaa toteutusmahdollisuuden tällaiselle kansalaisosallistumiselle? Klassisen Ateenan mallin sovellus on esimerkiksi kansalaisjärjestöjen tai lähiympäristön asukkaiden piirissä jo nyt toteutetut pienyhteisöjen päätöksentekoprosessit. Osallistuminen näyttää edellyttävän sitä, että päätöksenteko tapahtuu lähellä kansalaista, siis läheisyysperiaatteen konkretisoitumista. Kun päätöksiä on kuitenkin tehtävä suuremmissa yksiköissä, on läheisyysperiaatteenkin toteutuminen huomioitava erityisesti. Mitä etäämmälle kansalaisista päätöksenteossa joudutaan, sitä heikommin he ovat kiinnostuneita osallistumaan päätöksentekoon. Tästä selvä esimerkki on suomalaisten niukka äänestysinto Euroopan unionin parlamenttivaaleissa. Koska päätöksentekoa on siirrettävä kuntatasoa laajemmalle kustannussyistä, on osallistumisen kehittämisen näkökulmasta seutukuntataso lähinnä tarpeita vastaamaan kykenevä hallinnon taso.

Kuntien halukkuus paitsi yhteistyöhön, myös osallistumismahdollisuuksien kehittämiseen näyttää olleen tähän asti varsin vähäistä. Enemmistö kunnista pitäytyy perinteisiin edustuksellisiin toimintatapoihin ja kehittää verrattain varovaisesti suoria osallistumista ja vaikuttamistapoja.¹⁵⁷ Osallistumisen edellytyksenä on, että kansalaiset ymmärtävät miten hallinto toimii. Ja jotta kansalaiset pystyvät hahmottamaan hallinnon toimintaa ja eri osien roolia siinä, tulisi hallinnon rakenteiden olla riittävän selkeitä ja yksinkertaisia.¹⁵⁸ Kansainväliset kokemukset ovat kuitenkin osoittaneet, että selkeiden ja yksinkertaisten yhteistyö- ja hallintomallien rakentaminen on vaikeaa, eikä kaikkiin tilanteisiin ja olosuhteisiin sopivaa yhteistyön organisointimallia ole olemassa.¹⁵⁹ Ongelman taustalla on poliittisista tai taloudellista vastustusta, johon ei uuden mallin rakentamisesta löydy ratkaisua.

7.3. Seutuvaltuusto demokratian turvaajaksi

Demokratian kannalta merkittävä toimielin, vaaleilla valittava seutukuntavaltuusto, sai yksimielisen kannatuksen työssä käsitellyissä kansanedustajien puheenvuoroissa. Samoin maakuntahallinnon kohdalla maakuntavaltuuston nähdään turvaavan demokraattisen päätöksenteon. Tutkijat ovat kiinnittäneet seutukuntien organisaation osalta huomio-

¹⁵⁷ Laiho ym. 2000, 96-98.

¹⁵⁸ Ks. Haveri & Majoinen 1997, 83-85.

¹⁵⁹ Airaksinen & Haveri 2002, 23-24.

ta juuri valtuustojen asemaan suhteessa virkamiesjohtoisiin seutuhallituksiin. Sama organisaatiomalli on kuntayhtymissä merkinnyt demokratiavajetta seutuhallituksen noustessa päätöksenteossa etuasemaan.¹⁶⁰ Seutujohtajan tai seutupormestarin valinta ei kansanedustajien puheenvuoroissa tullut juurikaan esille. Seutujohtajan valinta oli ministeri Korhosen mukaan kokeilemisen arvoinen asia, mutta sen toteuttamiseen ei löytynyt hänen mukaansa eduskunnasta rohkeutta. Seutujohtajan valintaa vaaleilla ei ilmeisesti pidetä tarpeellisena, vaan seutuvaltuuston valinta suorilla vaaleilla riittää demokratian toteuttamiseksi. Suomalaisessa kunnallispolitiikassa nähtävästi vierastetaan vielä vahvan poliittisen henkilön, kuten pormestarin, valitsemista.

