

# Suora kansalaisosallistuminen aluekehittämisessä

Marko Mäkinen

## MIKSI SUORAA OSALLISTUMISTA?

Alueellisen kehittämistyön perimmäinen tarkoitus on tuottaa hyvinvoinnin edellytyksiä kansalaisille. Aluepolitiikan EU-perustaisista lähtökohdista kumpuavan, monitoimijaisuutta korostavan kumppanuusajattelun voidaan tulkita edellyttävän laajaa kansalaisosallistumista ja kansalaisdemokratiaa alueiden kehittämistyössä (Virkkala 2002, 11). Kansalaisten oman äänen kuuluvuuden voisikin olettaa olevan tärkeä osa aluekehitystyöhön kuuluvia suunnittelu- ja ohjelmityön työskentelymuotoja. Näin ei kuitenkaan ole: erikoistuneet asiantuntijat hallitsevat niitä hyvin voimakkaasti. Kansalaisten osallistuminen rajoittuu suurimmaksi osaksi edustuksellisen järjestelmän puitteisiin. Niinpä tavallisen kansalaisen on varsin vaikea nousta esiin näkemyksineen ilman tunnustettua viiteryhmää. Esimerkiksi maakunnallisesti toimivat yhteistyöryhmät (MYR) perustuvat vahvasti edustuksellisuuteen, vaikka ne ovatkin tuoneet aluekehittämisen prosesseihin mukaan maallikko- ja poliitikonäkökulmaa. Kansalaisen mahdollisuus tulla kuulluksi omana itsenään on hyvin vähäinen. Kuopiossa 7.- 8.5.2003 pidetyssä Kansallisessa kaupunkifoorumissa esiintyneen sisäasiainministeriön korkean virkamiehen arvion mukaan suoran osallistumisen puutteet ovatkin alueellisen kehittämisen kiusallisimpia pullonkaloja Suomessa.

Suoran osallistumisen vahvistamisen puolesta puhuttaessa viitataan usein siihen, että poliittisen järjestelmän kyky sitouttaa kansalaisia on heikentynyt. Merkittävä osa kansalaisista ei samaistu mihinkään poliittiseen puolueeseen. Tämän seurauksena useat aidosti kokevat, ettei heillä ole edustajaa keskeisissä päätöksentekokelemissä kunnissa, valtion tasolla tai EU:ssa. Moni ei enää edes allekirjoita ajatusta, että heidän sananvaltaansa voisi heidän puolestaan käyttää joku muu. Maan hallitus on tahollaan tunnistanut ongelman, ja sen toimenpidearsenaaliin sisältyy "Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman" käynnistäminen (Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 2003).

Äänestämiseen rajoittuvan ja poliittisiin valintoihin pohjautuvan osallistumisen rinnalle tarvitaan täydentäviä, moniarvoisuuden paremmin huomioon ottavia osallistumistapoja. Sellaisia, joiden avulla voidaan kosketella myös tapauskohtaisia, yksilöityjä sekä tarvittaessa nopeaakin kannanmuodostusta edellyttäviä kysymyksiä. Joskus kuntien suunnalta kuultu kanta, jonka mukaan kuntalaisten osallistumistarpeet tulevat tyydytetyä kunnallisvaalien kautta, ei tästä näkökulmasta katsottuna ole riittävästi perusteltu. Väilliseen edustajuuteen perustuvassa maakuntahallinnossa ja usein hyvin kevyesti organisoitulla seutukunnallisella tasolla osallisuus- ja demokraattisuuskysymykset ovat vielä ongelmallisempia. Aluehallinnon kehittämistarpeita selvittänyt professorityöryhmä onkin omalta osaltaan korostanut asetetun kansanvaltaisuuden lisäämisen merkitystä vallitsevan demokratiavajeen korjaamisessa (Niemi-lilahti et al. 2002, 74-76, 87-88). Esimerkiksi lahjakkaat, visionääriset maallikot eivät nykyisissä muodollista asiantuntijuutta ja edustuksellisuutta painottavissa suunnittelumuodoissa pääse näkemyksineen esille. Ja jos pääsevätkin - vaikkapa kunnan- tai maakuntavaltuutetun ominaisuudessa - heidän näkemyksensä painoarvo jää helposti vähäisemmäksi kuin vakiintuneiden kehittäjäorganisaatioiden nimissä esitettyjen, vaikka ehkä heikommin argumentoitujen näkemysten. Kuitenkin juuri yksilöllistä luovuutta pidetään alueellisen kehityksen keskeisenä liikevoimana.

