



Maija Jäske ja Lauri Rapeli

Kansalaisosallistumisen uudet muodot ja vaikuttavuus

Kansalaisosallistumisen uudet muodot ja vaikuttavuus

Maija Jäske ja Lauri Rapeli

Tästä on kyse

- Suoran kansalaisosallistumisen muodot, niin kutsutut demokratiainnovaatiot, ovat yleistyneet viime vuosikymmeninä. Katsauksessa erotellaan niiden päätyypit.
- Osallistumisen avulla voidaan tehdä harkitumpia ja eri näkökulmat huomiioon ottavia päätöksiä. Kansalaisilla on usein päättäjiä paremmat tiedot heidän arkeaan läheisesti koskettavista asioista. Huomioimalla ne jo valmisteluvaiheessa voidaan parantaa päätösten laatua.
- Tarjoamalla uusia osallistumiskanavia voidaan lisätä kuntalaisten kokemusta päätöksenteon oikeudenmukaisuudesta yleisesti, riippumatta siitä käyttävätkö kuntalaiset kyseisiä kanavia itse.

Kansalaisosallistumisen uudet muodot ovat yleistyneet viime vuosina etenkin kuntatason päätöksenteossa, sekä Suomessa että muualla maailmassa. Katsaus tiivistää alan mittavasta tutkimuskirjallisuudesta keskeisiä havaintoja. Katsaus on osa Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman Osallistuminen pitkäjänteisessä päätöksenteossa (PALO) -tutkimushankkeen¹ yhteistyötä Turun kaupungin kanssa. PALO-konsortio tukee Turun kaupungin osallisuussuunnitelman uudistamista. Sen myötä kaupunkilaisten rooli valmistelu- ja päätöksentekoprosessissa kasvaa.

Uudet kansalaisosallistumisen muodot

Suoran kansalaisosallistumisen muodot, eli niin kutsutut demokratiainnovaatiot, ovat yleistyneet maailmalla ja Suomessa viime vuosikymmeninä.² Osallistumismuodot voidaan jakaa kuuteen eri päätyyppiin, joista on useita erilaisia sovelluksia eri hallinnon tasoilla.³

1) Keskusteluun pohjautuvissa – eli deliberatiivisissa – osallistumismuodoissa painottuu puntaroitu ja fasilitoitu keskustelu kansalaisten ja mahdollisesti päättäjien kesken. Käytännön esimerkkejä ovat paikallistason kansalaisraadit ja alueellisen tai valtiollisen tason kansalaiskeskustelut. Suomen kunnissa on järjestetty kansalaisraateja esimerkiksi nuorisopalveluiden suunnitteluun, tuulivoimaan ja lähidemokratian kehittämiseen liittyen. Raatien työskentelyn kytkemisestä lautakuntien ja valtuuston työskentelyyn on saatu hyviä kokemuksia mm. Jyväskylässä ja Mikkelissä.⁴ Yhdysvaltain Oregonissa deliberatiivisia kansalaisraateja taas on onnistuneesti käytetty kansanäänestysten alla äänestäjien valistamisessa.⁵

2) Osallistuva budjetointi on lähtöisin Brasilian Porto Alegresta, ja siinä kansalaiset päättävät, mille hankkeille tietty osa kaupungin budjetista kohdennetaan. Suomen kaupungeista esimerkiksi Helsinki, Tampere ja Tuusula ovat kokeilleet osallistuvaa budjetointia joillakin hallinnonaloilla ja kaupunginosissa. Vuonna 2019 Helsingissä kuntalaiset päättävät 4,4 miljoonan euron käytöstä, mikä on toki vielä pieni osa kaupungin koko budjetista. Esimerkiksi Saksassa suurin osa isoista kaupungeista on ottanut osallistuvan budjetoinnin käyttöönsä⁶, ja Pariisissa menetelmä on ollut käytössä vuodesta 2014 lähtien.⁷