Hämeenlinnan seutukunnassa ollaan parhaillaan toteuttamassa suomalaisen seutukuntayhteistyön kannalta merkittävää työtä osana Seutu-hanketta. Demokraattinen toimielin seutuvaltuuskunta on kuitenkin paikallisten päättäjien mukaan toiminut huonosti. Seutukunnan hallinnossa parhaiten on toiminut virkamiesjohtoinen seutuhallitus, mikä on demokratian näkökulmasta negatiivista. Nimenomaan seutuvaltuuskunta edustaa kuntalaisia jäsenkuntien valtuustojen kautta tai suoraan vaaleilla valittuna. Seutuvaltuuskunnan asemaa tulisi siis päätöksentekoprosessin demokraattisuuden toteuttamiseksi vahvistaa. Seutu-hankkeesta Nivala - Haapajärven seutukunta on jo Seutu-sopimuksessaan suunnitellut valitsevansa seutuvaltuuskunnan vaaleilla. Myös Hämeenlinnan seudulla on suunniteltu seutuvaltuuskunnan valitsemista suorilla vaaleilla. Tämän suuntainen kehitys on merkittävää seutukuntayhteistyön demokratian kehittämiseksi. Kuntalaisten näkökulmasta seutukuntayhteistyöhön vaikuttaminen äänestämisen kautta olisi jo askel osallistuvampaan kulttuuriin muuttuvassa kunnallispolitiikassa, jossa päätöksiä on tehtävä yksittäistä kuntaa suuremmissa yksiköissä. Seutukunnassa päätettävät asiat ovat kuitenkin lähellä kuntalaisia, koskien oman kotikunnan ja sen lähiympäristön asioita. Siksi seutukuntayhteistyön kehittäminen osallistuvan demokratian ja myös läheisyysperiaatteen toteuttamiseksi on perusteltua.

Poliitikkojen asenne seutukuntayhteistyön ja sen hallinnon demokratian kehittämiseen on ilmeisen varautunut. Tässä työssä käsiteltyjen eduskunnan keskustelujen valossa seutuyhteistyötä tullaan kehittämään, mutta seutukuntataso jää ilman merkittävää vaikutusvaltaa. Keskushallinnon tehtäviä halutaan jakaa maakunnille ja kunnille. Vaikka kuntaliitoksiin ei haluta pakkolaeilla ryhtyä, niitä kohti ollaan poliitikkojen visioissa me-

¹⁶⁰ Ks. Pekola-Sjöblom 2000, 74 tai Haveri & Majoinen 1997, 83-85.

nossa, porkkanarahojen avulla ellei muutoin. Poliittisten päättäjien mielestä ennenkaikkea kuntien yhteistyökyvyssä olisi parantamisen varaa. Tässä onki kansanedustajilla peiliin katsomisen paikka, koska monet kansanedustajista ovat itse jarrumiehinä ollessaan mukana kunnallispolitiikassa.

Hallituksen esityksessä esiintuodut perustelut seutukuntayhteistyön kehittämiseksi todettiin eduskunnassa hyväksi, mutta vaakakupissa painaa hyötyjä enemmän pitkä haitta-vaikutusten lista. Keskeisin ongelma on kuntien itsehallinnollinen asema, joka jarruttaa tässä seutuyhteistyöllä haetun suuntaista kehitystä. Koska kuntien tehtävien siirto laajemmalle tasolle ei onnistu, on epätodennäköistä, että seutukunta voi kehittyä toimivaksi demokraattiseksi hallinnon tasoksi. Kuten edellä todettiin, poliitikot ovat sen sijaan valmiita kokeilemaan seutukuntayhteistyötä toimintamallien uudistamisessa. Kuntien välinen yhteistyö voidaan kyllä organisoida seutukuntien kautta, mutta päätöksenteko ja organisaatiot tulevat pysymään kuntien alaisina. Kuntien lähitulevaisuus tulee siis olemaan pitkien yhdistymisneuvottelujen täyttämä.

LÄHDELUETTELO

KIRJALLISUUS JA ARTIKKELIT:

Airaksinen, Jenni - Arto Haveri (2002): *Seutuyhteistyöstäkö apu kunnille? Seutukuntien tuki -hankkeen arviointi : ensimmäinen väliraportti*. Tampereen yliopisto, Tampere.

Berg, Bruce L. (1995): *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Second Edition. Allyn & Bacon, Boston.

Berndtson, Erkki (1996): *Politiikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun*. Edita, Helsinki.

Birch, Anthony H. (2001): *Concepts & Theories of Modern Democracy*. 2nd edition. Routledge, London.

Borg, Olavi (2001): *Demokratia ja paikallinen politiikka*. Teoksessa Sotarauta, Markku & Kaija Majoinen (toim.): *Kunnat virtaavassa maailmassa –kuntien haasteet globaalissa verkostoyhteiskunnassa*, ss. 123-138. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Bulmer, Martin - Anthony M. Rees (1996): *Citizenship today : the contemporary relevance of T. H. Marshall*. UCL Press, London.

Dahl, Robert A. (1985): *A Preface to Economic Democracy*. Polity Press, Cambridge.