Miksi sitten suoraa osallistumista tulisi vahvistaa nimenomaan aluekehittämisessä? Yksi mahdollinen vastaus on osallistumisen tietynlainen itseisarvo. Tästä lähtevät liikkeelle kommunikaatioon perustuvaa suunnittelua mallintaneet tutkijat (esim. Healey 1995 ja Sager 1994). Kyse olisi siis perinteisestä suunnittelusta kokonaan poikkeavaan rationaliteettiin nojaavasta toimintatavasta. Siinä kommunikaatio ja osallistuminen itsessään, ei vain suunnitteluprosessin tuokset, nähdään hyvän suunnittelun tuntomerkeinä. Toisessa ääripäässä voitaisiin vastaavasti korostaa suoran osallistumisen suunnittelujärjestelmän

legitimiteettiä tukevaa tehtävää. Tässä kansalaisille varataan tietynlainen järjestelmää ylläpitävän voiman rooli. Osallistuminen voi näin nähtynä helposti kuihtua ja vääristyä kullissinomaiseksi ja pinnalliseksi. Edellisten välimaille asettuva, tässä artikkelissa omaksuttu käytännönläheinen näkökulma on se, että suora osallistuminen suunnitteluun lisää kehittämistyön ja -ohjelmien puhuttelevuutta, toteutettavuutta ja vaikuttavuutta. Sillä saadaan siis työhön "mullan tuoksua". Se myös rakentaa siltää strategisen suunnittelun keskeisen ongelman, strategioiden ja toiminnan välisen kuilun ylle (ks. Sotarauta 1996, 229). Tässä katsannossa kansalaiset nähdään pitkälti olemassa olevien institutionaalisten puitteiden rajoissa toimivina. Silti heidän sallitaan olla myös hallinnon päämääristä joiltakin osin poikkeavia tavoitteita ajavia toimijoita.

## SUORASTA OSALLISTUMISESTA JA SEN REUNA-EHDOSTA

Kansalaisilla on perustuslaillinen oikeus osallistua yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Osallisuus - osallistumisen laajimpana ja syvimpana sisältönä - voidaan tyypitellä esimerkiksi seuraavasti:

- 1) tieto-osallisuus (oikeus tietojen saamiseen ja tuottamiseen)
- 2) suunnitteluosallisuus (valmisteluvuorovaikutus)
- 3) päätösosallisuus (osallistuminen päätöksentekoon)
- 4) toimintaosallisuus (oma toiminta elinympäristössä) (ks. VN:n selonteko 2002, 4-5).

Tässä artikkelissa liikutaan alueellisen kehittämistyön luonteen mukaisesti lähinnä tieto- ja suunnitteluosallisuuden alueella. Suoran osallistumisen ongelmat suomalaisessa yhteiskuntatodellisuudessa näyttäisivät liittyvän ensisijaisesti päättäjien, virkamiesten ja kansalaisten välisen vuorovaikutuksen kehittymättömyyteen ja yksilotteisuuteen, eivät niinkään lainsäädännön puutteisiin (ks. VN:n selonteko 2002, 19-20).

Suora kansalaisosallistuminen voi kanavoitua kansalaisjärjestöjen kautta, mutta myös aivan yksittäisten ihmisten yhteydenottoina. Se voi olla kestoiltaan pitkäjänteistä, esimerkiksi tiettyyn ideologiaan pohjautuvaa vaikuttamista, mutta

sen lisäksi myös nopeaa, spontaania reagoitua johonkin yksittäiseen kysymykseen tai ongelmaan. Kumpikin osallistumisen muoto on yhtäläillä tärkeä ja kannatettava ruohonjuuritason näkökulmaa edustaessaan. Yhteiskunnalliselle osallistumiselle on ominaista vapaaehtoisuus ja omaehtoisuus sekä tietty yhteisvastuun ja solidaarisuuden ihanne; teemme valintamme paitsi omasta puolestamme, myös toisten puolesta, esimerkkeinä. Osallistuminen ei ole hyväksyttävää, jos sen motiivina on vain oma etu. Olemme yksilöitä, mutta yhteisön päätöksentekoon osallistuessamme myös tuon yhteisön jäseniä. (Ks. Bäcklund, Häkli & Schulman 2002, 39.)