3) Kansanäänestykset ja kansalaisaloitteet ovat suoran demokratian muotoja, ja osallistumismuodoista vanhimpia. Useimmissa Euroopan maissa on käytössä kuntatason kansanäänestyksiä tai aloiteinstrumentteja, ja niitä järjestetään laajasti eri aiheista.⁸ Suomi on tässä suhteessa poikkeus, sillä meillä kansanäänestyksistä on muotoutunut lähinnä kuntaliitosprosesseihin liittyvä osallistumismuoto.⁹ Yksittäiset kuntalaiset tekevät myös aktiivisesti aloitteita kunnan toimintaan liittyvistä asioista, ja nk. joukkoaloitteiden kohdalla (kahden prosentin aloite ja neljän prosentin kansanäänestysaloite) on havaittavissa yleistymistä vuonna 2013 käyttöön otetun kuntalaisaloite.fi-palvelun myötä. Aloitteilla reagoidaan nopeasti kuntapäätöksiin, joissa ei ole kuultu kuntalaisten näkemyksiä.¹⁰

4) Kuntalaisryhmien omat toimielimet kuten vanhus- ja vammaisneuvostot, **sekä kuntalaisten ja viranhaltijoiden yhteistoimintaelimet**, kuten kunnan liikelaitosten johtokunnat, ovat esimerkki yhteishallinnasta, jossa kuntalaiset ovat mukana valmistelemassa päätöksiä yhdessä päättäjien kanssa.

5) Yksisuuntaisina palautteenkeruumenetelminä on perinteisesti käytetty kyselyitä ja palautelomakkeita, jotka ovat erityisen yleisiä kunnallisia palveluja koskien – näitä kutsutaankin usein käyttäjädemokratian muodoiksi.¹¹ Laajoja kuntalaiskyselyitä on kuitenkin tehty myös esimerkiksi kuntaliitosselvitysten osana, kansanäänestyksen sijaan. Uutena palautteenkeruumuotona esimerkiksi terveystalouksissa ovat viime vuosina yleistyneet asiakasraadit, joissa on vaikutteita myös keskusteluun pohjautuvista osallistumismuodoista.

6) Sähköiset osallistumiskanavat ovat kehittyneet erityisen nopeasti viime vuosina. Monet edellä esitellyistä osallistumiskanavista hyödyntävät digitaalisuutta osana osallistumisprosessia. Esimerkiksi kuntalaisaloitteiden kohdalla allekirjoituksia voi kerätä kuntalaisaloite.fi:ssä, ja tätä oikeusministeriön tarjoamaa kuntalaisaloitepalvelua käyttää suurin osa Suomen kunnista.⁹ Toisaalta yksityisen sektorin toimijat, valtio ja kansalaisyhteiskunnan toimijat ovat kehittäneet aktiivisesti myös täysin uusia sähköisen osallistumisen välineitä. Kansalaisteknologian sovelluksia on myös kehitetty hackathon-kilpailuissa, joissa on syntynyt esimerkiksi ideoita kaupungin päätöksenteon ja hankintojen visualisoimiseksi avoimen datan pohjalta.¹² Osa sähköisistä osallistumiskanavista toimii kertaluonteisesti, viranhaltijoiden kysely- tai äänestystyökaluina, kuten Harava-palvelu, valtionhallinnon lausuntopalvelu.fi sekä osallistuvan budjetoinnin äänestyssovellukset. Pysyväluonteisempia sähköisiä työkaluja ovat sen sijaan kuntalaisaloitepalvelu, Turun Paikallissovellus sekä muut jatkuvan palautteen mahdollistavat kanavat, joissa osallistuminen ei ole sidottua tiettyyn ajankohtaan. Kuntien omat internetsivut toimivat edelleen ensisijaisesti tiedonvälityskanavina, eivätkä usein tarjoa mahdollisuuksia osallistua päätösten valmisteluun tai keskusteluun muiden kuntalaisten kanssa.¹³

