

ÄÄNESTÄMISTÄ VAI MUUTA OSALLISTUMISTA?

- Tutkimus kuntakoon vaikutuksesta kuntavaaleissa äänestämiseen ja pohdintaa uusista vaikutusmahdollisuuksista dynaamisella kuntakentällä
-

Kunta- ja aluejohtamisen opintosuunta

Pro gradu -tutkielma

Heinäkuu 2016

Ohjaaja: Ilari Karppi

Elli Räsänen

TIIVISTELMÄ

Kunnan koko asukasluvulla mitattuna on ollut polttava puheenaihe Suomen hallinnossa jo vuosikausia. Suurempia kuntakokoja on perusteltu lähinnä taloudellisilla ja tuottavuuteen liittyvillä syillä, sillä kuntatalous on ollut vaikeuksissa jo kauan. Usein itsehallinnolliset ja kuntademokratiaan liittyneet näkökohdat ovat jääneet näissä tarkasteluissa taka-alalle, ja siksi tässä tutkimuksessa tutkitaan, miten kunnan asukasluku on vaikuttanut kuntavaalien äänestysaktiivisuuteen erikokoisissa kunnissa kaksissa edellisissä kuntavaaleissa vuosina 2008 ja 2012, kun maassamme on toteutettu lukuisia kuntaliitoksia erinäisten kuntauudistusten seurauksena.

Tutkimus on kvantitatiivinen katsaus kaksien edellisten kuntavaalien tilanteeseen, ja siinä saatuja tuloksia voitaisiin täydentää esimerkiksi tarkemmilla kyselytutkimuksilla haastatteleamalla kuntalaisia ja päättäjiä demokratia-asioihin liittyen. Tutkimus on toteutettu sekundäärisenä kokonaistutkimuksena, sillä siinä on käytetty valmista tilastoaineistoa ja tutkimuskohteina ovat olleet kaikki Suomen kunnat Ahvenanmaan maakunnan kuntia lukuun ottamatta.

Tutkimustulosten mukaan kunnan koko asukasluvulla mitattuna ja äänestysprosentti kuntavaaleissa ovat olleet yhteydessä toisiinsa tilastollisten analyysien perusteella siten, että mitä suuremmasta kunnasta on ollut kyse, sitä pienempiä ovat olleet viimeisimpien kuntavaalien äänestysprosentit. Koko ei ole kuitenkaan ollut ainoa syy, joka on vaikuttanut äänestämishalukkuuteen kuntavaaleissa, ja koska äänestämistrendit ovat todistettavasti olleet laskusuhdanteessa jo vuosia, tässä tutkimuksessa esitetään myös keinoja, joiden avulla edustuksellista demokratiaa voitaisiin kehittää, ja siten kuntalaisia saataisiin kannustettua jälleen vaaliurnille. Osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teorioiden hengessä edustuksellisen demokratian tarjoamille osallistumismuodoille on koottu ja pohdittu myös suoran osallistumisen vaihtoehtoja, joilla pystyttäisiin turvaamaan perustuslain tasoisten oikeuksien eli kansanvallan ja kunnallisen itsehallinnon kuntalaisille lupaamia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Johtopäätöksenä voitaneen kuitenkin sanoa, että tilanne on tällä hetkellä melko kestävä, jos kunnallisen itsehallinnon ihanteita ja perimmäisiä arvoja halutaan ylläpitää myös tulevaisuuden kunnissa. Hallinnolta vaadittaisiin pikaisesti toimia, sillä edustuksellinen demokratia ei yksinään enää turvaa kuntalaisten oikeuksia vaikuttaa asioihinsa, vaikka sitä toimintatapana pystyttäisiin kehittämään. Lähivuosina toteutettava sote- ja maakuntauudistus tuskin tulee parantamaan tilannetta, jos kansalaisten osallisuutta sekä suoran osallistumisen keinoja esimerkiksi lähi- ja käyttäjädemokratian näkökulmista ei pohdita riittävästi. Kansalaisia pitää valistaa ja heitä tulee kuunnella, sillä kunnallinen itsehallinto perustuslakimme turvaamana oikeutena on vaarassa rapautua.

Avainsanat: kuntavaalit, äänestämisen, kuntakoko, suora osallistuminen, deliberatiivinen demokratia, lähidemokratia, käyttäjädemokratia, kansalaiskasvatus, osallisuus, osallistaminen

Sisällys

1. JOHDANTO.....	5
2. TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN.....	8
2.1 Tutkimusongelma, tutkimuskysymys ja valitut muuttajat	9
2.2 Tutkimuksen aineisto ja sen analyysi	9
2.3 Aiempi tutkimus	10
3. DEMOKRATIASTA.....	13
3.1 Edustuksellisuus edelleen osana arkipäivän demokratiaa	14
3.2 Osallistuva ja deliberatiivinen demokratia - nykyaikaa	18
4. KUNNAT JA KUNNALLISHALLINTO SUOMESSA.....	22
4.1 Kuntien toimintaympäristö	22
4.2 Kunnallinen itsehallinto ja muuttuvat kuntarakenteet	23
4.3 Hallinnon uudistaminen kuntakontekstissa	25
4.3.1 Kunnallishallinto ja kuntarakenteet 1960–1990 -luvuilla.....	26
4.3.2 Kunnallishallinto 2000-luvulla: keskustelua kuntakoosta, kuntaliitoksista ja kuntien toiminnan tehostamisesta	28
4.3.3 Kataisen hallituksen kuntarakenneuudistus 2010-luvulla.....	31
4.3.4 Sote- ja maakuntauudistus: Mitä tekevät tulevaisuuden kunnat?	33
5. KUNNAN ASUKASLUVUN VAIKUTUS ÄÄNESTYSAKTIIVISUUTEEN KUNTAVAALEISSA - KUNTADEMOKRATIAN HAASTEET MUUTTUNEISSA KUNTARAKENTEISSA.....	36
5.1 Äänestämisestä.....	37
5.1.1 Miksi äänestetään tai jätetään äänestämättä?	37
5.1.2 Äänestäminen kuntavaaleissa	41
5.2 Keskustelua kuntakoosta - Miksi suurempia kuntia?	43
5.3 Kunnan asukasluku ja äänestysprosentit kuntavaaleissa vuosina 2008 ja 2012.....	44
5.3.1 Kunnan asukasluku ja äänestysprosentti kuntavaaleissa vuonna 2008.....	45
5.3.2 Kunnan asukasluku ja äänestysprosentti kuntavaaleissa vuonna 2012.....	47
5.4 Muut tekijät selittämässä kuntavaalien äänestysaktiivisuutta	49
5.4.1 Lineaarinen regressioanalyysi vuoden 2008 tilastoaineistolla	49
5.4.2 Lineaarinen regressioanalyysi vuoden 2012 tilastoaineistolla	51
5.5 Vertailua: Vuosien 2008 ja 2012 kuntavaalit.....	51
6. DEMOKRATIAN KEHITTÄMINEN: ÄÄNESTYSAKTIIVISUUDEN LISÄÄMISTÄ VAI VAIHTOEHTOISTA OSALLISTUMISTA?	53
6.1 Ohjelmat ja hankkeet osallisuuden ja osallistumisen vahvistamiseksi	55
6.2 Edustuksellisen demokratian kehittäminen: vaaliaktiivointia ja äänestämisen esteiden vähentämistä.....	57

6.2.1 Äänioikeuskärajan alentaminen	59
6.2.2 Sähköinen äänestäminen ja internetin mahdollisuudet aktivoinnissa.....	61
6.2.3 Demokratiakasvatus	63
6.2.4 Kunnan asioista tiedottaminen	65
6.2.5 Kunnallinen kansanäänestys	67
6.3 Suora osallistuminen ja vaikuttaminen	68
6.3.1 Kuntalaisaloitteet	69
6.3.2 Kansalaisraadit ja -foorumit	69
6.3.3 Lähi- ja käyttäjädemokratia	70
7 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA AJATUKSIA TULEVAISUUDELLE	75
7.1 Edustuksellinen demokratia kriisissä?.....	75
7.2 Kuntien dynaaminen toimintaympäristö ja kunnallinen itsehallinto	78
7.3 Minne olet matkalla kuntademokratia? – Johtopäätöksiä.....	80
LÄHTEET	86

1. JOHDANTO

Kuten Kaija Majoinen (2014, 3) esittää ”kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet ovat kunnallisen itsehallinnon perusta” ja ”ilman kuntalaisten aktiivisuutta, hyväksyntää tai demokratiaa kuntien toiminnalla ei ole kestävä perustaa”. Käsillä oleva tutkimus lähtee täten siis siitä olettamuksesta, että kuntalaisten osallistuminen kuntien toimintaan on Suomen perustuslain (731/1999) 121 §:n turvaamaan kunnallisen itsehallinnon kannalta välttämätöntä, jotta kuntademokratia tulee turvatuksi maassamme.

Kuntien toimintaympäristö on muuttunut lähivuosina maassamme paljon, sillä sen lisäksi, että hallinta- ja hallintotavat ovat uudistuneet (ks. esim. Airaksinen, Nyholm & Haveri 2004, 21–22), myös rakenteellinen muutos on ollut suurta maassamme. Rakennemuutosten myötä kuntatalouden tulevaisuus on puhuttanut viime vuosina runsaasti, sillä julkisen talouden vaikeudet yhdistettynä huoltosuhteen heikkenemiseen väestön ikääntymisen myötä, ovat pakottaneet maamme hallitukset vuorotellen miettimään erilaisia ratkaisuja kestävä kuntatalouden turvaamiseksi. Kuntien uudistumistarve on tunnistettu, ja usein keskustelu ainakin julkisuudessa on painottunut kuntien toiminnan tehostamiseen niiden lukumäärää vähentämällä. Esimerkiksi Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman (Valtioneuvoston kanslia 2011, 75) mukaisen kuntapolitiikan keskeisiä tavoitteita olivat vuonna 2011 laadukkaiden ja yhdenvertaisten kunnallisten palveluiden turvaaminen asiakaslähtöisesti koko maassa, edellytysten luominen kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiselle sekä kunnallisen itsehallinnon ja paikallisen demokratian vahvistaminen. Näiden tavoitteiden johdosta Kataisen hallitus asetti erillisen vuosia kestäneen kuntarakenneuudistushankkeen, jonka mukaan Suomeen haluttiin luoda ”vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne”. Edellä mainitussa hallitusohjelmassa tätä tarkennettiin vielä siten, että hankkeen tavoitteena oli saada aikaan ”palvelurakenne, jossa valta ja vastuu palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta ovat yhdellä, riittävän laajaan asukas- ja osaamis pohjaan perustuvalla taholla”.

Kun on puhuttu kuntarakenteiden kehittämisestä, esiin on noussut vastakkaisia, keskenään jopa ristiriitaisia tavoitteita. Esimerkiksi jo mainittu tehokkuus julkisten palvelujen toteuttamisessa sekä tässäkin tutkimuksessa kiinnostuksen kohteena oleva kuntademokratian toteutuminen on nähty usein toistensa vastakohtina. Helpoimpana ratkaisuna keskusteluissa on pidetty kuntaliitoksia, joita on perusteltu esimerkiksi kustannustehokkaammalla ja uudistumiskykyisemmällä palvelutuotannolla. Demokratiatavoitteessa on puolestaan korostunut kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet ja osallistuminen oman kuntansa asioiden hoitamiseen. (Halme & Kuukasjärvi 2010, 14–15, 80.) Myös Matti Virénin (2006, 13) mukaan kuntatalouden ongelmista keskusteltaessa on päädytty usein puhumaan kuntakokojen

suurentamisesta siitä näkökulmasta, että taloudellisesti heikoimmassa asemassa ovat asukasluvultaan pienet kunnat, joiden resurssit toimintojensa järjestämiseen ovat rajalliset. Tällöin keskusteluissa on päädytty usein siihen, että kunnallisessa palvelutuotannossa tulisi ottaa huomioon niin sanottujen mittakaavaetujen vaikutukset, joilla tarkoitetaan lähinnä sitä, että suuremmat yksiköt eli tässä tapauksessa suuremmat kunnat pystyvät tuottamaan palvelut halvemmalla kuin pienemmät yksiköt. Marianne Pekola-Sjöblom ja Sirkka-Liisa Piipponen (2013, 21) taas toteavat, että kuntaliitosten myötä toteutuneet, asukasmääriltään suuremmat kunnat ovat saaneet ihmiset pohtimaan kuntademokratian toteuttamista tulevaisuudessa, sillä kuntakokojen kasvaessa oletetaan muun muassa usein, että päätöksenteko siirtyy kauemmas kuntalaisista, ja siten demokratia kunnissa huononee. Heidän mukaan myös sosiaali- ja terveydenhuollossa muodostetut yhteistoiminta-alueet ja muutenkin viime vuosina yleistyneet kuntakonsernit ovat haastavia palvelujen järjestämismalleja kunnallisen demokratian periaatteiden toteuttamisen kannalta. Myös kunnanvaltuustojen valta on kasvanut kuntaliitosten myötä, kun niille on yhtäkkiä annettu päätösvaltaa suuremman ihmisjoukon asioista. Jotta kunnan eri väestöryhmien ja alueiden tahtotila välittyisivät päätöksentekoon, tarvittaisiin myös muunlaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kuin vain äänestämällä tapahtuvaa vaikuttamista. Lisäksi liitoskunnissa päätöksenteon legitimitetti saattaa näyttäytyä ainakin aluksi haasteellisena, sillä kaikki uuden kunnan asukkaat eivät välttämättä luota päätöksentekoon ainakaan välittömästi liitoksen jälkeen. (Karjalainen 2012, 9–10.) Tehokkuus- ja kuntademokratiatavoitteet ovat siis herättäneet monenlaista keskustelua viime vuosina ja kuten edellä luetelluista esimerkeistä voi päätellä, nämä tavoitteet ovat haastavia toteuttaa samanaikaisesti. Usein ollaankin sitä mieltä, että kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet kärsivät tehokkuuden korostamisesta eli viime vuosina nimenomaan kuntaliitoksista.

Kataisen hallituksen toimeenpanema kuntarakennemuutos loppui varsinaisena hankkeena maaliskuussa 2015 hallituskauden loputtua. Kuntarakennemuutoksen tuloksena syntyi kuitenkin muun muassa uusi kuntalaki (410/2015), joka astui osittain voimaan keväällä 2015. Suurinta osaa uuden lain säännöksistä tullaan kuitenkin soveltamaan vasta seuraavan valtuustokauden alkaessa vuonna 2017. Kuntarakennemuutoshankkeen puitteissa muutettiin myös kuntarakennelakia (1698/2009), jonka johdosta maassamme solmittiin useita kuntaliitoksia, ja kuntien määrää onnistuttiinkin entisestään vähentämään hankkeen aikana. Lisäksi annettiin hallituksen esitys valtiosuusjärjestelmän uudistamisesta, kartoitettiin kuntien tehtäviä sekä selvitettiin metropolipolitiikan ja kaupunkiseutujen kehitystarpeita. (Valtiovarainministeriö 2015.) Nykyisessä Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa ei ole erikseen määritetty otsikkotasolla hallituksen kuntapolitiikan linjaa samalla tavalla kuin se määritettiin Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa yhdeksi sen kärkihankkeeksi. Kuntia koskevat kuitenkin erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen sekä kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistavoitteet. (Valtioneuvoston kanslia 2015, 13, 28–29, liite 3.)

Näiden edellä mainittujen lähtökohtien valossa tässä tutkimuksessa tutkitaan ensisijaisesti kuntakoon vaikutusta kunnan asukasluvulla mitattuna kuntavaalien äänestysaktiivisuuteen eli toisin sanoen koon merkitystä paikallisen demokratian ja kunnallisen itsehallinnon näkökulmista. Tavoitteena on pohtia, miten 2000-luvun kuntauudistukset yhdistettynä rakennemuutoksiin ovat vaikuttaneet kuntademokratiaan. Kunnallinen itsehallinto perustuu kuitenkin pitkälti kuntademokratiaan ja kuntalaisten haluun ja kykyyn osallistua paikalliseen vaikuttamiseen. Jos kuntademokratia on kärsinyt uudistuksista, millainen tulevaisuus kunnallisella itsehallinnolla tulee olemaan jatkossa? Aimo Rynnäsen (2008, 256–257) sanoin haasteellista on, ”miten tutkijat kykenevät saattamaan poliittisen päätöksentekokoneiston ja valtioneuvoston tajuntaan kunnallisen itsehallinnon merkityksen perustuslaillisena valtiollisena ja historiallisena periaatteenamme”. Rynnäsen mukaan olisi tärkeää tutkia tehokkuuden ja demokratian yhteensovittamista eli sitä ”miten aikaansaadaan tehokas, taloudellisin perustein ajatteleva hallinto ja samalla myös sellainen kansalaislähtöinen hallinto, jossa aktivoidaan kansalaisia toimimaan yhteishyvään pyrkivän hallinnon osapuolena”. Rakennemuutoksista ja julkisen talouden ongelmista huolimatta kunnallisen demokratian toteutuminen ja säilyttäminen tulisi siis pystyä takaamaan, jotta kunnallinen itsehallinto sen perustuslaillisessa muodossa toteutuu myös tulevaisuudessa.

Tässä raportissa käsitellään ensin sen 2.luvussa tutkimuksen toteuttamista ja siihen liittyneitä valintoja. Sen jälkeen tutkimuksen aihepiiriä lähestytään ensin yleisesti demokratiateorioiden näkökulmasta luvussa kolme ja teoriapohjan rakentamisessa on käytetty hyväksi myös aineistoa, jota on sekä kansallisesti että kansainvälisesti kerätty äänestämisen ja siihen liittyneistä tekijöistä (ks. luku 5.1). Täytyy kuitenkin muistaa, että suomalainen kunnallishallinto on oma uniikki kokonaisuutensa ja kuntademokratiaa voidaan harjoittaa muutenkin kuin vain äänestämällä kuntavaaleissa. Täten kuntien dynaamista toimintaympäristöä ja kunnallista itsehallintoa esitellään luvussa neljä, jossa pohditaan asioita jo hieman tulevaisuuden näkökulmastakin. Varsinaiset tutkimustulokset on esitetty luvuissa 5.3–5.5, ja saatujen tutkimustulosten vuoksi tässä tutkimuksessa on päädytty pohtimaan myös muita kansalaisvaikuttamisen keinoja, jotka voisivat tulevaisuudessa toimia äänestämisen rinnalla tai jopa sen sijaan kunnallisen demokratian toteuttajina. Edustuksellisen demokratian kehittämisestä ja suoran osallistumisen keinoista kerrotaan raportin luvussa kuusi. Raportin viimeisessä luvussa pyritään saamaan aikaan synteesi edellä esitetyistä asioista siten, että ensin pohditaan edustuksellisen demokratian tilannetta Suomessa, sitten pureudutaan kuntien dynaamiseen toimintaympäristöön ja itsehallintokysymyksiin. Lopuksi esitetään varovasti keinoja, joiden avulla kuntademokratian tilaan voitaisiin mahdollisesti vaikuttaa tulevaisuudessa, jossa kuntademokratian haastanee ainakin tuleva sote- ja maakuntauudistus, jonka myötä suurta osaa kunnan tehtävistä ollaan siirtämässä uusille maakunnallisille hallintokoneistoille.

2. TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Tutkimus on toteutettu kvantitatiivisena kokonaistutkimuksena, sillä se pohjautuu eri lähteistä kerättyyn valmiiseen, numeeriseen tilastoaineistoon, ja tilastotarkasteluihin on otettu mukaan lähes koko perusjoukko eli kaikki Suomen kunnat tutkittavien ajanjaksojen mukaiset kuntaliitokset huomioiden. Tutkimuksen otoksesta on perustellusti rajattu pois Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvat kunnat, sillä kyseisen alueen osalta tilastoaineisto on puutteellista. Tutkimusta voidaan pitää lisäksi kuvailevana, sillä sen avulla pyritään saamaan kokonaiskuva Suomen kuntien tämänhetkisestä tilanteesta. (Heikkilä 2010, 14–16.)

Tutkimuksessa on tutkittu kunnan asukasluvun ja kuntavaalien äänestysprosenttien välistä yhteyttä, sillä tutkimusaiheena olevasta teemasta on haluttu muodostaa jo olemassa olevan kvantitatiivisen tilastoaineiston perusteella yleistettävissä olevaa tietoa, jonka paikkansapitävyyttä on mahdollista myös myöhemmin tutkia ja tarkentaa lisäksi kvalitatiivisin tutkimusmenetelmin. Apuna on käytetty SPSS-tilasto-ohjelmaa, jonka avulla on tehty erilaisia tilastollisia analyyseja kunnan asukasluvun ja kuntavaalien äänestysprosenttien välisten riippuvuuksien todentamiseksi. Havaintomatriisien pohjana on käytetty tilastoaineistoa, jota on pääasiassa kerätty Tilastokeskuksen, Kansaneläkelaitoksen sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tietokannoista (ks. lähdeluettelo), ja joka on vielä erikseen saatettu matriiseissa tutkittavaan muotoon.

Tilastollisissa tarkasteluissa on mukana aineistoa vuosilta 2008 ja 2012, jolloin kahdet edelliset kuntavaalit on järjestetty maassamme. Tavoitteena on ollut vertailla kyseisten ajankohtien välistä tilannetta toisiinsa, ja vertailu on ollut siinä määrin mielekästä, koska kyseisten vuosien välillä Suomessa on toteutettu kuntarakenneuudistushankkeeseen liittyen useita kuntaliitoksia ja kuntakoot ovat täten kasvaneet. Tutkimuksessa molemmista vuosista on tehty omat havaintomatriisit, ja niitä on käsitelty tutkimuksen ajan pääasiassa rinnakkain, mutta irrallisina toisistaan. Tutkimuksessa saadut mittaustulokset ovat reliabeleita, sillä kaikki havaintomatriisien tiedot on kerätty luotettavista tilastolähteistä (ks. edellinen kappale), mutta sen validiteetissa esiintyy kuitenkin joitakin puutteita, joista kerrotaan lisää myöhemmin varsinaisten tutkimustulosten käsittelyn yhteydessä (ks. luvut 5.3–5.5).

Tutkimuksessa on haluttu myös testata, mitkä muut tekijät ovat voineet mahdollisesti vaikuttaa kuntavaalien äänestysprosenttien kehittymiseen kuntien asukaslukujen lisäksi. Monet näistä tekijöistä ovat yhteydessä kuntaliitoksiin, mutta tutkimuksessa on haluttu tutkia myös muita muuttujia, jotka osaltaan Suomen rakennemuutoksen takia ovat saattaneet vaikuttaa äänestyskäyttäytymiseen kunnissa edellä mainittuina vuosina. Tutkimuksessa pääpaino on kuitenkin edelleen kuntakoossa kunnan asukasluvulla mitattuna, mutta

muista muuttujista on rakennettu regressiomallit (ks. luku 5.4), joihin on otettu mukaan muita mahdollisia äänestyskäyttäytymiseen liittyneitä lähinnä rakenteellisia tekijöitä.

2.1 Tutkimusongelma, tutkimuskysymys ja valitut muuttujat

Tutkimuksen hypoteesiksi on siis valittu ”mitä enemmän asukkaita kunnassa on, sitä alhaisempaa on kunnan asukkaiden äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa” eli tutkimuksessa on tutkittu sitä, miten kunnan koko asukasluvulla mitattuna on vaikuttanut kuntalaisten osallistumisaktiivisuuteen kuntavaaleissa. Hypoteesi ei olisi ollut tutkimuksessa välttämätön, koska siinä pyritään kuvaamaan tiettyä ilmiötä, mutta se helpottaa tutkimusasetelman perusteltavuutta erityisesti, kun kuntien toimintaympäristö on muuttunut rajusti viime vuosina Suomessa ja muuttuu yhä edelleen (Heikkilä 2010, 189). Tutkimuksen keskeiseksi tutkimuskysymykseksi on määritetty: Miten kunnan asukasluku vaikuttaa äänestysaktiivisuuteen kuntavaaleissa? Tutkimuksessa selitettävä muuttuja on äänestysprosentti kuntavaaleissa, sillä äänestysprosentteja tarkastelemalla on mahdollista kuvata kuntalaisten äänestysaktiivisuutta. Olennaisimmaksi selittäväksi muuttujaksi tutkimukseen on puolestaan valittu kunnan koko eli tässä tapauksessa kokoa mitataan kunnan asukasluvulla. Tutkimuksessa verrataan äänestysaktiivisuutta kaksissa edellisissä kuntavaaleissa eli selvitetään tilastoaineiston avulla millaista äänestyskäyttäytyminen on ollut vuosien 2008 ja 2012 kuntavaaleissa, kun näiden vaalien välillä kuntarakenteissa on tapahtunut suuria muutoksia, ja kun Suomessa on solmittu tuolla ajanjaksolla lukuisia kuntaliitoksia. Koska kunnan asukasluku ei pelkästään selitä kuntavaalien äänestysprosentteja, tutkimuksen yhteydessä on haluttu myös toissijaisesti tutkia muitakin äänestyskäyttäytymistä mahdollisesti selittäviä muuttujia asukasluvun lisäksi, kun siihen havaintomatriisiin kerättyjen tietojen valossa on ollut mahdollisuus. Varsinaisia tilasto-ohjelmalla avulla saatuja tutkimustuloksia eritellään tarkemmin luvussa 5 ja johtopäätökset tutkimustuloksista suhteessa etukäteisoletuksiin esitetään raportin 7.luvussa.

2.2 Tutkimuksen aineisto ja sen analyysi

Tutkimuksessa käytetty aineisto on siis valmista kvantitatiivista tilastoaineista, josta on ensin työstetty havaintomatriisit vuosille 2008 ja 2012, ja sen jälkeen tuloksia on analysoitu ja jatkojalostettu SPSS -tilasto-ohjelmalla. Havaintomatriisiin kerätyt tiedot ovat peräisin Tilastokeskukselta, Kansaneläkelaitokselta sekä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämästä Sotkanet.fi - Tilasto- ja indikaattoripankista, joten tutkimuksessa käytetty aineisto on sekundaarista. Muuta tutkimusmateriaalia on kerätty sekä kirjallisista että verkossa julkaistuista teoksista ja virallislähteistä. (ks. lähdeluettelo)

Koska 5.luvun tilastollisista tarkasteluista on pystytty tekemään johtopäätös, että äänestäminen ei enää välttämättä ole se paras tai kiinnostavin tapa osallistua kunnan toimintaan tai päätöksentekoon, tutkimuksessa on päädytty pohtimaan myös, millä muilla keinoilla tutkimustulostenkin osoittaman hiipuvan äänestysosallistumisen lisäksi kansalaiset ja kuntalaiset voisivat osallistua kunnalliseen päätöksentekoon ja yleensä vaikuttaa elinympäristössään tapahtuviin asioihin. Näitä vaihtoehtoisia osallistumistapoja eli lähinnä suoran osallistumisen keinoja on pohdittu enemmän tutkimusraportin 6.luvussa, jossa on lisäksi esitetty tapoja edustuksellisen demokratian kehittämiseksi.

Tutkimusta olisi mahdollista laajentaa esimerkiksi siten, että tutkittaisiin kvalitatiivisesti haastatteluiden avulla tarkempia syitä siihen, miksi kuntalaiset äänestävät tai jättävät äänestämättä kuntavaaleissa. Samalla kansalaisia voitaisiin kuulla kuntademokratiasta siten, että heiltä esimerkiksi kysyttäisiin, millaisina kuntalaiset näkevät omat vaikutusmahdollisuutensa kunnan asioihin, ja miten he itse kehittäisivät osallistumis- ja vaikuttamistapoja paremmin kuntalaisia palveleviksi ja kiinnostavammiksi. Samoja asioita olisi mahdollista kysyä myös kuntien luottamushenkilöiltä tai virkamiehiltä, joilla varmasti olisi sanottavaa kuntademokratian toimivuudesta omien kokemustensa pohjalta. Heiltä voitaisiin kysyä ideoita kunnallisen päätöksentekojärjestelmän kehittämiseksi, ja miten heidän mielestään kuntalaiset voitaisiin ottaa vielä paremmin mukaan päätöksentekoon ja vaikuttamiseen. Ajankohtaisena teemana haastatteluissa voitaisiin myös kysyä tulevasta sote- ja maakuntauudistuksesta, sillä sen yhteyteen ollaan rakentamassa myös omaa vaali-instituutiota: riittääkö kansalaisilla intoa äänestää vielä aluevaaleissa, ja jos ei, miten he järjestäisivät asian, jotta tulevista sote-alueista ja niiden päätöksenteosta saataisiin demokraattisia. Myös kunnille uudistuksesta aiheutuvia haasteita olisi myös mahdollista kartoittaa tässä vaiheessa.

2.3 Aiempi tutkimus

Sari Pikkala (2015, 7, 20–21) on tutkinut kuntavaaleja ja kuntarakenteen muutosta siten, että hänen uusimman tutkimuksensa tavoitteena on ollut selvittää, millaisia vaikutuksia kuntaliitoksilla on ollut esimerkiksi äänestysaktiivisuuteen, ehdokasasetteluun ja valtuustojen henkilövaihtuvuuteen sekä alueellisen edustavuuden toteutumiseen kunnissa vaalivuosina 2008 ja 2012. Pikkalan tutkimus liittyy käsillä olevaan tutkimukseen lähinnä siten, että hänenkin pyrkimyksenään on ollut hahmottaa niitä vaikutuksia, joita kuntakokojen suurenemisella on voinut olla edustukselliseen demokratiaan Suomessa. Pikkala on keskittynyt lähinnä liitoskuntien tilanteisiin ja verrannut tutkimuksessaan tilannetta aikaan ennen liitoksia ja aikaan liitosten jälkeen. Tämä tutkimusasetelma on sen mielenkiintoisuudesta huolimatta kuitenkin rajattu tästä tutkimuksesta pois.

Teos ”Vaalit ja demokratia Suomessa” perustuu Vaalit ja edustuksellinen demokratia Suomessa - tutkimushankkeeseen, jonka tarkoituksena oli aikanaan ”analysoida kansalaisten poliittista osallistumista ja siinä tapahtuneita muutoksia, ja erityisesti äänestyskäyttäytymistä vuoden 2003 eduskuntavaaleissa”. Edellä mainitussa teoksessa ja sen artikkeleissa on tarkasteltu siis nimenomaan suomalaisen demokratian muutosta kansalaisten poliittisen osallistumisen näkökulmasta, eli miten kansalaisten suhtautuminen poliittiseen järjestelmään sekä yleensä heidän valmiutensa ja halukkuutensa osallistua poliittiseen toimintaan ovat viime vuosikymmeninä muuttuneet. Lisäksi tutkijat ovat halunneet esitellä suomalaisen demokratian erityispiirteitä ja siten antaa aineksia kotimaista demokratiaa koskevaan keskusteluun. Kirjan esipuheessa mainitaan, että äänestyskäyttäytymiseen ja poliittiseen osallistumiseen kohdistuvalla tutkimuksella on vuosikymmenien mittaiset perinteet ympäri maailman, mutta Suomessa vaalitutkimuksen vakiintunutta perinnettä ei ole ollut lukuun ottamatta yksittäisiä tutkimuksia. Tämän vuoksi yhdeksi tutkimusryhmän tavoitteeksi mainittiin vaalitutkimuksen vakiinnuttaminen maassamme. (Paloheimo 2005a, 13; Paloheimo 2005b, 22.) Tämän tutkimuksen kannalta teoksen mielenkiintoisinta antia on äänestysosallistumisen tarkastelu, mutta teoksen artikkelit käsittelevät melko tavanomaisia ja lähinnä yksilöllisen tason muuttujia selittämässä äänestysaktiivisuuden muutoksia. Näitä ovat olleet muun muassa sukupuoli, ikä, koulutustaso ja kotitalouden tulotaso. Tarkastelut koskevat myös äänestysosallistumista eduskuntavaaleissa, ei kuntavaaleissa. (ks. esim. Grönlund, Paloheimo & Wass 2005.)

Tavallisten kuntalaisten näkemyksiä omasta kunnastaan ja sen tarjoamista palveluista on kartoitettu laajasti kahden kyselyn avulla vuosina 2008 ja 2011 osana Paras-hankkeen arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU). Näissä kyselyissä kuntalaisilta on kysytty etukäteen valituissa tutkimuskunnissa muun muassa heidän äänestyskäyttäytymisestään sekä erilaisten muiden osallistumis- ja vaikuttamistapojen käyttämisestä. Tämän tutkimuksen monet lähdeteokset ovat käsitelleet näiden kyselytutkimusten raportointia. Tarkka kuvaus ARTTU-tutkimusten toteuttamisesta löytyy esimerkiksi Marianne Pekola-Sjöblomin tutkimusraportista ”Kuntalaiset ja kunnat muutoksessa” vuodelta 2014.

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on tutkittu jonkin verran ja tutkimuksissa on kehitelty uusia vaikuttamistapoja. Esimerkiksi Harri Raisio ja Pirkko Vartiainen (2011, 3) ovat tutkimuksessaan ”Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen. Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa” sitä mieltä, että perinteiset vaikuttamisen muodot kuten äänestäminen tai kansalaiskuuleminen ovat ihan hyviä keinoja yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen, mutta niiden rinnalle tarvittaisiin muita osallistumiskeinoja, joista he tutkimuksessaan keskittyvät kansalaisraateihin deliberatiivisen osallistumisen näkökulmasta. Myös muissa tämän tutkimuksen lähdeteoksissa (ks. esim. HE 268/2014; Karjalainen 2012; Pekola-Sjöblom 2011) on pohdittu äänestysaktiivisuuden laskua kuntavaaleissa ja ratkaisuksi tälle on esitetty erilaisia suoran osallistumisen muotoja kuntalaisille sekä pohdittu niiden

jalkauttamista käytäntöön. Myös tässä tutkimuksessa pyritään jatkamaan tätä tarkastelua pohtimalla vaihtoehtoisia osallistumisen muotoja laajemminkin (ks. luvut 6 & 7).

3. DEMOKRATIASTA

Tavallisimmin demokratia määritellään kansanvallaksi eli kansan enemmistön tahdon toteuttamiseksi (Solakivi & Virén 2006, 22). Antiikin Kreikasta periytyvän klassisen demokratiakäsityksen mukaan käsitteenä demokralialla taas tarkoitettiin alun perin hallitusmuotoa, jossa vain vapaat miehet osallistuivat päätösten tekemiseen ja niiden täytäntöönpanoon (Setälä 2003, 19; Setälä 2006, 1–2). Vaikka tällaisessa klassisen demokratiakäsityksen mukaisessa demokratiassa vain pieni joukko kansalaisista oli osallisena varsinaisessa päätöksenteossa, kyse oli kuitenkin äänestysosallistumista laajemmasta osanotosta yhteiskunnalliseen toimintaan, joka siis ei tarkoittanut pelkkää poliittista osallistumista (Bengtsson & Grönlund 2005, 147).

1700- ja 1800-lukujen vaihteessa klassisen demokratiakäsityksen rinnalle nousi nykyisinkin vallalla oleva moderni demokratiakäsitys, jossa korostuu edustuksellisuus. Tällä tarkoitetaan sitä, että kansalaiset vaikuttavat päätöksentekoon lähinnä välillisesti, eli valitsemalla edustajia erilaisiin instituutioihin ja muihin toimielimiin tekemään päätöksiä heidän itsensä puolesta. Tärkein ero klassisen ja modernin demokratiakäsityksen välillä on kuitenkin osallistumisoikeuksien määrittelyssä: klassisen käsityksen mukaisessa demokratiassa oikeus osallistumiseen oli siis rajattu melko suppealle ihmisjoukolle, kun taas modernin käsityksen mukaan kaikilla tietyn alueen aikuisilla henkilöillä tulee olla yhtäläiset poliittiset oikeudet, vaikkakin ne toteutuvat heidän valitsemiensa edustajien kautta. (Setälä 2006, 1–2.) Edustuksellisuutta perustellaan sillä, että kansalaiset eivät pysty olemaan jatkuvasti mukana poliittisessa toiminnassa ja päätöksenteossa, ja siksi on tärkeää, että kansalaiset pystyvät valitsemaan itselleen parhaiksi katsomansa edustajat tekemään päätöksiä heidän omien intressiensä mukaisesti (Solakivi & Virén 2006, 22).

Demokratia käsitetään eri koulukunnissa eri tavoin, ja siksi siitä on olemassa useita erilaisia luokitteluja ja teorioita. Tavallisimmin demokratiateoriat jaetaan positiivisiin ja normatiivisiin teorioihin. Normatiivisissa teorioissa yritetään lähtökohtaisesti perustella, miksi demokratia on hyvä tai huono tapa hallita, eli niissä määritellään demokratian keskeisiä periaatteita ja sille arvoa ja oikeutusta tuottavia elementtejä. Positiivisissa teorioissa demokratian hyvyteen hallintamuotona ei varsinaisesti oteta kantaa, vaan nämä teoriat pyrkivät ennemminkin tarkastelemaan esimerkiksi sitä, millaisia demokratioita on olemassa ja miten ne käytännössä toimivat. (Mattila 2008; Setälä 2003, 10.) Maija Setälä (2003, 12–16) luokittelee normatiiviset demokratiateoriat niiden perusteluinaan käyttämien argumenttityyppien mukaan Charles Beitzia mukaillen lopputulosteorioihin ja proseduralistisiin teorioihin. Lopputulosteorioissa demokratiaa perustellaan ja se oikeutetaan hallintatapana, koska sen mukaiset teot ja menettelytavat tuottavat arvokkaita seurauksia. Demokratia siis ”tuottaa toivotunlaisia lopputuloksia eli kollektiivisia päätöksiä”. Setälän mukaan seurauksia korostavaan demokratiateoriaryhmään kuuluvat esimerkiksi osallistuvan demokratian teoriat (ks. lisää luku 3.2).

Demokratiaa voidaan perustella sen tuottamien seurausten lisäksi myös demokraattisista menettelytavoista ilmenevillä arvoilla ja ominaisuuksilla, joita ovat esimerkiksi demokratian periaatteiden mukaan toimittaessa toteutuvat kansalaisten poliittinen tasa-arvo tai oikeudenmukaisuus. Näiden proseduralististen teorioiden mukaan politiikassa käytössä olevat menettelytavat hyväksytään yleisesti, kun demokraattiset päätökset on tehty edellä mainittujen arvojen mukaisesti, vaikka syntyneet päätökset eivät olisikaan kaikkien yksilöiden mieltymysten mukaisia. Tällöin teoilla tai menettelytavoilla on itseisarvoa seurauksistaan riippumatta. Näistä teorioista Näistä teorioista esimerkkejä ovat sekä John Rawlsin että Jürgen Habermasin deliberatiivisen demokratian teoriat (ks. luku 3.2), joissa demokratiaa perustellaan julkisen keskustelun ja harkinnan ilmentämällä arvoilla. Myös Robert A. Dahlin teoria poliittisesta tasa-arvosta ja Charles Beitzin poliittisen oikeudenmukaisuuden teoria kuuluvat Maija Setälän mukaan tähän ryhmään. (Setälä 2003, 12–16.)

Tämän tutkimuksen kannalta demokrateorioista mielenkiintoisinta antia tarjoavat erityisesti luvussa 3.2 esiteltävät tälläkin hetkellä ajankohtaiset osallistuvan sekä deliberatiivisen demokratian teoriat, jotka painottavat edustuksellisuuden lisäksi muutakin poliittista vaikuttamista demokraattisesti toimivissa yhteisöissä. Seuraavassa luvussa paneudutaan kuitenkin sitä ennen vielä demokratian edustuksellisuuteen, sillä se on vielä arkipäivää nyky-Suomessa, ja liittyy vahvasti äänestysinstituutioihimme.