Suoraa osallistumista tukevan kommunikatiivisen tai neuvottelusuunnittelun mallin perusideana on edistää vuorovaikutusta ja yhteisymmärrystä suunnitteluun osallistuvien välillä. Pyrkimyksenä on tuottaa hyväksyttäviä ratkaisuja, joihin osapuolet voivat sitoutua erilaisista tavoitteistaan ja arvoperustoistaan huolimatta. (Esim. Healey 1995 ja Sager 1994.) Osapuolten kommunikatiota ja osallistumista korostavassa prosessissa on siksi keskeistä tunnistaa eri tahojen tavoitteet, strategiat ja toiminnan ehdot. Kehittämisprosessin kuluessa tulee näin ollen etsiä ratkaisuja, joilla kunkin keskeiset tavoitteet olisivat saavutettavissa. Tavoitteena ovat ratkaisut, jotka laajentavat osapuolten yhteistä pelivaraa ja ovat kaikkien edun mukaisia - eivät vain huonoja kompromisseja. (Aronen 1994, 98-99.) Osallistuminen nähdään siis tasaveroisten osapuolten yhtäläisenä oikeutena ja mahdollisuutena.

Osallistumista korostavassa suunnittelussa on kyettävä osoittamaan ne asiat, joista pitää ja saa keskustella ja tunnistettava ne asiat, joista sopimiselle ei ole edellytyksiä. Arvovalintoja edellyttävät kysymykset on silloin erotettava mielipiteistä ja arvostuksista riippumattomista faktoista. Nämä on myös avattava keskustelulle eri tavoin. Kaikkien yhteiskunnallisten ratkaisujen tekeminen neuvottelusuunnittelun keinoin ei aina olekaan mahdollista, koska kaikki ongelmat eivät yksinkertaisesti ole mielipidekysymyksiä ja sopimalla ohitettavissa (Lapintie 1998, 190, 201). Tässä mielessä asiantuntijuuteen nojaavalla suunnittelija- ja kehittäjäammattikunnalla on oma tärkeä tehtävänsä suunnittelukysymysten rajaajina ja muotoilijoina. Kansanvaltaisella osallistumisella ei siksi voida korvata asiantuntijuuteen perustuvaa suunnittelua vaan täydentää ja kehittää sitä.

Kommunikatiivista suunnittelumallia itsessään kyseenalaistamatta on syytä todeta, että siihen liittyy paljon sekä lähtökohtiin että menetelmiin liittyviä pulmia ja epäselvyyksiä. Sen soveltaminen ei itsestään selvästi tuota parempaa tai tasa-arvoisempaa yhteiskuntakehitystä kuin perinteisemmät yhteiskuntasuunnittelun muodot. Argumentaatioon perustuva osallistuminen edellyttää muun muassa sitä, että sen osapuolilla on selvä käsitys edustamistaan tavoitteista sekä kyky ja halu ilmaista ne avoimesti. Näin ei useinkaan ole. Inhimilliset intressit ja tavoitteet ovat sekasotku, jossa monenlaiset avoinna olevat mahdollisuudet, vaihtoehdot sekä aineelliset ja aineettomat kustannukset rajoittavat osallistumista ja kannanottojen muodostamista ja ilmaistamista. Myös osallistumismahdollisuudet eroavat ihmisten välillä huomattavasti vaikkapa etäisyyskijöiden, koulutustaustan, fyysisten vajavuuksien tai teknisten välineiden (mm. Internet) käyttömahdollisuuksien vuoksi. Vaikka tietoteknologiaa hyödyntävä teledemokratia (ks. esim. Antti-Roiko 2000) on nostettu esiin eräänä uutena osallistumismuotona, se ei aluekehitystyössä ole ainoa eikä ehkä päällimmäinenkään ratkaisu osallistavan suunnittelun lisäämisessä.