Habermas, Jürgen (1991): *The Structural Transformation of the Public Sphere. An inquiry into a category of bourgeois society*. The MIT Press, Cambridge.

Harisalo, Risto - Tuija Rajala - Krister Ståhlberg (1992): *Kunnallispolitiikka*. VAPK-kustannus, Helsinki.

Haveri, Arto - Kaisa Holma (1996): *Erilaistavatko ohjelmat maaseutua? Seutukuntien aluekehitysohjelmien arviointi suhteellisen edun strategian näkökulmasta*. Tampereen yliopisto, Tampere.

Haveri, Arto - Kaija Majoinen (1997): *Seudullisen yhteistyön johtaminen*. Suomen kuntaliitto, Helsinki.

Held, David (1987): *Models of Democracy*. Polity Press, Cambridge.

- Heuru, Kauko (2001): *Itsehallinnon aika*. Polemia-sarja nro 40. Kunnallisalan kehittämiskeskitys, Helsinki.
- Heuru, Kauko (2002): *Kunta perusoikeuksien toteuttajana*. Talentum, Helsinki.
- Hoikka Paavo - Olavi Kallio - Aimo Ryyänen (1996): *Kuntien unioniin : tutkimus Lahden kaupunkiseudun kuntien yhteistoiminnan kehittämismahdollisuuksista*. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Kivelä, Susanna (2000): *Näkemyksiä kuntademokratian ja kuntajohtamisen tulevaisuudesta*. Acta nro 128. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Kivelä, Susanna - Mika Mannermaa (1999): *Kuntien tulevaisuus. Kunta-alan tulevaisuusbarometri 1999*. Acta-sarja nro 102. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Koski, Heikki (2001): *Kansalaisten perusoikeudet ja kuntien itsehallinto*, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/01, ss. 373-377.
- Laiho Ulla-Maija - Päivi Kurikka - Elina Laamanen (2000): *Kuntalaisten osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen kunnissa*, teoksessa: Valanta, José et al.: *Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997-2000*. Acta nro 125. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Luhmann, Niklas (1990): *Political Theory in the Welfare State*. Walter de Gruyter, Berlin.
- Pateman, Carole (1989): *Participation and Democratic Theory*. Ensipainos 1970. Cambridge University Press, Cambridge.
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2000): *Kuntainliitoista kuntayhtymiin*. Acta-sarja nro 119. Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Pietilä, Veikko (1973): *Sisällön erittely*. Oy Gaudeamus Ab, Helsinki.
- Rentto, Juha-Pekka (1995): *Toissijainen valtio. Kirjoituksia kansalaisvastuun ensisijaisuudesta subsidiariteettiperiaatteen mukaisessa valtioajattelussa*. Julkisoikeuden sarja A: 30. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Turku.

Ryynänen, Aimo (2002): *Kansalaisen renessanssi. Kansalaisosallistumisen uusi merkitys ajankohtaisen kansainvälisen kehityksen valossa*. Tampereen yliopisto kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 1/2002, Tampere.

Ryynänen, Aimo (1997): *Paikallinen itsehallinto Euroopan yhdentymiskehityksen varjossa*. Mermerus Oy Ab, Tampere.

Siedentop, Larry (2001): *Democracy in Europe*, Penguin Books, London.

Sjöblom, Stefan (2002): *Kuntalainen vaikuttajana*, teoksessa Pekola-Sjöblom Marianne - Voitto Helander - Stefan Sjöblom (2002): *Kuntalaisen monet roolit*. KuntaSuomi 2004 –tutkimuksia nro 37. Acta Nro 147. ss. 77-95. Suomen kuntaliitto, Helsinki.

Sutela, Marja (2001): *Kuntalaisten suora osallistuminen paikallispolitiikkaan*, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/01, 378-388.

Tiihonen, Paula (1986): *Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen*. ser A vol 208. Tampereen yliopisto, Tampere.

Tuomi, Jouni - Anneli Sarajärvi (2002): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*, Tammi, Helsinki.

Tuori, Kaarlo (1999): *Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §)*, teoksessa Hallberg, Pekka - Heikki Karapuu - Martin Scheinin - Kaarlo Tuori - Veli-Pekka Viljanen: *Perusoikeudet*, ss.461-471. WSOY, Juva.

Turkkila, Ilona (2002): *Kunnat valtion asialla. Tapaustutkimus valtiolta kunnille siirtyneistä vastuista*. Acta-sarja nro 148. Suomen kuntaliitto, Helsinki.

Töttö, Pertti (2000): *Pirullisen positivismin paluu. Laadullisen ja määrällisen tarkastelua*. Vastapaino, Tampere.