3.1 Edustuksellisuus edelleen osana arkipäivän demokratiaa

Anu Mutanen (2004, 7–8) määrittelee edustuksellisen demokratian kansalaisten välillisen osallistumisen muodoksi, jolloin ”vaaleilla valitut, poliittisesti vastuunalaiset kansaa edustavat elimet tekevät edustamaansa yhteisöä koskevat päätökset”. Edustuksellisessa demokratiassa vaalit ja niiden tulos siis omalta osaltaan välittävät kansalaisten mielipiteitä poliittiseen päätöksentekoon. Kun demokratia toimii hyvin, voidaan olettaa, että kansalaisten ja vaaleilla valittujen kansalaisten edustajien mielipiteet ovat aika pitkälti samansuuntaisia. Lisäksi toimivassa edustuksellisessa demokratiassa kansalaiset voivat kokea helpommin, että heidän osallistumisensa äänestämällä on kannattavaa ja suotavaa. Kansalaiset saattavat myös tuntea, että he voivat tällöin todella vaikuttaa heitä itseään koskeviin asioihin ja siihen, millaisia päätöksiä poliitikot yhteiskunnassa tekevät. (Paloheimo 2005b, 19.)

Evert Vedung ja Magnus Dahlberg (2013, 17–19) nimeävät edustuksellisen demokratian tärkeimmäksi teoreetikoksi Joseph A. Schumpeterin, jonka kilpailuteoriassa demokratia tarkoittaa sellaista järjestelyä, jossa yksilöt antavat oman päätösvaltansa valitsemilleen edustajille ja demokratia onkin täten kilpailua yksilöiden äänistä (Schumpeter 1976, 269). Vedung ja Dahlberg tulkitsevat Schumpeterin kilpailudemokratiaa siten, että äänestäessään edustajia itselleen vaaleissa, kansalaiset antavat valitsemilleen edustajille samalla vapauden muotoilla julkista politiikkaa oman mielensä mukaan vaalikauden aikana, ja valitsijoina kansalaisille jää

jälkikäteinen mahdollisuus arvioida puolueita ja ehdokkaita niiden saavutusten perusteella vasta seuraavissa vaaleissa. He kritisoivat Schumpeterin teoriaa, koska siinä ei heidän mielestään anneta kansalaisille minkäänlaista valtaa vaalien välillä.

Vaalidemokratian teoriassa kansalaisille tarjotaan laajemmat osallistumismahdollisuudet kuin Schumpeterin kilpailudemokratiassa. Ideaalimuodossaan vaalidemokratia sisältää sekä etukäteis- että jälkikäteisen mandaatin, sillä ensinnäkin kansalaisten vallankäytön katsotaan olevan prospektiivista eli ennakoivaa, kun kansalaiset valitsevat päättäjät vaaleissa tulevaisuutta varten parhaina pitämistään ehdokkaista. Puolueet ja niiden ehdokkaat esittävät tavoitteensa ja ohjelmansa jo ennen vaaleja ja valituksi tulemista, jolloin kansalaiset voivat vertailla ohjelmia keskenään ja täten äänestää sellaista ehdokasta tai puoluetta, jonka tulevaisuuden tekemisiin he uskovat. Teorian kannalta olennaista on myös retrospektiivinen eli jälkikäteinen valta, joka perustuu kansalaisten oikeuteen olla äänestämättä säännöllisesti toistuvissa vaaleissa sellaisia päätöksentekijöitä, joiden toimintaan he eivät ole olleet tyytyväisiä. Päätöksentekijöiden kannattaa tämän vuoksi kuunnella kansalaisia ja toimia heidän mielipiteidensä mukaisesti jo vaalien väliaikana, jos he haluavat tulla edelleen valituiksi myös seuraavalle vaalikaudelle. Sekä vaali- että kilpailudemokratiassa kansalaisten valitsevat edustajat toimivat vaalien välissä pääasiassa omien tahtojensa mukaan. (Setälä 2003, 27–28; Vedung & Dahlberg 2013, 24–25.)

Vedung ja Dahlberg (2013, 25–27) täydentävät vaalidemokratian ideaalimuotoa teoriallaan parlamentaarisesta voimaketjusta (”en teori om den parlamentariska styrkedjan”). Teoriassa voimaketju kansalaisten ja heidän valitsemiensa edustajien välillä on mahdollista hajottaa useiksi erillisiksi suhteiksi. Ketjussa erotetaan seitsemän pääelementtiä tai -toimijaa, jotka ovat yhteydessä toisiinsa parlamentaarisen voimaketjun kautta: kansalaiset, kansaa edustavat, hallitus, keskusvirastot, alueelliset toimielimet ja viranomaiset, paikalliset viranomaiset sekä lopulliset vastaanottajat ja käyttäjät. Poliittisen auktoriteetin perusta demokratiassa on teorian mukaan kansa, joka delegoi valtaansa valitsemilleen edustajille, jotka täten saavat käyttää valtaa kansan nimissä. Näin siksi, koska kansalaisilla ei ole yleensä aikaa tai tarpeellisia taitoja päätöksentekoon monimutkaisissa hallinnollisissa kysymyksissä. Valtaa delegoidaan säännöllisesti vaaleissa, joissa kansalaiset äänestävät edustajansa lainsäätäjiksi parlamenttiin. Lainsäätäjien pätehtäviä ovat yleisten ja yhteisten sääntöjen asettaminen yhteiskuntaelämälle, verotuksesta huolehtiminen sekä hallituksen nimittäminen. Hallitus johtaa hallintoa ja harjoittaa toimeenpanovaltaa muun hallintokoneiston päätösten suhteen. Hallintokoneisto koostuu valtiollisista keskusvirastoista, jotka ohjaavat puolestaan alueellisia toimielimiä. Alueellisten toimielinten vastuulla on paikallisten viranomaisten opastaminen, jotka vasta loppupeleissä tuottavat hyödykkeitä lopullisille vastaanottajille ja käyttäjille, jotka toimivat tämän teorian mukaisessa parlamentaarisessa voimaketjussa lähinnä passiivisina vastaanottajina. Parlamentaarisessa voimaketjussa on siis kyse eräänlaisesta delegointien ketjutuksesta ja vastuullisuuden vaatimisesta eli

kansalaiset ohjaavat lainsäätäjiä, jotka taas puolestaan ohjaavat hallintoa ja niin edelleen. Samaan aikaan ketju suuntautuu kuitenkin toiseen suuntaan takaisin päin siten, että ketjussa alempana oleva tekee selkoa toiminnastaan ketjussa ylempänä olevalle. Ketjun tarkoituksena ei siis ole vain hallita alempia toimijoita, vaan siinä ollaan myös tilivelvollisia valtaa delegeoineille, jotka puolestaan vaativat vastuuta ketjun toimijoilta. Käytännössä näin hallintokoneisto toimii täysin parlamentaarisen voimaketjun muodossa Suomessa tai ainakin näin sen pitäisi toimia. Teoria on toimintojensa mukaan sovellettavissa parhaiten valtionhallintoon, mutta hieman lyhennettynä voimaketju sopinee myös kunnallishallinnon kehikseen.

Robert A. Dahlin mukaan valtion hallinnossa tulee tavoitella poliittista tasa-arvoa ja demokratia on ainut poliittinen järjestelmä, jolla se hänen mukaan pystytään takaamaan. Dahl on muotoillut oman ideaalimallinsa demokratiasta, joka ominaisuuksineen on haluttava tavoite itsessään, mutta jonka mukaista demokratiaa on lähes mahdotonta saavuttaa. Dahlin ideaalimallissa yhteisön jäsenillä pitäisi ensinnäkin olla päätösvaltaa siihen, mitkä asiat nousevat poliittiselle agendalle. Lisäksi osallistumisen tulisi olla tehokasta siten, että ennen uuden toimintatavan käyttöönottoa yhteisössä, kaikille sen jäsenille pitäisi antaa tasavertaiset mahdollisuudet kertoa mielipiteensä kyseisestä toimintatavasta tai ilmaista millä muilla tavoin kyseisessä tilanteessa tulisi toimia. Lisäksi jokaiselle yhteisön jäsenelle tulisi taata oikeus saada tietoa vaihtoehtoisista toimintatavoista ja niiden todennäköisistä seurauksista ennen päätöksentekoa. Jos mikään politiikkavaihtoehto ei saavuttaisi yhteisössä yksimielisyyttä, yhteisön jäsenille annettaisiin mahdollisuus äänestää valituksi tulevasta politiikasta tai menettelytavasta, ja äänten tulisi olla keskenään tasa-arvoisia. Jos poliittisista kysymyksistä ei oltaisi yhtä mieltä, enemmistön mielipide ratkaisisi demokraattisissa järjestelmissä. Dahlin ideaalimallin mukainen demokratia siis takaa tiettyjä perusoikeuksia kansalaisille: oikeus osallistua, oikeus kaikkien äänien tasa-arvoisuuteen, oikeus etsiä tarvittavaa tietoa, jotta ymmärretään mistä päätöksenteossa on kyse sekä oikeus päättää poliittisen agendan sisällöistä. Edustuksellisessa demokratiassa edustajien enemmistö päättää, mitä kantaa noudatetaan. Joitakin perustavanlaatuisia oikeuksia muutettaessa ja säädettäessä, täytyisi Dahlin mukaan ottaa kuitenkin huomioon niin sanotun ”superenemmistön” kanta, jotta demokratian peruselementtejä ei muutettaisi liian hatarin perustein. (Dahl 1998, 26–32; Dahl 2006, 6–10, 14–17.)

Dahlin teoriassa erotetaan mahdollisuus osallistua osallistumisvelvollisuudesta eli kenelläkään ei hänen mukaan pidä olla velvoitetta osallistua poliittiseen päätöksentekoon vastoin omaa tahtoaan, vaan oikeus olla osallistumatta on yhtä hyväksyttävää kuin osallistuminen (Dahl 1989, 115). Yhteisön jäsenille säilytetään myös oikeus valvoa tekemiään päätöksiä ja valintoja, joten he pystyvät vaihtamaan ja muuttamaan jo säädettyä politiikkaa niin halutessaan (Dahl 1998, 37–38).

Dahlin (1989, 218–221, 233; 2006, 12–14; 1998, 83–86) kehittämistä käsitteistä tunnetuin lienee “polyarkia”, joka hänen mukaansa kuvaa nykyaikaista valtiota, jossa harjoitetaan edustuksellista demokratiaa. Polyarkiaksi määritellyssä valtiossa on olemassa tietyt instituutiot: vaaleilla valitut päättäjät, säännöllisesti toistuvat, vapaat ja reilut vaalit, kattava äänioikeus kaikille yhteisön aikuisille jäsenille, rajoittamaton oikeus olla ehdokkaana virkaan tai luottamustoimeen, mielipiteen- ja ilmaisunvapaus poliittisista asioista, pääsy vaihtoehtoihin tietolähteisiin sekä laaja yhdistymisvapaus, jolla Dahl tarkoittaa lisäksi järjestöjen ynnä muiden riippumattomuutta hallitusvallasta. Poliittisen tasa-arvon toteutuminen ideaalimuodossaan ei ole kuitenkaan Dahlin mukaan mahdollista ja hän nimeääkin teoksessaan (Dahl 2006, 50–76) esteitä, joiden vuoksi tasa-arvo ei toteutune nyky-demokratioissa. Esimerkkejä näistä esteistä ovat poliittisten resurssien ja taitojen epätasainen jakautuminen, ajankäytön rajallisuus kohdistettuna poliittisiin asioihin, poliittisten järjestelmien koko, markkinatalous sääntelijänä, demokratian puute kansainvälisten instituutioiden luomassa sääntelyssä sekä poliittisten järjestelmien kohtaamat ennakoimattomat kriisit.

Miksi siis tarvitaan vaaleilla valittuja edustajia ja miksi yleensä järjestetään vaalit? Tämä on olennainen kysymys tämänkin tutkimuksen kannalta. Dahlin (1998, 93–96) mukaan luottamushenkilöt ja virkamiehet eivät voi tehdä päätöksiä ottamatta kansalaisten mielipiteitä huomioon. Tämän vuoksi on tärkeää, että kansalaisilla on edes oikeus äänestää tärkeitä päätöksiä tekevät henkilöt tehtäviinsä ja pitää heidät tilivelvollisina teoistaan. Vaalien täytyy lisäksi olla vapaat, reilut ja säännölliset, jotta demokraattisuusvaatimus täyttyy. Kansalaisten tulee siis päästä äänestyspaikoille vaivattomasti, jokainen ääni täytyy ottaa huomioon lopputuloksessa ja vaalit tulee järjestää säännöllisesti, jotta vaaleilla valittujen henkilöiden tilivelvollisuus toteutuu riittävässä määrin.

Dahl (1998, 113) ottaa kantaa myös edustuksellisen demokratian ”pimeään puoleen”. Kun kansalaiset delegoivat päätösvaltaansa valitsemilleen edustajille, he samalla delegoivat sitä epäsuorasti myös erilaisille hallintovirastoille, virkamiehille, tuomareille ja jopa kansainvälisille järjestöille tietämättään. Hallinnosta saattaa täten tulla epädemokraattinen prosessi, ”kaupankäyntiä poliittisen ja byrokraattisen eliitin kesken”. Myös Benjamin Barber (1984, 145) kritisoi demokratian edustuksellisuutta, sillä hänen mukaan edustuksellisessa demokratiassa kansalainen on vapaa vain äänestäessään vaalipäivänä, sillä hänen vastuunsa omista arvoista ja valinnoista katoaa, kun hän delegoi vaaleissa valtansa tehdä päätöksiä valitsemalleen edustajalle. Vaikka Dahl ja Barber puhuvat edustuksellisesta demokratiasta lähinnä valtion kontekstissa, suurin osa heidän ajatuksistaan sopii myös tämän päivän kunnallishallintoon Suomessa.

3.2 Osallistuva ja deliberatiivinen demokratia - nykyaikaa

Tänä päivänä osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teoriat ovat nousseet tärkeimmiksi demokratiaa kuvaaviksi teorioiksi, ja niissä demokratia käsitetään kansalaisten aktiiviseksi osallistumiseksi ja vaikuttamiseksi. Demokratia toimii julkisen keskustelun kautta eikä sitä pidetä enää pelkästään vaaleissa vaikuttamisena ja passiivisena, edustuksellisuuteen nojaavana järjestelmänä. Osallistuvan demokratian teorian juuret ovat klassisessa demokratiakäsityksessä, ja sen mukaan demokratiaa tulisi uudistaa siten, että kansalaiset voisivat osallistua yhä laajemmin poliittiseen päätöksentekoon. Pelkät viralliset vaalit eivät siis ole kyseisen teorian kannattajien mielestä riittävä tapa vaikuttaa, vaan kansalaisille pitäisi tarjota niiden lisäksi myös muunlaisia osallistumismuotoja. Teoriassa painotetaan valtiollisen demokratian lisäksi myös paikallisella tasolla tapahtuvaa osallistumista, sillä sen katsotaan olevan tärkeää osana vastuulliseksi kansalaiseksi kasvamista sekä erilaisten poliittisissa päätöksenteossa tarvittavien taitojen kehittämiseksi. Osallistuvan demokratian teorian mukaan kansalaisilla pitäisi siis olla riittävät kyvyt ja valmiudet vastuulliseen poliittiseen toimintaan siten, että kaikille turvattaisiin todellisuudessa yhtäläiset ja riittävät lähtökohdat osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Tästä voidaan tehdä sellainen johtopäätös, että taloudellista ja koulutuksellista eriarvoisuutta pidetään osallistuvan demokratian teoriassa ongelmina, sillä kansalaiset eivät tällöin ole tasa-arvoisessa asemassa heidän poliittiseen vaikuttamiseen käytettävissä olevien resurssiensa mukaisesti. (Grönlund 2006, 71; Setälä 2003, 174; Setälä 2006, 7–8.)

Benjamin Barberin (1984, 124, 182) vahvan demokratian teoriassa korostuu poliittiseen agendaan eli päivänpolitiikan puheenaiheisiin vaikuttaminen osallistumisen kautta. Hän on myös sitä mieltä, että yksilöiden poliittiset arvostelmat muuttuvat osallistumisen ja keskustelun myötä kohtuullisiksi eli koko yhteisön edun huomioiviksi pelkän oman edun tavoittelun sijaan. Setälän (2003, 125–126) tulkinnan mukaan Barberin määritelmä kohtuullisuudesta ei niinkään tarkoita omien etujen kieltämistä, vaan paremminkin kykyä asettua toisten ihmisten asemaan, jolloin osallistumalla poliittisen agendan määrittelyyn, on mahdollista päästä pelkästä itselle tärkeiden asioiden ajamisesta kohti koko yhteiskuntaa hyödyttäviä kokonaisuuksia. Lisäksi Setälän (2003, 127–128) mielestä Barberin vahvan demokratian teoriassa on ennen kaikkea kyse kansalaisten välisestä keskustelusta ja yhteistyöstä kaikkia yhteisesti koskevien tavoitteiden määrittämiseksi ja siten niiden saavuttamiseksi yhteiskunnassa. Teorian ongelma Setälän mielestä on, että Barber yliarvioi kansalaisten motivaation ja ajankäytön mahdollisuudet osallistua politiikkaan ja muuhun yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Myös Barber (1984, 286–289) itse tunnistaa teoriansa ongelmallisuuden, mutta siinä mielessä, että hänen itsensä mukaan on vaarallista lisätä kansalaisten valtaa ilman, että heidän edellytyksiään muodostaa järkeviä mielipiteitä parannettaisiin samalla koulutuksen ja muun opastuksen keinoin. Benjamin Barberin lisäksi Carole Pateman on yksi huomattavimmista osallistuvan demokratian teoreetikoista. Vedung ja Dahlberg (2013, 30) tiivistävät Patemanin keskeiset ajatukset siten, että olemassa

olevan kansanvallan suurin virhe on, että se ei tarjoa riittävästi tilaa kansalaisten osallistumiseen, ja sen vuoksi täytyisi kehitellä uusia tapoja vaikuttamiselle.

Evert Vedung ja Magnus Dahlberg (2013, 30–31) ovat tiivistäneet osallistuvan demokratian tarjoamat edut kolmeen pääkohtaan. Jos yhteiskunnassa toimittaisiin osallistuvan demokratian periaatteiden mukaisesti, heidän mukaan tuloksena olisi parempia päätöksiä, päätöksenteon parempaa hyväksyttävyyttä ja jopa parempia kansalaisia. Päätöksenteon laatu paranisi, koska ennen päätöksentekoa asioista tulisi esille enemmän näkökulmia, kun niistä keskusteltaisiin laajasti. Päätöksenteon legitimitettiin kasvaisi taas, kun päätöksentekoa pystyttäisiin edelliseen kohtaan perustuen perustelemaan paremmin. Paremmalla kansalaisuudella Vedung ja Dahlberg tarkoittavat taas tässä yhteydessä, että päätöksentekoon osallistuvat oppisivat toimimaan oikein päätöksiä tehdessään ja se kasvattaisi täten heidän demokraattista kompetenssiaan myös muiden asioiden suhteen. Kykyjen ja pätevyyden paranemisen myötä osallistujat pystyisivät hankkimaan tietoa ja heidän kiinnostuksensa kasvaisi päätöksenteon kohteista yleisesti. Tällä olisi siten vaikutusta pidemmällä tähtäimellä koko yhteiskuntaelämään ja yhteiskuntien demokraattisuuteen.

Tiivistetysti voidaan siis sanoa, että osallistuvan demokratiateorian kannattajien mukaan edustuksellisen demokratian toimivuus paranisi, jos kansalaisille tarjottaisiin perinteisten, edustuksellisten osallistumismuotojen kuten äänestämisen rinnalle lisää muita välittömiä ja suoria osallistumismuotoja. Lisäksi teoriassa oletetaan, että ihmisten halukkuus vaikuttaa yhteisiin asioihin kasvaa sitä mukaa, kun heidän koulutus- ja tietotasonsa lisääntyvät. Teoriassa korostetaankin, että kansalaisten säännöllinen osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon saattaisi lisätä heidän kiinnostusta yhteisiin asioihin ja parantaa tällöin heidän tietojaan politiikasta ja muista päätöksenteon kohteina olevista asioista yleisesti.

Deliberatiivisessa demokratiakäsityksessä korostuu puolestaan erityisesti päätöksenteon julkinen luonne ja erityisesti päätöksentekoa edeltävä julkinen keskustelu, jossa eri päätösvaihtojen perusteluja pyritään puntaroimaan tasapuolisesti, ja päätökset saavat legitimitettinsä näistä julkisesti esitetyistä ”parhaista argumenteista” ja niiden yleisestä hyväksyttävyydestä. Keskustelun avulla pyritään rakentamaan aktiivista kansalaisuutta ja vähentämään niin sanottua kansalaisvajetta, sillä deliberatiivisella julkisella keskustelulla ja sitä seuraavalla harkinnalla on tarkoitus saada aikaan sellaisia kollektiivisia päätöksiä, joiden perustelut olisivat mahdollisimman monien hyväksyttävissä yhteisen hyvän saavuttamiseksi. Deliberaation tavoitteena ei siis ole täydellinen konsensus, vaan keskustelun lopputulokseksi riittää, että kaikki siihen osallistuneet hyväksyvät edes jollain tasolla valituksi tulleen ratkaisun. Harkinta ja keskustelu ovat nimittäin tapoja rakentaa yhteisymmärrystä moniarvoisessa nyky-yhteiskunnassa. Deliberaation myötä oletetaan, että päätökset paranevat eli niiden rationaalisuus lisääntyy, sillä yhden ihmisen tietämyksen sijaan ratkaisua edeltävissä keskusteluissa yhdistellään monen ihmisen tietoja. Deliberaation uskotaan vaikuttavan myös

päätöksenteon legitimitetin lisääntymiseen, kun deliberatiivisen keskustelun vuoksi päätökset perustuvat tasapuoliseen keskusteluun, johon sen osapuolet on otettu mukaan tasavertaisina yksilöinä. (Raisio & Vartiainen 2011, 20–28; Setälä 2003, 131–132, 146; Setälä 2006, 8–9.)

Deliberatiivisen demokratian teorioiden yhteydessä voidaan nostaa esille Jürgen Habermas ja hänen teoriansa kommunikaatiosta, sillä siinä on nähtävissä piirteitä deliberatiivisten keskustelujen periaatteista. Setälä (2003, 138) pitää Habermasin kommunikaatiivisen toiminnan teorian merkittävämpänä antina ideaalin kommunikaatio- eli puhetilanteen käsitteen määrittelyä. Ideaalissa tilanteessa keskeistä on ”rationaalinen keskustelu moraalisesti autonomisten yksilöiden kesken”, jolloin keskustelijat ovat keskenään tasa-arvoisessa asemassa ja täten reilun keskustelun edellytykset ovat ainakin olemassa. Tällöin yksilöt pystyvät ja ovat myös sitoutuneita harkintaan. Habermas (1996, 278–279) esittää itse, että demokraattisen päätöksenteon legitimiisyys riippuu siitä, kuinka paljon päätöksentekotilanne muistuttaa edellä kuvattua ideaalia kommunikaatiota, ja hänen mukaansa kaikille kansalaisille tulisi antaa mahdollisuus osallistua julkiseen keskusteluun tärkeistä teemoista. Habermas (1996, 362) on siis sitä mieltä, että julkinen mielipide perustuu reiluun kansalaiskeskusteluun, jota on käyty kommunikaatiivisen toiminnan teorian hengessä.

Deliberatiivisessa demokratiassa turvaudutaan siis usein julkiseen harkintaan ja keskusteluun. Setälän (2003, 149–150) mukaan julkinen keskustelu voi muokata kansalaisten preferenssejä, sillä sen myötä virheelliset ja ristiriitaiset uskomukset on mahdollista karsia ja ihmiset oppivat sekä suhteuttamaan muiden ihmisten tilanteita ja kokemuksia omiinsa, että esittämään henkilökohtaiset etunsa ja arvonsa siten, että ne kestävät arviointia julkisesti. Erilaisista foorumeista esimerkiksi joukkotiedotusvälineet ovat tärkeässä roolissa osana julkista keskustelua, sillä ne toimivat paikkoina, joissa julkisia päätöksiä ja niille annettuja perusteluja on mahdollista punnita.

Vaikka deliberatiivisen demokratian teoriassa korostetaan päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja julkisuutta demokraattisuuden kriteereinä, myös vaalit ja äänestämisen ovat osa päätöksentekoa, jos julkinen harkinta ei johda riittävän hyväksyttävään ratkaisuun. Vaaleissa kansalaisilla on nimittäin mahdollisuus ilmaista tyytymättömyytensä päätöksentekijöihin ja heidän tekemiinsä päätöksiin. Äänestämisen huonona puolena nähdään kansalaisten kiusaus valita vaihtoehdoista omien mieltymystensä mukainen vaihtoehto yhteisen hyvän sijaan, kun pelkässä julkisessa keskustelussa päästään yleensä siihen, että yhteinen hyvä voittaa yksittäiset edut. Teorian kannattajat kritisoivat äänestämistä myös siksi, että ”äänestettäessä kaikkien kansalaisten preferenssejä kohdellaan lähinnä muodollisesti reilusti eli neutraalisti”, kun julkisessa harkinnassa puolestaan pyritään huomioimaan kaikkien yksilöiden arvot ja edut tasa-arvoisesti. (Setälä 2003, 150; Setälä 2006, 8–9.)

Harri Raisio ja Pirkko Vartiainen (2011, 13–14) jakavat deliberatiivisen keskustelutilanteen vaatimukset kolmeen kokonaisuuteen. Heidän mukaansa deliberaatioon osallistuvien tulisi edustaa yhteiskuntaa tai valittua kohderyhmää riittävän laajasti. Lisäksi deliberatiivisen keskustelun pitäisi olla luonteeltaan sellaista, että sen tuloksena syntyy ”ideaali puhetilanne” (ks. myös Habermasin määrittely edellä s.20). Tällä tarkoitetaan tässä sitä, että keskustelulle etukäteen asetettujen standardien täytyessä kaikki osallistujat saavat omat näkemyksensä esille eikä osallistujien yhteiskunnallisella asemalla tai arvolla ole merkitystä keskustelun kulun tai sen lopputuloksen suhteen. Lisäksi deliberaation tavoitteena tulee olla todellinen vaikuttavuus eli sen avulla halutaan oikeasti saada jotain aikaan, eikä vain puhua asioista. Täten tarvetta on myös keskusteluissa sovittujen asioiden tehokkaalle toimeenpanolle.

Deliberatiivinen demokratia ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton. Sen keskeisimmiksi haasteiksi esimerkiksi Raisio ja Vartiainen (2011, 29–33) nimeävät edustavuuden aidon toteutumisen, valtasuhteiden ja ryhmäpolarisaation minimoimisen, vaikuttavuuden ja jatkuvuuden varmistamisen sekä prosessin integriteetin säilyttämisen. Edustavuus on mahdollista varmistaa kuhunkin tilanteeseen parhaiten sopivalla otantamenetelmällä, jolloin esimerkiksi satunnaisotannan käyttäminen voisi olla hyvä keino saada perusjoukosta edustava otos osallistumaan keskusteluun. Valtasuhteiden käyttäminen ja ryhmäpolarisaatio ovat puolestaan normaaleja ilmiöitä tavallisissa keskustelutilanteissa, mutta deliberaatiossa ne aiheuttavat ongelmia. Näiden ilmiöiden ehkäisemiseksi keskusteluihin voitaisiin esimerkiksi valita mahdollisimman heterogeeninen osallistujajoukko sekä korostaa ehdotonta totuudenmukaisuutta keskusteluissa. Deliberaation vaikuttavuutta voi taas heikentää esimerkiksi luottamushenkilöiden tai viranhaltijoiden pelko oman asemansa heikkenemisestä. Lisäksi jatkuvuus olisi tärkeää säilyttää deliberaatiossa eli sitä ei tulisi käyttää vain yksittäisissä päätöstilanteissa muiden keinojen joukossa, vaan jatkuvana toimintatapana. Keskustelun kuluessa deliberatiivisten tapahtumien oikeellisuus tulisi myöskin taata, sillä pienetkin poikkeamat voivat vaarantaa koko deliberatiivisen prosessin onnistumisen kokonaisuutena ja sen jatkuvuuden. Tällaisista poikkeamisesta esimerkkejä ovat epätasainen edustavuus, osallistujien johdattelu tai tietyn sidosryhmän korostunut rooli keskusteluissa. Setälän (2003, 159) mielestä deliberaation kannalta olennaista julkista harkintaa haittaavat usein modernien demokratioiden suuri koko sekä keskusteluille ja harkinnalle asetetut aikapaineet. Koko rajoittaa tasapuolista kansalaiskeskustelua, koska kaikkien yksilöiden kuuleminen päätöksenteossa on yleensä mahdotonta tiukkojen aikataulujen puitteissa. Siksi myös edustuksellisuudelle on edelleen tarvetta nyky-yhteiskunnissa deliberaation eduista huolimatta.

4. KUNNAT JA KUNNALLISHALLINTO SUOMESSA

Suomessa oli vuoden 2016 alussa yhteensä 313 kuntaa. Pienimmässä kunnassa, Kaskisissa oli noin 1 300 asukasta ja suurimman kaupungin eli Helsingin, asukasluku oli noin 621 000. (Suomen Kuntaliitto 2016a.) Maamme kunnat ovat keskenään hyvin erilaisia esimerkiksi asukasluvulla mitattuna, sillä maassamme on paljon pieniä, jopa alle 5 000 asukkaan kuntia, mutta myös useita kuntia, joissa on yli 50 000 asukasta. Kuntien tehtäväkenttä on vielä ainakin toistaiseksi laaja, sillä niiden tulee järjestää asukkailleen lakisääteiset peruspalvelut esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa, opetus- ja sivistystoimessa sekä ympäristötoimen alalla. (Suomen Kuntaliitto 2015.) Maassamme parhaillaan käynnissä oleva sote- ja maakuntauudistus on kuitenkin tuomassa muutoksia kuntien tehtäviin, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ollaan siirtämässä kunnilta suurempien aluehallintoyksiköiden vastuulle lähitulevaisuudessa (ks. esim. Sote- ja maakuntauudistus 2016d).

4.1 Kuntien toimintaympäristö

Kuntien toimintaympäristö on muuttunut huomattavasti viimeisten vuosikymmenten aikana. Ensinnäkin paikallinen hallintatapa on muuttunut, eikä se ole ollut pelkästään suomalainen ilmiö, vaan samansuuntaista kehitystä on tapahtunut muuallakin. Muutoksen perimmäisiä maailmanlaajuisia syitä ovat olleet esimerkiksi globalisaatio- ja tietoyhteiskuntakehitys. Suomessa kunnallishallinnon muutoksia kuvataan yleisesti siirtymisellä hallinnosta hallintaan sekä perinteisestä kuntamallista verkostokuntamalliin. Tällä tarkoitetaan, että kunnille kuuluvia peruspalveluja järjestetään entistä enemmän yhteistyöverkostoissa eikä enää perinteisesti yksittäisen kunnan omana toimintana. Vaikka toimintaympäristö ja tavat toimia ovat siis muuttuneet, ei kuntien vastuu lakisääteisistä julkisista palveluista ole kadonnut minnekään, vaikka ne järjestäisivätkin palveluita erilaisten sopimus- ja yhteistyöjärjestelyjen kautta yhdessä muiden kuntien ja toimijoiden kanssa. (Airaksinen ym. 2004, 21–22.)

Pelkästään muuttuneet hallintatavat eivät ole vaikuttaneet kuntien toimintaan, ja näitä rakenteellisia sekä muita ympäristön muutoksia on tiedostettu myös valtion tasolla, sillä hallituksen esityksessä (HE 268/2014, 9–13) uudeksi kuntalaiksi lakiuudistuksen tarvetta perusteltiin nimenomaan kuntien toimintaympäristön muutoksilla, jotka ovat koskeneet erityisesti niiden ikärakenteita, henkilöstön eläköitymistä kunnissa ja kuntien välistä muuttoliikettä. Muun muassa nämä muutokset yhdessä ovat asettaneet kunnille haasteita kuntatalouden turvaamiseksi nyt ja tulevaisuudessa, sillä kunnallishallinnon tärkein tehtävä on vähintään lakisääteisten peruspalveluiden takaaminen kuntalaisille. Aimo Rynnäsén (2008, 38–39) mielestä kuntien toimintaympäristöjen muutoksissa on pääasiassa ollut kyse niiden asukkaiden asenteiden ja ajattelutapojen

muuttumisesta. Rynäsen mukaan kansalaiset ovat nykyisin tietoisempia omista oikeuksistaan kuin ennen, ja tämän vuoksi kunnilta ja niiden järjestäjiltä palveluilta on alettu vaatia entistä enemmän.

4.2 Kunnallinen itsehallinto ja muuttuvat kuntarakenteet

Suomalainen kunnallishallinto on oma uniikki kokonaisuutensa, jonka demokraattiset lähtökohdat määrittellään Suomen perustuslain (731/1999) 2 §:ssä, jossa vahvistetaan kansanvaltaisuuden periaate: ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.” Tämä kansanvallan periaate kunnallishallinnon kontekstiin peilattuna luo kuntahallinnolle sen tausta-arvoja ja ainakin Harjulan ja Prättälän (2012, 32) tulkinnan mukaan myös kunnallishallinnon tulee noudattaa tätä periaatetta. Perustuslain 121 §:ssä säädetään edelleen vielä erikseen perusta kunnalliselle itsehallinnolle ja kuntademokratialle: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.” Täten kuntalaki (410/2015) erityislakina luo siis edellytyksiä kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa, kuten kyseisen lain 1 §:ssä säädetään. Lisäksi Suomen ratifioiman Euroopan neuvoston Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (66/1991) 2 artiklan mukaan paikallisen itsehallinnon periaate tulee tunnustaa kansallisessa lainsäädännössä. Peruskirjan 3 artiklassa sanotaan lisäksi: ”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömällä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti.”

Kunnallisen itsehallinnon tarkoitus on turvata kuntalaisten hyvinvointia, varmistaa demokratian toteutumista paikallisesti sekä edistää alueiden elinvoimaisuutta. Suomessa kunnat toimivat vielä ainakin ennen sote- ja maakuntauudistuksen toteuttamista hyvinvointipalvelujen pääasiallisina järjestäjinä, tuottajina ja rahoittajina eli ”hyvinvointivaltio nojautuu siten toiminnallisesti kunnalliseen itsehallintoon”. Perustuslakivaliokunta on määritellyt useissa lausunnoissaan eri lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojaamiksi ominaispiirteiksi esimerkiksi kuntalaisten oikeuden valita kuntansa ylin päättävä elin eli valtuusto, kunnan yleisen toimivallan päättää kunnan asioista sekä kunnan itsenäisen taloudellisen päätösvallan, johon sisältyy yhtenä keskeisenä elementtinä kunnallisveroprosenteista päättäminen. (Valtiovarainministeriö 2014c, 44.)

Valtuusto vastaa siis kunnan ylimpänä toimeilimenä kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä päätöksenteosta, kuten kuntalain (410/2015) 14 §:ssä säädetään. Valtuuston jäsenet ja varajäsenet valitaan kuntavaaleissa joka neljäs vuosi (kuntalaki 15 §), joten vaaleissa äänestävät kuntalaiset pystyvät vaikuttamaan oman kuntansa asioihin välillisesti valitsemiensa valtuutettujen kautta. Itsehallinto antaa täten demokratiassa ja hyvinvointivaltiossa vaaleilla valituille asukkaiden edustajille harkintavaltaa käytettävissä olevien resurssien ja jo olemassa olevien tarpeiden välisen suhteen ratkaisemiseen. Kunnilla on sekä taloudellinen että poliittinen kokonaisvastuu toiminnastaan ja niiden tulee omien linjaustensa mukaisesti priorisoida tekemisiään paikalliset ominaispiirteet huomioiden. (Ryynänen 2008, 71–72.) Kunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta kunnan toimintaan säädetään kuntalain (410/2015) 5.luvussa, jossa on säännöksiä muun muassa kuntalaisten ääni- ja äänestys-oikeudesta, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista sekä aloiteoikeudesta.

Kunta-valtio -suhde on koko itsenäisyytemme ajan ollut haastava. Koska kunnille on taattu laaja itsehallinto, valtio voi puuttua kuntien toimintaan vain lainsäädännöllä eli esimerkiksi kunnille annettavista uusista tehtävistä tulee aina säätää laki. (Valtiovarainministeriö 2014c, 44.) Harjula ja Prättälä (2012, 4) esittävät tulkinnan samasta asiasta hieman skeptisemmin. Heidän mielestään kuntien toiminta on aina kansanvaltaisen eduskunnan säätämien lakien alasta ja kuntien liikkumavaraa on rajattu, vaikka yleisesti määritetäänkin, että kuntien toiminta perustuu niiden asukkaiden itsehallintoon ja toiminnan tulisi olla taloudellisesti ja toiminnallisesti itsenäistä suhteessa valtionhallintoon. Myös Ryynänen (2008, 68–70) yhtyy Harjulan ja Prättälän tulkintaan siten, että hänen mielestään ”ongelma kunnallisen itsehallinnon kannalta on siinä, että perustuslain 121 § antaa eduskunnalle liiki vapaan mandaatin päättää kuntien asemasta lainsäädännön kautta”. Ryynäsen mielestä kuntien alistuneisuus suhteessa lainsäätäjään ja valtionhallintoon ovat vahvistuneet viimeisten vuosikymmenten aikana ja kuntia koskevaa sääntelyvaltaa tulisikin eduskunnan osalta rajoittaa. Ryynäsen mukaan perustuslaissa määritelty kunnallinen itsehallinto ei ole riittävän vahvaa suhteessa eurooppalaiseen itsehallintoihanteeseen ja -käytäntöön. Vaikka eduskunta voi säätää kunnille uusia tehtäviä lainsäädännöllä, vakiintuneen tulkinnan mukaan voidaan kuitenkin katsoa myös, että valtion tulisi samalla turvata kunnille antamiensa tehtävien rahoitus. Kunnilla pitäisi siis tosiasiallisesti olla mahdollisuus suoriutua tehtävistään taloudellisesti. (Valtiovarainministeriö 2014c, 44.)

Perustuslain (731/1999) 122 § koskee puolestaan hallinnollisten jaotusten peruseriaatteita eli siinä säädetään, että hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, ja että kuntajaon perusteista on säädettävä lailla. Valtiovarainministeriön (2012, 109) selvityksessä tätä on tulkittu siten, että perustuslaki ei itsessään aseta rajoitteita kuntakoolle asukasluvulla mitattuna tai yleensäkkään kuntamäärän vähentämiselle. Kuntajaon perusteista säädetään kuntajakolaissa (1698/2008) ja sen mukaan kuntaliitos on

mahdollinen, jos kunnat itse päättävät esittää yhdessä kuntaliitosta tai valtioneuvosto niin päättää erillisen kuntajakoselvityksen perusteella ja yhdistyminen hyväksytään vielä kunnallisessa kansanäänestyksessä. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVL 24/1997) on myös todettu, että kunnallisen itsehallinnon suoja ei tarjoa yksittäiselle kunnalle suojaa kuntajaon muutoksia vastaan, kun taas Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (66/1991) 5 artiklassa sanotaan, että paikallisviranomaisten aluerajoja muutettaessa, rajoja ei saa muuttaa ennen kuin on neuvoteltu asianomaisina olevien kuntien kanssa.

Valtiovarainministeriön (2012, 127–128) mukaan myös: ”Lähtökohtaisesti kunnallinen itsehallinto jättää paljon liikkumavaraa säätää kuntajaon perusteista lailla. Liikkumavaraa rajoittavat kuitenkin kielellisiä oikeuksia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia sekä yhdenvertaisuutta koskevat säännökset.” Tätä voidaan tulkita siten, että kuntarakenteiden muutoksia ja niiden mahdollisia vaikutuksia kunnalliseen itsehallintoon voidaan perustella sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden toteuttamisella esimerkiksi palvelutarjonnassa tai toisaalta kyseisten oikeuksien turvaaminen voi tietyissä tilanteissa olla kuntaliitosten esteenä.