## KANSALAINEN OSALLISTUJANA

Kansalaisten näkökulmasta suora osallistuminen ei ole velvollisuus, vaan vapaaehtoinen valinta, jonka houkuttelevuutta punnitaan suhteessa muihin kilpaileviin ajan- ja resurssienkäyttötapoihin. Stoker (2003) toteaa brittiläisen kokemuksen olevan, että kansalaisnäkökulmasta katsoen osallistumiseen ryhtymisen ja sen jatkamisen keskeisimmät kriteerit ovat:

- 1) onko osallistumisella vaikutusta, onko sen perusteella tapahtunut mitään
- 2) onko osallistuminen siihen käytettyjen panosten arvoista
- 3) ovatko viranomaiset olleet avoimia ja jatkaneet yhteydenpitoa myös aktiivisen osallistumisvaiheen jälkeen.

Näiden kriteerien voi pääosin olettaa pätevän myös Suomessa osallistumiskulttuurin eroista huolimatta. Oleellinen johtopäätös on, että koetut yksilölliset hyödyt ja vaikutusvallan tunne - ei niinkään yhteinen hyvä - asettavat osallistumiskyn-

nyksen. Suhteellisen harva viranomaisroolissaan tarmokas asiantuntijakaan on siviilipersoonana poikkeuksellisen aktiivinen kansalaiskeskustelija.

Laajoissa kehittämiskysymyksissä kansalaiset ovat maallikoita, mutta omaa elämäänsä koskevissa yksityiskohdissa he ovat parhaita mahdollisia asiantuntijoita. Miten nämä kaksi ulottuvuutta voisivat kohdata toisensa yleiseen hyvinvointiin tähtäävässä yhteiskuntapolitiikassa? Vastausta on haettava yleisen ja yksityisen suhteesta. Kansalaisnäkökulma moniin asioihin on luonnollisista syistä kapea ja yksittäisten ihmisten intresseihin sidoksissa oleva. Tietysti kansalaisten intressit saavatkin olla hyvin maanläheisiä, heidän omaan elämäänsä ja lähipiiriinsä liittyviä. Näistä ei kuitenkaan voida suoraan johtaa yleisiä yhteiskuntakehittämisen teemoja ja linjauksia, kuten Arrow'n paradoksi yksilöllisten preferenssijärjestysten yhteensovittamattomuudesta osoittaa (esim. Sänkiö 1989, 18-21). Suorassa kansalaisnäkökulmassa ei välttämättä ole mitään salattua viisautta, jonka huomioon ottaminen sinänsä tekisi kehittämistyöstä laadukkaampaa ja aidompaa. Pääsääntöisesti yksilökohtaisista kannanotoista puuttuu myös se yhteisöllisyyden idea ja vastuu niihin sitoutumisen seurauksista, johon virallisessa koneistossa muotoutuneet, poliittiseen tavoiteasetteluun pohjaavat näkemykset yleensä ankkuroituvat. Kovin suuri ongelma ei näin ollen olekaan se, että kansalaisten pienet, sinänsä vakavat ja konkreettiset huolenaiheet eivät kirjaudu esimerkiksi yleisluontoisiin alueellisiin kehittämisohjelmiin.

Suomalaisten osallistumishalukkuutta on joskus arvioitu kriittisesti, esittäen ettei osallistuminen kiinnostanut heitä silloin kun asioiden koetaan olevan kunnossa. Vastaavasti heidän on väitetty aktivoituvan lähinnä silloin, kun he kokevat jonkin olevan vinossa. Saattaakin olla, että kehittämisorientoituneen, mutta monien intressien yhteensovittamistehtävää toteuttavana toivottoman konsensushakuisen aluekehittämisen ja ohjelmapolitiikan ei voikaan odottaa innostavan kansalaisia laajaan osallistumiseen. Mehevät ristiriidat ja rohkeat kärjistyksen saattaisivatkin olla tehokkaampia kansalaiskeskustelun vilkastuttajia, jos sitä itseisarvoisesti halutaan. Konfliktilla herkkä ja värikäs populismi vain eivät ole kuuluneet suomalaiseen keskustelukulttuuriin. Tämä ei osallistumisen asiasisällön kannalta tietysti ole huono asia. Suomalaisen yhteiskunnan

korkeaksi todettu sosiaalinen pääoma, ihmisten voimakas kiinnittyminen paikallisiin yhteisöihin ja verkostoihin sekä luotettavuuden ja vastavuoroisuuden kulttuuri sen sijaan ovat selviä kansalaisosallistumista tukevia vahvuuksia. Niiden voi olettaa antavan varsin hyvät edellytykset kansalaisaktiivisuuden kehittymiselle ja kanavoimiselle myös yhteiskunnalliseen suunnitteluun ja päätöksentekoon.