Suomen kuntien tarjoamissa osallistumiskeinoissa painottuu vielä toistaiseksi neuvoo-antavuus ja yksisuuntainen tiedonkulku kuntalaisilta päättäjille ja viranhaltijoille. Kuntaliiton selvityksen mukaan yleisimpiä kuntien tarjoamia osallistumiskeinoja ovat perinteiset kyselyt ja kuntalaistilaisuudet, sekä palautemahdollisuus hallinnolle,¹⁴ joissa ei usein synny keskustelua kuntalaisten kesken tai vastavuoroista palautteenantoa hallinnolta kuntalaisten suuntaan. Alle puolet kunnista on ottanut käyttöön sähköisiä keskustelupalstoja, karttapohjaisia osallistumissovelluksia, toistuvia keskustelufoorumeita ja kuntalaisraateja.⁹ Kuntalaiset ovat lisäksi toimineet useimmiten neuvonantajan tai informantin roolissa, sillä päätösvaikutuksiltaan ”järeämpiä” osallistumismuotoja kuten kansanäänestyksiä ja osallistuvaa budjetointia on käytetty suhteellisen harvassa kunnassa.

Osallistumisen vaikuttavuus

Osallistumisen avulla voidaan tehdä harkitumpia ja eri näkökulmat huomioon ottavia päätöksiä. Kansalaisilla

on usein päättäjiä paremmat tiedot heidän arkeaan läheisesti koskettavista asioista¹⁵, ja huomioimalla tämä asukkaiden oma ”asiantuntijuus” jo valmisteluvaiheessa voidaan parantaa päätösten laatua. Lisäksi kansalaiset pystyvät tuottamaan joissain kysymyksissä (kuten vaalipiirit ja -järjestelmä) päättäjiä puolueettomampia ratkaisuja.¹⁶ Mahdollisuus osallistua suoraan päätösten valmisteluun lisää myös päätösten hyväksyttävyyttä kansalaisten keskuudessa.¹⁷

Vaikuttavuudessa on monia eri tasoja.¹⁸ Vähäisintä vaikuttavuus on silloin, jos kansalaisille tarjotaan mahdollisuus ideoida ja tehdä ehdotuksia, mutta mikään tietty taho ei käsittele systemaattisesti näitä osallistumisen tuotoksia. Vaikuttavuus vahvistuu, jos kansalaiset nähdään päättäjien ja viranhaltijoiden neuvonantajina, ja heidän ehdotuksensa käsittelee jokin ennalta sovittu taho, joka myös perustelee julkisesti miksi ehdotukset toteutettiin tai ei toteutettu. Vaikuttavuutta voidaan vahvistaa myös yhteishallinnon muodoilla, joissa kansalaiset ja päättäjät tekevät päätöksiä yhteisissä toimielimissä. Vahvimmillaan osallistumisen vaikuttavuus on silloin, kun kansalaiset käyttävät suoraa päätösvaltaa, kuten esimerkiksi sitovissa kansanäänestyksissä tai joissakin osallistuvan budjetoinnin sovelluksissa.

Sopiva vaikuttavuuden taso vaihtelee asiakysymysten ja päätösten mukaan. Yleisesti ottaen tutkimuskirjallisuudessa kuitenkin toistuu havainto, että kansalaisosallistumisen vaikutukset päätöksiin jäävät vähäisiksi muiden kuin kansanäänestysten osalta.¹⁹ Mikäli osallistuminen ei johda konkreettisiin seurauksiin, riskinä on kansalaisten turhautuminen. Osallistumisen parempi kytkeminen edustukselliseen päätöksentekoon onkin yksi ajankohtainen kysymys demokratiatutkimuksen saralla.²⁰