4.3 Hallinnon uudistaminen kuntakontekstissa

Arto Haverin (2000, 9–10) mukaan hallintouudistus tarkoittaa toiminnan kehittämistä tai toiminnassa havaittujen ongelmien poistamista tietyssä hallintojärjestelmässä tai organisaatiossa. Usein hallintouudistuksiin liittyy ohjelmallisuutta, jolloin useampia alun perin erillisiä hankkeita kytketään yhteen siten, että ne muodostavat yhdessä kokonaisen ohjelman eli mahdollisimman yhdenmukaisen kokonaisuuden. Esimerkiksi viime hallituskaudella toteutettu kuntarakenneuudistus täytti hallintouudistuksen kriteerit ohjelmallisena hankkeena, jonka vaikutukset ulottuivat eri puolille yhteiskuntaa.

Kunnallishallintoa uudistettaessa tulee ottaa huomioon kuntien keskinäinen erilaisuus, jonka vuoksi esimerkiksi uudistusten toimeenpanossa tai niiden vaikuttavuudessa voi olla eroja eri kuntien välillä. Haverin mukaan kuntia ei voi myöskään pakottaa toimimaan täysin samalla tavalla kunnille lailla taatun laajan itsehallinnon vuoksi. Lisäksi Haveri mainitsee, että valtionhallinnossa tavallisten ohjattujen hallintouudistusten lisäksi kunnissa on usein käynnissä omia ja mahdollisesti jopa eri suuntaan vaikuttavia uudistumisprosesseja, joilla saattaa olla vaikutuksia valtakunnallisen hankkeen läpiviemiseen yksittäisessä kunnassa. (Haveri 2000, 24–25.)

4.3.1 Kunnallishallinto ja kuntarakenteet 1960–1990 -luvuilla

Ensimmäinen suuri kuntauudistus toteutettiin Suomessa vuosina 1961–1982. Sitä toteuttamaan asetettiin ensin pienkuntakomitea, joka toimi vuosina 1961–1965, ja sen mietinnössä kuntakoon tavoitteeksi esitettiin noin 8 000 asukkaan kuntia. Ensimmäinen varsinainen kuntauudistusk laki eli laki eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi hyväksyttiin vuonna 1967, ja kyseisen lain perusteella laadittiin suunnitelma kuntajaon uudistamiseksi koko maassa. Jo tuossa suunnitelmassa uudistuksen tavoitteeksi ilmoitettiin kunnallishallinnon ja -talouden edellytysten parantaminen ja keinoksi ehdotettiin pienien kuntien yhdistämistä toisiinsa. Uudistusta toteuttivat vuosina 1967–1969 toimineet läänien toimikunnat sekä vuosien 1967–1970 aikana toiminut kuntauudistuksen neuvottelukunta. Molemmat edellä mainituista toimielimistä asettivat noin 200 kunnan vähennystavoitteen, jota voitiin pitää melko suurena, sillä 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa Suomessa oli vielä noin 500 kuntaa. Uudistus hiipui kuitenkin vähitellen, vaikka virallisesti kuntauudistussuunnitelmista luovuttiinkin lopullisesti vasta vuonna 1982 valtioneuvoston päätöksellä. Epäonnistumisen syinä on pidetty kunnollisen tavoiteaikataulun puuttumista sekä erimielisyyksiä suunnitelman sitovuudesta. (Ryyänen 2008, 19–20; Valtiovarainministeriö 2012, 21–23.)

Tämän jälkeen 1990-luvulta lähtien kunnallishallintoa on uudistettu jatkuvasti. Ehkä huomattavin syy uudistusinnolle oli yhteiskunnan taloudellisessa perustassa tapahtunut muutos eli siirtyminen teollisesta yhteiskunnasta tietoyhteiskuntaan sekä siihen liittynyt taloudellinen ja muu globalisaatio. Lisäksi Suomessa alettiin suunnilleen samoihin aikoihin ”suosia liberalistista kilpailuyhteiskuntaa painottavaa lähestymistapaa institutionaalisen hyvinvointivaltion sijaan”, jolloin muutos valtion roolia ja tehtäviä koskevassa ajattelussa saattoi osaltaan vaikuttaa kunnallishallinnon uudistusten käynnistämiseen. Myös New Public Management (NPM) -ajattelutavan omaksuminen perinteisen byrokratian tilalle julkisen sektorin organisointitavaksi oli kolmas kunnallishallintoa tuolloin uudistuksiin ajanut linjaus. Arto Haverin mukaan kunnallishallinnon uudistuksia vauhdittivat jo mainittujen syiden lisäksi 1990-luvun taloudellinen lama sekä sitä seurannut julkisen talouden rahoituskriisi. Lisäksi Haveri mainitsee kansalaisten tyytymättömyyden julkisiin palveluihin syynä, joka osaltaan saattoi johtaa konkreettiseen tarpeeseen uudistaa kunnallishallintoa. (Haveri 2000, 27–39.)

1990-luvun kuntia koskeneista reformeista merkittävimpiä olivat vapaakuntakokeilu, kuntalain säätäminen sekä valtiosuusjärjestelmän uudistaminen. Lisäksi tuolloin uudistettiin muun muassa kunnan kirjanpitoa sekä omaksuttiin yksityiseltä sektorilta tuttuja tulosohjauksen ja -johtamisen periaatteita myös kunnallishallintoon. 1990-luvun kunnallishallinnon uudistuksille oli ominaista niiden inkrementalistinen eli vähitellen etenevä luonne, ja lisäksi hankkeet pyrittiin niputtamaan siten yhteen, että niistä muodostui

keskenään yhdenmukaisia kokonaisuuksia (ks. Haverin määritelmä hallintouudistuksesta s.25). Osa uudistuksista toteutettiin laajoina, lainsäädännön muutoksia vaatineina ohjelmina, osa taas pystyttiin viemään läpi lyhyempinä, projektimuotoisina hankkeina. (Haveri 2000, 70–73.) On sanottu myös, että hallinnon uudistuksissa korostuivat 1990-luvulla sääntelyn purkaminen, hallinnon hajauttaminen sekä markkinaohjautuvuus. Kuntien toiminnan ja talouden ohjaamiseen tuli tuolloin valtion suoran normi- ja resurssiohjauksen lisäksi mukaan myös muunlaista yhteistyö- ja verkostotoimintaa eri toimijoiden kanssa. (Airaksinen ym. 2004, 22.)

1990-luvulta lähtien maassamme on tapahtunut myös niin sanottua seutuistumiskehitystä, joka omalta osaltaan on varmasti ollut vauhdittamassa kuntarakenneuudistuskeskustelua. Seutuistumisen myötä kokonaisten kaupunkiseutujen merkitys on kasvanut uusina yhdyskuntajärjestelmän keskuksina suurten kaupunkien rinnalle ja vuorovaikutus sekä integraatio ovat lisääntyneet seutukuntien sisällä sen eri toimijoiden kesken. Seutuistumiseen on liittynyt vanhojen vastakkainasettelujen kuten kaupunki-maaseutu-asetelmien purkamista sekä siihen on nähty kuuluvan sekä sosiaalista, taloudellista että hallinnollista integraatiota. Sosiaalista integraatiota oli esimerkiksi pendelöinti alueen seudun kunnista toisiin, taloudellista integraatiota tapahtui, kun seudun taloudellisten toimijoiden keskinäisen riippuvuus lisääntyi seudun sisällä sekä seudun hallinnollisten toimijoiden keskinäinen yhteistyö miellettiin hallinnolliseksi integraatioksi. (Haveri & Majoinen 1997, 16–17.)

Seutuistumisen lisäksi kuntarakennekeskusteluissa korostuivat 1990-luvulla ja vielä 2000-luvunkin alussa kuntien tehtävät, voimavarat ja rakenteet. Elina Laamanen määritteli tutkimuksessaan toisistaan erilliset puhettavat eli valta- ja vastadiskurssin kuvaamaan tuon ajan keskusteluilmapiiriä. Valtadiskurssin mukaan paras keino sopeutua toimintaympäristön muutoksiin oli kuntarakenteen muuttaminen, kun vastadiskurssi puolestaan puhui kunnan itsemääräämisoikeuden puolesta. Palveluiden turvaamisen yhteydessä keskusteltiin tasa-arvosta, sillä jo tuolloin oli huomioitu kuntien toisiinsa nähden erilaiset taloudelliset tilanteet ja niistä johtuneet erot niiden palvelutarjonnassa. Valtadiskurssin mukaan kuntien väliset erot niiden taloudenhoidossa olivat uhka kansalaisten tasa-arvolle, vastadiskurssin mukaan tärkeämpää taas oli pystyä turvamaan palvelut mahdollisimman lähellä kuntalaisia. (Laamanen 2007, 9–10.)

Lähempänä 2000-luvun alkua toimintaympäristön muutokset alkoivat puhuttaa yhä enemmän, ja muuttoliike, väestön ikääntyminen ja alueellinen eriytyminen tunnistettiin kuntataloutta ja -palveluita uhkaaviksi ilmiöiksi jo tuolloin. Lisäksi tuottavuus ja tehokkuus kuntatason palvelutuotannossa nousivat NPM-ajattelun omaksumisen myötä esiin. Kuntarakennekeskusteluissa asetettiin usein vastakkain ohjausvaltaa kuntiin päin käyttänyt valtion keskushallinto ja perustuslaillisesti vahva kunnallinen itsehallinto, jolloin paikallista itsehallintoa ja kuntien itsemääräämisoikeutta puolustettiin usein kuntapalveluiden

tehostamispyrkimyksiä vastaan. (Laamanen 2007, 10–11, 18–19.) Kuntarakennekeskusteluja yhä tänäkin päivänä hallitsevat teemat tunnistettiin siis jo 1990- ja 2000-luvuilla.

4.3.2 Kunnallishallinto 2000-luvulla: keskustelua kuntakoosta, kuntaliitoksista ja kuntien toiminnan tehostamisesta

Tämän jälkeen julkisuuden kuntakeskustelua ovat 2000-luvun alkupuolella sävyttäneet erityisesti puheet sopivasta kunnan koosta asukasluvulla mitattuna. Vaikka kuntien menoihin ja niiden palvelutuotannon tehokkuuteen ja tuottavuuteen vaikuttavat monet asiat, silti tuon ajan keskusteluissa kunnille pyrittiin esittämään jonkinlainen koon alaraja. Suurimpana syynä tällaisille pohdintoille ja määrittelyille on pidetty kunnallisessa palvelutuotannossa saavutettavissa olevia niin sanottuja skaalaetuja. Kärjistäen tällaisen tulkinnan mukaan siis asukasluvulla mitattuna pienissä kunnissa palveluiden tuottaminen on suuria kuntia kalliimpaa, kun palvelujen tarvitsijoita on suuria kuntia vähemmän. (Solakivi & Virén 2006, 39.)

Kuntakoko ei kuitenkaan ole suoraan verrannollinen tuotantoyksikön kokoon, nimittäin kunnalliseen palvelutuotantoon on olemassa monia erilaisia vaihtoehtoja, ja kunta voi itse vaikuttaa tapoihin, joilla se palvelunsa järjestää. Kuntien välistä, keskinäistä yhteistyötä on tehty jo 1980-luvun puolivälistä lähtien, sillä yhteistyön avulla on esimerkiksi pystytty käyttämään hyväksi alueen kuntien erityisosaamista, saavutettu kustannussäästöjä, hyödynnetty edelläkin mainittuja suurtuotannon etuja sekä suoritettu sellaisia tehtäviä, joihin yksittäinen kunta ei yksin olisi kunnolla kyennyt. Lisäksi kansainvälistyminen, kuntien lisääntyneet tehtävät, kunnallistalouden kiristyminen ja ympäristökysymysten nouseminen agendalle ovat saattaneet osaltaan vaikuttaa kuntien lisääntyneeseen tarpeeseen tehdä yhteistyötä keskenään. Palvelutuotantotapoja valittaessa tulee huomioida kuntien erilaiset alue-, tuotanto- ja väestörakenteet, sillä on esimerkiksi mahdollista, että yhden kuntakeskuksen pieni kunta pystyy järjestämään palvelunsa edullisemmin kuin monen kuntakeskuksen suuri liitoskunta. (Haveri & Majoinen 1997, 19–20; Solakivi & Virén 2006, 40–41.)

Kuntien väliselle yhteistyölle on esitetty myös kritiikkiä, sillä esimerkiksi hallituksen esityksessä (HE 155/2006, 28, 61) on todettu vuonna 2006, että laaja-alaista kuntien välistä yhteistyötä oli ollut ainakin tuolloin vaikea saada aikaan ja yhteistyön eteneminen oli ollut muutostarpeeseen nähden liian hidasta. Huolta oli aiheuttanut myös yhteistyön myötä kansanvaltaisuuden heikentyminen, sillä yhteistyömenettelyjen monimuotoisina ja vaikeasti hahmottuvina kokonaisuuksina ajateltiin heikentävän demokraattisen päätöksenteon edellytyksiä kunnallisessa toiminnassa. Hallituksen esityksessä (HE 155/2006, 68) onkin lisäksi todettu, että ”kuntien tehtävien siirto yhteistoimintaelimille vaikeuttaa kunnan asukkaiden mahdollisuuksia ohjata toimintaa kansanvaltaisesti”.

Osittain siis myös yhteistyölle esitetyn kritiikin myötä kuntaliitoskeskustelua käytiin erityisesti valtion toimesta, ja esimerkiksi vuonna 2012 valtiovarainministeriön selvityksessä kuntaliitoksia perusteltiin pääasiassa mahdollisuudella parantaa tuottavuutta ja hidastaa menojen kasvua kunnissa, kun yksikkökustannukset alenisivat suurempien kuntakokojen myötä ja täten koko kuntatalouden vakaus lisääntyisi. Selvityksen mukaan yhdistymisten avulla edellytykset sekä palveluiden ohjauksen että alue- ja paikallistalouden kehittämiseksi lisääntyisivät, kuntien toimialarakenteet monipuolistuisivat ja täten myös kuntien veropohja laajenisi. Veropohjan laajenemisen myötä kuntien tulopohjaa pystyttäisiin taas vastaavasti vakauttamaan, jolloin kuntien kyky varautua tulevaisuuden investointeihin paranisi. Lisäksi alueiden vetovoimaisuutta ja elinvoimaisuutta olisi ministeriön selvityksen mukaan helpompaa kehittää suurempien yksiköiden avulla. Suurempia kuntakokoja asukasluvulla mitattuna perusteltiin myös sillä, että isompien yksiköiden olisi helpompi varautua talouden satunnaisvaihteluihin ja suhdanteisiin, sekä kuntien väliset erot kaventuisivat kuntaliitosten avulla, kun palvelujen kustannusten erot ja kuntien väliset väestöominaisuudet tasoittuisivat. (Valtiovarainministeriö 2012, 32, 68–69.) Valtiovarainministeriön (2012, 18) selvityksessä on kuitenkin edellä mainituista perusteluista huolimatta myös todettu viime hallituskaudella: ”Kuntaliitos ei ole tavoite, vaan keino rakentaa elinvoimainen ja toimintakykyinen uusi kunta.” Tämän lausuman perusteella voitaisiin siis päätellä, että liikkumavaraa oli tarkoitus antaa myös muunlaiselle kehittämiseksi, eikä kuntaliitoksia täten pidetty tuolloin ainoana mahdollisuutena kuntatalouden elinvoiman lisäämiseen ja toimintakyvyn ylläpitämiseen.

Suurempia kuntakokoja on perusteltu myös mahdollisella hallinnon tehostamisella, sillä selitysten mukaan asukaskohtaiset hallintokulut olisi mahdollista saada alhaisemmiksi suuremmissa kunnissa ja kuntia yhdistämällä, sekä päällekkäisyyksiä olisi tällöin mahdollista karsia samalla (Valtiovarainministeriö 2012, 32). Lisäksi on arvioitu, että isot kunnat pystyisivät palkkaamaan paremmin asiantuntevaa henkilökuntaa, mikä taas voisi osaltaan lisätä palvelutuotannon tehokkuutta. Toisen näkökulman mukaan on kuitenkin väitetty, että pienemmät kunnat pystyisivät toimimaan asiakaslähtöisemmin ja kustannustehokkaammin, koska työskentely on joustavampaa suurempiin kuntiin verrattuna. Tämän takia pienemmissä kunnissa olisi ainakin jossain määrin mahdollista ottaa yksilölliset tarpeet suurilla kunnilla paremmin huomioon palvelutarjonnassa. (Solakivi & Virén 2006, 41–42.)

Kunta- ja palvelurakennemuutos eli Paras-hanke käynnistettiin vuonna 2005 sisäasiainministeriön hankkeella. Hallituksen esityksessä (HE 155/2006, 59) rakennemuutoshankkeen tarpeellisuutta perusteltiin muun muassa edellisten kappaleiden perusteluidenkin mukaan seuraavasti: ”Pienkuntavaltainen ja pirstoutunut kuntarakenne edellyttää monimuotoisia ja päätöksentekojärjestelmiltään vaikeasti hahmottuvia kuntien yhteistyömenettelyitä, mikä heikentää demokraattisen päätöksenteon edellytyksiä kunnallisessa toiminnassa” eli hallitus piti jo tuolloin käytössä olleita yhteistyömenettelyitä riittämättöminä.

Paras-hankkeen tavoitteeksi asetettiin kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttävien palveluiden kokoaminen yhteen palvelurakenteita vahvistamalla, ja hanketta perusteltiin edellä mainitun lisäksi jo toteutuneilla ja ennustetuilla kuntien toimintaympäristön muutoksilla, joiden seurauksina palvelutarpeet tulisivat esityksen mukaan kasvamaan erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa. Myöskin maan sisäisestä muuttoliikkeestä oltiin huolissaan, sillä pelättiin, että sen osittain vuoksi kuntien erot taloudessa ja huoltosuhteessa tulisivat edelleen kasvamaan. (HE 155/2006, 7.)

Paras-hankkeen pohjaksi säädettiin laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007), joka oli voimassa vuosina 2007–2012. Jo tuolloin hankkeen päämääränä oli saavuttaa ”elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne”. Useimpien kuntien katsottiin tuolloin olleen liian pieniä tuottamaan itse kaikkia lakisääteisiä peruspalvelujaan, ja erityisosaamista vaativien palveluiden tuottamisen katsottiin olevan erityisesti pienille kunnille ongelmallista. Lisäksi kuntakohtaiset erot palveluiden saatavuudessa ja kustannuksissa olivat merkittäviä maamme kunnissa. Muun muassa näiden edellä mainittujen syiden vuoksi laissa säädettiin esimerkiksi 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksesta perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluiden järjestämiseen. Kunnille annettiin mahdollisuus täyttää nämä lakisääteiset väestöpohjavaatimukset joko kuntaliitoksilla tai erillisillä yhteistoiminta-alueilla, mutta vastuu väestöpohjavelvoitteiden täyttämisestä oli lain mukaan silti kunnilla itsellään. Alun perin valtioneuvostolla ei ollut siis oikeutta pakottaa kuntia kuntaliitoksiin tai yhteistoimintaan, mutta lakia muutettiin vuonna 2011 siten, että valtioneuvostolle annettiin toimivaltaa velvoittaa kuntia yhteistoimintaan tiettyjen laissa säädettyjen ehtojen täytyttyä. (Niemelä 2008, 41; Valtiovarainministeriö 2012, 23–24.)

Paras-hankkeen seurauksena asukasluvultaan kaikkein pienimpien kuntien määrä väheni Suomessa vuosina 2008–2010, mutta keskeiseksi ongelmaksi nähtiin edelleen, että kuntarakenteet olivat uudistuksista huolimatta pirstaleisia ja maassamme oli ”liikaa pieniä ja resursseiltaan heikkoja kuntia”. Kunta- ja palvelurakenteet eivät myöskään vahvistuneet hankkeen tavoitteiden mukaisesti, jotta palvelujen saatavuus ja laatu olisi saatu turvattua pidemmällä aikavälillä kaikille maamme asukkaille tasapuolisesti. Liitokset etenkin suurien kaupunkien kaupunkiseuduilla olivat harvinaisia, ja suuret keskuskunnat eivät olleet usein osallistuneet liitoksiin lainkaan. Liitoksia ei myöskään ollut syntynyt riittävästi niillä alueilla, joilla niitä olisi taloudellisista tai alueellisista tekijöistä johtuen tarvittu eniten. Paras-hankkeen aikana onnistuttiin silti tiivistämään kuntien välistä yhteistyötä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa, vaikka usein yhteistoiminta-alueista tuli rakenteiltaan hajanaisia ja niiden hallinto koettiin raskaaksi. Muun muassa näistä edellä mainituista syistä Paras-hankkeen tavoitteet eivät toteutuneet riittävästi ja osa eniten uudistuksia kaivanneista kunnista oli jäänyt niiden ulkopuolelle. (Valtiovarainministeriö 2012, 29–30.)

4.3.3 Kataisen hallituksen kuntarakenneuudistus 2010-luvulla

Paras-hankkeen jälkeen oli siis edellä mainituista (ks. luku 4.3.2) syistä johtuen ilmeistä, että kuntarakenteiden kehittämistä oli syytä edelleen jatkaa. Väestökehitys ja väestörakenne huoltosuhteen muodossa mitattuna aiheuttivat vieläkin huolta kunnissa, sillä niillä laskettiin olevan vaikutusta peruspalvelujen järjestämiseen tulevaisuudessa. Erityisesti muuttotappioalueilla ikärakenne oli vaarassa vinoutua entisestään, ja vanhusväestön suhteellisen määrän kasvaessa sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntä ja eläkemenot olivat edelleen kasvussa. Syntyvyys puolestaan aiheutti haasteita erityisesti kasvukeskuksissa, sillä palvelut piti pystyä turvaamaan tasapuolisesti kaikille kohtuullisin välimatkoin. Työikäisen väestön väheneminen huolestutti kunnissa, sillä se heikentää yleisesti talouskasvun edellytyksiä, ja täten väestörakenteen muutokset ulottuvat koko julkisen talouden rahoituspohjaan pidemmällä aikajänteellä. Lisäksi 2010-luvulla huomattiin, että kuntien henkilöstön eläköityessä tilalle oli hankalaa saada uutta työvoimaa varsinkin pienemmille paikkakunnille. Myös tähän nähtiin pääasiallisena syynä työikäisen väestön väheneminen suhteessa koko maan asukaslukuun. Suomi pienenä ja avoimena kansantaloutena on vielä varsin altis koko maailmantaloutta koskeville, ulkoisille häiriöille, jolloin taloustilanne maailmassa ja kansainvälisen kaupan kehitys voivat helposti ja tuntuvasti vaikuttaa maamme talouteen nopeasti. Näiden edellä mainittujen syiden vuoksi ja myös PARAS-hankkeen kariutumisen takia, tavoitteiksi asetettiin jälleen vakaan ja kestäväntalouden saavuttaminen ja tuottavuuden parantaminen kestävyysvajeen taltuttamiseksi. Kuntakoon kasvattamisen ohella kuntatalouden vakauttamisen keinoiksi tarjottiin edelleen yksikkökustannusten alentamista sekä kustannustehokkuuden lisäämistä kuntien palvelutuotannossa. (Valtiovarainministeriö 2012, 35–39, 50–56, 68.)

Jyrki Kataisen hallitus aloitti vuonna 2011 uuden kuntarakenneuudistuksen, joka on määritelty erikseen hallitusohjelmassa (Valtioneuvoston kanslia 2011, 75). Uudistuksen yhteydessä puhuttiin tuolloin elinvoimaisesta kuntarakenteesta: ”Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne perustuu väestörakenteelle, jossa väestökehitys turvaa riittävän työikäisen väestön sekä riittävät taloudelliset ja henkilöstöresurssit palveluiden järjestämiseksi.” Tätä pidettiin tärkeänä siksi, että väestörakenne yhdessä alueen elinkeinotoiminnan kanssa muodostavat kunnan talouden pohjan. Lisäksi yhdyskuntarakenteelliset näkökulmat liittyvät osaltaan elinvoimaan eli ”elinvoimainen kuntarakenne vastaa yhdyskunnan hajautumiskehitykseen, tasaa alueiden välistä epävertettä kilpailua ja osaoptimointia sekä vähentää alueiden segregatiokehitystä”. Elinvoimaisen kunnan toiminnassa kuntalaisille annetaan mahdollisuuksia vaikuttaa ja osaltaan osallistua aluettaan koskevaan päätöksentekoon. (Valtiovarainministeriö 2012, 17–18.)

Kuntarakenneuudistukseen liittyi aluksi osaltaan laki kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (478/2013), jolla uusittiin kuntarakennelakia (1698/2009). Muutokset astuivat pääosin voimaan 1.7.2013 ja lain keskeinen sisältö tiivistyi sen väliaikaiseksi tarkoitettuun 1a-lukuun, jossa säädettiin kuntarakenneuudistuksen toteuttamisesta vuoden 2019 loppuun saakka. Luvussa oli säännöksiä esimerkiksi uudistuksen tavoitteista, selvitysvelvollisuudesta, palveluiden edellyttämästä väestöpohjasta, työpaikkaomavaraisuudesta, työssäkäynnistä ja yhdyskuntarakenteesta, Helsingin metropolialueesta, kunnan taloudellisesta tilanteesta, selvitysalueesta poikkeamisesta, selvitysten määräajasta ja seurannasta, erityisen kuntajakoselvityksen määräämisestä sekä kuntien henkilöstön asemasta uudistuksessa. Kyseinen luku on kuitenkin kumottu myöhemmin lailla kuntarakennelain muuttamisesta (1335/2015) ja muutokset astuivat voimaan joulukuun alussa vuonna 2015.

Kuntarakennelain kumotussa 1 a-luvun 4 b §:ssä säädettiin siis alun perin selvitysvelvollisuudesta, jolla tarkoitettiin, että yksittäisen kunnan tuli yhdessä muiden kuntien kanssa laatia selvitys kuntajaon muuttamisen edellytyksistä laissa erikseen lueteltujen selvityisperusteiden mukaisesti. Tavoitteena oli saada aikaan esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittynyt yhdistymissopimus. Selvityksiin tuli sisällyttää suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä palveluiden tuottamisesta selvitysalueella, selvitys yhdistymisen vaikutuksesta kuntien yhteistoimintaan, selvitys taloudellisesta tilanteesta sekä arvio kuntien yhdistymisten eduista ja haitoista. Lisäksi tuolloin kunnallisen itsehallinnon kannalta oli olennaista, että selvityksessä tuli myös olla arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista sekä lähidemokratian toteutumisesta. Laissa ei puhuttu suoraan tuolloinkaan agendalla olleista ”pakkoliitoksista”, jotka oli julkisuudessa nostettu esille lähes aina kuntarakenteiden uudistamisesta puhuttaessa. Huomionarvoista kuitenkin oli, että lain mukaan kunnilla oli velvollisuus osallistua yhdistymisselvitysten laatimiseen eli valtio velvoitti kunnat laatimaan kyseisen selvityksen.

Vaikka valtioneuvostolla ei siis ollut yleistä toimivaltaa päättää kuntaliitoksesta kuntien valtuustojen sitä vastustaessa, silti poikkeuksena pääsääntöön laissa oli säädetty taloudellisissa vaikeuksissa olevan kunnan arviointimenettelyyn kytketystä valtioneuvoston toimivallasta päättää kuntien yhdistymisestä kuntajakoselvittäjän erillisen esityksen mukaisesti. Täten eräänlainen pakkoliitos oli kuntarakennelain 18 §:n mukaan mahdollinen ”erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palveluiden turvaamiseksi”. Lisäksi valtioneuvostolle oli varattu mahdollisuus hylätä kuntien tekemä yhdistymisesitys, jos itse yhdistyminen ei olisi täyttänyt kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Valtioneuvosto käytti ensimmäistä kertaa oikeuttaan niin sanottujen kriisikuntien eli erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien yhdistämiseksi vastoin kuntien omaa tahtoa kesäkuussa 2014, jolloin se päätti kuntarakennelakiin perustuvilla päätöksillä lakkauttaa Lavian kunnan yhdistämällä sen Porin kaupunkiin sekä samoin perustein Tarvasjoki päätettiin yhdistää Liedon kuntaan. Molemmat liitokset

toteutettiin vuoden 2015 alussa. Näiden kahden yhdistymisen lisäksi valtioneuvosto päätti kriisikuntamenettelyssä olleen Jalasjärven vapaaehtoisesta yhdistymisestä Kurikkaan vuoden 2016 alusta lähtien. (Valtiovarainministeriö 2014a.)

Kuntarakenneuudistushankkeen yksi näkyvimmistä tuotoksista oli uusi kuntalaki, joka on astunut osittain voimaan vuonna 2015. Uudessa laissa kiinnitetään erityisesti huomiota kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiseen. Lisäksi kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä korostetaan uudessa laissa. Kunnilla on edelleen paikallista liikkumavaraa hallinnossa ja taloudenhoidossa, mutta niille on asetettu uudenlaisia lakisääteisiä velvoitteita, joista esimerkkejä ovat kuntastrategian laatiminen, nuorisovaltuuston ja vammaisneuvoston asettaminen sekä velvollisuus julkaista laajemmin toiminnan kannalta tärkeitä asiakirjoja kunnan julkisilla verkkosivuilla. Merkittävä uudistus on myös peruspalveluohjelman ja -budjetin korvaaminen uudella kuntatalousohjelmalla, jonka avulla pyritään edelleen turvaamaan kuntatalouden vakautta. (Kuntarakennemuutosten tietopankki 2015; Valtiovarainministeriö 2014b.)

4.3.4 Sote- ja maakuntauudistus: Mitä tekevät tulevaisuuden kunnat?

Suomessa yritettiin jo aiemmin 2010-luvulla sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistusta, joka jäi kuitenkin tuolloin toteutumatta sellaisenaan. Tanja Matikainen (2011, 21–24) on ehdottanut jo vuonna 2011, että Suomi voisi ottaa mallia terveydenhuollon palveluiden järjestämiseen muista Pohjoismaista. Esimerkiksi Ruotsissa maakunnat ovat pääasiallisessa vastuussa terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä ja Norjassa valtio vastaa erikoissairaanhoidosta. Matikaisen mielestä nämä mallit voisivat toimia myös Suomessa, jossa kuntien tehtäväkenttä on erittäin laaja verrattuna muihin maihin. Norjassa valtion vastuuta on perusteltu jopa lähes samoilla argumenteilla kuin Suomen jo loppunutta kuntarakenneuudistusta eli palvelut pystytään järjestämään siellä kustannustehokkaasti ja asukkaiden yhdenvertaisuus palveluiden saatavuuden suhteen paranee. Kuten edellä mainituista Matikaisen perusteluista nähdään, nykyhallituksemme on ajamassa sote- ja maakuntauudistusta juuri tämän mallin mukaisesti eli maakuntia ollaan perustamassa terveyspalveluiden vastuuyksiköiksi.

Kataisen hallituksen toimeenpanema kuntarakenneuudistus varsinaisena hankkeena tuli siis lopullisesti tiensä päähän vuonna 2015 hallituskauden päätyttyä ja nykyinen hallituksemme on suunnannut poliittiset painopisteet julkisen talouden tervehdyttämiseksi hieman eri tavalla eli se painottaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksia ja uuden maakuntahallinnon perustamista kuntakoon suurentamisen sijaan. Matikainen (2011, 19–21) on ollut siis jo vuonna 2011 sitä mieltä, että valtion olisi pitänyt tuolloin kääntää katseensa pois kuntarakenteiden uudistamisesta ja miettiä sen sijaan, mistä kuntien ongelmat alun perin

johtuivat. Erityiseksi ongelmaksi Matikainen mainitsi tuolloin terveystalvet ja niiden rahoittamisen, joita ei hänen mukaansa pystyttäisi ratkaisemaan vain kuntarakenteita muuttamalla, sillä palvelun tarvitsijoiden määrä ei ollut vähenemässä, vaan pikemminkin päinvastoin. Kunnat ja valtio ovat tähän mennessä yhdessä olleet vastuussa terveystalvelujen järjestämisestä siten, että valtion vastuulla on ollut asiaan liittynyt lainsäädäntö ja riittävän rahoituksen turvaaminen kunnille, ja kunnat taas ovat kantaneet vastuun palveluiden käytännön järjestämisestä. Matikainen vetosi kirjoituksessaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (66/1991) 9.artikklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen pitää olla riittävät suhteessa perustuslain ja muiden lakien niille antamiin velvoitteisiin. Näin ei kuitenkaan ole ollut Suomessa, sillä kunnat ovat joutuneet rahoittamaan suuren osan lakisääteisistä palveluistaan omilla verotuloillaan, ja valtionosuuksien osuutta kuntien tuloista on jatkuvasti vähennetty. Tulevalla sote-uudistuksella tullaan luultavasti vastaamaan tähän ongelmaan, joten Matikainen on ollut oikeassa terveystalveluiden järjestämisen ja rahoittamisen suhteen jo viisi vuotta sitten.

Juha Sipilän vuonna 2015 muodostama hallitus on siis ottanut tehtäväkseen kehittää Suomen sote- ja maakuntahallintoa. Tällä tarkoitetaan, että lähivuosina Suomessa tullaan uudistamaan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rakenne, itse palvelut ja niiden rahoitus sekä aluehallinto. Suunnitelmissa on siis, että julkinen hallinto tullaan jatkossa järjestämään kolmella eri tasolla eli valtakunnan, maakunnan ja kunnan tasolla. Uudistuksen olisi tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 alusta lähtien. Tämän hetkisen tilanteen mukaan itsehallinnolliset maakunnat muodostetaan nykyisen maakuntajaon pohjalta, ja näin 18 maakuntaa järjestäisivät alueensa sosiaali- ja terveystalvet. Kuntien osalta tämä tarkoittaisi lähinnä niiden tehtävien vähenemistä, kun suuri osa perinteisesti niiden vastuulla olleista tehtävistä on siirtymässä uusille hallintoalueille. Uudistusta on perusteltu muun muassa organisaation kaventamisella, kun tehtävät siirtyisivät aiemmilta noin 190 vastuviranomaiselta 18 maakunnalle. Lisäksi palveluita pystyttäisiin perustelujen mukaan johtamaan paremmin, ja ihmisiä voitaisiin kohdella entistä yhdenvertaisemmin palvelutarjonnassa. Arvellaan, että uudistuksen avulla myös hyvinvointi- ja terveyseroja saataisiin maassamme kavennettua sekä kustannusten kasvua saataisiin taltutettua. (Sote- ja maakuntauudistus 2016a; Sote- ja maakuntauudistus 2016b.)

Maakunnille tultaneen siis siirtämään sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi muun muassa pelastustoimi, maakuntien liittojen tehtävät, ympäristöterveydenhuolto ja eräitä muita tehtäviä. Valtion on tarkoitus ensisijaisesti ottaa vastuu maakuntien rahoituksesta, sillä pääasiallinen rahoitusvastuu olisi ollut ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa. Vielä ollaan kuitenkin selvittämässä, voitaisiinko rahoitus perustaa maakuntien omaan verotusoikeuteen. Samalla sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta olisi tarkoitus yksinkertaistaa ja lisätä yksilöiden valinnanvapautta palveluihin hakeutumisen yhteydessä. Kokonaisveroastetta ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista nostaa, ja perustuslain turvaama

yhdenvertaisuusperiaate tulee säilyttää. Kuntiin tämä tulee joka tapauksessa vaikuttamaan siten, että kunnallisveroprosentit luultavasti alenevat. Uudistuksen perimmäiseksi tarkoitukseksi on kuitenkin jälleen kerran määritetty julkisen talouden kestävyysvajeen parantaminen. (Sote- ja maakuntauudistus 2016a; Pöysti 2016.)

Kuntien asema aluehallintouudistuksessa on vielä hieman epäselvä. Näillä näkymin niille olisi jäämässä ”yleinen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävä”. Kunnat päättäisivät siis edelleen monista asioista, joilla on merkitystä sen asukkaiden hyvinvoinnin ja toimintakyvyn kannalta. Näitä tehtäviä ovat esimerkiksi koulutus, liikunta sekä kaavoitus ja liikennejärjestelyt. Näiden tehtävien hoitamiseksi ja asukkaiden hyvinvoinnin säilyttämiseksi kuntien ja maakuntien yhteistyötä tarvitaan tulevaisuudessa. Kunnat tulisivat kuulumaan uusiin maakuntiin kunnittain, ja sote-uudistuksen voimaantulossa on tarkoitus säätää maakuntien väliaikaishallinnosta vuosille 2017–2018 sekä ensimmäisistä maakuntavaaleista. Järjestämislakiin ollaan ottamassa mukaan myös henkilöstön ja omaisuuden siirtoa koskevat järjestelyt, jotka niin ikään koskisivat kuntia. (Sote- ja maakuntauudistus 2016c; Pöysti 2016.)

Maakunnista olisi tarkoitus säätää vastaava laki kuin kuntalaki kunnista. Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisinta on tulevan maakuntavaluuston muodostaminen ja siitä äänestäminen: miten demokraattisuus pystytään turvamaan myös maakuntatasolla, ja riittääkö kansalaisten kiinnostus vielä maakuntatason vaikuttamiseen valtakunnan ja paikallisen politikoinnin lisäksi? Uuteen lakiin on myös ainakin tällä hetkellä tarkoitus ottaa mukaan säännöksiä asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksista ja niin sanottujen vaikuttamistoimielinten perustamisesta. (Pöysti 2016.)

Seuraavassa luvussa perehdytään näiden edellä mainittujen teoreettisten lähtökohtien myötä siihen, miten erilaiset kuntauudistukset ovat vaikuttaneet kuntalaisten äänestysaktiivisuuteen kaksissa edellisissä kuntavaaleissa. Kuntakoot ovat kuntien toimintaympäristömuutosten ja politiikan linjausten myötä suurentuneet vuosien saatossa, mutta samalla se on vaikuttanut myös kunnallisen itsehallinnon turvaamaan kuntademokratiaan. Äänestysaktiivisuudesta ja sen muutoksista on myös puhuttu paljon viime vuosien kuntauudistusten yhteydessä, ja siksi tämä vastakkainasettelu on valittu tutkimuskohteeksi.

5. KUNNAN ASUKASLUVUN VAIKUTUS ÄÄNESTYSAKTIIVISUUTEEN KUNTAVAALEISSA - KUNTADEMOKRATIAN HAASTEET MUUTTUNEISSA KUNTARAKENTEISSA

”Vaalivilkkauden ajatellaan olevan ainakin karkea demokratian tilan mittari”, Sami Borg on todennut. Borgin mukaan lähinnä ihmisten omat demokratiakäsitykset vaikuttavat siihen, kuinka tärkeänä korkea osallistumistasoa vaaleissa pidetään, ja joidenkin mielestä vain riittävän suuri äänestysaktiivisuus takaa legitimiteetin edustukselliselle poliittiselle järjestelmälle ja sen tekemille päätöksille. (Borg 2008, 12–13.)

Millaista osallistumisen tai äänestämisen pitäisi sitten olla, jotta valtiota voitaisiin kuvailla demokraattiseksi? Borg itse kyseenalaistaa äänestysprosentit demokratian mittareina, sillä hänen mukaan joissakin maissa on hyvin korkeat äänestysprosentit, vaikka äänestämällä ei voikaan tosiasiasa vaikuttaa, ja tällöin kyseisiä maita ei voida pitää kovin demokraattisina. Hän antaa toisaalta vastakkaiseksi esimerkiksi Sveitsin, jossa äänestysprosentit taas vastaavasti ovat olleet suhteellisen matalia, vaikka maata pidetään usein demokraattisen valtion esikuvana. Borgin mukaan äänestäminen ei myöskään automaattisesti merkitse poliittista aktiivisuutta eikä äänestämättä jättäminen ole aina merkki passiivisuudesta. (Borg 2008, 13.) Myös David Arter (2006, 157–158) on Borgin kanssa samoilla linjoilla antaessaan esimerkiksi Britannian, jossa vuosina 2001 ja 2005 äänestysprosentti ei yleisissä vaaleissa yltänyt kumpanakaan vuotena 60 prosenttiyksikköön. Myöskin edellä mainitussa Sveitsissä äänestysprosentti on ollut noin 50 prosenttiyksikön paikkeilla jo vuosikymmeniä. Voidaanko näitä valtiota siis pitää millään mittapuulla demokraattisina, jos vain noin puolet äänioikeutetuista kansalaisista käy äänestämässä vaaleissa?