## OSALLISTUMISMAHDOLLISUUKSIA VOIDAA KEHITTÄÄ

Kansalaisten suoraa vaikuttamista alueellista kehittämistä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon voidaan parantaa. Tällöin pitää kiinnittää huomiota eräisiin osallistumiskynnyksen kannalta avainasemassa oleviin kysymyksiin. Ryhmiteltäkään näitä seuraavien väliotsikoiden alle: konkreettisuus, vaihtoehtoisuus, osallistumiskeinojen ja väylien monipuolisuus sekä osallistumisen palkitsevuus.

### *Konkreettisuus*

Alueellinen kehittäminen on itsessään niin monisisältöinen ja hankalasti rajattava aihealue, että sen avaaminen kansalaisten suuntaan on hyvistä yrityksistä huolimatta usein kovin vaikeaa. Kuitenkin aluekehityksen keskeiset teemat koskevat sellaisia yksilötasolla hyvin merkityksellisiä asioita kuin työllistymismahdollisuudet, koulutuksen ajanmukaisuus, yhteiskunnallisten palvelujen laatu ja saatavuus tai liikenneyhteyksien tila ja kunto. On silti olemassa lukuisia kehittämishaasteita ja -ongelmia, joita on aivan oikeasti hyvin vaikea konkretisoida ja operationalisoida yksiselitteiseen ja helposti haltuun otettavaan muotoon. Tällaiset monimutkaiset, yksilöitaidoilla vaikeasti ratkaistavat ongelmat vaikuttavat myös jatkuvasti lisääntyvän. Esimerkkejä näistä ovat vaikkapa väestön ikääntymisen ja muuttoliikkeen aiheuttamat haasteet palvelurakenteelle tai teknologiakehityksen tai kansainvälisen kilpailun vaikutukset innovaatio- ja yrittäjätoiminnalle. Onkin vaikea uskoa välittömän kansalaisosallistumisen tuovan mitään oleellista, sisällöllistä lisäarvoa tällaisten monimutkaisten ja asiantuntijoillekin vaikeiden kysymysten ratkaisemiseen. Toki sillä voidaan saada sinänsä tar-

keitä viestejä ihmisten arvostuksista.

Usein keskeisenä osallistumisen esteenä koetaan se, että kehittämisprosesseissa asioita käsitellään niin abstraktilla tasolla, ettei maallikko saa niistä otetta eikä siten kiinnostu tarjotuistakaan vaikutusmahdollisuuksista. Sisältökysymyksissä yksityinen kuntalainen, yrittäjä tai muu aktiivi ei olekaan kiinnostunut panostamaan aikaansa ja vaivaansa yleisluontoisen kehittämisohjelman, sen strategioiden tai kehittämispainotusten pohdintaan. Sen sijaan hän voi olla hyvinkin aktiivinen jonkin omaa elämämpiiriään koskettavan yksittäisen haasteen tai ongelman käsittelyssä. Siksi on puhuttava asioista itsestään, ei niiden hallinnollisista tai ohjelmallisista kuorista.

Kehittämistyössä tulisi kiinnittää erityistä huomiota kieleen vallankäytön välineenä. Liian tekninen, analyttinen virkakieli on tehokkaimpia maallikkojen vieraannuttamisvälineitä - niin asiakirjoissa kuin yleisötilaisuuksissakin. Asioiden esitystapa, esitystaso ja tarjoilutapa tulisikin opetella muotoilemaan kulloisellekin kohderyhmälle sopivaksi. Tämä tuskin onnistuu muuten kuin harjoituksen ja siitä saadun palautteen kautta. Visuaalisuus avautuu usein suoraa tekstiä helpommin, ja erilaisten grafiikka-, kartta- ja kuvaesitysten käyttöä tulisi suosia, samoin mahdollisuuksia erilaisten havainnollisten demonstraatioiden järjestämiseen tulisi selvittää ja käyttää hyväksi. Kannattaisi myös miettiä, pitääkö ylipäättään erilaisten kehittämis- ja valmisteluprosessien tuotokset aina työstää virallisten dokumenttien muotoon. Tietysti se, että asioista on mustaa valkoisella sinetöi sovitut asiat, jolloin niihin palaaminen ja niiden toteutumisen seuranta helpottuu. Ehkäpä dokumentointi myös luo osallistujille käsitystä siitä, että he ovat olleet mukana jossakin tärkeässä. Toisaalta ohjelmadokumenttien tehtävyys myös inflatoi kehittämistyötä ja tekee ennen pitkää mahdottomaksi hallita tai edes tuntea eri osapuolten, toimialojen ja aluekokonaisuuksien kumuloituvaa strategia- ja ohjelmamassaa. Dokumenttipainotteisuus myös suuntaa huomiota juuri siihen suunnittelun alueeseen, jossa asiantuntijat ovat vahvoilla ja maallikot heikoilla.