SANOMALEHDET:

Jokinen, Pauli: ”Kännykällä tai netissä äänestäminen mahdollista 2012 kunnallisvaaleissa”. Tiede-palsta. Ilkka 18.2.2003.

”KuntaSuomi-tutkimusjohdon mukaan 8 000 asukaan raja ei ratko ongelmia”. Uutinen. Ilkka 18.6.2003.

WWW-LÄHTEET:

AK 302/1998 *Alueiden komitean lausunto läheisyysperiaatteesta 11.3.1999: Kohti todellista subsidiariteetin kulttuuria. Alueiden komitean vetoamus.*(14.8.2003) [www-dokumentti]. http://opinions:OPI_2003@coropinions.cor.eu.int/CORopinions.aspx

Alueiden komitea (17.8.2003): *AK:n rooli.* [www-dokumentti].
http://www.cor.eu.int/fi/pres/pres_rol.html

Hallituksen esitys 248/2001 vp. (4.5.2003) [www-dokumentti].
<http://www.eduskunta.fi/>

Hallituksen esitys 198/2002 vp. (4.5.2003) [www-dokumentti].
<http://www.eduskunta.fi/>

Hallituksen esitys 41/2003 (5.11.2003) [www-dokumentti]. <http://www.eduskunta.fi/>

HaVM 6/2002 (16.5.2003) [www-dokumentti]. <http://www.eduskunta.fi/>

Iskukykyisempi Suomi (20.9.2002) [www-dokumentti].
[http://www.intermin.fi/biblio.nsf/8829CB45829A917CC2256C5900484A85/\\$file/IskukykyisempiSuomi.pdf](http://www.intermin.fi/biblio.nsf/8829CB45829A917CC2256C5900484A85/$file/IskukykyisempiSuomi.pdf)

Lipposen II hallituksen hallitusohjelma (6.8.2003) [www-dokumentti].
<http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.lsp?r=35798&k=fi&page=9&old=3687>

PeVL 11/2002 (16.5.2003) [www-dokumentti]. <http://www.eduskunta.fi/>

Seutu-hanke (25.5.2003) [www-dokumentti].
http://www.hare.vn.fi/mHankkeenTaustatietojenSelailu.asp?h_iID=4307&tVNo=2&sTYP=Selaus

Vihreäliitto (19.11.2003) [www-dokumentti]. <http://www.vihrealiitto.fi/shk.shtml>

EDUSKUNNAN KESKUSTELUT:

Hallituksen esitys laiksi Kainuun hallintokokeilusta (HE 198/2002vp):Lähetekeskustelu 23.10.2002; Ensimmäinen käsittely 10.2.2003 (28.4.2003) [www-dokumentti].
<http://www.eduskunta.fi/>

Hallituksen esitys laiksi seutuyhteistyökokeilusta (HE 248/2001 vp): Lähetekeskustelu 6.2.2002; Ensimmäinen käsittely 4.6.2002 (28.4.2003) [www-dokumentti].
<http://www.eduskunta.fi/>

JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET:

Airaksinen, Jenni – Inga Nyholm (2003): *Hämeenlinnan seudun seutubarometri. Ensimmäinen mittaus: kevät 2003. Tulokset ja tulkinnat.*

Lahden kaupunkiseutu: *Lahden kaupunkiseudun kuntien yhteistyötä koskeva sopimus, joka sisältää yhteistyön harjoittamismuotoja koskevan toimintasäännön.*

Loimaan seutukunta: *Loimaan seutukunnan seutusopimus 11.1.2002.*

Nivala - Haapajärven seutukunta: *Nivala - Haapajärven seutukunnan kuntien välinen sopimus seutuyhteistyöstä 26.9.2002.*

Oulun seutukunta: *Oulun seudun seutusopimus 1.10.2002.*

Pieksämäen seutukunta: *Pieksämäen seudun kuntien yhteistoimintasopimus (Pieksämäen seudun liitto).*

Pohjois-Lapin seutukunta: *Sopimus seutuyhteistyökokeilusta Pohjois-Lapissa 8.1.2003.*

Seutukeskus Oy Häme: *Hämeenlinnan seudun kokeiluseutusopimus 2003.*

Seutukeskus Oy Häme: *Hämeenlinnan seudun seutus suunnitelma 2003.*

Turunmaan seutukunta: *Sopimus Turunmaan seutuyhteistyöstä 2002.*

SÄHKÖPOSTIKESKUSTELUT:

Sähköpostikeskustelu Kehittämiskeskus Oy Hämeen ohjelmajohtaja Hans Olanderin ja JK:n välillä, kevät 2003 & marraskuu 2003.