Tässä tutkimuksessa tutkitaan edellisten lukujen teoreettisessa viitekehyksessä äänestämistä kuntavaaleissa nyky-Suomen kunnissa Borgin ja Arterin kritiikistä huolimatta. Kuntakenttä on 2000-luvun aikana muuttunut paljon kuntauudistusten johdosta, sillä kuntakoot ovat kasvaneet lukuisten kuntaliitosten myötä. Tuntevatko suomalaiset vielä äänestysprosenttien perusteella, että he voivat vaikuttaa oman kuntansa asioihin äänestämällä, ja miten kasvaneet kuntakoot asukasluvulla mitattuna ovat itseasiassa vaikuttaneet äänestysaktiivisuuteen? Ensin paneudutaan äänestämiseen yleensä ja äänestämiseen nimenomaan kuntavaaleissa, sitten tarkastellaan lähemmin vuosien 2008 ja 2012 kuntavaalien äänestyskäyttäytymistä.

5.1 Äänestämisestä

Äänestyskäyttäytyminen on ollut tutkijoiden kiinnostuksen kohteena vuosikymmenten ajan eri puolilla maailmaa, mutta erityisesti teemaa on alettu tutkia toisen maailmansodan jälkeen. Tutkimusta on tehty enimmäkseen valtiotieteiden piirissä, mutta vaikutteita siihen on saatu myös muun muassa sosiologiasta, sosiaalipsykologiasta ja taloustieteestä. Koulukunnilla on ollut jonkin verran erimielisyyksiä niistä tavoista, joiden perusteella ihmiset tekevät poliittisia valintojaan. Esimerkiksi sosiologiassa on ajateltu, että poliittinen käytös liittyy ryhmille ominaisiin normeihin eli silloin erilaiset sosiodemografiset muuttujat, kuten yhteiskuntaluokka, sukupuoli tai koulutus selittäisivät äänestyskäyttäytymistä. Sosiaalipsykologit taas ovat olleet sitä mieltä, että yleiset yhteiskunnissa pinnalla olevat poliittiset asenteet ohjaavat siinä määrin ihmisten käyttäytymistä, että he ovat keskittyneet tutkimuksissaan erityisesti julkiseen mielipiteeseen äänestämisen perusvaikuttimena. Kolmantena koulukuntana niin sanotun rationaalisen valinnan edustajat pitävät äänestämistä lähinnä yksilöiden päämäärätietoisena käyttäytymisenä kohti äänestäjän itse määrittämien tavoitteiden saavuttamista. (Arzheimer & Evans 2008, xix–xx.)

5.1.1 Miksi äänestetään tai jätetään äänestämättä?

Perusvalinta edustuksellisissa demokraattisissa järjestelmissä on joko äänestää tai jättää äänestämättä vaaleissa. Vaaleissa äänestäminen käsitetään yhteiskunnalliseksi vaikuttamiseksi, ja osa suomalaisista pitää äänestämistä jopa ainoana keinonaan vaikuttaa politiikkaan ja poliittiseen päätöksentekoon, vaikka äänestäjien ei aina olekaan helppoa nähdä oman äänensä merkitystä kokonaistuloksen kannalta. Sami Borg lähtee kuitenkin siitä, että yksittäisen äänestäjän samaa hyötyä vaaleihin osallistumisesta ei välttämättä liity itse vaalitulokseen, vaan vaalit ymmärretään usein edustuksellisen demokratian toimivuuden välttämättömänä edellytyksenä, jolloin osallistuminen niihin äänestämällä nähdään jo arvona ja tavoitteena sinänsä. Äänestämistä voidaan perustella vaikuttamiseen pyrkimisen sijaan sillä, että äänestäminen on tapa tai jonkinlainen kansalaisvelvollisuus. Usein ollaan myös sitä mieltä, että äänestämättä jättäneillä ei ole oikeutta arvostella politiikkaa ja poliitikkojen tekemiä päätöksiä, jos he ovat jättäneet oman äänioikeutensa käyttämättä. (Borg 2008, 25–27.)

Äänestysvilkkauksen yleinen heikkeneminen ja poliittisen aktiivisuuden suuntautuminen muualle ei ole ollut pelkästään suomalainen ilmiö, sillä näin on tapahtunut lähes kaikissa Länsi-Euroopan maissa viimeisten vuosikymmenten aikana. Tutkijoiden mukaan tähän on nähtävissä monia eri syitä. Esimerkiksi yhteiskuntien luokkajaot ovat loiventuneet yleisen elintason nousun ja hyvinvoinnin kasvun myötä, eivätkä eriarvoisuuden tunteiden herättämät toiveet paremmasta enää aja kansalaisia äänestämään kuten aiemmin. Myös puolueiden väliset aatteelliset erot ovat kaventuneet ja tarjolla on entistä vähemmän vaihtoehtoja. Täten

puolueiden vertaaminen toisiinsa ja äänestyspäätösten tekeminen niiden erilaisuuden perusteella ovat vaikeutuneet. Yhdeksi alentuneen äänestysaktiivisuuden syyksi on mainittu myös se, että yhteiskunnissa ei tehdä enää samalla lailla suuria uudistuksia kuin ennen, jolloin poliittiset päätökset koskevat nykyisin lähinnä resurssien uudelleenjakamista, joka ei kiinnosta riittävästi suurta yleisöä. Kansalaiset ovat myös saattaneet huomata, että usein päätöksenteon agendalla olevat kysymykset eivät rajaudu enää vain oman kansallisvaltion sisään, eikä perinteistä äänestämistä siten pidetä enää tehokkaana keinona osallistua globaaliin päätöksentekoon. (Karvonen & Paloheimo 2005, 298; Bengtsson & Grönlund 2005, 148–149.)

Vaalijärjestelmä ja erilaiset institutionaaliset muuttujat voivat yleisesti vaikuttaa äänestämiseen sekä myös itse vaalitulokseen maasta riippuen. Myöskään vaalikampanjoiden ja median vaikutusta ei pidä aliarvioida. (Arzheimer & Evans 2008, xlii.) Tutkijoista esimerkiksi Robert W. Jackman ja Ross A. Miller (2008, 38–40) selittävät poliittista osallistumista valtiosta riippuen kahdella vaihtoehtoisella skenaariolla. Ensinnäkin pitkäaikaiset kulttuuriset ja historialliset tekijät saattavat selittää osallistumista. Toisena tärkeänä osallistumiseen vaikuttavana syynä he ovat pitäneet instituutioihin ja itse vaaleihin ja vaalijärjestelmiin liittyviä tekijöitä. Tutkijat ovat artikkelissaan ottaneet kantaa institutionaalisiin tekijöihin poliittisen osallistumisen taustalla vuosina 1981–1990. He viittaavat tutkimuksiin, joiden mukaan alueilla, joilla on ollut enemmän vaalikiilpailua eli toisin sanoen enemmän ehdokkaita vaaleissa, äänestysaktiivisuus on ollut tuona aikana suurempaa. Heidän mukaan myös vaalijärjestelmällä on ollut merkitystä siinä mielessä, että joissain järjestelmissä suhteellisuudesta johtuen pienemmät puolueet ovat tarvinneet keskimäärin enemmän kannatusta saadakseen ehdokkaitaan valituiksi. Tämä on saattanut olla silloin syynä siihen, että näiden puolueiden kannattajat ovat jättäneet äänensä antamatta, koska ovat kokeneet, ettei heidän äänillään ole vaikutusta lopputulokseen. Myös monipuoluejärjestelmä on saattanut vaikuttaa äänestysaktiivisuuteen laskevasti, sillä paljon ääniä saanut puolue tai ehdokas ei olekaan automaattisesti päässyt hallitsemaan tai valta-asemaan muiden puolueiden liittouduttua keskenään hallituksen muodostamistilanteessa, jolloin hyvin vaaleissa menestynyt puolue onkin saattanut joutua oppositioon, jollei se ole löytänyt sopivaa kumppania itselleen.

Muista institutionaalisisista tekijöistä Jackman ja Miller (2008, 40–41) mainitsevat ”kamarien” lukumäärän. Heidän mukaan yksikamarinen parlamentti (esim. Suomessa eduskunta) on saattanut nostaa äänestysprosentteja, kun tällaista järjestelmää on verrattu toisenlaisiin järjestelmiin. Tutkijat ovat päätelleet näin siitä syystä, koska yksikamarisen elimen ei ole tarvinnut kilpailla tai tehdä kompromisseja toisen lakiasäättävän elimen kanssa, ja vaaleissa on täten äänestetty suoraan päätöksentekijöitä. Joissain maissa on myös säädetty lakeja, jotka velvoittavat äänestämään. Nämä lait ovat tietysti nostaneet äänestysaktiivisuutta, vaikka seuraukset äänestämättä jättämisestä eivät olisikaan vakavia. Kaikki nämä edellä luetellut institutionaaliset tekijät on testattu tilastollisesti (Jackman & Miller 2008, 43–46) ja tulosten

mukaan näillä tekijöillä pystyttiin selittämään poliittisen osallistumisen erilaisuutta eri valtioissa vuosina 1981–1990.

Institutionaalisten tekijöiden lisäksi Jackman ja Miller (2008, 46–50) halusivat testata myös kulttuuristen tekijöiden vaikutusta äänestysprosentteihin demokraattisissa valtioissa samalla edellä mainitulla ajanjaksolla. Testatut tekijät eivät kuitenkaan heidän tutkimuksessaan vaikuttaneet merkittävästi äänestysprosentteihin. Tutkijoiden tekemä johtopäätös oli kuitenkin, että suuri määrä vaaleja ja äänestyksiä on saattanut uuvuttavaa äänestäjät, jolloin tällä on saattanut olla negatiivinen vaikutus äänestysaktiivisuuteen. Tutkijat tulivat tähän päätelmään selvittäessään Yhdysvaltojen ja Sveitsin muista maista poikennutta äänestyskäyttäytymistä.

Myös Jan E. Leighley ja Jonathan Nagler (2008, 62–63) ovat artikkelissaan keränneet eri tutkijoiden näkemyksiä siitä, mitkä yksilölliset ja järjestelmiin liittyneet tekijät ovat vaikuttaneet äänestysprosenttien kehittymiseen erityisesti 1980-luvulla. Heidän tuloksissaan korostuivat tutut asiat: yksilöllisistä tekijöistä esimerkiksi koulutus, tulotaso, ikä, siviilisääty ja ammatti ovat olleet tekijöitä, jotka ovat saattaneet osaltaan vaikuttaa vaaliosallistumisen tasoon. Lisäksi kiinnostus politiikkaa kohtaan tai samaistuminen johonkin puolueeseen ovat olleet merkittäviä tekijöitä osallistumisten taustalla.

Äänestysaktiivisuus on vaihdellut Suomessa aika ajoin. Suomalaisissa tutkimuksissa on keskitytty äänestysprosenttien muutoksiin pääasiassa eduskuntavaaleissa, mutta samoja syitä on varmasti ollut myös kuntavaalien laskeneiden äänestystrendien taustalla. Esimerkiksi Sami Borg on pohtinut kirjoituksissaan äänestysprosenttien tasojen sekä niiden laskemisten syitä ja selityksiä pitkällä aikavälillä viime ja tämän vuosituhannen eduskuntavaaleissa. Hänen mukaan 1940–1970-lukujen korkeampiin äänestämislukuihin liittyivät keskeisesti puolueiden ja vaalimobilisoinnin vahvistuminen sekä kansalaisten yleinen halukkuus vaikuttaa yhteiskunnallisiin kysymyksiin. 1980-luvulta alkanutta aktiivisuuden laskua hän on selittänyt puolestaan puolueiden jäsenoiminnan hiipumisella, kansalaisten muulla etäännyttämisellä puolueista sekä puolueuskollisuuden ja vaalimobilisaation heikkenemisellä. Borg on arvellut myös yleisen kiinnostuksen politiikkaa kohden laskeneen samaan aikaan. Hän on lisäksi sitä mieltä, että äänestämättä jättäminen on nykyisin myös helpompaa, sillä velvollisuudentunteet äänestämistä kohtaan eivät ole enää yhtä vahvoja kuin ennen. Yksittäisiin vaalituloksiin vaikuttaneista syistä Borg nostaa esiin toisen varsinaisen vaalipäivän poistamisen ja ennakoöäänestysmahdollisuuksien laajentamisen. Lisäksi vuoden 1996 kunta- ja eurovaalien pitäminen samana päivänä saattoi osaltaan vaikuttaa molempien vaalien äänestysaktiivisuuteen samalla nostoen eurovaalien ja laskien kuntavaalien äänestysprosentteja. (Borg 2004a, 11–16; Borg 2006, 52–53.)

Kansallisia syitä äänestysprosenttien heikkenemiselle on myös muita kuin jo edellä mainitut. Martti Siisiäinen (2004, 113–114) on aikanaan arvellut, että äänestysinnon vähenemiseen on vaikuttanut nyky-yhteiskunnassa vallalla oleva yksilöllistymiskehitys, sekä se, että puolueet ja yhdistykset muistuttavat yhä enemmän löyhiä verkostoja. Kun kansalaiset osallistuvat yhdistystoimintaan omien kiinnostuksen kohteidensa mukaan spesialisoituneissa järjestöissä, heillä ei ehkä tämän jälkeen ole enää kiinnostusta ja halua vaikuttaa muuten laajemmin yhteiskunnallisesti eli esimerkiksi äänestämällä. Myös Lauri Karvonen ja Heikki Paloheimo (2005, 297–299, 302) ovat eritelleet artikkelissaan hieman erilaisia syitä suomalaisten äänestysinnon vähenemiseen ja poliittiseen vieraantumiseen. Tutkijat ovat nostaneet esille ensinnäkin ”konsensuspolitiikan perinteen”, jolla on ollut vaikutusta puolueiden väliseen kilpailuun maassamme. Tällä tarkoitetaan eräänlaista yksimielisyyteen pyrkimistä, joista esimerkeiksi annetaan Suomessa vuosikausia harjoitettu konsensushakuinen ulkopoliittikka ja käytössä oleva niin sanottu tulopoliittinen neuvottelujärjestelmä, joista jälkimmäisessä korostetaan hallituksen ja työmarkkinaosapuolten yhteistyötä. Konsensuspolitiikan vuoksi tai sen ansiosta vaalikilpailu puolueiden kesken on ollut laimeampaa verrattuna moniin muihin maihin ja politiikasta on ehkä tullut kansalaisten silmissä täten vaihtoehdottomampaa eikä se silloin kannusta äänestämään. Tutkijoiden mielestä myös suomalaisten kansalaispätevyys on heikompaa kuin monissa muissa maissa, ja että eräänlainen ”alamaismielisyys” vaivaa kansaamme eli auktoriteetteja kunnioitetaan siinä määrin, ettei omiin vaikutusmahdollisuuksiin välttämättä uskota. Lisäksi tutkijat ottavat esiin yksittäisiä lähinnä yksilöllisiä syitä, jotka ovat saattaneet vaikuttaa äänestysprosenttien laskemiseen Suomessa. Näitä ovat olleet esimerkiksi alhainen koulutus, pieni tulotaso, kotoa peritty epäpoliittisuus sekä ääriivasemmiston heikkenemisen myötä ”poliittinen kodittomuus”. Myöskin ”henkilökeskeisen vaalijärjestelmän tuottama epäselvyys puolueiden välisistä aatteellisista eroista” mainitaan yhtenä syynä äänestysaktiivisuuden heikkenemiselle.

Tuomo Martikainen ja Hanna Wass (2007, 3) ovat perehtyneet äänestysaktiivisuuteen ja puolueiden kannatukseen ja he ovat käsitelleet tutkimuksessaan tarkemmin vuoden 2007 eduskuntavaaleja Helsingissä. Heidän mukaan ennen vaaleja äänestysaktiivisuuteen kiinnitettiin erityistä huomiota, sillä oikeusministeriö järjesti tuolloin erillisen aktivointikampanjan nuorille ja matalan äänestysaktiivisuuden alueilla asuneille sekä yleisen, kaikille suunnatun tiedotuskampanjan vaaleista. Myös puolueet ja etujärjestöt mainostivat vaaleja erilaisissa televisiokampanjoissa aktiivisesti. Aktivointitoimista ja kampanjoinnista huolimatta äänestysaktiivisuus laski tuolloin koko maassa ja johtopäätöksenä tästä Martikainen ja Wass ovatkin todenneet, että ”vaalien osallistumisaste osoittaakin, että äänestämättömyys ei ole ensisijaisesti tiedostusongelma”.

Martikaisen ja Wassin (2007, 4–5) tulkinnan mukaan laskeva vaaliosallistuminen on viitannut siihen, että kansalaisten poliittinen kiinnostus on heikentynyt ja politiikasta on irtauduttu. Lisäksi kyynisyys ja epäluottamus puolueita ja päätöksentekijöitä kohtaan on kasvanut ja täten edustuksellisen demokratian legitimitetti on rapautumassa. Martikainen ja Wass ovat kirjoituksessaan viitanneet yleisesti myös muihin tutkimuksiin, joiden tuloksista on voitu päätellä, että äänestysaktiivisuus ei kuitenkaan jakaudu tasaisesti äänioikeutettujen kesken, sillä näiden tutkimusten mukaan vanhemmat ja paremmassa sosioekonomisessa asemassa olevat henkilöt ovat yleisesti äänestäneet vaaleissa muita aktiivisemmin. Johtopäätöksenä kirjoittajat ovat todenneet, että ”matala äänestysaktiivisuus on este niin sanotun peilikuvamalliin perustuvan edustuksellisuuden toteutumiselle eli sille, että eduskunta muodostaisi ulkoisilta ominaisuuksiltaan kansan pienoisuudessa”. Tutkijat ovat olleet raportissaan myös sitä mieltä, että äänestysaktiivisuus vaikuttaa puolueiden keskinäisiin kannatussuhteisiin, sillä matala äänestysaktiivisuus on heidän mukaansa suosinut ainakin aiemmin erityisesti porvaripuolueita. He ovat todenneet myös mielipiteensä siitä, että passiivisemmin äänestäviin ja politiikkaa vähän seuraaviin on helpompi vaikuttaa näyttävien keinoin ja mainoskampanjoin. Mahtoiko tästä olla kyse viimeisimpien vaalien yhteydessä Perussuomalaisten menestyksessä?

5.1.2 Äänestäminen kuntavaaleissa

Suomessa äänioikeus kuntavaaleissa perustuu perustuslakimme (731/1999) 14 §:än, joka ensinnäkin sisältää säännökset vaali- ja osallistumisoikeudesta. Ehkä helpoin tapa seurata kansalaisten osallistumista kuntien toimintaan ja tehdä siitä jonkinlaisia päätelmiä, on tarkastella kuntalaisten äänestysaktiivisuutta kuntavaaleissa. Viimeisimmissä kuntavaaleissa vuonna 2012 äänestysprosentti koko maassa oli vain 58,2 prosenttiyksikköä. Äänestysaktiivisuus laski selvästi, sillä edellisissä vuoden 2008 vaaleissa äänestysprosentti oli vielä 61,2 prosenttiyksikköä. (Tilastokeskus 2012.) Äänestämisen epäsuosio on selvää, sillä kuntavaaleissa äänioikeus on jokaisella viimeistään vaalipäivänä 18 vuotta täyttävällä Suomen kansalaisella sekä myös muun Euroopan unionin jäsenvaltion ja Islannin tai Norjan kansalaisella, jonka kotikunta on ollut Suomessa 51.päivänä ennen vaalipäivää. Kuntavaaleissa saavat äänestää myös muut ulkomaalaiset, joiden kotikunta on ollut Suomessa kaksi vuotta ennen vaalipäivää. Lisäksi seuraavista eli vuoden 2017 kuntavaaleista lähtien ”äänioikeus kuntavaaleissa on lisäksi Euroopan unionin tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevalla ja tällaisen henkilön perheenjäsenellä, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta” tiettyjen laissa erikseen määriteltyjen ehtojen vallitessa. (Kuntalaki 410/2015 20 §.)

Miksi sitten kuntavaalien äänestysprosentit jäävät aina jälkeen valtakunnallisten vaalien äänestysaktiivisuudesta? Vuonna 2005 on arveltu, että yhtenä syynä voisi olla se, että valtio rajoittaa lainsäädännön kautta kuntien mahdollisuutta päättää omasta palvelutuotannostaan ja lisäksi monet

toiminnot kunnissa on esimerkiksi liikelaitostettu tai yhtiöitetty, jolloin asiat on viety liian kauas äänestäjistä. Tällöin kuntalaisilla voi olla vaikeuksia hahmottaa, kuka on vastuussa tehdyistä päätöksistä. Lisäksi tuolloin veikkailtiin, että maan vilkas, sisäinen muuttoliike on vaikuttanut enemmän kuntavaalien kuin eduskuntavaalien äänestysaktiivisuuteen, sillä uudet asukkaat eivät ehkä vielä tunne uuden kotikuntansa asioita siinä määrin tärkeiksi, että heillä olisi kiinnostusta vaikuttaa asioihin omassa kunnassaan. (Grönlund, Paloheimo & Wass 2005, 122.)

Grönlundin, Paloheimon ja Wassin (2005, 130–133) mukaan ”yhteisöihin samaistuminen voi vahvistaa kansalaisten poliittista osallistumista”. He viittaavat artikkelissaan tutkimuksiin, joiden mukaan puoluesamaistuminen on voinut nostaa äänestysaktiivisuutta tai tietyn puolueen vahva asema kunnassa on saattanut vaikuttaa myös äänestysprosentteihin nostamalla niitä. Kuten jo edellisessä kappaleessa mainittiin, paikkakunnalla vain vähän aikaa asuneiden äänestysaktiivisuus on ollut yleensä alhaisempaa kuin paikkakunnalla kauemmin asuneiden, sillä uuden kotikunnan asiat on saatettu tuntea vielä huonosti ja kuntasamaistumista ei täten ole vielä syntynyt. Päivi Kurikka (2009b, 23) taas on ollut sitä mieltä, että kuntavaalien alhaista äänestysaktiivisuutta on voitu selittää myös sillä, että puolueet eivät panosta tarpeeksi paikallisiin vaaliteemoihin tai nuo teemat ovat olleet ”tasapaksuja, mitäänsanomattomia ja vaihtoehdottomia”.

Huomionarvoista on kuitenkin se, että vaikka äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa onkin ollut suhteellisen laimeaa viime vuosina, jo aiemmin mainittuun ARTTU-tutkimusohjelmaan liittyneen kuntalaiskyselyn mukaan kuntalaiset ovat periaatteessa kannattaneet kuntavaaleissa äänestämistä. Äänestämistä pidettiin nimittäin yleisesti tärkeimpänä keinona vaikuttaa kotikunnan asioihin vuoden 2011 kyselyssä, sillä tutkimuksen mukaan peräti 2/3 kuntalaisista oli tuolloin ollut tätä mieltä. (Pekola-Sjöblom 2013a, 42.)

Marianne Pekola-Sjöblom on perehtynyt tutkimuksissaan myös niihin vaikutuksiin, joita voi seurata kunnassa tehtävistä ratkaisuista edustuksellisen demokratian toimivuuteen ja kuntalaisten osallistumiseen peilattuina. Tämän tutkimuksen kannalta hänen löydöksistään mielenkiintoisin lienee se, että kuntalaiset eivät pääasiassa luottaneet kyselyiden mukaan oman kuntansa päätöksentekoon tai olivat ainakin kriittisiä sitä kohtaan sekä vuoden 2008 että 2011 kyselyissä. Kunnan koko on vaikuttanut jonkin verran luottamukseen ja molempina tutkimusvuosina kaikkein luottavaisimmat kuntalaiset ovat asuneet pienimmissä, alle 5 000 asukkaan kunnissa. Lisäksi maaseutumaisissa kunnissa luottavaisuus oli kyselyiden mukaan ollut suurempaa kuin kaupunkimaisissa kunnissa. (Pekola-Sjöblom 2011, 7–9; Pekola-Sjöblom 2014, 162–163.) Tästä voisi mahdollisesti tehdä sellaisen johtopäätöksen, että jos päätöksentekoon ei luoteta kunnissa, tuskin myöskään äänestetään kuntavaaleissa?

5.2 Keskustelua kuntakoosta - Miksi suurempia kuntia?

Suomen lisäksi esimerkiksi Ruotsissa kuntien määrä on vähentynyt viimeisten vuosikymmenten aikana huomattavasti erilaisten hallinnollisten uudistusten seurauksena, sillä 1950-luvulla siellä oli vielä lähes 2 500 kuntaa, mutta kuntaliitosten avulla niiden määrä pystyttiin vähentämään 278 kuntaan vuoteen 1974 mennessä. Ruotsissa onnistuttiin myös samalla kasvattamaan kuntien keskimääräistä asukaslukua ensin 1 500 asukkaasta 4 000 asukkaaseen, ja myöhemmin tavoitteeksi otettiin vähintään 8 000 asukkaan suuruisten kuntien muodostaminen. (Dahlberg 2010, 134.) Vuonna 2013 Ruotsissa oli 290 kuntaa, joiden asukasluvun mediaani oli 16 000. Kuntien asukasluku vaihteli tuolloin 2 400–864 300 asukkaan välillä. (Fjertorp 2013.) Ruotsissa pääasiallinen syy kuntien määrän vähentämiseen ja niiden keskimääräisen asukasluvun kasvattamiseen on ollut kuntien toiminnan tehostaminen kuten meilläkin. Kuitenkin Dahlberg (2010, 134) on ollut vielä vuonna 2010 sitä mieltä, ettei tuolloin ollut olemassa luotettavaa tutkimusta, joka olisi todentanut kuntien taloudellisen tehokkuuden parantuneen Ruotsissa suurentuneiden kuntakokojen myötä.

Ruotsin kuntakeskustelu ei ole keskittynyt pelkästään kuntien koon kasvattamiseen, vaan myös pienempiä kuntakokoja on puolustettu monin erilaisin argumentein. Esimerkiksi Dahlberg ottaa kirjoituksessaan esille kuntaliitosten vaikutuksen paikalliseen demokratiaan. Hän viittaa tutkimukseen (Dahlberg, Mörk & Ågren 2009), jonka tulosten mukaan pienemmissä kunnissa äänestäjien ja poliittisten päättäjien preferenssit ovat kohdanneet paremmin paikallisten palveluiden kontekstissa, sillä pienten kuntien poliitikot ovat usein olleet tietoisempia kansalaisten ja äänestäjien toiveista ja tahtotilasta. Dahlberg viittaa lisäksi Peder Nielsenin (2003) analyysiin, jonka mukaan kuntaliitoksilla on voinut olla negatiivisia vaikutuksia paikalliseen demokratiaan siten, että mitä suuremmasta kunnasta on ollut kyse, sitä alhaisempaa on äänestäjien poliittinen osallistuminen ollut ja sitä heikompia ovat olleet heidän käsityksensä demokratian legitimitetistä. Äänestäjät ovat myös tunteneet suurempaa ”yhteyttä kuntaan” pienemmissä kunnissa. Nielsenin mukaan optimaalisin kunta olisikin pieni kunta, jossa on vain yksi ”keskusta” (dominating urban area). (Dahlberg 2010, 136.)

Kappaleissa 4.3.2 ja 4.3.3 on käsitelty kuntakokokeskustelua ja suuremmalle kuntakoolle esitettyjä perusteluita Suomessa 2000-luvulla. Keskustelut ovat siis painottuneet enimmäkseen taloudellisiin seikkoihin kuten tuottavuuden parantamiseen palvelutuotannossa sekä kestävyysvajeen kukistamiseen. Usein demokraattiset näkökohdat ja kansalaisten asema kunnallisen itsehallinnon kontekstissa ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Hallituksen esityksessä (HE 268/2014, 12) kuitenkin myönnetään kansalaisten poliittisen osallistumisen mahdollinen muuttuminen ja heikentyvä luottamus demokraattisiin instituutioihin suurempien kuntakokojen kontekstissa, sillä esityksessä on todettu, että ”kuntakoon suurenemisella voi olla

kielteisiä vaikutuksia kuntalaisten luottamukselle demokratian toimivuuteen”. Tätä tarkennetaan esityksessä vielä lisäämällä, että suuremmissa kunnissa demokratia voisi toteutua aikaisempaan verrattuna huomommin niin sanottuna lähidemokratiana ja kuntakokojen suureneminen voisi vaikuttaa muun muassa siten, että kuntalaiset saattaisivat edelleen etäännyä päätöksenteosta. Lisäksi suurempien kuntien myötä kunnanosa-a hallintoa pitäisi hallituksen esityksen mukaan uudistaa. Toimintaympäristön asettamat haasteet kuntademokratialle on siis tiedostettu jo osittain voimaan astuneen uuden kuntalain valmisteluvaiheessa, mutta se miten lakiin asti päätyneet uudet demokratian vahvistamiskeinot tulevat toimimaan tulevaisuudessa, pystytään näkemään vasta sen jälkeen, kun lain säännökset ovat kokonaisuudessaan astuneet voimaan ja niitä on kunnissa sovellettu käytäntöön.

Myös kuntalaisilta itseltään on kysytty heidän suhtautumisestaan kuntaliitoksiin esimerkiksi ARTTU-kyselytutkimuksissa vuosina 2008 ja 2011. Tulosten mukaan asenteet liitoksia kohtaan ovat huonontuneet vuodesta 2008 vuoteen 2011 nähden, jolloin jopa puolet vastaajista oli ollut sitä mieltä, ettei kuntia tulisi yhdistää liitoksilla suuremmiksi yksiköiksi. Lisäksi tuolloin noin 60 prosenttia kyselyyn vastanneista oli vastustanut erityisesti oman kuntansa liittämistä johonkin toiseen kuntaan. Vuonna 2008 vastaavat luvut olivat vielä 36 ja 43 prosenttiyksikköä. Huomattavaa on myöskin se, että vuonna 2011 kuntaliitosvastustajia oli ollut eniten kaikkein pienimmissä (alle 5 000 asukasta) tutkimuskunnissa. Lisäksi näiden kuntien asukkaat olivat olleet kyseisen tutkimuksen mukaan kaikkein halukkaimpia hyväksymään suppeammat palvelut ja jopa veronkorotukset, jos vain heidän kuntansa itsenäisyys säilytettäisiin. (Pekola-Sjöblom 2014, 38–40, 43.)

5.3 Kunnan asukasluku ja äänestysprosentit kuntavaaleissa vuosina 2008 ja 2012

Noin 4/10 äänioikeutetuista on siis jättänyt äänestämättä viimeisimmissä kuntavaaleissa. Syyt äänestämättä jättämiseen ovat varmasti enimmäkseen olleet yksilöllisiä, mutta tehtyjen kuntauudistusten ja tulevan sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteiden valossa on tärkeää pohtia myös sitä, millaisia vaikutuksia uudistuksilla voi olla kansalaisten kokemuksiin omista vaikuttamismahdollisuuksistaan uusissa kuntarakenteissa eli toisin sanoen asukasluvultaan suuremmissa kunnissa sekä tulevaisuuden kunnissa, joiden tehtäviä ollaan siirtämässä maakunnille. Äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa on vaihdellut vuodesta toiseen, ja tämän vuoksi tässä tutkimuksessa tutkitaan, miten kuntakoon muutokset ovat vaikuttaneet äänestyskäyttäytymiseen kuntavaaleissa viime vuosina, sillä aiempina vuosina kuntien asukasluvuilla katsotaan olleen ainakin osittain vaikutusta äänestämiseen (ks. Pikkala 2005; Pikkala 2006). Tutkimuksessa pohditaan lisäksi, miten äänestysaktiivisuuden muutokset ovat vaikuttaneet kunnallisen itsehallinnon ja demokratian toteutumiseen Suomessa ja mietitään myös muita yhteiskunnallisen ja paikallisen vaikuttamisen keinoja ja muotoja, joita voitaisiin käyttää mahdollisesti korvaavina paikallisen demokratian muotoina äänestämisen sijaan ja ohella deliberatiivisen ja osallistuvan demokratian teorioiden tuomien ideoiden myötä.

Sari Pikkala on tutkinut kuntavaalien äänestysaktiivisuutta useissa eri tutkimuksissa. Pitkällä aikavälillä tarkasteltuna vaaliosallistuminen on ollut Suomessa laskusuunnassa, ja kuntien väliset erot äänestysaktiivisuudessa ovat olleet huomattavia, sillä esimerkiksi vuoden 2004 kuntavaaleissa äänestysaktiivisuus kunnittain vaihteli 51–89 prosenttiyksikön välillä. Tutkimustulosten mukaan kuntien rakennepiirteet selittivät suuren osan kuntavaalien äänestysaktiivisuuden vaihtelusta kunnittain, sillä mitä suurempi ja tiheämmin asuttu kunta oli, sitä pienempi oli äänestysprosentti kuntavaaleissa. Äänestysprosenttien kehitys vaaleissa oli kuitenkin ollut siinä määrin mielenkiintoista, että äänestysaktiivisuuden laskiessa vuosien 1992 ja 2000 kuntavaaleissa, koko maassa pudotus oli ollut suurinta tiheissä, asukasluvultaan suurimmissa ja muuttovoittokunnissa. Vuoden 2004 vaaleissa äänestysprosentti taas oli noussut hieman edellisiin vaaleihin verrattuna, ja tuolloin äänestysaktiivisuus puolestaan oli kasvanut keskimääräistä enemmän nimenomaan suurissa kunnissa. Pikkala on todennut tutkimusraporteissaan myös, että osallistuminen kuntavaaleihin on yleensä aktiivisempaa maaseudulla kuin kaupungeissa ja erilaisten analyysien mukaan kuntien taajama-aste ja asukasluku ovat olleet tärkeimpiä selittäviä tekijöitä äänestysaktiivisuuden vaihtelua mitattaessa. (Pikkala 2005, 8–11; Pikkala 2006, 235.) Pikkalan ajatusten ja tutkimustulosten johdosta muotoiltu hypoteesi ”mitä suurempi kunta, sitä alhaisempi äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa” vaikutti mielenkiintoiselta tutkimuskohteelta, koska Suomessa tehtiin lukuisia kuntaliitoksia kuntarakennemuutosten johdosta 2000-luvulla ja varsinkin kaksien edellisten kuntavaalien väliaikana, ja täten oletuksena oli ennen varsinaisen tutkimuksen toteuttamista, että kuntakokojen suureneminen näkyisi ainakin jollain tasolla erityisesti vuoden 2012 kuntavaalien äänestysprosentteissa.

Kuten Pikkalakin (2006, 235, 252) sanoo, korkea äänestysaktiivisuus ja muutenkin aktiivisesti kunnan toimintaan osallistuvat kuntalaiset ovat terveen kuntademokratian tunnusmerkkejä. Jotta edustuksellinen demokratia toimisi edelleen kunnissa, edellytyksenä on, että luottamushenkilöt eivät etäännyisi liian kauas kuntalaisista, ja että nämä pystyisivät todellisuudessa vaikuttamaan kunnassa päätettäviin asioihin kuntalaisten edustajina.

5.3.1 Kunnan asukasluku ja äänestysprosentti kuntavaaleissa vuonna 2008

Vuoden 2008 tarkasteluissa Suomessa oli Ahvenanmaan kunnat pois lukien 332 kuntaa, joista pienimmässä oli 801 ja suurimmassa 576 632 asukasta. Asukasluvun keskiarvo oli 15 960, mutta hajonta kuntien asukaslukujen välillä oli erittäin suurta, Suomessa oli siis paljon erikokoisia kuntia. Tarkasteluun mukaan otetuissa kunnissa vuoden 2008 kuntavaalien äänestysprosenttien keskiarvo oli 64,9 %, mutta myös äänestysprosentit vaihtelivat erittäin paljon kunnittain, sillä pienin yksittäisen kunnan äänestysprosentti oli 42 ja suurin 84,2 prosenttiyksikköä. Tilastollisten tarkastelujen helpottamiseksi muuttujista sekä kunnan asukasluku että äänestysprosentti kuntavaaleissa luokiteltiin havaintomatriisiin omiksi uusiksi muuttujiksi.

Äänestysprosentteja kuvattaessa luokkien määräksi valittiin viisi ja asukasluvun mukaan kunnat luokiteltiin neljään luokkaan kvantiilitarkastelujen perusteella.

Kahden luokitellun muuttujan välistä yhteyttä on helppo tarkastella ristiintaulukoinnin avulla. Tällöin pystytään selvittämään, millä tavalla muuttujat ovat yhteydessä toisiinsa. (Heikkilä 2010, 210.) Taulukosta 1 nähdään, että vuonna 2008 suurimmissa eli yli 10 000 asukkaan kunnissa äänestysprosentit ylittivät erittäin harvoin 66 prosenttiyksikön rajan, kun taas pienemmissä eli alle 3 000 asukkaan kunnissa äänestettiin keskimäärin ahkerimmin. Taulukon tuloksista voidaan päätellä, että kunnan asukasluvulla oli vaikutusta kuntavaalien äänestysprosentteihin siten, että mitä suurempi kunnan asukasluku oli, sitä pienempi oli äänestysprosentti kuntavaaleissa. Myös tilastollinen testi varmisti kyseisen hypoteesin, sillä khiin neliö -testin mukaan edellä mainittujen muuttujien välillä oli erittäin merkitsevää tilastollista riippuvuutta, eikä tulos johtunut sattumasta. Lisäksi suoritettun keskiarvovertailun mukaan äänestysprosenttien keskiarvo pieneni samalla, kun kunnan asukasluku kasvoi. Keskihajonta oli kuitenkin sitä suurempaa, mitä pienemmästä kunnasta oli kyse. Joka tapauksessa taulukon 1 tuloksista pystyy näkemään myös sen, että kuntien välillä oli hajontaa äänestysprosentteissa, sillä kaikista kuntaluokista löytyy jokaista äänestysprosenttiluokkaa edustavia kuntia.

Taulukko 1. Kuntien asukaslukujen vaikutus äänestysprosentteihin vuoden 2008 kuntavaaleissa

Äänestys- prosentti	Asukasluku (henkilöä)				
	alle 3 000	3 001–5 000	5 001–10 000	yli 10 000	Yht.
61 tai alle	10,1 %	10,9 %	20,0 %	36,4 %	20,8 %
61,1–63	6,3 %	18,8 %	20,0 %	24,2 %	17,8 %
63,1–66	20,3 %	20,3 %	25,6 %	23,2 %	22,6 %
66,1–69	29,1 %	25,0 %	21,1 %	8,1 %	19,9 %
yli 69	34,2 %	25,0 %	13,3 %	8,1 %	19,0 %
Yht.	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
N	79	64	90	99	332

Muuttujien välistä riippuvuutta voidaan ilmaista myös niin sanotulla Pearsonin korrelaatiokertoimella, joka ilmaisee lineaarisen riippuvuuden suuruutta kahden muuttujan välillä. Tarkasteltavien muuttujien tulee kuitenkin olla vähintään välimatka-asteikollisia ja tämän vuoksi tässä tutkimuksessa asukasmäärän ja äänestysprosentin välistä riippuvuutta tutkittiin muuttujien luokittelemattomilla arvoilla. (Heikkilä 2010, 203.) Muuttujien väliseksi korrelaatioksi saatiin vuoden 2008 aineistolla tilastollisesti merkitsevä korrelaatiokertoimen arvo $r = -0,251$. Tätä saatua negatiivista kerrointa voidaan tulkita siten, että toisen muuttujan kasvaessa, toinen muuttuja pienenee eli kun asukasluku kasvoi, samalla äänestysprosentti pieneni.