Konkreettisuuden yhteydessä on muistettava myös oikea-aikaisuus; asiat on keskustelutettava silloin, kun niihin vielä voidaan vaikuttaa: ei liian aikaisin, mutta ei myöskään liian myöhään. Oikealla ajoituksella voidaan ehkäistä myös liian myöhään keskusteluun tuotujen ja liian valmiiksi valmisteltujen aloitteiden torjuntaa psykologisesti

ymmärrettävin "not invented here" -perustein. Alueellisessa ohjelmatyössä vaikeimpia yhtälöitä onkin varhaisesta yleistasoisesta strategiasuunnittelusta ajankohtaiseen hanketasoiseen suunnitteluun etenevän prosessin avaaminen yleisölle vaiheessa, jossa jotakin konkreettista keskusteltavaa jo on olemassa, mutta vaihtoehtoisia etenemisreittejä vielä auki.

### *Vaihtoehtoisuus*

Suoraa osallistumista auttaa, mikäli keskustelun pohjaksi kyetään mahdollisimman selvästi esittämään ne vaihtoehdot, joiden välillä ratkaisuja ollaan tekemässä. Tämä ei toiminnallisessa aluekehitystyössä ole kovin helppoa, koska siinä ei useinkaan ole fyysisen suunnittelun kaltaisia, esimerkiksi maankäyttöratkaisuna tai kaupunkikuvassa ilmeneviä vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Aluekehittämistyössä linjaukset sen sijaan muotoutuvat useiden toimijoiden vuorovaikutuksen pohjalta prosessin kuluessa, ja kehittämissuunnitelmien sisällöksi valikoituu se mistä osapuolten kesken voidaan sopia. Ristiriidat ja ongelmat siivotaan usein pois tai niitä ei edes oteta keskusteluun. Tällöin vaihtoehdot eivät saa mahdollisuutta hahmottua selvästi.

Monesti esimerkiksi kehittämissuunnitelmien valmistelussa niiden peruslähtökohdat näyttävät kiistämättöminä, vasta-argumenttien ulottumattomissa olevina faktoina tai retorisina toteamuksina. Argumentaation laadun parantaminen ja käsiteltävien kysymysten ymmärrettävään muotoon avaaminen ovatkin tärkeimpiä julkisen suunnittelun haasteita ja suunnitteluun osallistavien elementtejä tuovia uudistamisen mahdollisuuksia (Lapintie 1998). Perustelujen on oltava asiallisesti ja esitysteknisesti sellaisia, että myös maallikon on mahdollista ottaa niihin kantaa ja nähdä niille vaihtoehtoja.

Toiminnallisessa kehittämissuunnitelmien vaihtoehtoja on tarjolla erityisesti silloin, kun siirrytään linjauksen toteuttamiskeinoihin - konkreettiseen tekemiseen. Tällä tasolla vaikuttaminen saattaa tuntua muualla valmiiksi tehtyihin päätöksiin sidotulta detaljityöltä, mutta toteutusvaihtoehtojen erot voivat tosiasiallisesti olla huomattavan suuria ja niihin voi kätkeytyä mittavia vaikutusmahdollisuuksia. On esimerkiksi vaikutuksiltaan aivan eri asia kohottaa pk-yritysten bisnesosaamista konsulttikoulutuksella kuin edistämällä vastaa-

valla rahamäärällä nuorten, vastavalmistuneiden osajien rekrytointia kohdeyrityksiin. Tämän kaltaisissa ideointitilanteissa yksittäisten ihmisten luovat näkemykset voivat olla arvaamattoman hyödyllisiä, jos niitä vain kyetään haravoimaan esiin.