Päätösten lisäksi kansalaisosallistuminen voi vaikuttaa myönteisesti osallistujiin sekä laajempaan yleisöön, eli niihin kansalaisiin jotka eivät osallistu. Osallistuminen vahvistaa kansalaisissa muun muassa harkintakykyä ja yhteisen hyvän ajattelua²¹, ja keskusteleva osallistuminen vaikuttaa myös kansalaisten mielipiteisiin²². Lisäksi osallistumisen tiedetään vahvistavan muita ”demokratiaitoja”, kuten tietoa poliittisista asiakysymyksistä ja prosesseista¹⁸, uskoa omiin vaikutusmahdollisuuksiin ja kiinnostusta osallistumiseen jatkossa²³. Kunnan tai

kaupungin tarjoamat osallistumiskanavat ovat myös yksi mittari, jonka perusteella kuntalaiset arvioivat oman kuntansa päätöksentekoa. Tarjoamalla uusia osallistumiskanavia voidaan lisätä kuntalaisten kokemusta päätöksenteon oikeudenmukaisuudesta yleisesti, riippumatta siitä käyttävätkö kuntalaiset kyseisiä kanavia itse.²⁴ Myös laajempi yleisö ja äänestäjät voivat oppia niistä ehdotuksista ja näkökulmista, joita pienempi, asiaan perehtynyt joukko kansalaisia tuottaa esimerkiksi kansalaisraadeissa²⁵, edellyttäen että osallistumisen tuottamat ideat ja suositukset tehdään laajasti julkisiksi.

Miten kuntalaiset haluaisivat osallistua päätöksentekoon?

Suomalaisista noin neljännes luottaa oman kuntansa päättäjiin, mikä heijastuu myös kunnallisvaalien äänestysprosentteissa, jotka ovat harvoin olleet 60:ta korkeampia tällä vuosituohannella. Alle joka viides suomalainen kokee, että kuntalaisten mielipiteitä kuunnellaan hänen kunnassaan.²⁶ Kuntalaiset toivoisivat kuitenkin mahdollisuuksia osallistua suoraan yksittäisiin päätöksentekoprosesseihin. Kuntaliiton selvityksen²⁷ mukaan kansanäänestyksiä kannattaa 55 prosenttia kuntalaisista koko maassa, ja yli 40 prosenttia on vastannut kunnissa tehtyihin asiakas- ja mielipidekyselyihin. Yhteydenotot viranhaltijoihin ja adressien allekirjoittaminen ovat tuttuja alle kolmannekselle kuntalaisista, mutta kuntalaisaloitteita on tehnyt ja vaikuttamistoimielinten toimintaan osallistunut korkeintaan vain viisi prosenttia kuntalaisista. Valtaosa (80 %) Kuntaliiton kyselyyn vastanneista on kuitenkin käyttänyt vähintään yhtä kuntalaisosallistumisen muotoa.

Erilaisia ihmisiä kiinnostavat erityyppiset kansalaisosallistumisen muodot. Vertailevan politiikan tutkimuksen saralla on havaittu, että kansalaisten käsitykset demokratiasta ja osallistumisesta voivat poiketa hyvin perustavanlaatuisella tavalla toisistaan.²⁸ Sähköisiä osallistumiskanavia ovat kiinnostuneita käyttämään erityisesti nuoret, korkeasti koulutetut, naiset ja kaupunkimaisissa kunnissa asuvat.⁹ Turun seudulla kunnallisten kansanäänestysten käyttöä sen sijaan kannattavat erityisesti vanhemmat, korkeasti koulutetut kuntalaiset. Eri osallistumismuotojen kannatuksessa voi olla myös alueellisia eroja.²⁹

Toisaalta tutkimuskirjallisuudessa on myös havaittu, että kansalaisten käsitykset demokratiasta ja osallistumisesta ovat vahvasti sidoksissa aikaan ja paikkaan.³⁰ Toisin sanoen, kansalaisten voidaan olettaa kannattavan sellaista osallistumista, josta heillä on tietoa tai kokemusta. Vastaavasti ei voida olettaa, että kansalaiset suhtautuisivat erityisen innokkaasti uusiin demokratiainnovaatioihin

kuten deliberatiivisiin kansalaisraateihin, koska niiden toimintaperiaatteita ei tunneta laajan yleisön keskuudessa. Tästä syystä aloitteiden uusiksi osallistumis- ja vaikutuskanaviksi onkin tultava demokratian uudistamisesta kiinnostuneiden päättäjien tai kansalaisyhteiskunnan aloitteellisten toimijoiden tahoilta.