Osittaiskorrelaatiota käyttämällä tutkittiin, säilyikö muuttujien välinen yhteys, kun kaikki muut havaintomatriisiin otetut samansuuntaiset muuttujat vakioitiin. Muuttujien välinen korrelaatio säilyi edelleen samansuuntaisena ($r = -0,135$), mutta sen tilastollinen merkitsevyys pieneni. Tällöin siis tulkinnan mukaan äänestysprosentin ja kunnan asukasluvun välinen yhteys oli vain todennäköisesti todellinen, eikä suhdetta ollut tuottanut ainakaan mikään aineistosta löytyvä kolmas muuttuja. (Jokivuori & Hietala 2007, 32–35.)

Vuoden 2008 kuntavaalien äänestysprosenttia ja asukaslukua tutkittiin myös lineaarisella regressioanalyysillä, jossa äänestysprosentti oli selitettävänä muuttujana ja asukasluku selittävä muuttuja. Mallin selitysasteeksi saatiin tällä tutkimusmenetelmällä 6,3 %, joka sinänsä saattaa vaikuttaa pieneltä luvulta. Kyseessä oli kuitenkin kokonaistutkimus, johon oli otettu mukaan lähes kaikki Suomen kunnat lukuun ottamatta Ahvenanmaan kuntia, joten tämän tutkimuksen puitteissa kunnan asukasluvulla oli merkitystä selitettäessä kuntavaalien äänestysprosentteja vuonna 2008.

5.3.2 Kunnan asukasluku ja äänestysprosentti kuntavaaleissa vuonna 2012

Vuonna 2012 kuntien määrä Suomessa oli vähentynyt vuoteen 2008 verrattuna, ja siten tässä tutkimuksessa mukana oli enää 304 kuntaa, joissa oli keskimäärin 17 757 asukasta. Suomen kuntien keskimääräinen asukasluku oli siis kasvanut vuoteen 2008 verrattuna useiden kuntaliitosten myötä. Tutkimuksessa mukana olleissa kunnissa kuntavaalien äänestysprosenttien keskiarvo oli 62,8 % eli äänestysaktiivisuus oli laskenut hieman yli kaksi prosenttiyksikköä edellisiin kuntavaaleihin verrattuna. Vuoden 2012 aineisto luokiteltiin samanlaisiin luokkiin äänestysprosenttien ja asukaslukujen suhteen kuin vuoden 2008 aineisto, jotta lukuja voidaan vertailla paremmin myöhemmin (ks. luku 5.5).

Taulukosta 2 nähdään, että äänestysaktiivisuus oli vuonna 2012 selkeästi alhaisempaa yli 10 000 asukkaan kunnissa kuin muissa pienempien kuntien kuntaryhmissä ja varsinkin niissä äänestysprosentit olivat laskeneet vuoteen 2008 verrattuna (vrt. taulukko 1). Huomionarvoista tässä oli myöskin se, että kaikkein isoimpien kuntien lukumäärä ei ollut juurikaan noussut kuntavaalien välillä. Näistä suurimmista kunnista vain 1 prosenttiyksikössä äänestysprosentti ylitti vuoden 2012 kuntavaaleissa 69 prosenttiyksikön rajan, kun taas pienimmissä eli alle 3 000 asukkaan kunnissa jopa noin joka kolmannessa kunnassa äänestysprosentti oli yli 69 prosenttiyksikköä. Myös luokassa 5 001–10 000 asukasta oli nähtävissä aktiivisuuden laskua kuntavaalien äänestysprosentteja vertaamalla, sillä vuonna 2012 vain 19,2 % kunnista äänestysprosentti ylitti 66 prosenttiyksikön rajan, kun taas vuonna 2008 vastaava luku oli vielä 34,4 prosenttiyksikköä.

Taulukko 2. Kuntien asukaslukujen vaikutus äänestysprosentteihin vuoden 2012 kuntavaaleissa

Äänestysprosentti	Asukasluku (henkilöä)				
	alle 3 000	3 001–5 000	5 001–10 000	yli 10 000	Yht.
61 tai alle	8,6 %	22,2 %	37,2 %	68,6 %	38,5 %
61,1–63	14,3 %	14,8 %	17,9 %	17,6 %	16,4 %
63,1–66	24,3 %	33,3 %	25,6 %	8,8 %	21,1 %
66,1–69	22,9 %	11,1 %	11,5 %	3,9 %	11,5 %
yli 69	30,0 %	18,5 %	7,7 %	1,0 %	12,5 %
Yht.	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
N	70	54	78	102	304

Vuoden 2012 tilastoilla niin sanotuksi Pearsonin korrelaatiokertoimeksi saatiin tilastollisesti merkitsevä arvo $r = -0,319$, joka ilmaisi siis hieman suurempaa riippuvuutta kuin vuoden 2008 aineistolla saatu arvo $r = -0,251$. Myös tässä tulkinta oli sama ja muutos samansuuntainen kuin edellisten kuntavaalien aikaan eli kun toinen muuttuja (asukasluku) kasvoi, toinen muuttuja (äänestysprosentti) samalla pieneni. Vuoden 2012 aineistolla osittaiskorrelaatio ei antanut kovinkaan luotettavia tuloksia, sillä arvoksi saatiin vain $r = -0,077$ ja tulos ei ollut testin mukaan tilastollisesti merkitsevä. Regressionanalyysi vuoden 2012 tilastoilla antoi

puolestaan ”paremman” tuloksen kuin vuoden 2008 tulosten analyysi. Analyysin mukaan mallin selityksasteeksi saatiin 10,2 %, joka tarkoittaa siis tässä sitä, että kuntien asukasluvut selittivät 10,2 % kuntavaalien äänestysprosentteista vuonna 2012.

5.4 Muut tekijät selittämässä kuntavaalien äänestysaktiivisuutta

Vaikka tämän tutkimuksen tavoitteena ja tarkoituksena oli pääasiassa selvittää, miten kuntien asukasluvut muuttuvien kuntarakenteiden kontekstissa ovat olleet yhteydessä kuntavaalien äänestysprosentteihin kaksissa edellisissä kuntavaaleissa, on ilmiselvää, että kunnan asukasluku ei yksinään vaikuta äänestysprosenttien kehittymiseen tai niiden suuruuteen tiettyinä vaalivuosina. Tämän vuoksi tutkimuksessa luotiin kokeilumielessä malli, joka saattaisi selittää ainakin osaltaan äänestysprosenttien suuruutta kuntavaaleissa vuosina 2008 ja 2012. Tutkimusmenetelmäksi tähän valittiin usean selittäjän regressioanalyysi (lineaarinen regressioanalyysi), jonka avulla haluttiin löytää sellainen selittävien muuttujien yhdistelmä, joka mahdollisimman hyvin ennustaisi selitettävän muuttujan eli kuntavaalien äänestysprosenttien arvoja. Vaarana tällaisen mallin rakentamisessa yleisesti on, että informaatio voi olla edelleen hyvin tulkinnanvaraista ja abstraktia, ja usein samoja tuloksia voi saada aikaan myös yksinkertaisemmillä tutkimusmenetelmillä. (Heikkilä 2010, 243.) Regressioanalyysin etuina voidaan kuitenkin pitää sitä, että sen avulla on mahdollista tutkia yhtä aikaa monen selittävän muuttujan vaikutusta selitettävään muuttujaan. Analyysin tulokset kertovat tällöin, mikä on yksittäisen selittävän muuttujan osuus silloin, kun muiden analyysiin vaikuttavien tekijöiden yhteys selitettävään muuttujaan on otettu huomioon. (Yhteiskunnallinen tietoarkisto 2008.)

5.4.1 Lineaarinen regressioanalyysi vuoden 2008 tilastoaineistolla

Tässä käytetyssä lineaarisessa regressioanalyysissä tavoitteena oli mallintaa tilanne, jossa selitettävä muuttuja y riippuu lineaarisesti selittävistä muuttujista x_1 , x_2 ja x_n . Selitettävän ja selittävien muuttujien välillä oletettiin siis olevan suora yhteys, jolloin kun toisen muuttujan arvo muuttuu, myös toisen arvossa tapahtuu samanaikaisesti muutoksia. Lineaarista regressioanalyysia voi yleensä käyttää, jos muuttujat ovat luonteeltaan kvantitatiivisia, jatkuvia muuttujia ja mitta-asteikoltaan vähintään välimatka-asteikollisia. Riippuvuuksien tulee olla lineaarisia, jolloin muuttujien välistä yhteyttä on mahdollista kuvata hajontakuviolla. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että useat selittävät muuttujat saattavat aiheuttaa niin sanottua multikollineaarisuutta, jolla tarkoitetaan sitä, että kahden tai useamman selittäjän välillä on keskinäistä korrelaatiota. (Jokivuori & Hietala 2007, 40–43.)

Usean selittäjän regressioanalyysissä tiettyjen edellytysten tulee täytyä, jotta testiä voidaan käyttää hyväksyttävästi. Lisäksi on tärkeää löytää kaikki tarpeelliset selittäjät, sillä muuten mallin selitysaste voi jäädä liian alhaiseksi. (Heikkilä 2010, 252.) Yhteiskuntatieteissä kuitenkin jo korrelaatiota, joka saa arvon 0,2–0,4 voidaan pitää erittäin hyvänä (Jokivuori & Hietala 2007, 37).

Analyysiin valittiin tutkimuksessa käytetystä havaintomatriisista sattumanvaraisesti rakenteellisia muuttujia (tässä 15 kpl), jotka otettiin mukaan lineaariseen regressioanalyysiin. Analyysimuodoksi valittiin pakottava regressioanalyysi, jonka tulokset nähdään taulukosta 3. Vuoden 2008 aineistoilla tehdyn mallin selitysaste (R Square) on tässä 0,482 eli malliin valitut selittävät muuttujat selittivät jopa 48,2 % äänestysprosentin vaihtelusta, mikä on tulkinnan mukaan melko korkea selitysaste. F-testi (F Change) kertoo tässä, pystytäänkö analyysiin valituilla muuttujilla yleensäkin selittämään selitettävän muuttujan vaihtelua. Anova-testissä saadun mallin merkitsevyyssasteen mukaan Sig.=0,000 eli tässä tapauksessa malli selitti äänestysprosenttia ja sen vaihtelua tilastollisesti erittäin merkitsevästi. Mallin heikkoutena oli kuitenkin, että erillisenä tehdyn multikollineaarisuustestin ehdot eivät täytyneet eli malliin valitut muuttujat siis korreloivat keskenään. Tämä johtuu tässä tapauksessa ilmiselvästi havaintomatriisiin valittujen muuttujien luonteesta. Esimerkiksi yksi malliin valituista muuttujista ”asukasluku” korreloi aina kaikkien sellaisten muuttujien kanssa, jotka jotenkin liittyvät asukkaiden lukumäärään ja tämän vuoksi multikollineaarisuutta on melkein mahdoton saada tästä mallista pois näillä tutkimukseen valituilla muuttujilla. Mallin heikkoudeksi voitaneen mahdollisesti lukea myös se, että havaintomatriisiin oli sattumanvaraisesti valittu erilaisia muuttujia saatavilla olleesta tilastoaineistosta vain sen mukaan, mitkä muuttujat olisivat saattaneet osaltaan selittää äänestysprosenttien vaihtelua erikokoisissa kunnissa.

Taulukko 3. Lineaarisen regressioanalyysin tulokset, selitettävänä muuttujana kuntavaalien äänestysprosentti 2008.

R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Est.	Change Statistics					Durbin-Watson
				R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
,695a	0,482	0,456	4,1654	0,482	17,901	15	288	0,000	1,841

5.4.2 Lineaarinen regressioanalyysi vuoden 2012 tilastoaineistolla

Myös vuoden 2012 tilastoista muotoiltiin samanlainen lineaarisen regressioanalyysin malli kuin yllä kuvattu vuoden 2008 tilastollinen malli. Analyysiin valittiin täysin samat muuttujat, joilla haluttiin selittää äänestysprosentteja tällä kertaa vain vuoden 2012 kuntavaaleissa. Mallin selitysasteeksi saatiin edellisten kuntavaalien äänestysprosentteja vieläkin paremmin selittävä $R = 0,578$ eli testin mukaan vuoden 2012 kuntavaalien äänestysprosentteista malliin valitut selittävät muuttujat selittivät jopa 57,8 % kyseisen vuoden äänestysprosentteista tilastollisesti merkitsevästi. Kuitenkin myös tässä tapauksessa multikollineaarisuustestin ehdot eivät täyttyneet, joten sen vuoksi testin tulokseen tulee suhtautua varauksella.

5.5 Vertailua: Vuosien 2008 ja 2012 kuntavaalit

Edellä on siis käsitelty vuosien 2008 ja 2012 kuntavaalien äänestysprosenttien ja kuntien asukaslukujen välistä suhdetta erillisissä luvuissaan sekä muodostettu myös monen muuttujan lineaariset regressiomallit niistä muuttujista, joiden on kuviteltu vaikuttaneen kyseisten vuosien kuntavaalien äänestysprosentteihin. Tilastotieto ja tähän tutkimukseen valitut ennen kaikkea kuntia kuvaavat rakenteelliset muuttujat eivät tietenkään kerro kaikkea kuntavaaleissa äänestämisestä, sillä jokaisella ihmisellä on omat, yksilölliset vaikuttimensa äänestämiseen tai äänestämättä jättämiseen. Tilastoilla on kuitenkin mukava ”leikitellä” ja pohtia erilaisia yhdistelmiä, jotka saattaisivat mahdollisesti selittää äänestyskäyttäytymistä ja sen vaihtelua.

Kuten edellisissä luvuissa kerrottiin analyysin tulosten käsittelyn yhteydessä, tulokset vaihtelivat jonkin verran vuosien 2008 ja 2012 välillä, mutta olivat silti samansuuntaisia. Kuntavaalien välissä olleiden neljän vuoden aikana kuntaliitoksia tehtiin maassamme useita kuntarakenneuudistuksen vuoksi. Yleisenä johtopäätöksenä molempien vuosien tuloksia tulkittaessa voitaisiin siis pitää sitä, että kunnan asukasluvulla on ollut kaksissa edellisissä kuntavaaleissa merkitystä äänestysprosenttien suuruuden kannalta eli mitä enemmän kunnassa on ollut asukkaita, sitä vähemmän sen asukkaat ovat äänestäneet vaaleissa. Sekä subjektiivisia että rakenteellisia syitä äänestämiseen tai äänestämättä jättämiseen on koottu yhteen ja pohdittu jo edellä (ks. luku 5.1.1), ja vaikka tilastolliset testit tässä osoittavatkin, että kuntien asukasluku ja äänestysprosentti kuntavaaleissa ovat ainakin jotenkin yhteydessä toisiinsa, ei tutkimuksen tulosta kuitenkaan voida ehkä pitää minään absoluuttisena totuutena kuten luvun 5.4 regressioanalyyseistä nähdään. Monet muut syyt siis vaikuttavat kuntavaaleissa äänestämiseen kunnan asukasluvun lisäksi.

Edustuksellisen demokratian ”kriisistä” tai ”rappioitumisesta” on puhuttu jo vuosia, eivätkä alhaiset ja edelleen laskusuunnassa olevat kuntavaalien äänestysprosentit anna hyvää kuvaa sen tulevaisuudesta. Siksi

onkin syytä pohtia sekä edustuksellisuuden kehittämistä että muita keinoja, joiden avulla kansalaiset ja nimenomaan kuntalaiset saataisiin yhä enenevässä määrin kiinnostumaan lähiyhteisöidensä ja -ympäristöjensä asioista. Osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teorioiden ideat tulisikin ottaa laajemmin käyttöön maassamme ja uusia vaikuttamis- ja osallistumistapoja tulisi ideoida, sillä yksilöt ovat erilaisia ja haluavat osallistua eri tavalla. Tämän vuoksi ja ennen kaikkea saatujen tutkimustulosten valossa seuraavaan lukuun on koottu yhteen ja pohdittu keinoja sekä edustuksellisen demokratian kehittämiseksi että suorien osallistumis- ja vaikuttamistapojen käyttöönottamiseksi ja vakiinnuttamiseksi, jotta kansanvallan ja kunnallisen itsehallinnon periaatteiden takaama kuntademokratia pystyttäisiin turvaamaan myös tulevaisuudessa kuntien toimintaympäristön muutoksista huolimatta.

6. DEMOKRATIAN KEHITTÄMINEN: ÄÄNESTYSAKTIIVISUUDEN LISÄÄMISTÄ VAI VAIHTOEHTOISTA OSALLISTUMISTA?

Kysymyksiä kansalaisten osallistumismahdollisuuksien riittävydestä ja toimivuudesta on nostettu usein agendalle keskusteltaessa länsimaisesta demokratiasta. Tällöin on ollut juurikin puhe siitä, että perinteiset edustukselliset vaikuttamis- ja osallistumismuodot, kuten esimerkiksi vaaleissa äänestäminen, ovat menettäneet merkitystään, ja että niiden tilalle ja oheen tulisi kehittää uusia tapoja osallistumiselle. Keskustelun ytimessä on ollut myös ajatus siitä, että kun ”uudet osallistumismuodot voimistuvat kansalaisyhteiskunnassa, myös edustuksellista demokratiaa on kehitettävä siten, että ihmiset voivat aikaisempaa enemmän osallistua ja vaikuttaa edustuksellisen demokratian päätöksentekoon”. Tällä tarkoitetaan siis, että edustuksellisuus halutaan edelleen säilyttää demokratian kantavana voimana, mutta uusien vaikuttamistapojen avulla voitaisiin vahvistaa myös hiipuvaa edustuksellista osallistumista. Keskusteluissa on myös arveltu, että jos kansalaisten osallistumismahdollisuudet paranisivat osana poliittista päätöksentekoa, heidän tyytymättömyytensä demokratian toimivuutta kohtaan saattaisi samalla vähentyä. (Karvonen & Paloheimo 2005, 303.)

Kun osallistumista pohditaan perustuslain turvaamaan kansanvallan näkökulmasta, on tärkeää, että kansalaisille tarjotaan mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon laajasti ja tasa-arvoisesti. Yhdenvertaisuuden tulisi toteutua kansalaisten taloudellisten ja sosiaalisten resurssien suhteen siten, että kaikille taattaisiin samanlaiset mahdollisuudet ja oikeudet vaikuttamiseen. Anu Mutasen mukaan monissa tutkimuksissa ja selvityksissä on tullut esille, että kansalaiset saattavat olla esimerkiksi tulotason, koulutuksen tai työelämässä mukanaolon takia eri tavalla kiinnostuneita yhteiskunnallisista asioista ja täten myös niihin vaikuttamisesta. Ryhmien välisiin eroihin tulisi perehtyä tarkoin ja esimerkiksi tutkimustiedon avulla selvittää, millaisin keinoin heikommin osallistuville ryhmille saataisiin perusteltua osallistumisen tärkeyttä. Olisi tärkeää myös varmistaa, että kaikki ”heikkoresurssiset” ryhmät saisivat tarvittaessa apua osallistumiseen ja vaikuttamiseen esimerkiksi kansalaisjärjestöiltä tai yhdistyksiltä, jolloin ”kollektiiviset resurssit voivat kompensoida ja jopa kumota yksilöiden puutteellisten resurssien merkityksen”. (Mutanen 2004, 108, 140–141.)

Suomessa demokratian kehittämiseen voitaisiin ottaa mallia muista pohjoismaista. Esimerkiksi Ruotsissa demokratiapolitiikkaan on panostettu ja kyseisenlaisen toiminnan tukena on toiminut erilaisia komiteoita ja konkreettisia projekteja. Tärkeää olisikin luoda pitkän aikavälin demokratiapolitiikkaa, jossa ensin määriteltäisiin ongelmat ja tämän jälkeen toiminnalle asetettaisiin selkeät tavoitteet. Huomata tulisi myöskin, että demokratia ei parane itsestään, vaan se vaatii erillisten resurssien ohjaamista kehitystyöhön. Lisäksi jatkuva tietoisuus demokratian tilasta tulisi varmistaa esimerkiksi tutkimusten ja selvitysten avulla,

jotta suunnittelu ja varsinaiset toimenpiteet pystyttäisiin kohdistamaan oikein. Toteutetut projektit tulisi välittömästi arvioida hankkeen jälkeen, ja poimia niistä parhaiksi havaitut käytännöt laajempaan käyttöön. Yhteiskunnassa tapahtuvat muut muutokset saattavat osaltaan vaikuttaa myös demokratian kehittymiseen, ja ne tulisi siksi ottaa huomioon kehittämistyön yhtenä osatekijänä. (Mutanen 2004, 138–139.)

Demokratian kehittämisessä on erityisen tärkeää, että kansalaiset pystyvät osallistumalla aidosti vaikuttamaan asioihin. Mahdollisimman laaja kansalaisosallistuminen pystytään takaamaan vain siten, että kansalaiset ymmärtävät osallistumisensa arvon ja kokevat sen siten tarkoituksenmukaiseksi ja sitä kautta vaikuttavaksi tavaksi toimia. Tunteita osallistumisen vaikuttavuudesta pitäisi parantaa sekä edustuksellisen että suoran osallistumisen yhteydessä, sillä kielteiset kokemukset joltain osallistumisen osa-alueelta saattavat vaikuttaa kansalaisten osallistumattomuuteen myös muiden muotojen osalta. Edustuksellista osallistumista voitaisiin parantaa esimerkiksi siten, että kansalaiset tavoittaisivat poliitikot paremmin ja että heille kerrottaisiin selkeämmin päätöksentekoon vaikuttavista seikoista. Lisäksi edustuksellisen järjestelmän toiminnasta tulisi kertoa enemmän yleisesti sekä korostaa yksittäisten kansalaisten osallistumisen merkitystä. Suoran demokratian yhteydessä vaikuttavuuden tunteiden vahvistamiseen auttaisi parhaiten sellaisen päätöksentekokulttuurin luominen, jossa poliitikot ja virkamiehet ymmärtäisivät kansalaispääoman merkityksen ja antaisivat täten kansalaisten näkemyksille niiden ansaitsemaa arvoa osana päätöksentekoa. Lisäksi päätöksentekijöille tulisi kertoa niistä suoran kansalaisosallistumisen muodoista, joita on onnistuttu hyödyntämään, jotta niitä otettaisiin vielä laajemmin käyttöön. (Mutanen 2004, 143–144.)

Hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaiksi (HE 268/2014, 12) on todettu, että äänestysaktiivisuuden laskettua kuntavaaleissa viime vuosina, ”nykyinen edustuksellinen demokratia ei yksin vastaa riittävästi kansalaisten vaatimuksiin”, vaan tarvetta on myös suoralle demokratialle. Kuntalaissa (410/2015) tämä näkyy sen 5.luvussa, jossa sanotaan, että ”valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista”. Lainsäädäntö osaltaan siis vahvistaa kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Muuta osallistumista koskevaa lainsäädäntöä löytyy kuntalain lisäksi hallintolaista, julkisuuslaista sekä laista sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa. (Pekola-Sjöblom 2013b, 44.)

Kuten jo aiemmin mainittiin, demokratian kehittäminen ei tapahdu hetkessä, sillä muutoksia vaaditaan koko yhteiskunnassa ja yhteistyötä tulee luoda eri osa-alueiden välille. Myös tässä työssä laatu menee usein määrän edelle, eli yksi hyvin suunniteltu ja toteutettu demokratian kehittämisprojekti voittanee monta huonompaa avausta. Tavoitteet ovat usein haasteellisia ja oikeiden kehittämiskeinojen löytäminen ei välttämättä ole yksinkertaista. Myös hankkeiden ja toimenpiteiden suunnitteluun tulisi varata riittävästi aikaa ja resursseja. Kehittämistyössä tulee ottaa huomioon myös yhteiskuntamme ulkopuolisia tekijöitä, sillä

nykyisin kansainvälinen kehitys globalisaation myötä vaikuttaa kaikkeen kehittämistoimintaan. Informaatioteknologiaa voitaisiin myös käyttää osallistumisessa vielä entistäkin enemmän hyväksi. Uusien innovaatioiden kehittämiseksi Suomessa olisi hyvä tarkastella muissa maissa hyväksi havaittuja käytäntöjä, ja tehdä vastaavanlaisia aloitteita ja kokeiluja myös meillä. (Mutanen 2004, 140, 150.)

6.1 Ohjelmat ja hankkeet osallisuuden ja osallistumisen vahvistamiseksi

Kuten edellä on jo mainittu, demokratia-asioiden hallinointiin ja organisointiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota, jotta hankkeet demokratian kehittämiseksi pystyttäisiin viemään kunnialla läpi, ja jotta niistä saataisiin kaikki hyöty konkreettiseen käyttöön. Demokratiaan liittyvien asioiden hallinointi olisi hyvä keskittää yhdelle laaja-alaiselle, useita politiikan ja hallinnon aloja edustavalle organisaatiolle, jotta demokratia-asiat saisivat tarvittavan huomion ja kehittäminen ei jäisi liian pintapuoliseksi. Demokratian kehittäminen ja ylläpito vaativat myös konkretiaa. Erilaisilla hankkeilla ja ohjelmilla pystytään vaikuttamaan demokratian kehittymiseen maassamme, mutta toiminnassa olennaista on myös, että jo toteutettuja toimenpiteitä seurataan ja arvioidaan jälkikäteen, ja että hankkeissa omaksutut, onnistuneet käytännöt jäisivät käyttöön myös niiden loputtua. (Mutanen 2004, 139, 144.)

Vuosina 1997–2002 Suomessa oli käynnissä tuolloin sisäasiainministeriön hallinnoima osallisuushanke, jonka tavoitteena oli kansalaisten osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen paikallishallinnossa. Hanke käynnistettiin, koska jo tuolloin 1990-luvun loppupuolella oli havaittu, että kansalaisten asenteet edustuksellista demokratiaa kohtaan olivat muuttuneet kriittisemmiksi ja kiinnostus kunnallista päätöksentekojärjestelmää kohtaan oli heikentynyt, mikä näkyi sekä äänestysinnon laskuna että kuntalaisten haluttomuutena asettua ehdolle kuntavaaleissa. Osallisuushankkeessa oli mukana eri ministeriöitä sekä Suomen Kuntaliitto, ja sen keskeisimmäksi tavoitteeksi asetettiin paikallisen tason keinojen kehittäminen demokratian toteuttamiseksi. Hankkeen puitteissa onnistuttiin kehittämään paikallisia, kunkin alueen ja kunnan tarpeisiin ja tarkoituksiin sopineita toimintamalleja asukkaiden, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyönä. (Kohonen & Tiala 2002, 5; Laiho 2002, 137–139.)

Osallisuushankkeen lisäksi toinen demokratian kehittämiseen liittynyt valtakunnan tasoinen ohjelma oli vuosina 2003–2007 toteutettu kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma, jonka tarkoituksena oli ”edistää aktiivista kansalaisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista ja edustuksellisen demokratian toimivuutta”. Ohjelmassa oli mukana useita erillisiä hankkeita, joita toteuttivat eri ministeriöt yhteistyössä kansalaisten ja tiedeyhteisöjen kanssa. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman yksi keskeisimmistä osa-alueista oli äänestäminen, sillä äänestysaktiivisuuden laskemista pidettiin tuolloin varoitusmerkkinä siitä, että kaikki ei ollut hyvin demokraattisessa valtiossa. Muiksi ohjelman

tärkeiksi painopisteiksi nimettiin kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen vaalien väliaikana sekä huomion kohdistaminen erityisesti niihin ryhmiin, joissa osallistuminen oli ollut alhaista. Ohjelman avulla saavutettiin uudistuksia, joilla pystyttiin tehostamaan demokratiakasvatusta, parannettiin kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutusta sekä edistettiin kunnallista demokratiaa. (Arter 2006, 167; Oikeusministeriö 2007,2–4.)

Kunnallishallinnon kehittämisen osalta kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaan sisältyi erillinen kunnallisen demokratian kehittämishanke, jossa keskityttiin tarkastelemaan niitä ongelmia, joita toimintaympäristön muutos verkostoitumis- ja markkinaehtoistumiskehityksineen olivat aiheuttaneet edustuksellisen demokratian näkökulmasta juuri kunnille. Hankkeessa pyrittiin nimenomaan perustelevaan kuntien uusia toimintatapoja, ja täten luomaan niille legitimitettä kuntalaisten silmissä. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeeseen liittyi osaltaan myös yleinen edustuksellisen demokratian kehittäminen. (Oikeusministeriö 2007, 11–13.) Sisäasiainministeriön (2006, 49–56) kunnallisen demokratian kehittämishankkeen loppuraportissa tiivistetään politiikkaohjelman vaikutuksia kunnissa. Hankkeen myötä kuntia koskevaa lainsäädäntöä onnistuttiin muuttamaan sekä kunnat saatiin hahmottamaan demokratia-asioita uudella tavalla. Keskeisenä johtopäätöksenä raportissa on kuitenkin todettu, että kuntien toimintaympäristömuutokset edellyttävät demokratian tilan säännöllistä ja aktiivista seuranta tulevaisuudessakin. Tämän jälkeen isoina hankkeina ja projekteina on toteutettu muun muassa kunta- ja palvelurakennemuutos eli Paras-hanke sekä Jyrki Kataisen hallituksen toimeenpanema kuntarakennemuutos, joista on kerrottu laajemmin jo edellä (ks. kpl 4.3).

Demokratia-asiat on nykyisin Suomessa keskitetty oikeusministeriön alaiseen Demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikköön, joka muun muassa hallinnoi demokratiaan liittyvää verkkopalvelua demokratia.fi. Sivustolle on koottu yhteen kansalaisten osallistumista edistävää faktatietoa ja siellä kerrotaan erilaisista kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Palveluportaalin kautta on mahdollista jättää sekä kansalais- että kuntalaisaloitteita, antaa lausuntoja tai ottaa kantaa ajankohtaisiin asioihin. Lisäksi sivustolla kerrotaan yleistietoa vaaleista ja yhdenvertaisuudesta. (Oikeusministeriö 2016a; Oikeusministeriö 2016b.) Tällä hetkellä oikeusministeriössä on vireillä tai käynnissä muutamia demokratiaan liittyviä hankkeita. Näistä esimerkkeinä mainittakoon syksyllä 2016 käynnistyvä demokratiapoliittinen toimintaohjelma ja jo päätynyt nettiäänestysuhanke. (ks. lisää Oikeusministeriö 2016c.) Myös tuleva sote- ja maakuntauudistus osaltaan tulee vaikuttamaan demokratia-asioiden kehittymiseen ja kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamistapoihin Suomessa.

6.2 Edustuksellisen demokratian kehittäminen: vaaliaktivointia ja äänestämisen esteiden vähentämistä

Kansalaisten osallisuutta ja osallistumista voidaan kehittää ja vahvistaa edustuksellisuuden kautta muun muassa keskittymällä vaalijärjestelmän toimivuuden tai itse vaaliosallistumisen kehittämiseen. ”Edustuksellisen järjestelmän kehittämisessä perusideana tulee olla se, että kansalaiset saadaan äänestämään ja asettumaan ehdolle vaaleissa; vain mahdollisimman laajan vaaliosallistumisen avulla luodaan toimivia demokraattisesti valittuja instituutioita, jotka ajavat yhteiskunnan yhteisiä etuja ja joihin kansalaiset luottavat.” (Mutanen 2004, 145.) Myös oikeusministeriön julkaisussa vuodelta 2004 on todettu, että poliittisesti tärkein osa yhteiskunnallisesta vallankäytöstä kuuluu edustuksellisen kansanvallan piiriin, ja sen vuoksi vaalit ja niissä äänestäminen ovat keskeinen osa kansalaisvaikuttamista ja demokraattista Suomea (Borg 2004b, 52).

Sami Borgin mukaan kaikille äänioikeutetuille tulee ensinnäkin turvata vaaleissa riittävä mahdollisuus tehdä tietoisia äänestyspäätöksiä aidoista politiikkavaihtoehdoista, jolloin se vaatii erillisiä aktivointitoimenpiteitä. Aktivoinnin tulisi olla kiinnostuksen herättämistä ja kannustamista harkintaan äänestysvalintojen yhteydessä. Esimerkeiksi erilaisista vaaliaktivoinnin tavoista Borg mainitsee sanktioidun äänestyspakon, kansalaisvelvollisuusnormin vahvistamisen sekä osallistumaan houkuttelevat palkkiot. Aktivoinnin apuna on mahdollista käyttää myös mainospainotteisia kampanjoita ja erityisesti nuoria voidaan aktivoida muun muassa koulujen kansalaiskasvatuksen ja erilaisten vaalisimulointien avulla tai mahdollisesti jopa äänestysikärajaa laskemalla. Myös internet on hyvä apukeino aktivoinnissa, ja sitä voitaisiin hyödyntää vielä laajemmin sekä jo itse vaalikampanjoinnin aikana että myös äänestämässä. (Borg 2008, 74–76, 105.)

Borg tarjoaa myös muita ratkaisuja edustuksellisen demokratian parantamiseksi Suomessa toisessa artikkelissaan. Hänen mukaan ehdokkaiden ja puolueiden tavoitteet tulisi ilmaista selkeämmin vaalikampanjoissa ja äänestäjiä pitäisi ohjata tarkastelemaan näitä suhteessa toisiinsa ja itselle tärkeisiin asioihin. Etenkin nykyisin hyvin yleisiä, ja erityisesti nuoremman ikäluokan suosiossa olevia vaalikoneita pitäisi kehittää siten, että ne toisivat esille enemmän puolueiden välisiä eroja, jolloin tämä voisi edesauttaa jopa puoluejäsenyyksien kehittymistä. Borg kritisoi vaalien puoluejohtajakeskeisyyttä ja henkilöitymistä, sillä ne hänen mukaansa keskittävät valtaa ja päätöksentekoa yleisesti. Lisäksi puolueet ovat hänen mukaansa keskittyneet liikaa valtakunnalliseen näkyvyyteen paikallisten toimijoiden kustannuksella, sillä vain harva pystyy äänestyspäätöksellään ottamaan kantaa niihin teemoihin, joita kuntavaalien yhteydessä on nostettu esiin valtakunnallisissa, puoluejohtajavetoisissa kampanjoissa. Myös puolueiden paikallisen mobilisointivoiman heikentyminen on saattanut osaltaan vaikuttaa kuntavaaleissa äänestämisen laskeneeseen suosioon. Borg muistuttaa kuitenkin kuntavaalien äänestysaktiivisuudessa havaituista suurista

kuntakohtaisista eroista, joihin ovat luultavasti vaikuttaneet erilaiset osallistumiskulttuurit kunnissa sekä erilaiset tilannekohtaiset tekijät, joista tässä tutkimuksessa on nimenomaan tutkittu kuntakoon vaikutusta äänestämiseen. (Borg 2013a, 173–174.)

Kaikissa vaaleissa toteutettavilla, erillisillä vaalikampanjoilla pystytään vaikuttamaan äänestyskäyttäytymiseen, vaikka kampanjointi aloitetaan kunnolla suhteellisen myöhäisessä vaiheessa eli usein vasta sen jälkeen, kun ehdokasasettelu on virallisesti vahvistettu ja ehdokkaille on annettu ehdokasnumerot. Hyvä ja tehokas kampanja yleensä nostaa yleistä kiinnostusta vaaleihin, mutta sitä vastoin huono kampanja saattaa vain ärsyttää. Vaalikoneet osana vaalikampanjoita ovat hyviä, vaihtoehtoisia tietolähteitä perinteisen kampanjoinnin sijaan ja rinnalla. Lisäksi osana kampanjointia televisiossa järjestetään vaalikeskusteluja, jotka painottuvat myös aikaan juuri ennen vaaleja. Vaarana on kuitenkin tällöin, että osa äänioikeutetuista on jo äänestänyt ennakkoon tai muuten jo päättänyt ehdokkaansa. Kuitenkin TV-tenteillä uskotaan olevan vaikutusta varsinkin vaalipäivänä äänestävien aktivoimisessa. (Kansanvalta 2007 -toimikunta 2005, 16–17; ks. myös Alzheimer & Evans 2008, xlii.) Vuoden 2004 kuntavaaleissa aktivointikeinona käytettiin muun muassa postikortin lähettämistä ensimmäistä kertaa äänestäville muistutuksena äänioikeudesta. Lisäksi aktivointikeinoina järjestettiin varjovaaleja, vaaleista tiedotettiin kuntien tiedotuslehdissä ja internetissä sekä järjestettiin erilaisia muita vaaleihin liittyneitä tapahtumia. (Kurikka 2009b, 24.)

Kansanvalta 2007 -toimikunta on ehdottanut jo vuonna 2005 sellaisten aktivointikampanjoiden luomista osaksi jokaisia vaaleja, joissa äänioikeutetuille kerrottaisiin perustietoja vaaleista ja innostettaisiin samalla äänestämään. Lisäksi toimikunta on suositellut hyväksi havaitun käytännön jatkamista eli aktivointikirjeiden postittamista uusille äänioikeutetuille. Kuntien tulisi myös omalta osaltaan huolehtia siitä, että ne tiedottavat asukkailleen vaalijärjestelyistä ja äänestyspaikoista riittävästi. Kuuluttaminen kuntien virallisilla ilmoitustauluilla ei enää riitä, vaan kuntien tulisi käyttää hyväkseen myös paikallista mediaa, mainostaa ulkona ja tiedottaa kotiäänestysmahdollisuudesta entistä laajemmin. Myös ulkosuomalaiset tulisi huomioida tiedottamisessa paremmin sekä ulkomaisille äänioikeutetuille ja maahanmuuttajille pitäisi tarjota tietoa kuntavaaleissa äänestämisen mahdollisuudesta. (Kansanvalta 2007 -toimikunta 2005, 18–19.)

Vaaliaktivoinnin lisäksi äänestämisen tasoon ja suosioon voidaan vaikuttaa poistamalla ja madaltamalla osallistumisen esteitä. Vastuu tästä on viranomaisilla, sillä vaalijärjestelyt ovat riippuvaisia lainsäädännöstä ja yksittäisistä sovellusohjeista. Suomessa osallistumisen esteitä on madallettu aikanaan esimerkiksi suhteellisen vaalijärjestelmän käyttöönotolla, sijoittamalla äänestyspäivät pyhäpäiviksi sekä rekisteröimällä äänioikeutetut automaattisesti vaaliluetteloihin viranomaisten toimesta. Myös mahdollisuudella äänestää ennakkoon sekä äänestyspaikojen lukumäärällä, sijainnilla ja aukioloajoilla voidaan vaikuttaa äänestämisen

helppouteen ja vaivattomuuteen. Vuoden 2012 kuntavaaleissa kunnissa oli käytössä keskimäärin kolme ennakoäänestyspaikkaa kuntaa kohden, ja yleisimmät äänestyspaikat olivat kunnan- tai kaupunginvirastoissa, kirjastoissa ja posteissa. Monessa kunnassa on järjestetty mahdollisuuksia äänestää kauppakeskuksessa tai kaupassa, ja joissakin kunnissa on myös liikkuvia äänestyspaikkoja. Näiden jo käytössä olevien äänestämisen esteiden vähentämisen lisäksi yksi keino lisätä äänestysaktiivisuutta voisi olla vaalipäivien yhdistäminen. Esimerkiksi Ruotsissa kunta- ja eduskuntavaalit järjestetään samana päivänä, ja siellä vuoden 2012 vaaleissa peräti 82 % äänioikeutetuista kävi äänestämässä. (Borg 2008, 31–33, 74–76, 105; Piipponen 2013, 29; Pikkala ym. 2013, 126.)