Vaihtoehtoisuutta voidaan tarjota myös tekemällä kansalaisille avattavan keskustelun pohjaksi erilaisia perusteltuja pohjaesityksiä. Näillä helpotetaan, suunnataan ja täsmennetään käytävää keskustelua. On erittäin vaikeaa käynnistää ja pitää yllä keskustelua, jolla on vain otsikko, mutta ei mitään agenda ja suuntaa. Tällaisten pohjaesitysten ongelmana kuitenkin on, että ne helposti urauttavat keskustelua ja muuttuvat ikään kuin lopullisiksi totuuksiksi asiasta, jolloin ajatukset kiertyvät vain niiden ympärille. Niinpä pohjaesitysten tulisi olla samaan aikaan sekä riittävän konkreettisia että tarpeeksi pelivaraa ja joustavuutta tarjoavia, herätteleviä ja erilaisia näköaloja avaavia. Tämä on näennäisestä helppoudestaan huolimatta vaikeimpia tehtäviä, joita suunnittelija voi joutua pohtimaan.

### *Osallistamiskeinojen ja -väylien monipuolisuus*

Ihmiset ovat erilaisia ja myös heidän osallistumishalunsa ja -kykynsä ovat hyvin erilaisia. Kirjallinen työskentely, asiakirjojen työstäminen ja kommentointi on monissa kansalaispiireissä huomattavasti vähemmän arvostettu ja innostava herättävä työskentelytapa kuin se on viranomaisien parissa. Ohjelmadokumenttien luonnosten luettavaksi tarjoaminen ja niistä mahdollisesti syntyneiden ajatusten määrämuotoinen kirjaaminen ei olekaan hedelmällisin tapa käydä keskustelua kehittämiskysymyksistä kansalaisten suuntaan. Kaikki - ehkä erityisesti juuri luovat ihmiset - eivät myöskään kykene strukturoituihin asioiden esittämiseen, vaan heidän osallistumisensa voi olla irtonaiselta vaikuttavista reaktioista ja heittoista käsiteltävästä asiasta tai sen liepeiltä. Viranomaisilla tulisi olla valmiuksia ja pelisilmää kyetä käsittelemään myös nämä arvokkaina viesteinä. Häiriköintiä ei tietenkään tarvitse sietää, vaikka joskus voikin olla vaikeaa ja tulkinnanvaraista erottaa tietoinen prosessin sabotointi persoonallisista osallistumistavoista. Varmaa on myös se, että monille ihmisille osallistuminen on nimenomaan konkreettista tekemistä. Myös tämä tulisi ottaa huomioon osallistumismuotoja

tarjottaessa.

Stoker (2003) painottaa, että ollakseen tehokasta, osallistumiselle tulee olla tarjolla useita vaihtoehtoisia, erilaisille osallistujatyypeille sopivia, toisiaan täydentäviä ja eriluonteisia kanavia ja välineitä. Tällaisina hän ottaa esimerkinomaisesti esiin interaktiiviset Internet-sivut, säännölliset ja edustavat kansalaispaneelit, pienet tiettyjä väestönosia edustavat fokusryhmät, kansanäänestykset, paikalliset visiointiharjoitukset sekä alueyhteisökohtaiset suunnittelu- ja priorisointitehtävät (ema.7). Näistä löytynee suomalaisiin oloihin sopivia malleja, kunhan muistetaan että eri välineillä on osin erilaiset tehtävät ja omimmat käyttötilanteensa. Useiden rinnakkaisen osallistumiskanavien ylläpito vaatii viranomaisilta ennen kaikkea vaivannäköä ja viitseliäisyyttä sekä myönteisiä asenteita suoran osallistumisen edistämiseen.

Kannattaa kuitenkin muistaa, että liian tehokas prosessointi on myös rasite. Kohtuuttoman tiivis ja raskas osallistuminen voi latistaa työskentelyä yhtä lailla kuin dokumenttitulvakin. valittujen kanavien toimivuutta on myös seurattava ja viritettävä niitä havaittujen kontaktitarpeiden suuntaisesti. Luonnollisesti aktiivinen osallistumisen kehittäminen vaatii myös jonkin verran raha- ja henkilöstöresursseja.