Lähdeviitteet

- 1 Hankkeen kotisivut: paloresearch.fi
- 2 Graham Smith, *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, 1. p. (Cambridge University Press, 2009).
- 3 Stephen Elstub ja Oliver Escobar, "A Typology of Democratic Innovations", teoksessa *Handbook of Democratic Innovation and Governance* (Cheltenham: Edward Elgar, forthcoming).
- 4 Harri Raisio ja Juha Lindell, "Kansalaisraadit osana uutta paikallisuutta: Suomen Setlementtiliitto ry:n Uusi paikallisuus -hankkeen toteuttamien kansalaisraatien ulkoisten arviointi" (Suomen Setlementtiliitto ry, 2013).
- 5 John Gastil, Katherine R. Knobloch, ja Robert C. Richards, "Empowering Voters through Better Information: Analysis of the Citizens' Initiative Review, 2010-2014: Report Prepared for the Democracy Fund" (Pennsylvania State University, 2015).
- 6 Sebastian H. Schneider ja Stefan Busse, "Participatory Budgeting in Germany – A Review of Empirical Findings", *International Journal of Public Administration*, 2018, 1–15.
- 7 Ritva Pihlaja, "Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa" (Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 2017).
- 8 Theo Schiller, toim., *Local Direct Democracy in Europe*, 2011. p. (VS Verlag, 2011).
- 9 Maija Karjalainen, "Suoran demokratian rooli kuntapolitiikassa", Tutkimuskatsauksia, *Turun kaupunkitutkimusohjelma*, nro 9 (2013): 11.
- 10 Henrik Serup Christensen ym., *Demokraattiset innovaatiot Suomessa – Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56 (Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2016).
- 11 Pikkala, Sari, *Kunta kuntalaisosallistumisen edistäjänä*. (Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 2006).
- 12 Datademo 2014
- 13 Henrik Serup Christensen, "Verkkodemokratia Suomen kunnissa", *Turun kaupunkitutkimusohjelman tutkimuskatsauksia*, 2012, 6.
- 14 Sirkka-Liisa Piipponen ja Marianne Pekola-Sjöblom, "Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2009-2012", Acta 252 (Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 2013).
- 15 Frank Fischer, *Citizens, Experts, and the Environment* (Durham, NC: Duke University Press, 2000).
- 16 Mark E. Warren ja Hilary Pearce, toim., *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly* (Cambridge University Press, 2008).
- 17 Peter Esaiasson, Mikael Gilljam, ja Mikael Persson, "Which Decision-Making Arrangements Generate the Strongest Legitimacy Beliefs? Evidence from a Randomised Field Experiment", *European Journal of Political Research* 51, nro 6 (2012): 785–808.
- 18 Archon Fung, "Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future", *Public Administration Review* 75, nro 4 (1. heinäkuuta 2015): 513–22.
- 19 Ank Michels, "Innovations in Democratic Governance: How Does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy?", *International Review of Administrative Sciences* 77, nro 2 (6. tammikuuta 2011): 275–93.
- 20 Hendriks, C.M., 2016. Coupling citizens and elites in deliberative systems: The role of institutional design. *European Journal of Political Research* 55, 43–60.
- 21 Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge University Press, 1970).
- 22 Jonathan W. Kuyper, "The Instrumental Value of Deliberative Democracy – Or, Do We Have Good Reasons to Be Deliberative Democrats?", *Journal of Public Deliberation* 14, nro 1 (2018): Article 1.
- 23 Lawrence R. Jacobs, Fay Lomax Cook, ja Michael X. Delli Carpini, *Talking Together* (Chicago: University of Chicago Press, 2009); Tina Nabatchi, "Deliberative Democracy and Citizenship: In Search of the Efficacy Effect", *Journal of Public Deliberation* 6, nro 2 (28. joulukuuta 2010): Article 8.
- 24 Maija Jäske, "Participatory innovations and maxi-publics: The influence of participation possibilities on perceived legitimacy at the local level in Finland", *European Journal of Political Research*, forthcoming.
- 25 Shelley Boulianne, "Mini-Publics and Public Opinion: Two Survey-Based Experiments", *Political Studies* 66, nro 1 (1. helmikuuta 2018): 119–36.
- 26 Marianne Pekola-Sjöblom, "Kuntalaiset ja kunnat muutoksessa", Paras-ARTTU-tutkimuksia (Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 2014).
- 27 Marianne Pekola-Sjöblom, "Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen 2015", ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisuja (Helsinki: The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2016).
- 28 Bengtsson, Å., Christensen, H., 2016. Ideals and Actions: Do Citizens' Patterns of Political Participation Correspond to their Conceptions of Democracy? *Government and Opposition* 51, 234–260.
- 29 Lundell, Krister "Poliittinen osallistuminen ja kuntaliitoksen mahdollisuus Turun seudulla", *Turun kaupunkitutkimusohjelman tutkimuskatsauksia*, 2013, 4a.
- 30 Font, J., Wojcieszak, M., Navarro, C.J., 2015. Participation, Representation and Expertise: Citizen Preferences for Political Decision-Making Processes. *Political Studies* 63, 153–172; Wojcieszak, M., 2014. Preferences for Political Decision-Making Processes and Issue Publics. *Public Opin Q* 78, 917–939.