Vaikka äänestämistä on maassamme monin yllämainituin keinoin helpotettu ja äänestämiseen on aktivoitu, aika ajoin on myös mietitty, pitäisikö Suomessa ottaa käyttöön äänestyspakko? Pakkoa on perusteltu useimmiten poliittisten edustuselinten korkealla yleisellä legitimitetillä, ja pakon puolustajien mukaan poliittisesta edustuksesta voitaisiin myös saada kattavampaa, jos tällä hetkellä passiivisten äänestäjien äänet saataisiin mukaan vaalituloksiin. Viranomaiset myös välttyisivät edellä mainituista aktivointikeinoista aiheutuvilta kustannuksilta, ja vaalikampanjoissa olisi pakon vallitessa mahdollisuus keskittyä enemmän asiakysymyksiin, kun itse aktivointiin ei tarvitsisi kiinnittää niin paljon huomiota kuin nykyisin. Äänestyspakkoa vastustetaan kuitenkin ensisijaisesti vapaan valinnan ja harkinnan argumenteilla, jotka yksilönvapautta korostavassa yhteiskunnassamme nähdään erittäin tärkeinä asioina. Esimerkiksi Sami Borg on kuitenkin ollut sitä mieltä, että perustuslakiimme olisi mahdollista kirjata kansalaisten velvollisuutena äänioikeuden käyttäminen yleisissä vaaleissa, mutta myös hänen mukaan äänestyspakko varsinaiseksi pakoksi säädettynä rajoittaisi yksilönvapautta. Äänestämättä jättämistä ei hänen mielestään pitäisi myöskään sanktioida, vaan sen sijaan pitäisi yleisesti korostaa vaalien ja äänestämisen merkitystä hyvin toimivassa demokratiassa. Vaikka Borg puhuu vaaliaktiivoinnin tärkeydestä passiivisten äänestäjien herättelemiseksi ja mainitsee siis jopa äänestyspakon, hänen mukaan yhteiskunnassamme pitää silti sallia aktiivinen kannanottaminen äänestämättömyydellä. Borgin mukaan äänestämättä jättäminen ei ole protestina kuitenkaan kannattava, jos äänestämättömyyden syyt eivät välity asianosaisten eli poliitikkojen ja virkamiesten tietoon. Vaaliaktiivisuuden kohottaminen ei myöskään saisi tähdätä vain korkeisiin äänestysprosentteihin tai saisi haitata muiden tavoiteltavien perusarvojen toteutumista. (Borg 2008, 37–38, 48, 74.)

6.2.1 Äänioikeusikärajan alentaminen

Yksi mahdollisuus parantaa edustuksellista demokratiaa maassamme olisi paljon keskustelua aika ajoin herättänyt äänioikeusikärajan alentaminen. Jo vuoden 2004 kuntavaalien alla käytiin keskustelua ikärajan alentamisesta kahdeksastatoista vuodesta kuuteentoista. Äänioikeusikärajan alentaminen nähtiin ennen kaikkea

mahdollisuutena aktivoida nuoria osallistumaan kuntien toimintaan, sillä nuorten kiinnittyminen jo varhaisessa vaiheessa kuntaympäristöön on tärkeää kansanvaltaisessa ja itsehallinnollisessa järjestelmässä ja varsinkin silloin kun halutaan varmistaa kunnan asukkaiden osallistuminen kunnan toimintaan myös tulevaisuudessa. (Kurikka 2009b, 27.)

Tämänkin jälkeen ikärajoista on keskusteltu vaalien yhteydessä. Vuonna 2010 järjestettiin lausuntokierros oikeusministeriön asettaman äänioikeusikärajatyöryhmän ”Nuorten ääni – aikuisten uurna” -mietinnöstä. Mietinnön pohjalta annetuissa lausunnoissa sekä puollettiin että vastustettiin äänioikeusikärajan alentamista 16 vuoteen kuntavaaleissa sekä esitettiin lisänä muita toimenpiteitä, joilla voitaisiin tukea nuorten osallistumista. Ikärajan laskemisen puolesta argumentoitiin esimerkiksi 15-vuotiaiden verovelvollisuudella, 18-vuotiaiden muita korkeammalla äänestysaktiivisuudella sekä aikaisen äänestämismahdollisuuden yhteiskunnallista syrjäytymistä ehkäisevillä vaikutuksilla. Alempaa äänestysikää puollettiin myös esittämällä, että nuorilla tulisi olla yhtäläinen mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä ja maksamiensa verorahojen käyttöön. Lisäksi monet lausunnon antaneista olivat sitä mieltä, että erityisesti nuoria koskeissa asioissa valtaa ja vastuuta tulisi antaa nuorille itselleen, sekä sen lisäksi heille haluttiin myös antaa vaikutusvaltaa asioihin, joista he myöhemmin tulevat kantamaan vastuuta aikuistuttuaan. Ikärajan laskemista vastustettiin puolestaan yleensä siksi, että äänioikeutta ei tulisi irrottaa vaalikelpoisuudesta tai täysi-ikäisyydestä. (Oikeusministeriö 2011, 9–12.)

Vaikka lausunnoissa esitettiin erilaisia mielipiteitä ikärajan laskemisesta, pääasiassa niissä oltiin samaa mieltä siitä, että demokratiakasvatus ja muut nuorten yhteiskunnallista osallistumista tukevat toimet olisivat tarpeellisia. Lisäksi monet myönteiset kannanotot ikärajan laskemisen puolesta olivat ehdollisia siten, että jos ikärajoja joskus päätettäisiin laskea, samalla tulisi toteuttaa erilaisia nuorten osallistumiseen vaikuttavia tukitoimia. Joistakin lausunnoista kävi myös ilmi pelko siitä, että pelkkä äänioikeusikärajan laskeminen saattaisi laskea äänestysaktiivisuutta, jos nuorten kiinnittymistä yhteiskuntaan ei samanaikaisesti muulla tavalla tuettaisi. (Oikeusministeriö 2011, 14.)

Vuonna 2008 kirkkolakia (1054/1993) muutettiin siten, seurakuntavaalien äänioikeusikärajaa laskettiin aiemmasta 18 vuodesta 16 vuoteen. Hallituksen esityksessä laiksi kirkkolain 7 luvun 3 §:n ja 8 luvun 3 §:n muuttamisesta (HE 77/2008, 1–2) ikärajan alentamista on perusteltu sillä, että valtaosa Suomen nuorista käy rippikoulun 15-vuotiaina, ja juuri tuolloin he ovat kaikkein aktiivisimmin yhteydessä seurakunnan toimintaan sekä tuntevat parhaiten sen toiminta- ja hallintoperiaatteet. Jos nuorille ei annettaisi todellisia vaikuttamismahdollisuuksia seurakunnan toimintaan heti rippikoulun jälkeen, heidän kiinnostuksensa ja aktiivisuutensa seurakunnan toimintaa kohtaan laskisivat ja suuntautuisivat oletettavasti muualle. Muina perusteluina hallituksen esityksessä otettiin esille uskonnonvapauslaki (453/2003), jonka 3 §:n mukaan 15-

vuotias saa itse päättää kuulumisestaan uskonnolliseen yhdyskuntaan huoltajiensa suostumuksella, jolloin ikärajan alentamisen katsottiin sopivan hyvin yhteen tämän oikeuden kanssa. Lisäksi esityksessä arveltiin, että ikärajan laskeminen ”vahvistaisi nuorten sitoutumista seurakunnan jäsenyyteen jatkossakin” ja ”antaisi paremmat mahdollisuudet saada nuorennusta seurakuntien hallintoelimiin”. Hallituksen esitys sisälsi lisäksi viittaukset esimerkiksi Ruotsiin ja Saksaan, joiden seurakuntavaaleissa äänioikeusikäraja on pääasiassa 16 vuotta.

Kun 16 vuotta täyttäneet saivat ensimmäisen kerran äänestää vuoden 2010 seurakuntavaaleissa, alle 18-vuotiaista tytöistä äänesti 17,4 prosenttia ja pojista 13,2. Äänestysprosentti koko maassa oli tuolloin sama kuin tyttöjen äänestysprosentti eli 17,4. Seuraavissa vaaleissa vuonna 2014 ei päästy yhtä hyvin tuloksiin, sillä tuolloin 16–17-vuotiaista äänioikeutetuista tytöistä vain 10,1 % käytti äänioikeuttaan ja samanikäisistä pojista enää 7,9 % äänesti. Huomattavaa on kuitenkin, että myös koko maan äänestysprosentti laski hieman edellisiin vaaleihin verrattuna ollen tuolloin 15,5 %. Näihin laskeneisiin äänestystuloksiin uskotaan vaikuttaneen muun muassa uutuudenviehätyksen hälventyminen sekä se, että vuoden 2014 kampanjoinnissa ei enää samalla tavalla panostettu nuoriin äänestäjiin kuin edellisten vaalien yhteydessä. Lisäksi alle 30-vuotiaita oli ehdolla edellisiä vaaleja vähemmän. (Wass 2014.)

Edellä mainittujen tulosten valossa Hanna Wassin (2014) mukaan on liian aikaista arvioida miten äänioikeusikärajan madaltaminen tulee vaikuttamaan pitkällä aikajänteellä seurakuntien toimintaan. Hänen mukaan seurakuntavaalien havaintoja voitaisiin kuitenkin käyttää hyödyksi myös muun ikärajakeskustelun pohjana esimerkiksi kuntavaaleihin liittyen.

6.2.2 Sähköinen äänestäminen ja internetin mahdollisuudet aktivoinnissa

Vielä 2000-luvun alkupuolella oltiin huolestuneita siitä, että kaikilla ei ollut yhdenvertaista pääsyä internettiin. Tuolloin vanhemmat sukupolvet, matalamman koulutustason ihmiset ja syrjäseuduilla asuvat olivat huonommassa asemassa muihin verrattuina. (Kersting & Baldersheim 2004, 8.) Nyky-Suomessa asiat ovat kuitenkin toisin, sillä maassamme tietoverkot ovat levinneet niin laajalle, että harvassa ovat ne maankolkat, joissa internet ei toimi. Täten automaattisesti luulisi, että tietokoneella äänestäminen olisi helppoa ja toimisi hyvin maassamme, jossa monilla ihmisillä on internet-yhteyksin varustetut kännykät ja tietokoneitakin on miljoonia. Mutta miksi sähköistä äänestämistä ei juurikaan ole käytetty Suomessa?

Sähköistä äänestämistä on joko äänestäminen yleisellä sähköisellä äänestyskoneella tai vaihtoehtoisesti äänestäminen internetissä. Yleistä äänestyskonetta käytetään ennakolta valituissa julkisissa tiloissa, kun taas internetiä voi käyttää äänestämiseen lähes missä tahansa tarpeen mukaan. (Kersting, Leenes & Svensson

2004, 277.) Sähköisesti äänestämällä äänestysprosessi yksinkertaistuu ja nopeutuu sekä kustannukset ovat perinteistä äänestämistä alhaisemmat. Lisäksi äänten laskeminen on nopeaa ja äänestämistä sähköisten välineiden avulla pidetään erittäin luotettavana tapana osallistua äänestyksiin. (Kersting & Baldersheim 2004, 3–4.)

Ydinongelmat sähköisessä äänestämisessä koskevat lähinnä turvallisuutta ja yksityisyyttä. Äänestäjän anonymiteetin takaaminen on erittäin tärkeää, sillä vaaleihin kuuluu olennaisena osana vaalisalaisuus eli annettuja ääniä ei pitäisi pystyä kohdentamaan tiettyihin henkilöihin. On myös pelätty, että internet-äänestäminen saattaisi vähentää vaalien näkyvyyttä ja sitä kautta niiden julkista ja symbolista luonnetta. (Kersting & Baldersheim 2004, 11; Kersting ym. 2004, 282–287.)

Maija Setälä ja Kimmo Grönlund (2004, 131) ovat esittäneet vuonna 2004, että sähköistä äänestämistä voitaisiin hyödyntää myös Suomessa. Heidän mielestään kyseinen tapa äänestää olisi hyvä keino innostaa erityisesti nuoria vaaliurnille, ja lisäksi harvaanasuttujen alueiden asukkaat saattaisivat hyötyä tällaisesta äänestystavasta. Suomessa kuitenkin turvaudutaan edelleen perinteiseen tapaan äänestää, sillä se on täällä luotettavaa ja turvallista sekä järjestelmän väärinkäytökset ovat olleet erittäin harvinaisia. Lisäksi ennakoäänestyksellä taataan toimintatapoihin jonkinlaista joustavuutta, ja Suomen vaalijärjestelmää pidetään yksinkertaisena ja ääntenlaskentaa suhteellisen tehokkaana. Myöskään äänestyksistä aiheutuneet kustannukset maassamme eivät ole olleet kovin korkeita. Näiden edellä mainittujen perusteiden vuoksi Setälä ja Grönlund (2004, 131–132) ovatkin sanoneet jo tuolloin 2000-luvun alkupuolella, että ”Suomen vaalijärjestelmän automatisoimiseksi ei ole paineita tässä vaiheessa”. Lisäksi he ovat artikkelissaan todenneet, että Suomen epäsuoran edustuksellisen demokratian perinne saattaa myös osaltaan vähentää kiinnostusta sähköisen äänestämisen kehittämiseen. Nämä väitteet pitänevät paikkansa edelleen. Sähköisen äänestämisen esteeksi on nähty faktana myös se, että osalla Suomen kansalaisista ei ole lainkaan internetin käyttökokemusta. Tämä koskee maassamme nykyään lähinnä vanhempia ikäluokkia. (Mykkänen & Borg 2013, 167.)

Sähköistä äänestämistä on kuitenkin kokeiltu myös Suomessa, nimittäin vuoden 2008 kuntavaaleissa testattiin sähköistä äänestämistä Karkkilassa, Kauniaisissa ja Vihdissä. Näiden kuntien asukkaille annettiin mahdollisuus antaa äänensä sähköisesti joko ennakkoon tai varsinaisena vaalipäivänä vaalipaikoilla. Äänestysaktiivisuus nousi tuolloin kaikissa edellä mainituissa kunnissa, mutta sähköisellä äänestämällä ei uskota olleen vaikutusta äänestysprosenttien kasvuun, sillä kuntavaalien äänestysaktiivisuus nousi samaan aikaan koko maassa verrattuna edellisiin vaaleihin. Kokeilu ei onnistunut tavoitteiden mukaisesti lähinnä teknisten ongelmien takia, ja tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus määräsi kuntavaalit uusittaviksi kokeiluun osallistuneissa kunnissa. Luultavasti ainakin osittain tämän epäonnistuneen äänestyskokeilun vuoksi, hallitus

päätti iltakoulussaan vuonna 2010, että sähköisen äänestämisen kehittämistä ei maassamme jatketa ja vastedes pitäydytään perinteisissä äänestysmuodoissa. (Piipponen 2013, 29.)

Tämän hetken tilanne sähköisen äänestämisen suhteen maassamme on mielenkiintoinen. Kiinnostusta tähän toimintatapaan on yhä selkeästi olemassa, sillä oikeusministeriön asettaman nettiäänestystyöryhmän loppuraportissa vuodelta 2015 ehdotetaan, että nettiäänestyksiä kokeiltaisiin kunnallisissa neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä lähivuosina määräaikaisella kokeilulainsäädännöllä. Järjestelmä voitaisiin työryhmän mukaan ottaa käyttöön aikaisintaan vuosina 2016–2017. (Oikeusministeriö 2015) Toimenpiteitä tällaisen kokeilun käynnistämiseksi ei kuitenkaan toistaiseksi ole vielä tehty.

Internetiä voidaan hyödyntää osana osallistumista ja vaikuttamista myös muuten kuin vain äänestämässä. Sitä voidaan käyttää joko suoran yhteiskunnallisen osallistumisen apuna tai tukemaan perinteisiä osallistumiskanavia, sillä tietoverkot ovat nykyisin hyvin kaikkien saatavilla ja ihmiset käyttävät niitä yhteydenpitoon laajasti. Internet tarjoaa hyvän alustan verkostoitumiselle ja organisoitumiselle, ja sen kautta pystytään laajasti tarjoamaan erilaisia, uusiakin osallistumismuotoja kansalaisille. (Mykkänen & Borg 2013, 157.)

Nettiä hyödynnetäänkin vaaleissa ja vaalien alla vilkkaasti. Esimerkiksi monet mediatyhtiöt tarjoavat sivuillaan erilaisia vaalikoneita kansalaisten äänestyspäätösten tueksi. Myös suurin osa ehdokkaista kampanjoi netissä joko omilla kotisivuillaan tai esimerkiksi sosiaalisen median välityksellä. Mykkänen ja Berg toteavat myös, että erilaisten indikaattoritarkastelujen perusteella ”internetillä on voinut olla varsinkin viime vuosina kansalaisten poliittista kiinnostusta vahvistavaa vaikutusta”. Tällä ei kuitenkaan ainakaan vielä ole ollut nähtävissä yhteyttä äänestysaktiivisuuden kasvuun, ja arvellaankin, että internetin vaikutus voi näkyä jonkin verran viiveellä tai sitten kanavoitua toisenlaiseen yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja aktiivisuuteen. (Mykkänen & Borg 2013, 158–159, 161, 165–167.)

6.2.3 Demokratiakasvatus

Heikki Paloheimo (2006, 130–131) lainaa artikkelissaan eri lähteitä, joiden mukaan kansalaisten kiinnostus politiikkaa kohtaan ei ole juurikaan vähentynyt 1960- ja 1970-lukuihin verrattuna, mutta väestöryhmien välillä on ollut nähtävissä selkeitä eroja, sillä miehet, iäkkäät, hyvin koulutetut ja suurituloiset ovat olleet keskimäärin kaikkein kiinnostuneimpia politiikasta. Lisäksi kansalaisten kiinnostus politiikkaa kohtaan on korreloinut Paloheimon tulkinnan mukaan politiikkaa koskevan tietotason ja kansalaispätevyyden kanssa.

Demokratiatietoisuuden lisäämistä on pidetty erittäin tärkeänä osana osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ja niiden kehittämistä. Tietoisuuden ja osallistumishalukkuuden vahvistamisen keinoiksi erilaisissa hankkeissa ja tutkimuksissa on esitetty muun muassa tiedottamista ja koulutusta sekä tietotekniikan entistä parempaa hyödyntämistä tällaisen tiedon jakamisessa. Yleisesti ollaan myös sitä mieltä, että joukkoviestintää voisi hyödyntää entistä tehokkaammin osana demokratiakasvatusta esimerkiksi levittämällä sellaista tietoutta asioista, jota ei ole helposti muuten saatavilla mistään. (Mutanen 2004, 107.)

Millaista tietoa kansalaiset sitten tarvitsevat? Kansanvalta 2007 -toimikunta (2005, 18) on suosittanut mietinnössään vuodelta 2005, että kansalaisille tulisi jakaa lisää yleistietoa edustuksellisesta demokratiasta ja maamme vaalijärjestelmästä. Toimikunnan mukaan myös äänestämisen merkitystä tulisi korostaa ja kertoa niistä tehtävistä ja päätöksistä, joita vaaleilla valitut toimielimet tulevat hoitamaan ja tekemään. Kansalaisia tulisi kouluttaa siten, että demokraattisesta järjestelmästä ja osallisuudesta annettaisiin nimenomaan positiivinen kuva demokraattisen ja poliittisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Tietoa tulisi jakaa myös muista vaikuttamiskeinoista ja -kanavista kuin vain äänestämisestä. Demokratiakasvatuksen antaminen olisi erityisen tärkeää kouluissa, joissa tulisi tarjota aiheeseen liittyviä kurseja sekä kannustaa myös muuten keskusteluun ja kriittiseen ajatteluun vaikuttamisesta ja muista demokratiaan ja hallintoon liittyvistä kysymyksistä. Myös muita kansalaisryhmiä kuin vain koululaisia ja opiskelijoita tulisi tarpeen mukaan opastaa. (Mutanen 2004, 142–143.) Myös Kansanvalta 2007 -toimikunta (2005, 18) piti kouluopetukseen panostamista tärkeänä demokratiakysymysten osalta. Lisäksi esimerkiksi Ruotsissa tehdyssä demokratiaselvityksessä (SOU 2000:1, 241–242) demokraattisen tietoisuuden vahvistamista osallistumisen lisäämiseen vaikuttavana keinona pidettiin tärkeänä, ja myös tässä selvityksessä painotettiin erityisesti koulujen osuutta demokratiakasvatuksessa.

Myöskään järjestöjen merkitystä kansalaisyhteiskunnan toimijoina ei tulisi unohtaa tässä yhteydessä, sillä niitä on Voitto Helanderin (2006, 95) mukaan pidetty ”demokraattisen kansalaisosallistumisen ja kansalaistaitojen hankinnan pohjakouluina”. Hän perustelee näkemystään siten, että vain osallistumalla opitaan osallistumaan ja samalla pystytään kehittämään kansalaistaitoja. Helanderin mukaan vain harva poliitikko on noussut korkeaan vallankäyttöasemaan osallistumatta aikanaan ensin järjestötyöhön.

Anu Mutanen (2004, 36) viittaa kirjoituksessaan Ruotsissa 1990-luvulla Demokratiankehittämiskomitean (”Demokratiutvecklingskommittè”) ehdottamien niin sanottujen demokratiakeskusten perustamiseen. Näiden keskusten tarkoituksiksi oli määritetty kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen lisääminen kuntien toimesta. Ajatuksena oli tuolloin, että keskuksissa kansalaisilla olisi ollut mahdollisuus tavata toisiaan sekä viranomaisia ja poliitikkoja. Lisäksi komitea oli ehdottanut, että keskuksissa olisi voitu jakaa yleisesti tietoa yhteiskunnallisista asioista ja demokraattisista oikeuksista, josta siten olisi voinut olla apua

kansalaisvaikuttamisessa ja osallisuuteen kannustamisessa. Komitea korosti erityisesti tarvetta avoimuuteen ja paikallisten edellytysten huomioimiseen. Tätä ajatuskulkua on jatkettu 2000-luvulla Ruotsissa esimerkiksi demokratiaselvityksessä (SOU 2000:1, 242), joka esitti aikoinaan sellaisten kokoontumispaikkojen ja julkisten tilojen perustamista, joissa kaikilla kansalaisilla olisi ollut mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa. Tällaisten kokoontumispaikkojen avulla olisi voitu luoda edellytyksiä poliittiselle kiinnostukselle ja yleensä yhteisten asioiden ymmärtämiselle.

Demokratiakasvatuksen ja -koulutuksen avulla kansalaisia on myös mahdollista kiinnittää poliittiseen järjestelmään. Jos kansalaiset ovat kiinnostuneita ja tietävät politiikasta sekä uskovat omiin yhteiskunnallisiin vaikutusmahdollisuuksiinsa, heillä on täydet mahdollisuudet toimia yhteiskunnassa aktiivisesti. Tämän myötä heidän kansalaissitoutumisensa voisivat vahvistua ja siten kiinnittyminen poliittiseen järjestelmään pystyttäisiin takaamaan. (Grönlund, Paloheimo, Sundberg, Sänkiaho & Wass 2005, 117.)

Sami Myllymäki ja Tomi Kiilakoski (2013, 119–120) ovat artikkelissaan perehtyneet nuorten yhteiskunnallisiin osallistumistapoihin ja asenteisiin. He ovat käyttäneet lähteinään lähinnä Nuorisobarometreistä saatuja tietoja ja niiden pohjalta tulleet siihen tulokseen, että nuoret kokevat edelleen ehkä yllättäenkin äänestämisen parhaaksi keinoksi vaikuttaa yhteiskunnallisesti. Nuorten kohdalla aktiivisuus eri vaikuttamistapojen suhteen on kuitenkin kasautunut eli samat nuoret ovat sekä kiinnostuneita vaikuttamisesta että myös ovat siinä aktiivisesti mukana. Kirjoittajien tulkintojen mukaan nuorten äänestämättömyys ei ole ollut niinkään tietoinen valinta, vaan ilmaissut enemmänkin passiivisuutta tai sitten puolueiden vaaliohjelmat eivät ole vakuuttaneet nuoria. Nuorten aktiivisuuden parantamiseksi heille onkin vaadittu näkyvää ”todellista vaikuttavuutta”, sillä nykyiset keinot poliittisen aktiivisuuden kehittämiseksi eivät ole olleet riittäviä. Tällaisen vaikuttavuuden tulisi kohdistua kirjoittajien mielestä enemmän yksilötasolle ryhmien sijaan. Demokratiakasvatusta voitaisiin siis perustellusti käyttää pohjatyönä nuorten tietoisuuden kasvattamiseen poliittisista kysymyksistä ja vaikuttamismahdollisuuksista.

6.2.4 Kunnan asioista tiedottaminen

Kuten Päivi Kurikkakin toteaa: ”Usein on myös todettu, että kuntalaisten aktiivisuus ja halu vaikuttaa kunnan päätöksentekoon on kiinni paljolti siitä, missä määrin he ovat tietoisia toiminnan periaatteista ja miten paljon heillä on tietoa kunnan toiminnasta.” Kuntien viestintä ja tiedottaminen on siis olennaisen tärkeää kuntademokratian toimivuuden kannalta, ja nämä toimet liittyvät osaltaan myös edellisessä luvussa (ks. 6.2.3) esitettyyn demokratiakasvatukseen. Viestinnässä on tärkeää, että kuntalaiset saavat tietoa kunnan toiminnasta ja päätöksenteosta, jolloin myös valmisteilla olevista asioista sekä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista tulee tiedottaa. (Kurikka 2009a, 30, 35.)

Kunnat tiedottavat asioista omilla verkkosivuillaan, järjestävät tiedotustilaisuuksia, keskustelufoorumeita ja luottamushenkilöiden kuulemiskierroksia. Lisäksi monet kunnat käyttävät yhteispalvelu- tai infopisteitä, joissa on mahdollista saada tietoa yhtä aikaa kunnan eri asioista. Myös kirjastoja ja kouluja käytetään tiedottamiskanavina. Kuntien tiedottamisen apuvälineinä toimivat lisäksi erilaiset esitteet ja tiedotuslehdet sekä toiset kunnat tiedottavat paikallislehdissä tai -radiossa. (Pekola-Sjöblom 2013b, 45–46.) Sosiaalisen median ja erityisesti Facebookin käyttö on kunnissa nykyisin hyvin yleistä. Kuntaliiton kyselyyn vastanneista kunnista peräti 95 prosenttia oli käyttänyt Facebookia viralliseen viestintään vuonna 2016. Muista somekanavista suosituimpia olivat olleet Youtube ja Twitter. Sosiaalista mediaa hyödynnetään erityisesti tiedottamisessa, sillä kyselyn mukaan somessa kerrotaan tulevista tapahtumista, jaetaan muuta tietoa ja tiedotteita sekä kyseisiä kanavia on mahdollista käyttää myös kriisi- ja poikkeustilaviestintään. (Suomen Kuntaliitto 2016b.)

Lukuisista kuntien käytössä olevista tiedottamistavoista huolimatta, kuntalaiset ovat olleet pääasiassa yleisesti tyytymättömiä kunnan asioista tiedottamiseen, sillä vain noin neljäsosa heistä on ollut ARTTU-tutkimusohjelmaan liittyneen kuntalaiskyselyn tulosten mukaan vuonna 2011 sitä mieltä, että kunnat tiedottavat palveluistaan ja päätöksistään riittävästi. Kuitenkin suurin osa kyselyyn vastanneista oli seurannut tiedottamista aktiivisesti, tavallisimmin sanomalehdistä. (Pekola-Sjöblom 2013a, 32–33.)

Puutteet kuntien tiedottamisessa ja kuntalaisten tyytymättömyys kunnan asioista tiedottamiseen on huomioitu valtionhallinnossa, ja hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaiksi (HE 268/2014, 12) korostettiin kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamisen osana riittävää tiedonsaantia kunnan asioista. Uuden kuntalain (410/2015) 29 §:än otettiin siksi mukaan määräyksiä viestinnästä osana kunnan asukkaiden osallistumisoikeutta. Pykälän mukaan ”Kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmisteilla olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista.” Lisäksi kuntien tulee tiedottaa sen asukkaiden mahdollisuuksista osallistua päätösten valmisteluun. Viestinnän tulee lisäksi olla selkeää ja ymmärrettävää kaikki asukasryhmät huomioiden. Nämä määräykset astuvat voimaan vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikaudesta lukien.

Kunnan tiedostusvelvollisuus lisääntyy siis uudistetun kuntalain myötä tulevaisuudessa, vaikka vanhankin lain mukaan kunnan on pitänyt tiedottaa asukkailleen sekä kunnassa vireillä olevista asioista, että asioiden käsittelystä ja niissä tehdyistä ratkaisuista. Aiemmin kunta sai itse valita tiedottamisen tavat ja muodot, mutta uudessa laissa korostetaan tietoverkkojen asemaa keskeisenä tiedostuskanavana. Aiemmin määrättiin, että kuntien tulee tiedottaa, miten kuntalainen voi ilmaista mielipiteensä asioiden käsittelyyn

liittyen, mutta uudessa laissa lähes sama asia ilmaistaan hieman eri tavalla, sillä tulevaisuudessa kuntien tulee ilmoittaa miten päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. (Kuntalaki 410/2015 29 §.)

6.2.5 Kunnallinen kansanäänestys

Neuvoa-antava kunnallinen kansanäänestys on otettu osaksi lainsäädäntöämme ensimmäistä kertaa vuonna 1990. Nykyisen lainsäädännön mukaan kunnallisia kansanäänestyksiä ei voi järjestää muiden vaalien tai valtakunnallisten kansanäänestysten yhteydessä. Koska kansanäänestys vastaa järjestämistavaltaan vaaleja, se voi olla kunnalle hankala ja kallis tapa toteuttaa kansanvaltaa ja kuntademokratiaa. Kansanäänestyksen järjestämisestä päättää kunnassa aina valtuusto, mutta aloitteen äänestyksen järjestämiseksi voi tehdä myös vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kuntalaisista. Äänestys voidaan järjestää joko koko kuntaa tai vain jotain sen osa-aluetta koskevana. Kansanäänestys ovat luonteeltaan neuvoa-antava, eli sen tulos ei vielä sinänsä sido valtuustoa, eli siten kansanäänestystä ei voida pitää varsinaisena suorana vaikuttamisena, vaan instituutiona se sijoittuu jonnekin edustuksellisen ja suoran demokratian välimaastoon. (Pekola-Sjöblom 2013b, 55; Pikkala ym. 2013, 128.)

Kuten edellä jo mainittiin, kuntalain (410/2015) 24 §:n mukainen kunnallinen kansanäänestys on luonteeltaan neuvoa-antava, jolloin valtuustolla on aina lopullinen valta ratkaista äänestyksessä käsitellyssä ollut asia haluamallaan tavalla. Jos kunnassa kuitenkin on päätetty järjestää kansanäänestys jostakin asiasta, ja vaikka tulos ei lain mukaan ole kuntaa oikeudellisesti sitova, voisi kuvitella, että äänestyksen tuloksella olisi silti edes jonkinlaista poliittista merkitystä asian ratkaisemisessa. Joskus voidaan myös pohtia, onko kuntalaisilla edellytyksiä ja taitoja ottaa kantaa sellaisiin asiakysymyksiin, joiden kaikista yksityiskohdista he eivät välttämättä ole täysin selvillä. Kuten Aimo Rynänenkin tekstissään toteaa, poliittisille kysymyksille on usein ominaista, että niiden ratkaisemiseksi ei ole olemassa yhtä oikeaa tietoa, vaan politiikan tehtävänä on ensin keskustelun ja väittelyn keinoin saada tietoa eri vaihtoehdoista ja vasta tämän jälkeen tehdä päätöksiä asioiden hoitamiseksi. Kompromissina nykyisen malliselle kunnalliselle kansanäänestykselle, Rynänen ehdottaa, että valtuusto voisi ensin tehdä ratkaisun asiakysymyksessä selkeän väitteen muotoiseksi, ja vasta tämän jälkeen asiasta kysyttäisiin kuntalaisten mielipidettä kunnallisessa kansanäänestyksessä. (Rynänen 2008, 78–79.) Tällöin voisi olla mahdollista, että kansanäänestyksen tulos sitoisi kuntaa, ja kansanäänestys olisikin yksi suoran demokratian muodoista?

Neuvoa-antavia kunnallisia kansanäänestyksiä on järjestetty Suomen kunnissa vuosina 1991–2012 60 kertaa ja suurin osa näistä äänestyksistä on koskenut kuntaliitoksia. Kun katsotaan äänestysprosentteja näissä äänestyksissä, ne ovat olleet keskimäärin melko hyviä eli kuntalaiset ovat halunneet ilmaista kantansa kansanäänestyksissä. (Borg 2013b, 51–52.)

6.3 Suora osallistuminen ja vaikuttaminen

Edustuksellista demokratiaa on pidetty erilaisissa pohjoismaisissa hankkeissa ja projekteissa ensisijaisena demokratian muotona, mutta myös suoraa demokratiaa on kehitetty, koska sitä on pidetty osaltaan keinona turvata edustuksellista järjestelmää. Edustuksellista demokratiaa ja siten osallistumista voidaan täydentää erilaisilla suoran demokratian keinoilla. Suoraksi osallistumiseksi lasketaan kuuluvan muun muassa kansalais- ja kuntalaisaloitteet sekä erilaiset käyttäjädemokratian muodot. Samoin kuin edustuksellisen demokratiain yhteydessä, suorassa demokratiassa on aivan yhtä tärkeää turvata kaikille kansalaiselle yhtäläiset mahdollisuudet osallistumiseen ja vaikuttamiseen. (Mutanen 2004, 12, 17, 26, 105–106.)

Yleisesti voitaisiin olettaa, että ihmiset olisivat kiinnostuneita oman alueensa asioista ja heitä itseään koskevasta päätöksenteosta sekä vaikuttamisesta niihin. Keskeinen huoli kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen osalta kuitenkin on ollut, että aktiivisia toimijoita on vain vähän ja he kuuluvat useimmiten vanhempiin ikäluokkiin. Osallistumiskynnystä tulisi siksi madaltaa ja tarjota erilaisia vaihtoehtoisia ja aidosti vaikuttavia osallistumismuotoja, jolloin päätöksentekoon voitaisiin saada mukaan sellaisia henkilöitä, jotka eivät muuten osallistuisi. (Pihlaja & Sundberg 2012, 127.)

Jos äänestäminen ei kuitenkaan enää kiinnosta tai se koetaan jo jollain tasolla vanhentuneeksi tai ainakin aikansa sellaisenaan eläneeksi yhteiskunnallisen vaikuttamisen instituutioksi, tulisi äänestämisen vastapainoksi kehitellä siis uusia osallistumis- ja vaikuttamismalleja tai turvautua sellaisiin tapoihin, jotka on käytännössä todettu toimiviksi, mutta jostain syystä niiden käyttöä ei ole yleistynyt. Vaihtoehtoisia osallistumismuotoja on ollut käytössä Suomen kunnissa ja ainakin ARTTU-kuntalaiskyselyn tulosten mukaan vuonna 2011 jopa 8/10 kyselyyn vastanneista suomalaisista kertoi käyttäneensä vähintään yhtä suoraa osallistumis- tai vaikuttamistapaa. Eniten oli osallistuttu vastaamalla erilaisiin kyselyihin, ottamalla osaa vanhempainiltoihin ja talkoisiin sekä suurin yhteydenotoin viranhaltijoihin tai luottamushenkilöihin. Vähiten oli tehty kuntalaisaloitteita, valituksia tai oikaisuvaatimuksia sekä osallistuttu suoraan puolue toimintaan. Vaikka kuntalaiset olivat tutkimuksen mukaan olleet suhteellisen aktiivisia osallistumisessaan, vain vajaa puolet kyselyyn vastanneista piti näitä edellä mainittuja tapoja hyvinä keinoina vaikuttaa. Vaikuttavuuteen uskoivat enemmän ne, jotka olivat käyttäneet jotain osallisuuden tapaa. (Pekola-Sjöblom 2013a, 37, 42.) Erilaisia suoria osallistumismuotoja oli käytetty eniten pienissä eli alle 5 000 asukkaan kunnissa ja vähiten

suurimmissa eli niissä kunnissa, joissa asui yli 100 000 asukasta. Jos verrataan vuoden 2008 ja 2011 kuntalaiskyselyiden tuloksia toisiinsa, tuloksista voidaan todeta, että myös suorien osallistumis- ja vaikuttamistapojen käyttö oli kasvanut eniten pienissä ja vähentynyt suurissa kunnissa. (Pekola-Sjöblom 2014, 183–184.)

Yhteiskunnallinen osallistuminen tulee siis taata ja siihen tulee antaa mahdollisuuksia myös vaalien väliaikoina. Tällä tavalla ”kansalaiset saadaan aktiivisiksi, kiinnostuneiksi ja tietoisiksi yhteiskunnallisista asioista, mikä lisää heidän luottamustaan yhteiskunnan instituutioihin ja saa heidät asettumaan myös ehdokkaaksi ja äänestämään vaaleissa”. (Mutanen 2004, 148.) Suoran osallistumisen keinoja pohdittaessa täytyy huomioida, että kuitenkin suuri osa ihmisistä haluaa käyttää aikaansa ihan muuhun kuin politiikkaan, ja tällöin vaarana on yhä vallan keskittyminen aktiivisille kansalaisille, joten tätäkin asiaa tulisi pohtia kunnolla, kun suunnitellaan suoran osallistumisen kehittämistä (Bengtsson & Grönlund 2005, 153).

6.3.1 Kuntalaisaloitteet

Kansalais- tai kuntalaisaloitteen tekeminen on merkittävä suoran osallistumisen muoto, jonka avulla voidaan ilmaista oma mielipide johonkin asiaan. ”Kyse on eräänlaisesta väliintulosta tilanteessa, jossa kansa haluaa itse vaikuttaa suoraan päätöksenteon sisältöön.”(Mutanen 2004, 27.) Kunnan asukkaat tai asukasryhmät voivat siis laatia kirjallisen kuntalaisaloitteen. Jos kuntalaisaloitteen on tehnyt vähintään kaksi prosenttia kunnan äänioikeutetuista, sitä tulee käsitellä kunnanvaltuustossa kuuden kuukauden kuluessa aloitteen laatimisesta. Kuntalaisaloitteiden käsittely vaihtelee kunnittain suuresti, sillä kaikki kunnat eivät jostain syystä kirjaa kuntalaisten ehdotuksia virallisiksi aloitteiksi. Osa kuntalaisaloitteista on voinut myös tulla osaksi päätöksentekoa valtuustaloitteena, jos kuntalainen on ottanut yhteyttä valtuutettuun ehdotuksensa läpiviemiseksi. Kuntalaisaloite ei ole ollut jostain syystä kovinkaan suosittu vaikuttamismuoto, sillä tutkimuksissa vain noin 3-4 prosenttia vastaajista oli ilmoittanut tehneensä joskus kuntalaisaloitteen. Kuntaliiton tekemien tarkemmin määrittämättömien kartoitusten mukaan kuntalaisaloitteita on maassamme tehty edellisellä valtuustokaudella eli vuosina 2009–2012 keskimäärin kahdeksan kappaletta kuntaa kohden vuodessa. Aloitteita on lisäksi tehty keskimäärin enemmän suuremmissa kunnissa. (Pikkala ym. 2013, 132; Pekola-Sjöblom 2013b, 57–58.)

6.3.2 Kansalaisraadit ja -foorumit

Maija Karjalaisen (2012, 12–23) mukaan kansalaisfoorumilla tarkoitetaan sellaista keskustelua, johon osallistuu vapaaehtoisia tai foorumiin erikseen valittuja kansalaisia siten, että osallistujat edustavat kattavasti tarkasteltavaan asiakysymykseen nähden erilaisia näkemyksiä ja mielipiteitä. Foorumit poikkeavat aina

toisistaan käsiteltävän aiheen mukaan ja yleensä niitä järjestetään vain kerran aihetta kohden. Erilaisia malleja kansalaisfoorumien järjestämiseksi ovat esimerkiksi deliberatiivinen mielipidetutkimus, kansalaisraati tai 2000-luvun kaupunkikokous. Keskustelut pyritään pitämään foorumeissa siten tasa-arvoisina, että kaikkien mielipiteet otetaan huomioon. Lisäksi käsiteltävistä kysymyksistä pyritään tarjoamaan riittävästi kantaa ottamatonta taustatietoa, ja keskustelua valvotaan lisäksi puolueettomasti. Aloite foorumin järjestämiseksi tulee tavallisesti päätöksentekijäpuolelta. Karjalainen näkee kansalaisfoorumien keskeisenä hyötynä sen, että niihin osallistuvien kansalaisten tiedot lisääntyä foorumissa käsiteltävänä olevasta aihepiiristä ja lisäksi heidän osallisuutensa mahdollisesti vahvistuu uudenlaisen osallistumisen myötä. Myös syrjäytyneempiä kansalaisia voidaan foorumeiden avulla saada houkuteltua mukaan päätöksentekoon. Lisäksi demokratian legitimitetin oletetaan vahvistuvan ja kansalaismielipiteiden laadun paranevan laadukkaamman kansalaiskeskustelun tuloksena. Jopa julkishallinnon tehokkuuden uskotaan paranevan joissain tapauksissa, jos foorumikäsitteilyn vuoksi välttyään päätöksentekoon tyytymättömien valituksilta. Kansalaisfoorumeita käytetään useimmiten joko päätöksenteon tukena suositusten esittämiseen tai joskus niillä voi olla jopa aitoa päätösvaltaa jonkin tietyn asiakysymyksen suhteen.

Harri Raisio ja Pirkko Vartiainen (2011, 36) ovat tutkimuksessaan perehtyneet perinteisen kansalaisvaikuttamisen sijaan kehitettyihin kansalaisraateihin kansalais- ja kuntalaisosallistumisen muotona. He perustelevat tutkimuskohteensa valintaa sillä, että kansalaisraadit ovat kansainvälisesti erittäin käytetty deliberatiivisen demokratian muoto, ja täten heillä on käytössään paljon empiiristä aineistoa kansalaisraatien toimivuudesta. Heidän mukaansa kansalaisraatien käyttäminen näyttäisi olevan tehokas keino analysoida erilaisia ja usein monimutkaisiakin ongelmia luovasti. Raision ja Vartiaisen mielestä kansalaisraadit voisivat olla hyvä vaihtoehto suomalaisen yhteiskunnan käyttöön, sillä niiden toteuttaminen on suhteellisen edullista ja helppoa. Kirjoittajien mielestä kansalaisraatien avulla voidaan päästä ”illuusion aidosta vaikuttamisesta”, jos raadin toteuttamiseksi nähdään vaivaa eli se toteutetaan laadukkaasti ja tavoitteet huomioiden, ja jos raadin tuottamat tulokset otetaan oikeasti mukaan osaksi poliittista päätöksentekoa.

6.3.3 Lähi- ja käyttäjädemokratia

Osallistuminen voidaan määritellä käyttäjädemokratiaksi, kun ”palvelujen käyttäjille on delegoitu päätösvaltaa omista palveluistaan” ja kun tällöin käyttäjät osallistuvat itse käyttämiensä palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen (Jäppinen 2013, 63). Lähidemokratiassa taas on kyse siitä, että etenkin kuntaliitostilanteissa päätös- ja vaikutusvaltaa on haluttu säilyttää mahdollisimman lähellä kuntalaisia (Pihlaja & Sundberg 2012, 119).

Kun kunta- ja palvelurakenteita on uudistettu, lähi- ja käyttäjädemokratia ovat jääneet suhteellisen vähäiselle huomiolle. Käyttäjädemokratian keinoja hyödyntämällä erilaiset mielipiteet ja tarpeet pystyttäisiin ottamaan kunnan toiminnassa huomioon tasa-arvoisemmin ja laaja-alaisemmin sekä palvelujen kohdentaminen oikeisiin tarpeisiin voisi onnistua paremmin. Osallistamalla kuntalaisia oman alueensa sekä käyttämiensä palvelujen kehittämiseen, heidän kiinnostuksensa kunnan toimintaan yleisesti ja siellä tehtäviin päätöksiin voisi samalla myös kasvaa. (Jäntti & Majoinen 2009, 141.) Myös Evert Vedung ja Magnus Dahlberg (2013, 17, 36–37) ovat ehdottaneet käyttäjäosallistumisen lisäämistä olemassa olevan edustuksellisen demokratian täydentämiseksi. Suoran käyttäjädemokratian ei tulisi heidän mielestään korvata täysin edustuksellista demokratiaa, sillä kansan valitsemien edustajien olisi edelleen hyvä päättää suurista hallinnon linjoista ja painotuksista sekä täten käyttää päätösvaltaa kansalaisten puolesta kaikkein suurimmissa periaatteellisissa kysymyksissä. Myös Ruotsissa on aikoinaan 2000-luvun alussa puhuttu osallistujademokratiasta ja sen kehittämisestä. Silloin siellä esitettiin, että jokaiselle kansalaiselle tulisi antaa deliberatiivisen demokratian hengessä paremmat mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa, myös palvelujen käyttäjän roolissa. (SOU 2000:1, 57, 243).

Käyttäjädemokratian puolesta voidaan puhua myös muilla kuin jo edellä mainituilla perusteilla. Vedung ja Dahlberg (2013, 50–53) esittävät erilaisia argumentteja käyttäjäorientaation puolesta. Ensinnäkin palvelujenkäyttäjiä voitaisiin voimaannuttaa käyttäjädemokratian keinoin suhteessa päätöksentekijöihin eli käyttäjät kokisivat tällöin, että voivat vaikuttaa asioihin enemmän. Myös toimintaa ja kustannuksia olisi mahdollista ohjata toisin ja tehokkaammin, jos käyttäjien toiveet otettaisiin huomioon paremmin päätöksiä tehtäessä. Lisäksi päätöksistä olisi mahdollista saada käyttäjien silmissä hyväksyttävämpiä, jos heidät osallistettaisiin mukaan päätöksentekoon eli päätösten legitimitettiin mahdollisesti kasvaksi. Kansalaisyhteiskäytännön näkökulmasta käyttäjät taas voisivat oppia hyödyllisiä taitoja päästessään päättämään asioista, ja näiden taitojen avulla käyttäjistä kasvaksi niin sanotusti parempia yhteiskunnan jäseniä.

Suomessa kansalaisia on otettu mukaan palveluiden kehittäjiksi 2000-luvulta lähtien, josta lähtien tämä tavoite on näkynyt hallitusohjelmissa sekä vuonna 2008 laaditussa innovaatiostrategiassa. Nykyisin osallistumista pyritään turvamaan myös niin sanotun palvelumuotoilun avulla eli palveluja suunnitellaan yhdessä niiden käyttäjien kanssa erilaisia menetelmiä hyväksikäyttäen. Käyttäjätietoa voidaan hyödyntää suunnitteluprosessin eri vaiheissa, ja esimerkiksi jo palvelun ideointivaiheessa tulisi hankkia tietoa käyttäjien elinympäristöissä. Suunnittelun yhteydessä aiemmin kerättyä tietoa analysoidaan ongelmien tai uusien, ennestään tunnistamattomien tarpeiden löytämiseksi, jonka jälkeen on mahdollista luoda uusia palvelumalleja. Yhteissuunnittelua ja -testausta voidaan tehdä yhdessä kuntalaisten kanssa myös erilaisissa työpajoissa. Kun palvelua aletaan toteuttaa, määritellään testausten perusteella toimivimmiksi todetut mallit lopullisiksi palveluiksi tai tuotteiksi. Palvelumuotoilua voitaisiin ottaa siis kunnissa laajemmin käyttöön, sillä

sen avulla kunnat voisivat uudistaa palvelutuotantoaan ja luoda itselleen jopa uudenlaista kilpailukykyä. Lisäksi palvelumuotoilu voisi auttaa hahmottamaan jo etukäteen kuntalaisten tulevaisuuden tarpeita. (Jäppinen 2013, 64, 68.)

Lähidemokratiaa on toteutettu Suomessa lähinnä erilaisten alueellisten toimielinten kautta. Näiden avulla on ollut mahdollista tuoda uusia näkökulmia kunnalliseen päätöksentekoon ja hallintoon suurienkin kuntien eri alueilta, sillä kuntien toimintakulttuurit ja palvelutarpeet saattavat olla hyvinkin erilaisia sen alueista riippuen. Alueellisten toimielinten tehtävänä on ollut lisätä vuorovaikutusta kunnan ja sen asukkaiden välillä, osallistua monenlaiseen alueelliseen suunnitteluun yhdessä kunnan virkamiesten kanssa, toimia alueensa kehittämiseksi itsenäisesti tai yhdessä kunnan kanssa sekä osallistua palvelujen järjestämiseen alueella. Vuonna 2012 toteutetun selvityksen mukaan asukkaiden todelliset vaikutusmahdollisuudet päätöksentekoon näiden toimielinten kautta olivat kuitenkin olleet heikkoja, ja elinten kytkemisessä osaksi virallista päätöksentekoa oli ollut paljon puutteita. Toiminta oli ollut myös huonosti tunnettua ja hyödynnettyä. Selvityksestä käy ilmi, että vain noin 10 prosentilla näistä toimielimistä oli siis ollut todellista päätösvaltaa ja suurin osa toimielimistä oli toiminut vain pelkinä keskustelufoorumeina kunnan virallisen organisaation kanssa. (Pihlaja & Sandberg 2012, 9, 21.)

Jotta alueellisten toimielinten toiminta olisi niiden tarkoituksiperiini nähden kannattavaa, tulisi kuntien siis olla oikeasti mukana niiden toiminnassa. Toimielimissä käytävien keskustelujen pitäisi olla avoimia ja tasapuolisia, ja kuntien tulisi ottaa koko kuntaorganisaation kannalta pieniltäkin tuntuvat alueellisten toimielinten aloitteet tosissaan, sillä vain siten saataisiin rakennettua aitoa luottamusta ja yhteistyötä. Jotta toiminta alueellisissa toimielimissä olisi edes millään tasolla järkevää, tulisi niillä olla lisäksi käytössään riittävästi resursseja toimintansa tueksi, esimerkiksi henkilökuntaa valmistelemaan toimielimissä käsiteltäviä asioita ja kutsumassa osallistujia kokouksiin. Myös kokouspalkkioista ja matkakulukorvauksista aiheutuu kustannuksia, jotka pitäisi ottaa huomioon toimintoja järjestettäessä. Toimielinten jäseniä olisi myös tarkoituksenmukaista kouluttaa osallistumaan eli osallistujille tulisi olla tarjolla riittävästi tietoa esimerkiksi päätöksenteon kohteena olevista asioista sekä yhteistyön periaatteista ja käytännöistä. (Pihlaja & Sundberg 2012, 115–116, 128.)

Ritva Pihlaja ja Siv Sundberg (2012, 125–126) ovat lisäksi esittäneet selvityksessään mielenkiintoisen näkökulman siitä, että voitaisiinko kunnissa alueellisiin toimielimiin panostamisen sijaan keskittyäkin yhteistyöhön muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa? Kunnissa kun toimii valmiiksi jo paljon vapaaehtoiseen osallistumiseen perustuvia järjestöjä ja yhdistyksiä, joiden kanssa yhteistoiminnassa olisi mahdollista käydä samanlaista vuoropuhelua kuin alueellisten toimielintenkin kanssa. Järjestöt voisivat

ylläpitää erilaista osallisuutta luovaa toimintaa erilaisille kohderyhmille ilman julkisen vallan varsinaista ohjausta, mutta kuitenkin sen turvaaman rahoituksen turvin. Kirjoittajat toteavat, että ”Suomessa tarvitaan avointa yhteiskunnallista keskustelua ja päätöksiä siitä, miten päätösvaltaa ja vastuuta paikalliselle tasolle hajauttamalla voidaan vahvistaa paikallisia yhteisöjä ja kansalaisyhteiskuntaa, ja tätä kautta tukea paikallista demokratiaa.”

Hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaiksi (HE 268/2014, 74) on otettu kantaa sekä käyttäjädemokratian toteuttamiseen että kunnanosahallinnon järjestämiseen. Esityksessä käyttäjälähtöinen osallistuminen määriteltiin siten, että ”palvelujen käyttäjä voi toimia palvelujen ideoijana, suunnittelijana, testajana ja arvioijana prosessin eri vaiheissa”. Lisäksi siinä on todettu, että käyttäjälähtöisyys tulisi toimintatapana saada mukaan uuteen lakiin selvemmin, sillä käyttäjälähtöisesti toimimalla kuntalaiset voitaisiin itse saada ottamaan vastuuta hyvinvoinnistaan.

Kunnanosahallintoon on suhtauduttu puolestaan hivenen kriittisemmin samassa edellä mainitussa hallituksen esityksessä (HE 268/2014, 74–75), sillä esityksen mukaan tällainen hallintomalli saattaisi monimutkaistaa kunnan hallintoa ja päätöksentekoa, ja siinä mainitaan myös, että ”tällöin on vaarana, että kunnanosahallinto ratkaisee demokratian ja osallistumisen tosiasiallisia ongelmia vain näennäisesti”. Toisaalta esityksessä kuitenkin on suositeltu kunnanosahallinnon asettamisen mahdollisuutta siten, että kunta voisi omien paikallisten tarpeidensa mukaan päättää kyseisille toimielimille annettavista tehtävistä ja rooleista ja on todettu myöskin, että alueellisten toimielinten avulla on mahdollista säilyttää yhteys kunnan asukkaisiin, vahvistaa edustuksellista demokratiaa ja luoda alueen asukkaille vaikutusmahdollisuuksia oman alueensa palveluista päätettäessä.

Pihlaja ja Sundberg (2012, 157–159) ovat alueellista osallistumista ja vaikuttamista koskeneessa selvityksessään perehtyneet laajasti myös osallistuvan budjetoinnin teemaan, joka voitaisiin kytkeä osaksi lähi- ja käyttäjädemokratiaa. Kyseisellä käsitteellä kirjoittajat tarkoittavat menetelmää, ”jota käyttämällä kaupunginosan, asuinalueen tai kylän asukkaat voidaan ottaa mukaan yhteisten verovarojen käyttöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon”. Kuntalaiset voisivat siis osallistua alueensa palvelujen ja investointien suunnitteluun ja päätöksentekoon siten, että heillä olisi päätösvaltaa myös alueen kehittämiseen käytettävissä olevan budjetoidun rahasumman suhteen. Osallistuvaa budjetointia on käytetty maailmalla laajasti ja käytötavat ovat vaihdelleet maan mukaan, mutta Suomessa ja muissa Pohjoismaissa käytännön kokemukset ovat olleet ainakin toistaiseksi melko harvassa. Osallistuvan budjetoinnin keskeiseksi hyödyiksi on tutkimuksissa ja käytännöissä tunnistettu parantunut vuorovaikutus kansalaisten ja viranomaisten välillä sekä lisääntynyt avoimuus poliittisessa päätöksenteossa ja viranomaisvalmistelussa.

Vaikka osallistuvan budjetin käytännöt ovat vaihdelleet huomattavastikin, Pihlajan ja Sundbergin (2012, 159) selvityksessä on tunnistettu piirteitä, jotka ovat olleet yhteisiä tämän menetelmän käytössä. Ensinnäkin kunta on jaettu alueisiin jo suunnitteluvaiheessa ja osallistuvaa budjetointia on toteutettu alueilla vuosittain jatkuvana, eikä yleensä siis ole ollut kyse yksittäisistä budjetointiprosesseista. Mahdollisiin rahoituskohteisiin on tutustuttu etukäteen ja budjetointiprosessit on suunniteltu huolellisesti sekä tiedottamiseen on panostettu. Asukkaat tai heidän valitsemansa edustajat ovat useimmiten äänestäneet niistä kohteista, jotka heidän mielestään ovat olleet rahoituksen tarpeessa, mutta kuitenkin niin, että valtuusto on hyväksynyt lopullisen budjetin. Alueet ovat seuranneet budjettien toteuttamista ja niille on raportoitu erikseen jokaisesta budjettivuodesta. Viranomaisten ja asukkaiden välillä käydyt keskustelut ovat siis olleet luonteeltaan deliberatiivisia eli kaikki niihin osallistuneet ovat saaneet esittää mielipiteensä tasapuolisesti ja vain keskusteluissa esitetyt argumentit ovat vaikuttaneet lopputuloksiin.

Osallistuvan budjetoinnin onnistumiseksi on tutkimuksissa lisäksi tunnistettu useita erilaisia tekijöitä. Ensinnäkin poliitikkojen on pitänyt olla mukana prosesseissa ja heidän kiinnostuksensa ja tahtonsa menetelmän käyttämisessä ovat olleet ratkaisevia. Toimintatavan on pitänyt olla säännöllisesti ja jatkuvasti käytössä, jotta kaikki ovat omaksuneet sen osaksi kunnallista päätöksentekoa. Lisäksi kunnilla on pitänyt olla taloudelliset mahdollisuudet tuoda asioita kuntalaisten päätettäväksi. Asukkaille ja prosessiin osallistujille on aina annettu palautetta heidän esittämiensä kohteiden saamasta rahoituksesta, sekä prosessi on pitänyt rakentaa sellaiseksi, että kuntalaisten vaikutusvalta siihen on koettu todelliseksi. Lisäksi onnistuneissa osallistuvan budjetoinnin hankkeissa, prosessit on suunniteltu ja toteutettu hyvin sekä niitä on arvioitu ja kehitetty jatkuvasti. (Pihlaja & Sundberg 2012, 160.) Hyvä esimerkki osallistuvan budjetoinnin käyttämisestä on Tampereen kaupungin Oma Tesoma -hanke, jossa osallistuvaa budjetointia on pilotoitu vuonna 2014 Tesomajärven puiston suunnittelun osalta. Alueen asukkaat, virkamiehet ja muut asiantuntijat suunnittelivat puiston toteuttamista yhteistyössä erilaisissa työpajoissa ja keskustelutilaisuuksissa uudistamiseen myönnetyn määrärahan turvin. Puiston uudistus toteutettiin vuonna 2015. (ks. Koivumäki 2015.)

7 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA AJATUKSIA TULEVAISUUDELLE

Tähän tutkimukseen lähdetessä huolena ja etukäteisoletuksena oli siis, että muutokset kuntien toimintaympäristössä ja erityisesti kuntauudistusten myötä kasvaneet kuntakoot ovat vaikuttaneet edustukselliseen demokratiaan ja erityisesti vaaliosallistumiseen negatiivisesti. Edellä tämä pystyttiinkin todistamaan tilastollisten menetelmien avulla, ja tutkimustulokseksi saatiin, että kunnan koko asukasluvulla mitattuna on vaikuttanut äänestyskäyttäytymiseen ainakin kaksissa edellisissä kuntavaaleissa siten, että mitä suuremmasta kunnasta on ollut kyse, sitä vähemmän ihmiset ovat äänestäneet vaaleissa. Lisäksi tässä tutkimuksessa on mallinnettu usean muuttujan tilanne, jossa muutkin kuntien rakenteelliset ja demografiset tekijät kuntakoon lisäksi vaikuttivat äänestämismiljöön taustalla kieltämättä kuitenkin sitä tosiasiaa, että jokainen äänestys on jokaiselle yksilölle aina subjektiivinen kokemus. Koska tutkimustulosten tulkinnan jälkeen oli selvää, että edustuksellisen demokratian keinona äänestäminen ei enää puhuttele kuntalaisia kuten ennen, oli tarpeen miettiä, miten edustuksellista demokratiaa pitäisi kehittää ja millaisia muita osallistumis- ja vaikuttamistapoja kansalaisille ja kuntalaisille voitaisiin tulevaisuuden kunnissa tarjota. Myös monet muut tutkijat ovat esittäneet samaisen huolen äänestysaktiivisuuden hiipumisesta Suomessa ja erityisesti nuorten ikäluokkien passiivisuudesta. Lisäksi ollaan oltu huolissaan myös tutkimustuloksista näkyvästä asiasta eli suurista kuntien välisistä eroista niiden äänestyskäyttäytymisessä. (ks. esim. Pikkala ym. 2013, 152.)

7.1 Edustuksellinen demokratia kriisissä?

Yleinen oletus tällä hetkellä on, että edustuksellinen demokratia on jonkinasteisessa ”kriisissä”, kun kansalaiset eivät enää äänestä yhtä innokkaasti yleisissä vaaleissa ja eivät täten ehkä ole yhtä kiinnittyneitä edustuksellisen demokratian instituutioihin kuin aikaisemmin. Tässä tutkimuksessa on paneuduttu erityisesti kunnallisen demokratian tilaan Suomessa, jonka nykytilaan ovat vaikuttaneet laajemminkin koko demokraattista järjestelmää ravistelleet suuren kokoluokan ilmiöt kuten talouden globalisaatio ja lisääntynyt ylikansallinen päätöksenteko. Kun päätöksiä tehdään ylikansallisissa instituutioissa, kansallisesti valitut päätöksentekijät eivät enää ole pystyneet vastaamaan päätöksistä samalla tavalla kuin ennen, ja tämän vuoksi ylikansallisten toimijoiden yksilöihin kohdistama päätösvalta on saattanut näyttäytyä epädemokraattisena. Joissain näissä maailmanlaajuisissa foorumeissa päätöksiä saatetaan tehdä kansalaisilta ”salassa” tai ainakaan päätöksenteko ei ole ollut yhtä avointa, mihin demokraattisissa järjestelmissä on totuttu. Joskus jopa kansallisilla parlamenteilla on ollut vaikeuksia vaikuttaa ylikansallisten elinten varsinaiseen päätöksentekoon, joten edellä kuvatuista olosuhteista johtuen kansalaisten on ollut lähes mahdotonta saada päätöksentekijöitä poliittiseen vastuuseen ylikansallisesti tehdyistä päätöksistä tai

kuten Maija Setälä (2003, 181) on todennut: "Yhteiskunnan kokonaisuhyvinvointi kärsii, mikäli poliittiset päätöksentekijät eristäytyvät demokraattisen valvonnan ulottumattomiin." (Setälä 2003, 9–10.)

Maija Setälä (2003, 178) on eritellyt yli 10 vuotta sitten julkaistussa teoksessaan myös muita syitä, jotka ovat hänen mukaansa saattaneet vaikuttaa edustuksellisen demokratian pohjan muuttumiseen ja nämä vaikutukset pätevät ainakin osittain vieläkin. Ensinnäkin demokratiaa on Setälän mukaan heikentänyt "liiallinen luottamus asiantuntijatietoon", sillä päätöksenteko vaati tuolloin ja vaatii edelleenkin entistä enemmän eri alojen erityistietoutta ja -osaamista. Tällöin uskomuksena on, että kansalaisten resurssit eivät riitä päätöksentekoon yhteisistä asioista tai etenkin tarkoin harkittujen mielipiteiden muodostamiseen niistä varsinkin, jos kyseessä on hieman monimutkaisempi asia. Siksi kansalaismielipide ei voi yksinään olla ohjaamassa julkista päätöksentekoa, vaan viranomaisten asiantuntijuuteen luotetaan ja sitä arvostetaan, ja asiantuntijoita kuulemalla voidaan taata parhaat päätökset. Lisäksi Setälä on ollut sitä mieltä, että tuomioistuinten suureksi kasvanut valta on osaltaan vaikuttanut demokratian ongelmiin varsinkin Yhdysvalloissa, jossa korkeimmat oikeudet valvovat lakien perustuslainmukaisuutta. Näin siksi, koska tuomioistuimet puuttuvat siellä jatkuvasti päätöksentekijöiden valintaan tai jopa itse päätöksentekoon.

Robert A. Dahl on ottanut 1990-luvun loppupuolen kirjoituksissaan esille samoja asioita kuin Maija Setälä demokratian toteutumisen ja toteuttamisen ongelmallisuuteen liittyen. Myös Dahl Setälän tavoin on nostanut globalisaation esille yhtenä demokratiaa vaarantavana tekijänä, sillä hänen mukaan kansainvälistyminen ja kulttuurinen monimuotoisuus ovat uhka demokraattiselle toiminnalle tai ainakin vaikeuttavat sen toteuttamista. Dahl on lisäksi ollut sitä mieltä, että kaikilla yksilöillä tulisi olla riittävät ja tehokkaat mahdollisuudet saada tietoa vaihtoehtoisista tavoista toimia ja niiden todennäköisistä seurauksista. Tällaisen demokratiakasvatuksen (ks. myös luku 6.2.3) toteuttaminen ei kuitenkaan ole helppoa, ja Dahl onkin todennut, että jos edellä mainittujen kaltaisia haasteita ei pystytä voittamaan, demokratian toteuttaminen pysyy hankalana myös tulevaisuudessa. (Dahl 1998, 181–188.)

Maija Setälä (2003, 181–182) on Dahlin tavoin huomannut, että kun kansalaisten vaikutusmahdollisuudet huononevat, heillä ei ole ehkä tämän jälkeen samanlaista tahtoa ja motiiveja harkittuihin mielipiteisiin kuin aikaisemmin. Huomioitavaa on myös se, että yksittäisen kansalaisen vaikutusmahdollisuudet koetaan usein minimaalisiksi suurien edustuksellisuuden perustuvien päätöksentekuelinten päätöksenteossa, ja siksi myöskään kansalaisilla ei ehkä ole motivaatiota uhrata resurssejaan poliittiseen osallistumiseen sekä sen pohjaksi tarvittavan informaation hankkimiseen. Tämä saattaa johtaa siihen, että samalla kun kansalaisten tietotaso ja harkintakyky alenevat, demokraattisten instituutioiden merkitys heikkenee kansalaisten silmissä ja kun edustuksellisen demokratian laatu puolestaan näiden myötä huononee, se edelleen madaltaa

kansalaisten poliittisen tiedon ja harkinnan tasoa. Tuloksena on siis loputon noidankehä, jonka pysäyttäminen vaatisi erillisiä toimenpiteitä ja uusia avauksia.

Setälä (2003, 181) on nähnyt edustuksellisen demokratian heikkenemisen osittain edellä mainittujen syiden lisäksi myös oikeudenmukaisuusongelmana, sillä poliittiset vaikutusmahdollisuudet eivät hänen mukaan jakaudu tasaisesti kansalaisten tietotaitojen heiketessä. Oikeudenmukaisuusongelmasta hän on johtanut myös legitiimisyysongelman eli kun edustuksellinen demokratia ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet heikkenevät, ”kansalaisista tulee vähitellen vain päätöksentekojärjestelmän hedelmistä nauttavia alamaisia”. Tällöin päätöksenteon legitiimiteetti tulee entistä enemmän riippuvaiseksi vain sen tuottamista päätöksistä eikä päätöksentekoon osallistumisen ehtojen oikeudenmukaisuudesta.

Näiden lähtökohtien vallitessa, yleisesti ottaen demokraattinen tilanne Suomessa on mielenkiintoinen, sillä vaikka äänestysaktiivisuus yleisissä vaaleissa on itsessään yhtenä demokratian mittarina laskenut maassamme enemmän kuin useimmissa muissa kehittyneiksi laskettavissa demokratioissa, Lauri Karvosen ja Heikki Paloheimon (2005, 291–292) mukaan suomalaiset arvostavat yhä demokratiaa hallitusmuotona, ja suurin osa kansalaisista pitää sitä parhaana hallintotapana. Tästä huolimatta kaikki eivät kuitenkaan ole pitäneet demokratiaa toimivana järjestelmänä, sillä eräänkin tutkimuksen mukaa 70 prosenttia haastatelluista ”oli vähintään melko tyytyväisiä demokratian toimivuuteen Suomessa”.

Myös Sami Borg on nähnyt edustuksellisen demokratian vaaliosallistumisen maassamme haasteellisuuden maassamme, sillä vaaliemme äänestysprosentit ovat olleet viime vuosina OECD-maiden alhaisimpia. Tämä on sinänsä mielenkiintoista, sillä demokratiovertailuissa Suomi on taas pärjännyt hyvin: täällä ei juurikaan ole korruptiota ja poliittinen järjestelmämme on avoin. Alhainen aktiivisuus vaaleissa ei kuitenkaan ole ollut maamme edustuksellisen demokratian ainut ongelma, vaan muiksi haasteiksi Borg on nimennyt esimerkiksi väestöryhmien ja sukupolvien erilaisen osallistumisen, osallistumisen ja vallan kasautumisen sekä vähiten osallistuvien väestöosien aktivoimisen. Lisäksi puolueiden mobilisointikyky on heikentynyt sen myötä, kun puolueiden jäsenmäärät ovat jatkuvasti laskeneet. Jostain syystä siis vaikka yleinen kiinnostus politiikkaa kohtaan ei olekaan laskenut, edustukselliseen demokratiaan osallistumisen taso on kuitenkin samalla huonontunut. Tämä on huolestuttavaa, sillä ”keskeisin yhteiskunnallinen vallankäyttö tapahtuu vaali- ja puoluedemokratian piirissä”. (Borg 2013a, 171–172.) Myös Karvonen ja Paloheimo (2005, 294) ovat todenneet, että niin kauan kuin demokratia Suomessa perustuu puolueiden kontrolloimaan edustuksellisuuteen, ja kun toimivia vaihtoehtoisia vaikuttamistapoja ei ole laajasti käytössä, tulee olla huolestunut edustuksellisen järjestelmän toimivuudesta ja ongelmista.

Nämä edellä luetellut, suuren kokoluokan ilmiöt ovat siis osaltaan olleet vaikuttamassa edustuksellisen demokratian tämän hetkiseen ”kriisiin” Suomessa ja muuallakin, ja siten vaikuttaneet samalla myös kunnallisen demokratian nykytilanteeseen. Siksi onkin perusteltua esittää huolensa edustuksellisuuden säilymisen puolesta, ja pohtia vielä niitä keinoja, joilla edustuksellisen demokratian tilaan voidaan vaikuttaa tulevaisuudessa.

7.2 Kuntien dynaaminen toimintaympäristö ja kunnallinen itsehallinto

Valtiovarainministeriön (2012, 189–194) asettama kunnallishallinnon rakennetyöryhmä on perustellut aikoinaan Jyrki Kataisen hallituksen kuntarakennemuutoksen tarvetta erityisesti väestökehitykseen ja talouteen painottuneilla kuntien toimintaympäristön muutoksiin liittyneillä syillä. Kunnalliseen itsehallintoon liittyen työryhmä lausui raportissaan, että ”ehdotetut kuntarakennemuutokset mahdollistavat yhteistoimintajärjestelyiden vähentämisen ja tätä kautta muutokset vahvistavat kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuutta”. Koska uusien kuntien tuli selvityksen mukaan pohjautua työssäkäynti- ja asiointialueisiin, työryhmän mielestä kyseessä oli tuolloin ”hallinnollisten rajojen sopeutus jo tapahtuneeseen kehitykseen, uudistuksella turvataan asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet koko sen laajemman toiminnallisen alueen päätöksentekoon, jossa he jo nyt asioivat ja käyvät töissä”. Kunnalliseen itsehallintoon ja demokratiaan liittyen työryhmän esityksen tavoitteena oli siis varmistaa, että uusissa kuntarakenteissa demokraattinen päätöksenteko pysyisi siten tarpeeksi lähellä kuntalaisia, ja että he pääsisivät vaikuttamaan uuden, suuremman alueen asioihin, jossa he mahdollisesti jo ennen uudistusta viettivät paljon aikaansa, ja jonka asiat ikään kuin koskivat heitä jo valmiiksi. Työryhmä katsoi esityksessään kuitenkin, ettei kuntia tulisi tehdä liian suuriksi asukasmäärältään tai pinta-alaltaan katsottuina. Joissain tapauksissa sen ehdottamat uudet kunnat olivat kuitenkin niin suuria, että niiden osalta esitettiin uusien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämistä sekä mahdollisesti myös edustuksellisen järjestelmän muokkaamista demokratian vahvistamiseksi. Kuntademokratian mahdollinen heikkeneminen asukasluvultaan suuremmissa kunnissa tiedostettiin siis jo tuolloin kuntauudistusta valmisteltaessa.

”Osallisuus on myös kiinnittymistä johonkin: lähiyhteisöön, kuntaan, yhteiskuntaan.” Tämän takia on tärkeää saada tietoa kuntalaisten samaistumisesta omaan kuntaan sekä muihin alueyhteisöihin. Kuntaidentiteetti ja paikallinen kulttuuri ovat tärkeitä asioita paikallisen elinvoiman kannalta, sillä elinvoimaa luovat nimenomaan paikallisesti alueen ihmiset ja heidän verkostonsa. Erityisen tärkeää olisikin saada erilaiset ihmiset toimimaan yhdessä ja antaa kaikkien äänille tilaa, jotta he kokisivat saavansa osallistua paikallisesti. (Majoinen 2014, 3.) Myös Marianne Pekola-Sjöblom (2011, 11) on ollut sitä mieltä, että kuntalaisuuden vahvistamista tulisi kehittää kaikissa kunnissa kuntalaislähtöisesti. Tämän toteuttaminen onnistuisi

parhaiten, jos asiakaslähtöisyyttä ja yhteisöllisiä toimintatapoja vahvistettaisiin esimerkiksi tuomalla suoria vaikuttamistapoja kuntalaisten käyttöön.

Kuntasamaistumisen yhteys kuntademokratiaan on jokseenkin tulkinnanvaraista. Monissa tutkimuksissa on todettu, että usein kuntalaisten yksilöominaisuudet sekä myös asumisaika kunnassa vaikuttavat kuntasamaistumiseen (ks. esim. Pekola-Sjöblom 2011, 64–65.), ja samaistuminen puolestaan on luultavasti yhteydessä kuntavaaleissa äänestämiseen siten, että mitä suurempaa yhteyttä kunnan asukas kotikuntaansa on tuntenut, sitä todennäköisemmin hän on äänestänyt kuntavaaleissa. Varsinkin kuntaliitosten myötä on pelätty oman kunnan ja sen symbolien sekä samalla eräänlaisen yhteenkuuluvaisuuden tunteen häviämistä. Vielä kuitenkin noin puolet kuntalaisista tunsivat yhteenkuuluvaisuutta omaan kuntaansa sekä vuoden 2008 että 2011 ARTTU-kyselyissä. (Pekola-Sjöblom 2011, 60–61; Pekola-Sjöblom 2014, 53.) Tuloksia tulkittaessa on tultu sellaiseen päätelmään, että kuntaliitosten myötä asukasluvulla mitattuna suurentuneet kunnat ovat saattaneet vaikuttaa laskeneisiin äänestämistrendeihin niin, että samaistuminen omaan kuntaan on samalla laskenut erityisesti liitoskuntien reuna-alueilla. Samaistumisesta on todettu lisäksi, että ”kuntaliitokset ovat selvästi haaste kuntakeskusten ulkopuolella ja reuna-alueilla asuvien kuntaidentiteetille, yhteenkuuluvaisuudelle uuteen kuntaan”. (Pekola-Sjöblom 2014, 59–60, 69.) Vaikka kotikuntaan on samaistuttu eniten kaikkein pienimmissä ja kaikkein suurimmissa kunnissa ARTTU-kyselytutkimusten mukaan, samaistuminen on silti ollut vähäisintä 5 001 – 10 000 asukkaan kunnissa. Tämän vuoksi kunnan asukasluvu ei olekaan ainakaan aiemmin ollut tilastollisesti merkittävä muuttuja suhteessa kuntasamaistumiseen. (Pekola-Sjöblom 2011, 68–72.) Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan paneuduta tämän tarkemmalla tasolla kuntasamaistumiseen, koska käytössä ei ole uudempaa tietoa samaistumiseen liittyen. Oletuksena voitaneen kuitenkin todeta, että kuntasamaistumisella on luultavasti edelleen yhteyttä kuntavaaleissa äänestämiseen siten kuten jo edellä on todettu, että kuntaan enemmän samaistuneet ja sen jollain lailla omaksi tunteneet ovat äänestäneet myös kaksissa edellisissä kuntavaaleissa aktiivisemmin, ja sen vuoksi, kun kuntaliitoksia on solmittu paljon, kuntasamaistuminen on saattanut vähentyä.

Kuntarakenteiden uudistamisen lisäksi, myös kuntien keskenään tekemä yhteistyö haastaa kuntademokratiaa ja kunnallista itsehallintoa, sillä tällä hetkellä kunnallisessa palvelutuotannossa ja muussa kuntien toiminnassa erilaisia kuntien välisiä yhteistyörakenteita ja kuntayhtymiä saattaa olla tietyillä seuduilla jopa kymmeniä. Itse yhteistyö ei sinänsä ole tässä ongelma, ja sitä onkin perusteltu muun muassa tehokkuusnäkökulmilla, mutta suhteessa kuntademokratiaan ja kunnalliseen itsehallintoon tällainen yhteistyö voi näyttäytyä hankalana. Kuntademokratia ei samalla tavalla ulotu näihin yhteistyöelimiin eli kuntalaiset eivät itse valitse edustajiaan suoraan näihin instituutioihin, vaan sen tekevät heidän muihin kunnallisiin toimielimiin valitsemansa edustajat, ja siksi tällainen järjestely saattaa kaventaa demokratiaa kuntalaisten silmissä entisestään. (Valtiovarainministeriö 2014d, 12.)

7.3 Minne olet matkalla kuntademokratia? – Johtopäätöksiä

Muutokset ovat väistämättömiä, joten pitäisikö ne vain hyväksyä? Ensinnäkin tosiasia on se, että kuntien toimintaympäristö on pysyvästi muuttunut ja muuttuu edelleen jatkuvasti. Lisäksi kuntalaisten suhtautuminen osallistumiseen on muuttunut, sillä äänestäminen kuntavaaleissa ei enää kiinnosta kuten ennen. Toimintaympäristön muutokset esimerkiksi kuntakokojen suurennuttua ovat tämänkin tutkimuksen tulosten mukaan vaikuttaneet osallistumisen tasoon siten, että äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa on laskenut sitä mukaa kuin kuntien asukasluvut ovat kasvaneet, mutta tämä tekijä ei yksinään selitä osallistumistapojen muutoksia. Kolmas fakta on, että muutoksista huomataan yleensä ainakin ensin vain negatiiviset asiat, eikä ehkä ymmärretä, että muutoksia voitaisiin pitää uusina mahdollisuuksina ja toimintatapojen kehittämispisteinä. Kaikki lähtee siis tosiasioiden eli muutosten hyväksymisestä ja kaikki nämä edellä luetellut faktat pitäisi ottaa huomioon kunnissa, kun aletaan pohtia, mitä kunnallisen itsehallinnon takaamalle kuntademokratialle pitäisi tehdä lähitulevaisuudessa.

Edustuksellisesta demokratiasta ei voida eikä siitä pidäkään toimintatapana luopua, sillä se on kansanvallan ja kunnallisen itsehallinnon peruskivi. Kaikki kuntalaiset eivät halua, eivätkä edes pysty osallistumaan rajallisten resurssien maailmassa kunnalliseen päätöksentekoon, joten edustuksellisuus vastaa hyvin tähän haasteeseen, ja lisäksi monimutkaiset ja periaatteelliset asiat pitäisi käsitellä sellaisten instituutioiden toimesta, joilla on ollut aikaa ja tahtoa perehtyä asioihin. Uudenlaisessa, alati muuttuvassa toimintaympäristössä edustuksellisuutta pitäisi kuitenkin kehittää, sillä nykyinen järjestelmä ei enää toimi tarpeeksi hyvin. Jos 4 /10 jättää äänestämättä kuntavaaleissa säännöllisesti, voidaanko silloin puhua enää kuntademokratiasta?