Tutkimuskatsauksia on Turun kaupunkitutkimusohjelman julkaisusarja. Siinä julkaistaan ytimekkäitä katsauksia kaupunkitutkimuksen ja -kehittämisen ajankohtaisista aiheista. Kirjoittajat ovat tutkijoita. Esitetyt väitteet eivät välttämättä vastaa kaupungin virallista näkemystä.

Maija Jäske on valtio-opin tohtorikoulutettava Turun yliopistossa ja PALOn projektitutkija Åbo Akademiassa. Hänen loppuvuodesta 2018 valmistuva väitöskirjansa käsittelee demokraattisten innovaatioiden syitä ja vaikutuksia Suomen kuntatasolla. **Lauri Rapeli** on Åbo Akademin Samforsk-instituutin johtaja ja PALO-hankkeen johtoryhmän jäsen.

Katsaus on osa Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman Osallistuminen pitkäjänteisessä päätöksenteossa (PALO) -hankkeen yhteistyötä Turun kaupungin kanssa. PALO tutkii ja kehittää uusia kansalaisosallistumisen muotoja pitkän tähtäimen päätöksenteon tueksi. Monitieteisessä tutkimuskonsortiossa ovat mukana Turun yliopisto, Åbo Akademi, Tampereen yliopisto ja Luonnonvarakeskus, ja konsortiota johtaa valtio-opin professori Maija Setälä Turun yliopistosta. PALOn tutkijat ovat mukana suunnittelemassa osallisuusmallin kokonaisprosessia ja analysoimassa konsernihallinnon keräämää palautetta viranhaltijoilta ja kuntalaisilta. Aineistoja tullaan hyödyntämään myös tieteellisessä tutkimuksessa. Tutkimusyhteistyö mahdollistaa omalta osaltaan Turun kaupungin osallisuusmallin tulosten levittämisen laajemmalle kuntatoimijoiden ja tutkijoiden keskuuteen.

Kannen kuvat:
kuva 1: ©iStock.com/mediaphotos
kuva 2: ©iStock.com/fizkes
kuva 3: ©iStock.com/izusek

Tutkimuskatsauksia-sarjan toimittaja:
Sampo Ruoppila, tutkimusjohtaja
sampo.ruoppila@turku.fi

Julkaisija:
Turun kaupungin konsernihallinto
Kaupunkikehitysryhmä
PL 355 (Yliopistonkatu 27a), 20101 Turku