Tässä tutkimuksessa ja erityisesti sen 6.luvussa on esitetty erilaisia keinoja edustuksellisuuden kehittämiseksi. Kaikenlaiset hankkeet ovat käyttökelpoisia ja hyviä lähtökohtia kehittämistoiminnalle, mutta niissä pitäisi lähtökohtaisesti panostaa enemmän konkretiaan ja hankkeen saavutusten hyödyntämiseen käytännössä. Lisäksi kuten Maija Setäläkin (2003, 177) on todennut, ”usein demokraattiset kokeilut ovat epäonnistuneet, koska kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin on suhtauduttu liian varovaisesti”. Siksi uudistuksiin ja kehittämiseen lähteminen vaativat päättäjiltä rohkeutta ja ennen kaikkea halua toiminnan kehittämiseen. Lähtökohtaisesti paras keino selvittää mitä tahansa demokratiaan liittyvää ongelmaa, olisi kysyä ratkaisua asiaan osallisilta eli tässä tapauksessa lähinnä niiltä, jotka eivät osallistu ja äänestä. Tarvittaisiin siis tarkempia tutkimuksia ja selvityksiä siitä, mitkä seikat vaikuttavat siihen, että osa kuntalaisista ei äänestä kuntavaaleissa, ja mitä asialle voitaisiin näiden passiivisten henkilöiden näkökulmasta tehdä. Kuntalaisten osallistaminen ja sitä kautta osallistuminen ovat kuitenkin ensiarvoisen tärkeitä asioita kuntademokratian ja kunnallisen itsehallinnon turvaamiseksi tulevaisuudessa. Mahdollisesti myös

kansalaisjärjestöjä ja luottamushenkilöitä voisi kuulla uudenlaisten osallistumiskeinojen löytämiseksi. Lisäksi esimerkiksi kunnallisten toimielinten jäsenjakaumaa voisi ehkä miettiä paremmin ”kansaa kuvaavaksi” eli kun usein puhutaan, että kunnanvaltuustoihin pitäisi esimerkiksi saada enemmän nuoria jäseniä, voitaisiinko heille tai muille vähemmistöryhmille kiintiöidä tulevaisuudessa valtuustopaikkoja? Tämä ei ole ehkä demokraattisin keino luoda demokratiaa, mutta voisi ainakin herättää kiinnostusta heikosti osallistuvien ryhmien keskuudessa ja saada heitä asettumaan ehdolle vaaleissa sekä samalla sitä kautta vaikuttaa myös äänestysaktiivisuuteen sitä nostavasti. Myös Sami Borg (2013a, 174–175) on ollut sitä mieltä, että kuntavaaleihin pitäisi saada ehdolle lisää erilaisia ehdokkaita esimerkiksi yleisesti heikosti osallistuvista asukasryhmistä tai muuten sellaisia persoonia, joihin kuntalaiset voisivat samaistua.

Kuntien tulisi toiminnassaan osoittaa enemmän avoimuutta, ja kunnan asioista tiedottaminen ajoissa, riittävästi ja ehdottoman selkeästi on siinä tärkeää. Uusi kuntalaki (410/2015) tuokin tähän toivottavasti muutoksia, ja tilanne paranee niissä kunnissa, joiden tiedottamisessa on ollut puutteita. Yleisestikin kuntalaisten olisi oltava tietoisia kunnan päätöksentekokulttuurista ja hahmotettava ne asiat, joista kunta saa itse tehdä päätöksiä itsehallintonsa nojalla (ks. esim. Kurikka 2009a, 30, 35). Läheskään kaikki kuntalaiset eivät ehkä ymmärrä, että suurimmat heidän elinoloihinsa vaikuttavat ratkaisut tehdään oman kunnan tasolla, ei eduskunnassa, eikä varsinkaan presidentti tee niitä. Tämän asian ymmärrettäväksi tekemisen kannalta olisi tärkeää panostaa kouluttamiseen ja kasvatukseen demokratia-asioissa, jotta kuntalaisten tiedot karttuisivat sekä heidän asenteitaan saataisiin tietojen lisääntymisen myötä muokattua. Tällöin kuntalaisia saataisiin ehkä jopa jälleen innostettua vaaliurnille. (Ks. luvut 6.2.3 ja 6.2.4.)

Äänestämisen ja äänestämättä jättämisen syyt ovat silti useimmiten subjektiivisia. Tietysti löytyy niitäkin, jotka eivät äänestä siksi, koska ”eivät muutkaan äänestä”, mutta subjektiivinen syy sekkin on muiden joukossa. Jotta äänestämisen ja kuntalaisvaikuttamisen taso saataisiin pidettyä edes nykyisenlaisena, tulisi kansalaiskasvatus aloittaa tarpeeksi ajoissa, jolloin lapsille ja nuorille voitaisiin jo varhaisessa vaiheessa kertoa, mihin he äänestämällä ja muuten yhteiskunnallisesti toimimalla pystyvät vaikuttamaan, ja että he ennen kaikkea pystyvät vaikuttamaan. (ks. luku 6.2.3 ja esim. Mutanen 2004, 142–143.) Näihin asioihin pitäisi palata säännöllisesti, jotta tulevien veronmaksajien mielenkiinto pysyisi yllä. Nykyisin on usein vallalla sellainen käsitys, ettei omilla teoilla tai tekemättä jättämisillä ole merkitystä kokonaisuuden kannalta. Mutta mitä jos kaikki ajattelisivat tällä tavalla? Koulutuksessa ja kasvatuksessa olisi tärkeää korostaa myös sitä, että kaikkien äänillä ja mielipiteillä on merkitystä. Myös niillä radikaaleimmilla, sillä ne voisivat antaa perspektiiviä ja ajateltavaa moniin itsestäänselvyyksinä pidettyihin asioihin. Erityisesti vaalien lähestyessä median tulisi aktivoitua ja kirjoittaa laajasti, mutta puolueettomasti vaaliteemoista, mutta sen lisäksi myös demokratian peruskysymyksistä. Sanomalehdissä ja verkossa voitaisiin ottaa esille osallistumisen ja vaikuttamisen etuja ja hyötyjä, sillä ne ovat saattaneet unohtua ajan kuluessa. Kuten Sami Borg (2013a, 174) toteaa: ”Mielekkään

osallistumisen tueksi tarvitaan riittävää ja osuvaa tiedonsaantia sekä tuntua siitä, että valitsija voi todella kokea vaikuttavansa asioiden kulkuun.”

Kannattaisiko sitten kliseisesti ilmaista keppi tai porkkana? Suomessa ei ole äänestyspakkoa, ja sitä tuskin ollaan tänne säätämässä myöskään tulevaisuudessa. Yksilöille taataan siis valinnanvapaus, eli tällöin kenenkään ei ole pakko äänestää. (ks. esim. Borg 2008, 74–76) Myöskään äänestäjien palkitseminen ei kuulu tavallisiin toimintatapoihin demokraattisissa yhteiskunnissa, sillä lahjonta on ehdottoman tuomittavaa. Mutta voisihan äänestäjät huomioida jotenkin? Esimerkiksi yliopistovaaleissa äänestäjille on joskus tarjottu kahvit.

Sähköinen äänestäminen on ehdottomasti tulevaisuutta. Netin kautta äänestäminen voisi nostaa äänestysprosentteja ainakin nuorempien ikäluokkien osalta, sillä netissä operointi ja asioiden hoitaminen sähköisten välineiden kautta on arkipäiväistynyt. (ks. esim. Borg 2013a, 175.) Tätä vaihtoehtoa tulisikin pohtia vielä lisää, ja kun tätä myös on tutkittu ihan oikeusministeriön (2015) taholla, selvitystulokset tulisi ottaa käyttöön ja käynnistää edes siinä mainitut sähköisen äänestämisen kokeilut. Myös kunnallisen kansanäänestyksen instituution muuttaminen siten, että kansanäänestys olisi mahdollista järjestää muun vaalin kanssa samaan aikaan, olisi ilman muuta tervetullut uudistus (ks. esim. Pikkala ym. 2013, 152). Kannattaisi myös ehkä miettiä vaihtoehtoa, jossa kunnallisen kansanäänestyksen tulos olisikin kuntaa ja sen valtuustoa automaattisesti sitova. Tosin siinä tapauksessa esivalmisteluun ja kuntalaisten valistamiseen pitäisi käyttää paljon nykyistä enemmän resursseja, jotta kuntalaiset pystyisivät tekemään järkeviä ratkaisuja näissä kansanäänestyksissä. Toisaalta taas Britanniassa juuri käyty Brexit-äänestys tuskin houkuttelee lisäämään kansanäänestysten sitovuutta ainakaan lähivuosina.

Kuten luvussa kuusi esitettiin, edustuksellista demokratiaa täydentämään tarvitaan myös muunlaista, osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teorioiden mukaista suoraa osallistumista ja vaikuttamista. Luvussa annetaan hyviä esimerkkejä meillä ja muualla hyviksi koetuista käytännöistä, joita voitaisiin itsessään vielä kehittää ja hyödyntää enemmän kunnissa, mutta myös tällaisen osallistumisen kehittämisessä olennaista on kysyä itse asianosaisilta eli kuntalaisilta, millaisin keinoin heidät saataisiin mukaan vaikuttamaan ja osallistumaan aidosti. Osallistuminen itsessään ruokkii osallisuuden tunteita ja kasvattaa kuntalaisten kompetenssia, joten jos kuntalaiset saataisiin mukaan suoran demokratian keinoin yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen, niin olisi mahdollista, että kiinnostus edustuksellisen demokratian kautta vaikuttamiseen paranisi samalla. (ks. esim. Vedung & Dahlberg 2013, 50–53.)

Kuntalaisaloitteen pystyy nykyisin tekemään kunnan itse tarjoamien kanavien lisäksi valtakunnallisen palvelimen avulla internetissä (ks. Oikeusministeriö 2016b), joten aloitteen tekemisen ei pitäisi olla vaikeaa. Silti kuntalaisaloitteita tehdään yllättävän vähän, vaikka tällä tavalla kuntalaisten olisi mahdollista saada asioita virkamiesten ja luottamushenkilöiden käsiteltäväksi. Ymmärrettävästi aloitteilla on työllistävä vaikutus kunnissa, sillä kaikki asialliset aloitteet tulee huomioida ja niihin pitää vastata. Kunnissa ei siis ehkä tämän takia varmaankaan hihkuta innosta kuntalaisaloitejärjestelmän kehittämisen puolesta, mutta aloitteiden avulla olisi mahdollista saada erilaisia kunnassa esiintyviä epäkohtia laajemmin päättäjien tietoon sekä samalla myös kehitysideoita niiden hoitamiseksi. Yhtenä suoran demokratian keinona kuntalaisaloite olisi erittäin kehityskelpoinen tapa vaikuttaa, ja kunnissa tai miksei jopa valtakunnan tasolla tulisikin miettiä, miten kuntalaisia saataisiin aktivoitua aloitteellisemmiksi. (ks. luku 6.3.1.)

Yksi kehittämiskohde suorassa osallistumisessa on edelleen käyttäjädemokratia (ks. luku 6.3.3), joka käsitteenä on hienosti määritelty monissa virallisissa asiakirjoissa, mutta miten tätä on hoidettu käytännössä kunnissa? Osallistuminen on tietysti vapaaehtoista, mutta palvelujen käyttäjiä voitaisiin houkuttaa osallistumaan valitsemalla heitä erilaisen käyttäjäosallistumisen piiriin jonkinlaisella satunnaisotannalla ja kutsumalla nämä valitut kuntalaiset henkilökohtaisesti mukaan. Esimerkiksi tietyn terveyskeskuksen käyttäjistä voitaisiin kutsua etukäteen päätetty määrä ihmisiä osallistumaan terveyskeskuksen kehittämiseen siten, että lopullinen osallistujakunta kuvaisi kyseisen terveyskeskuksen kävijöitä mahdollisimman hyvin. Näin olisi mahdollista saada vaihtuvuutta osallistujien joukkoon ja pystyttäisiin ehkä aktivoimaan myös sellaisia kuntalaisia, jotka eivät yleensä osallistu kyseiseen toimintaan. Osallistuminen perustuisi deliberatiivisen demokratian (ks. luku 3.2) periaatteisiin eli osallistujien tasapuolisuus ja tasa-arvoinen mielipiteiden ilmaisu taattaisiin keskusteluissa ja tavoitteena olisi päästä yhteisymmärrykseen kohteen kehittämisestä. Tällaisessa käyttäjäosallistumisessa olisi mahdollista hyödyntää lisäksi esimerkiksi osallistuvaa budjetointia (ks. luku 6.3.3), jos se nähtäisiin tarkoituksenmukaisena keinona.

Lähidemokratia (ks. luku 6.3.3) on yksi kuntademokratian osa-alue, jonka mukaisilla alueellisilla toimielimillä olisi ehdottomasti potentiaalia kehittyä suuremman kuntalaisjoukon foorumeiksi ja tämän tyyppisen demokratian kehittämiseen panostamalla olisi mahdollista saada kuntalaiset kiinnostumaan alueensa ja kuntansa asioista laajemminkin. Joissakin kunnissa on olemassa alueellisia tai jopa ylikunnallisia vaikuttamistoimielimiä, mutta kuten Pikkala ym. (2013, 152) toteavat ”alueellisen vaikuttamisen ja lähidemokratian toimintamalleissa on parantamisen varaa”. Nykyisellään monet alueelliset toimielimet ovat olleet lähinnä vain keskustelufoorumeita kuntalaisten ja päätöksentekijöiden välillä, jolloin niiden päätös- ja toimivalta on jäänyt hyvin mitättömäksi (Pihlaja & Sundberg 2012, 21). Lähidemokratiaa voitaisiin kehittää käyttäjädemokratian suuntaan siten, että kun käyttäjädemokratiassa kootaan joukko ihmisiä kehittämään tiettyä palvelua, lähidemokratian osalta voitaisiin keskittyä esimerkiksi tietyn kaupunginosan kehittämiseen

perustamalla sellaisia aluelautakuntia, joille annettaisiin enemmän vastuuta ja valtaa alueen kokonaiskehittämisen suhteen. Myös näihin lautakuntiin voitaisiin valita jäsenet samalla tapaa kuin edellä ehdotettiin käyttäjäosallistumisen yhteydessä, sillä kuten Maija Karjalainenkin (2012, 49) on todennut, usein tällaisten uusien toimielimien perustaminen ei tuo uusia vaikutusmahdollisuuksia epäaktiivisemmille kuntalaisille, vaan lisää sitä vastoin jo ennestään aktiivisten kansalaisten osallistumiskeinoja.

Osallistumisen edistämisessä ja kehittämisessä tulisi olla taustalla aito huoli siitä, etteivät kuntalaiset osallistu riittävästi elinympäristönsä ja palveluidensa kehittämiseen. Pihlaja ja Sundberg (2012, 163) esimerkiksi ovat nostaneet esille näkökohdan, jonka mukaan päättäjät olisivatkin ensisijaisesti kiinnostuneita hallinnon legitimiteetin turvaamisesta uusien osallistumismuotojen avulla, eivätkä siis kuntalaisten osallistumattomuudesta ja kansanvallan turvaamisesta. Tämän ei tulisi kuitenkaan missään nimessä olla lähtökohta kunnallisen osallistumisen ja vaikuttamisen parantamisessa, vaan kaiken tulisi perustua kunnallisen itsehallinnon ja kansanvaltaisuuden periaatteisiin, jotta uusista vaikuttamistavoista ei tulisi vain näennäisiä, vaan sitä vastoin aidosti vaikuttavia.

Kaiken kaikkiaan lähitulevaisuuden suurin haaste myös kuntademokratialle on tuleva sote- ja maakuntauudistus, sillä sen myötä suuri osa kunnille perinteisesti kuuluneista tehtävistä siirtyy uusien maakuntien vastuulle. Uudistuksen onnistumiseksi ja demokratian säilyttämiseksi prosessissa, avainasemassa on jälleen kerran tiedottaminen ja avoin toiminta. Uudistuksen vaiheista ja sen etenemisestä täytyy olla oikeanlaista tietoa oikeaan aikaan saatavilla, ja tulevien maakuntien osalta demokratia-asiat ja sitä kautta kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet tulee miettiä tarkasti. Myös kunnille jää vastuuta tässä uudistuksessa, sillä niiden pitää pystyä vakuuttamaan kuntalaiset siitä, että heidän osallistumisensa kunnan toimintaan on edelleen kannattavaa ja toivottavaa uudistuksista ja kunnan vastuulla olevan toiminnan vähenemisestä huolimatta. Tärkeää olisi myös kuntien hallinnossa sekä virkamies- että luottamushenkilötasolla, tiedostaa kuntalain veloitteet asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen takaamisessa. Liian usein nimittäin kuntalaiset nähdään päätöksenteossa enemmän taakkana kuin mahdollisuutena. Osallistumiseen pitäisi myös kannustaa laaja-alaisesti, jotta hiljaisempienkin ääni saataisiin kuuluviin. Aika näyttää, miten edustuksellisuus järjestetään maakunnissa ja säilyykö kansalaisten kiinnostus vielä maakuntatason päättäjien valintaan kunta-, valtakunnan ja EU-tason lisäksi. Jos vaaleja on liikaa, kansalaisia ei ehkä saada kannustettua urnille joka kerta, joten ainakin vaalipäivien yhdistämistä olisi syytä pohtia, ettei vaaleja järjestettäisi liian usein. Jos sote-uudistus hoidetaan huonosti, se ei voi olla vaikuttamatta myös kunnissa ja myös samalla kuntalaisten haluun osallistua ja vaikuttaa.

Edellä on esitetty kootusti muutamia kehittämisideoita kunnan tasolla tapahtuvaan osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Edustuksellista demokratiaa tulisi siis edelleen kehittää kunnissa sellaisenaan erityisesti kasvatuksen ja koulutuksen kautta, mutta etsiä samalla myös uusia aktivointikeinoja kansalaisten innostamiseksi vaaliuurnille. Erityisen tärkeää on kuitenkin uusien suoran demokratian mahdollisuuksien hyödyntäminen avoimuuden, osallistumisen, osallistamisen ja tasa-arvon eli deliberaation hengessä. Toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti, ja osa keinoista vanhenee sitä mukaa, kun uusia välineitä otetaan käyttöön, mutta tämä täytyy hyväksyä. Nykyinen globaali maailma ei ole staattinen paikka, mutta tärkeää on silti, että päätämme yhdessä asioista yhteisen hyvinvointimme parhaaksi. Siksi demokratia-asioihin pitää panostaa ja niitä pitää kehittää jatkuvasti viranomaisten, luottamushenkilöiden, järjestöjen ja kuntalaisten yhteistyönä. Tuleva sote- ja maakuntauudistus aiheuttaa varmasti kunnillekin haasteita osallistumisen suhteen, kun iso osa perinteisesti kunnan päätösvaltaan kuuluneista asioista siirtyy uusille maakunnille, ja ainakin aluksi kuntalaiset voivat olla hämillään siitä, mitä tehtäviä kunnille yleensä edes jää. Tiedottaminen, yhteensovitus ja tehtävienjako yhteistyössä ovat tässäkin työssä avainsanana ja demokratia-asioden valmistelu tulee tehdä huolella ennen maakuntahallintoon siirtymistä. ”Viime kädessä demokratiassa on kyse kansalaisten reiluista vaikutusmahdollisuuksista poliittisessa päätöksenteossa” (Maija Setälä 2003, 177).

LÄHTEET

- Airaksinen, Jenni, Nyholm, Inga & Haveri, Arto 2004. Seutuyhteistyön arki. Retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Seutukuntien tuki -hankkeen II väliraportti. Tampere: Tampere University Press.
- Arter, David 2006. Democracy in Scandinavia. Consensual, majoritarian or mixed? Manchester: Manchester University Press.
- Arzheimer, Kai & Evans, Jocelyn 2008. Editor's Introduction: The Evolving Study of Electoral Behavior, xix–xlvi. Teoksessa Arzheimer, Kai & Evans, Jocelyn (toim.) Electoral Behavior. Volume 1. Social-political models. London: Sage Publications.
- Barber, Benjamin 1984. Strong democracy. Participatory politics for a new age. Berkeley: University of California Press.
- Bengtsson, Åsa & Grönlund, Kimmo 2005. Muu poliittinen osallistuminen, 147–168. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.) Vaalit ja demokratia Suomessa. Porvoo: WSOY.
- Borg, Sami 2004a. Johdanto, 1–16. Teoksessa Borg, Sami (toim.). Mahdollisuuksien maa. Kartoitusta ja puheenvuoroja suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tutkimuksesta. Oikeusministeriön julkaisu 10/2004. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Borg, Sami 2004b. Kansalaisvaikuttamiseen liittyvät yliopistotutkimuksen alat ja aiheet, 49–94. Teoksessa Borg, Sami (toim.). Mahdollisuuksien maa. Kartoitusta ja puheenvuoroja suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tutkimuksesta. Oikeusministeriön julkaisu 10/2004. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Borg, Sami 2006. Osallistuminen vaali- ja puoluedemokratiaan, 51–70. Teoksessa Borg, Sami (toim.) Suomen demokratiaindikaattorit. Oikeusministeriön julkaisu 1/2006. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Borg, Sami 2008. Hiljaa hyvä tulee. Puheenvuoro äänestysprosentista ja vaaliaktiivisuudesta. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Borg, Sami 2013a. Demokratia ja sen seuraunta, 171–177. Teoksessa Borg, Sami (toim.) Demokratiaindikaattorit 2013. Selvityksiä ja ohjeita 52/2013. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Borg, Sami 2013b. Indikaattorikatsaukset, 17–94. Teoksessa Borg, Sami (toim.) Demokratiaindikaattorit 2013. Selvityksiä ja ohjeita 52/2013. Helsinki: Oikeusministeriö. POISTA JOS ET VIITTAA!!
- Dahl, Robert A. 1989. Democracy and its critics. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1998. On democracy. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 2006. On political equality. New Haven: Yale University Press.
- Dahlberg, Matz 2010. Local government in Sweden, 122–147. Teoksessa Moisio, Antti (toim.) Local public sector in transition: A Nordic perspective. Publications 56. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Dahlberg, Matz, Mörk, Eva & Ågren, Hanna Ågren 2009. On the Size of Political Jurisdictions: Preference Matching in Local Governments. <http://www2.nek.uu.se/StaffPages/Publ/P759.pdf>. Luettu 5.1.2014.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 66/1991.

http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910066/19910066_2. Luettu 28.7.2015.

Fjertorp, Jonas 2013. Managing Swedish municipal infrastructure. Solutions for changing conditions.

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyty/infra-hanke/tilaisuudet/Documents/Jonas%20Fjertorp,%20University%20of%20Lund.pdf>. Luettu 5.1.2014.

Grönlund, Kimmo 2006. Osallistuva demokratia, 71–91. Teoksessa Borg Sami (toim.) Suomen demokratiaindikaattorit. Julkaisu 2006:1. Helsinki: Oikeusministeriö.

Grönlund, Kimmo, Paloheimo, Heikki, Sundberg, Jan, Sänkiaho, Risto & Wass, Hanna 2005. Kiinnittyminen politiikkaan, 88–118. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.) Vaalit ja demokratia Suomessa. Porvoo: WSOY.

Grönlund, Kimmo, Paloheimo, Heikki & Wass, Hanna 2005. Äänestysosallistuminen, 119–146. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.) Vaalit ja demokratia Suomessa. Porvoo: WSOY.

Habermas, Jürgen 1996. Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: Polity Press.

Halme, Esa & Kuukasjärvi Lauri 2010. Uusi kunta vai kuntaliitos? – kuntalaisen itsehallinto. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissätiö.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari 2012. Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.

Haveri, Arto 2000. Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Haveri, Arto & Majoinen, Kaija 1997. Seudullisen yhteistyön johtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

HE 155/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060155>. Luettu 29.7.2015.

HE 77/2008. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kirkkolain 7 luvun 3§:n ja 8 luvun 3 §:n muuttamisesta.

<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2008/20080077>. Luettu 4.3.2016.

HE 268/2014. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140268.pdf>. Luettu 29.7.2015.

Heikkilä, Tarja 2010. Tilastollinen tutkimus. Helsinki: Edita.

Helander, Voitto 2006. Järjestödemokratian keskeiset mittarit, 92–114. Teoksessa Borg Sami (toim.) Suomen demokratiaindikaattorit. Julkaisu 2006:1. Helsinki: Oikeusministeriö.

Jackman, Robert W. & Miller, Ross A. 2008. Voter Turnout in the Industrial Democracies during the 1980s, 38–60. Teoksessa Arzheimer, Kai & Evans, Jocelyn (toim.) Electoral Behavior. Volume 3. Forecasting and electoral context. London: Sage Publications.

Jokivuori, Pertti & Hietala, Risto 2007. Määrällisiä tarinoita. Monimuuttujamenetelmien käyttö ja tulkinta. Helsinki: WSOY.

Jäntti, Anni & Majoinen, Kaija 2009. Kuntademokratian ja -johtamisen haasteet, 141–146. Teoksessa Jäntti, Anni & Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.) Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2005–2008. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Jäppinen, Tuula 2013. Luku 5. Käyttäjädemokratia, 63–68. Teoksessa Piipponen Sirkka-Liisa & Pekola-Sjöblom Marianne (toim.) Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2009–2012. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kansaneläkelaitos 2014. Tilastot aiheittain. <http://www.kela.fi/tilastot-aiheittain>. Luettu 12.1.2014.

Kansanvalta 2007 -toimikunta 2005. Edustuksellinen demokratia. Komiteamietintö 2005:1. Helsinki: Oikeusministeriö.

Karjalainen, Maija 2012. Kansalaisfoorumit edustuksellisessa päätöksenteossa. Selvityksiä ja ohjeita 51/2012. Helsinki: Oikeusministeriö.

Karvonen, Lauri ja Paloheimo, Heikki 2005. Demokratian näkymiä Suomessa, 290–304. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.) Vaalit ja demokratia Suomessa. Porvoo: WSOY.

Kersting, Norbert & Baldersheim, Harald 2004. Electronic voting and democratic issues: An introduction, 3–19. Teoksessa Kersting, Norbert & Baldersheim, Harald (toim.) Electronic voting and democracy. A comparative analysis. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kersting, Norbert, Leenes, Ronald & Svensson, Jörgen 2004. Conclusions: Adopting electronic voting – Context matters, 276–305. Teoksessa Kersting, Norbert & Baldersheim, Harald (toim.) Electronic voting and democracy. A comparative analysis. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kirkkolaki 1054/1993. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1993/19931054>. Luettu 4.3.2016.

Kohonen, Kirsi & Tiala, Toni 2002. Johdanto, 5–8. Teoksessa Kohonen, Kirsi & Tiala, Toni (toim.) Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Koivumäki, Tanja 2015. Osallistuvan budjetoinnin ja palvelumuotoilun pilotointi Tesoman alueen kehittämisessä. Tampere: Tampereen kaupunki.

Kuntalaki 410/2015. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>. Luettu 6.7.2015.

Kuntajakolaki 1698/2008. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20091698>. Luettu 12.1.2014.

Kuntarakennelaki 1698/2009. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091698>. Luettu 12.1.2014.

Kuntarakennemuutosten tietopankki 2015. Uusi kuntalaki. <https://www.kuntarakenne.fi/kao-wiki/fi/uusi-kuntalaki>. Luettu 3.8.2015.

Kurikka, Päivi 2009a. Osallistuminen vaalien välillä, 29–35. Teoksessa Jäntti, Anni & Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.) Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2005–2008. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kurikka Päivi 2009b. Vaaliosallistuminen demokratiatilinpäätöshankkeen näkökulmasta, 22–28. Teoksessa Jäntti, Anni & Sjöblom-Pekola Marianne (toim.) Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2005–2008. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Laamanen, Elina 2007. Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Laiho, Ulla-Maija 2002. Johtopäätöksiä kansalaisten osallisuuden kehityksestä ja osallisuushankkeesta 136–139. Teoksessa Kohonen, Kirsi & Tiala, Toni (toim.) Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Laki kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta 478/2013. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20130478>. Luettu 16.10.2015.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070169>. Luettu 16.10.2015.

Laki kuntarakennelain muuttamisesta 1335/2015. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151335>. Luettu 3.1.2016.

Leighley, Jan E. & Nagler, Jonathan 2008. Individual and Systemic Influences on Turnout: Who Votes? 1984, 61–81. Teoksessa Arzheimer, Kai & Evans, Jocelyn (toim.) Electoral Behavior. Volume 3. Forecasting and electoral context. London: Sage Publications.

Majoinen, Kaija 2014. Esipuhe, 3. Teoksessa Pekola-Sjöblom, Marianne. Kuntalaiset ja kunnat muutoksessa. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta ARTTU-tutkimuskunnissa 2008 ja 2011. Paras-ARTTU-tutkimuksia nro 31. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Martikainen, Tuomo & Wass, Hanna 2007. Äänestysaktiivisuuden ja puolueiden kannatuksen muutos vuoden 2007 eduskuntavaaleissa Helsingissä. Tutkimuksia 8/2007. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Matikainen, Tanja 2011. Kuntarakennemuutos vai uusi tehtävienjako? Mallia Pohjoismaista, 19–25. Teoksessa Mykkänen, Antti (toim.) Kuntakirja – uudistusajatuksia. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.

Mattila, Mikko 2008. Demokratia. Valtio-opin johdantokurssi. Yleisen valtio-opin laitos. Helsingin yliopisto. <http://blogs.helsinki.fi/vol-johd-2008/files/2008/09/johdanto2.pdf>. Luettu 24.2.2016.

Mutanen, Anu 2004. Kysymyksiä demokratian kehittämisestä. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kehittäminen sekä demokratia-asioiden hallinto Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Julkaisu 2004:5. Helsinki: Oikeusministeriö.

Mykkänen, Juri & Borg, Sami 2013. Internet ja sosiaalinen media vaaleissa, 157–168. Teoksessa Borg, Sami (toim.) Demokratiaindikaattorit 2013. Selvityksiä ja ohjeita 52/2013. Helsinki: Oikeusministeriö.

Myllymäki, Sami & Kiilakoski, Tomi 2013. Nuorten yhteiskunnalliset osallistumistavat ja asenteet, 97–122. Teoksessa Borg, Sami (toim.) Demokratiaindikaattorit 2013. Selvityksiä ja ohjeita 52/2013. Helsinki: Oikeusministeriö.

Niemelä, Mikko 2008. Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Paras-hankkeeseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 102. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Nielsen, Peder 2003. Kommunindelning och demokrati. Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:163724/FULLTEXT01.pdf>. Luettu 5.1.2014.

Oikeusministeriö 2007. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2007:20. Helsinki: Oikeusministeriö.

Oikeusministeriö 2011. Nuorten ääni – aikuisten urna? Äänioikeusikärajayöryhmän loppuraportti. Mietintöjä ja lausuntoja 49/2010. Helsinki: Oikeusministeriö.

Oikeusministeriö 2015. Nettiäänestystyöryhmän loppuraportti. <http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1429677272214.html>. Luettu 15.5.2016.

Oikeusministeriö 2016a. Demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö. <http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/yhteystiedot/demokratia-kieli-japerusoikeusasioidenyksikko.html>. Luettu 15.5.2016.

Oikeusministeriö 2016b. Demokratia.fi. <http://www.demokratia.fi/>. Luettu 15.5.2016.

Oikeusministeriö 2016c. Kehittämishankkeita. <http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/valmisteilla/kehittamishankkeita.html>. Luettu 15.5.2016.

Paloheimo, Heikki 2005a. Esipuhe, 13–14. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.) Vaalit ja demokratia Suomessa. Helsinki: WSOY.

Paloheimo, Heikki 2005b. Johdanto, 19–27. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.) Vaalit ja demokratia Suomessa. Helsinki: WSOY.

Paloheimo, Heikki 2006. Asenteet poliittisia instituutioita ja toimijoita kohtaan, 128–153. Teoksessa Borg Sami (toim.) Suomen demokratiaindikaattorit. Julkaisu 2006:1. Helsinki: Oikeusministeriö.

Pekola-Sjöblom, Marianne 2011. Kuntalaiset uudistuvissa kunnissa. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta ARTTU-tutkimuskunnissa 2008. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 9. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Pekola-Sjöblom, Marianne 2013a. Luku 3. Kunta kuntalaisen arvioimana, 32–43. Teoksessa Piipponen Sirkka-Liisa & Pekola-Sjöblom Marianne (toim.) Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2009–2012. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Pekola-Sjöblom, Marianne 2013b. Luku 4. Kunnan tarjoamat osallistumis-, vaikuttamis- ja palautetavat, 44–62. Teoksessa Piipponen Sirkka-Liisa & Pekola-Sjöblom Marianne (toim.) Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2009–2012. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Pekola-Sjöblom, Marianne 2014. Kuntalaiset ja kunnat muutoksessa. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta ARTTU-tutkimuskunnissa 2008 ja 2011. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 31. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Pekola-Sjöblom, Marianne & Piipponen, Sirkka-Liisa 2013. Luku 1. Johdanto, 21–24. Teoksessa Piipponen Sirkka-Liisa & Pekola-Sjöblom Marianne (toim.) Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2009–2012. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

PeVL 24/1997. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_24+1997.pdf. Luettu 24.1.2014.

Pihlaja, Ritva & Sundberg, Siv 2012. Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Pikkala, Sari 2005. Kunnallisvaalit kuntademokratian kuvaajana. Kuntien demokratiatilinpäätös, Teema I. Yhteenvettoa ”vaalitulinpäätöksistä”. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Pikkala, Sari 2006. Kuntademokratia indikaattorien valossa, 231–261. Teoksessa Borg Sami (toim.) Suomen demokratiaindikaattorit. Julkaisu 2006:1. Helsinki: Oikeusministeriö.

Pikkala Sari 2015. Kuntavaalit ja kuntarakenteen muutos. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 32. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Pikkala, Sari, Pekola-Sjöblom, Marianne & Piipponen Sirkka-Liisa 2013. Kuntademokratian tila ja trendit, 123–156. Teoksessa Borg, Sami (toim.) Demokratiaindikaattorit 2013. Selvityksiä ja ohjeita 52/2013. Helsinki: Oikeusministeriö.

Piipponen, Sirkka-Liisa 2013. Luku 2. Vaaliosallistuminen, 26–31. Teoksessa Piipponen Sirkka-Liisa & Pekola-Sjöblom Marianne (toim.) Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2009–2012. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Pöysti, Tuomas 2016. Sote-uudistuksen tilannekatsaus.
<http://alueuudistus.fi/documents/1477425/1892966/Sosiaali-+ja+terveysjohdon+neuvottelup%C3%A4iv%C3%A4t+3.2.2016+Tuomas+P%C3%B6ystin+esitys.pdf/090e9c4b-0c08-4eff-8ac7-6e1cc885722e>. Luettu 28.2.2016.

Raisio, Harri & Vartiainen, Pirkko 2011. Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen. Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Ryynänen, Aimo 2008. Kuntauudistus ja itsehallinto. Tampere: Tampere University Press.

Schumpeter, Joseph A. 1976. Capitalism, socialism and democracy. London: Allen & Unwin.

Setälä, Maija 2003. Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Helsinki: Gaudeamus.

Setälä, Maija 2006. Demokratiakäsite ja demokratian normatiiviset perusteet, 1–12. Teoksessa Borg Sami (toim.) Suomen demokratiaindikaattorit. Julkaisu 2006:1. Helsinki: Oikeusministeriö.

Setälä, Maija & Grönlund, Kimmo 2004. Electronic voting in Finland: The internet and its political applications, 121–133. Teoksessa Kersting, Norbert & Baldersheim, Harald (toim.) Electronic voting and democracy. A comparative analysis. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Siisiäinen, Martti 2004. Kansalais- ja järjestötoiminta, 112–117. Teoksessa Borg, Sami (toim.). Mahdollisuuksien maa. Kartoitusta ja puheenvuoroja suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tutkimuksesta. Oikeusministeriön julkaisu 10/2004. Helsinki: Oikeusministeriö.

Sisäasiainministeriö 2006. Kuntademokratian valkoinen kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 56/2006. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Solakivi, Maria & Virén, Matti 2006. Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko. Helsinki: Kunnallisan alan kehittämissätiö.

Sote- ja maakuntauudistus 2016a. Sote- ja maakuntauudistuksen yleisesittely.
<http://alueuudistus.fi/uudistuksen-yleisesittely>. Luettu 15.5.2016.

Sote- ja maakuntauudistus 2016b. Sote-uudistuksen tavoitteet.
<http://alueuudistus.fi/soteuudistus/tavoitteet>. Luettu 15.5.2016.

Sote- ja maakuntauudistus 2016c. Itsehallintoalueet ja kunnat edistävät hyvinvointia ja terveyttä.
<http://alueuudistus.fi/soteuudistus/hyvinvoinnin-edistaminen>. Luettu 15.5.2016.

Sote- ja maakuntauudistus 2016d. Hallituksen linjaukset sote- ja maakuntauudistuksesta 5.4.2016.
<http://alueuudistus.fi/soteuudistus/hallituksen-linjaukset>. Luettu 15.5.2016.

SOU 2000:1. En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Demokratieutredningens betänkande. http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utdredningar/Statens-offentliga-utredningar/sou-2000-1-_GOB31/. Luettu 16.7.2015.

Suomen Kuntaliitto 2015. Kunnat huolehtivat asukkaiden peruspalveluista ja hyvinvoinnista.
http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/perustiedot/Diasarjat%20kuntien%20toiminnasta/Diasarja_kuntien_toiminnasta_2015_suomi.pdf. Luettu 15.10.2015.

Suomen Kuntaliitto 2016a. Kaupunkien ja kuntien lukumäärä.
<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx>. Luettu 26.2.2016.

Suomen Kuntaliitto 2016b. Kuntien verkkoviestintä ja sosiaalisen median käyttö -kysely 2016.
<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2016/201604someverkko/Kuntien%20verkkoviestint%C3%A4%20ja%20sosiaalisen%20median%20k%C3%A4ytt%C3%B6%20E2%80%93kysely%202016.pdf>. Luettu 15.6.2016.

Suomen perustuslaki 731/1999. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>. Luettu 16.10.2015.

Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos 2014. Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi. Tilastohaku.
<https://www.sotkanet.fi/sotkanet/fi/haku>. Luettu 12.1.2014.

Tilastokeskus 2012. Äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa 1970–2012, %.
http://www.stat.fi/til/kvaa/2012/kvaa_2012_2012-10-29_tau_001_fi.html. Luettu 12.1.2014.

Tilastokeskus 2014. Tilastotietokannat. <http://tilastokeskus.fi/tup/tilastotietokannat/index.html>. Luettu 12.1.2014.

Uskonnonvapauslaki 453/2003. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030453>. Luettu 4.3.2016.

Valtioneuvoston kanslia 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma.
<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a>. Luettu 20.7.2015.

Valtioneuvoston kanslia 2015. Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82. Luettu 27.7.2015.

Valtiovarainministeriö 2012. Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. Osa I. Selvitysosa.

http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2012/20120208kuntauudistus/Kuntauudistusraportti_suomi_osa1_finalNETTI.pdf. Luettu 5.2.2015.

Valtiovarainministeriö 2014a. Valtioneuvosto päätti kolmen kriisikunnan yhdistymisistä.

http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/valtioneuvosto-paatti-kolmen-kriisikunnan-yhdistymisista?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10623. Luettu 29.7.2014.

Valtiovarainministeriö 2014b. Asukkaiden vaikutusmahdollisuudet ja kunnan taloudenpito kuntalain keskiössä. http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/asukkaiden-vaikutusmahdollisuudet-ja-kunnan-taloudenpito-kuntalain-keskiossa. Luettu 5.2.2015.

Valtiovarainministeriö 2014c. Kuntien tehtävien arviointi-työryhmän loppuraportti. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö 2014d. Kunnat turbulenssissa – Millainen on tulevaisuuden kunta? Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö 2015. Kuntauudistus. <http://vm.fi/kuntauudistus>. Luettu 20.7.2015.

Vedung, Evert & Dahlberg, Magnus 2013. Demokrati och brukarutvärdering. Lund: Studentlitteratur.

Virèn, Matti 2006. Kansalaisen kuntauudistus. Helsinki: Kunnallisan alan kehittämissätiö.

Wass, Hanna 2014. Alle 18-vuotiaat äänestäjinä seurakuntavaaleissa: kansallisia ja kansainvälisiä kokemuksia äänioikeusikärajan alentamisesta. <https://tietoanuorista.fi/alle-18-vuotiaat-aanestajina-seurakuntavaaleissa-kansallisia-ja-kansainvalisia-kokemuksia-aanioikeusikarajan-alentamisesta-2/>. Luettu 4.3.2016.

Yhteiskunnallinen tietovarasto 2008. Menetelmäopetuksen tietovarasto. Regressioanalyysi. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/regressio/analyysi.html>. Luettu 5.5.2014.