Oleellista on määrätietoisesti tarjota osallistumiskeinoja ja -kanavia, tiedottaa niistä ja aktiivoida niiden käyttöä; olla itse avoin ja aktiivinen. Päätökset niiden hyödyntämisestä tekevät lopulta kansalaiset itse, ja aidosti keskusteluhaluisten ja -kykyisen viranomaisen ponnistukset varmasti noteerataan. Aktiiviset, vaikuttamaan pyrkivät yksilöt hakevat toki vaikuttamiskeinonsa ja -väylänsä itse, osin tarjotuista mahdollisuuksista riippumattakin. Ongelmaksi ja erityisen huomion kohteeksi jää se, että sosiaalisesti syrjäytyneiden ryhmien tavoittaminen on kaikkein vaikeinta, vaikka juuri heille osallistumisen merkitys voisi olla kaikkein suurin.

### *Palkitsevuus*

Vaikka käsillä olevat kehittämisaiheet olisikin onnistuttu muotoilemaan konkreettisesti, yksittäinen kuntalainen tai alueen asukas osallistuu niiden kehittelyyn vain sillä edellytyksellä, että hän kokee osallistumisensa henkilökohtaisesti hyödylliseksi tai innostavaksi. Osallistumisen tulee

siis olla palkitsevaa. Ilmeisin palkinto on tieto ja tuntemus siitä, että osallistumisesta on ollut hyötyä; sen kautta annetut viestit on otettu päätöksenteossa huomioon tai valmistelu on muuttunut osallistumisen aikana esitettyyn suuntaan. Tämä edellyttää luonnollisesti, että suoraa osallistumista hyödyntävät viranomaiset ottavat kansalaisten yhteydenotot vakavasti ja todella käyttävät niihin sisältyneitä viestejä suunnittelussaan. Paitsi että kansalaisaloitteiden ja -ehdotusten sisällöt sinänsä tulee hyödyntää, osallistumista kannattaa motivoida lisäksi antamalla palautetta osallistujille. Perinteinen ja aivan hyvä tapa ovat perustellut vastineet aloitteisiin sekä esitykset siitä, miten ja miltä osin aloitteet otetaan valmistelussa huomioon. Palautteen tulee olla mahdollisimman myönteistä, rakentavaa ja henkilökohtaista ja yksilöityä. Siinä pitää välttää kasvottomuutta, ylimalkaisuutta tai ylimielistä asiantuntijuutta.

On todennäköistä, että osallistumiskulttuuria rakennettaessa osallistuminen on aluksi varovaista ja satunnaista. Viranomaisten rohkaisemana ja osallistumisprosessin innostavuuteen panostamisen kautta myönteisen osallistumisiilmapiirin voi kuitenkin odottaa kehittyvän ja kansalaispiirien aktivoituvan (vrt. Stoker 2003). Joissakin tapauksissa - vaikkapa silloin kun halutaan konkreettisia esityksiä tietyn rajatun kehittämishankkeen toteuttamistavoista - palkitsevuus voi tarkoittaa myös konkreettista tunnustusta, esimerkiksi kansalaiskilpailussa, jossa parhaat ehdotukset palkitaan. Osallistumiskulttuuria rakentavana tällainenkin saattaa olla perusteltua, joskaan sen ei pidä johtaa käsitykseen, että osallistumisesta aina seuraa materiaallinen palkinto.

Alueellinen kehittäminen ohjelmaprosesseineen on organisoitu maakunta- ja seutukuntatasolle, jotka ovat kansalaisnäkökulmasta kovin etäisiä ja hahmottomia kokonaisuuksia. Aluekehittämistä koskevien kysymysten käsittelyssä luontevin kansalaisosallistumisen taso onkin kuntataso, jossa asioiden mittakaava ja hallittavuus on sopivin, instituutiot olemassa ja osallistumisen palkitsevuus siten paras. Kuntakohtainen strategia- ja projektityöskentely onkin monissa kunnissa melko systemaattista ja vakiintunutta, ja siinä myös hyödynnetään kasvavassa määrin suoran kansalaisvaikuttamisen keinoja. Kunta-kohtaisesti syntyviä kehittämisenäkemyksiä tulee pyrkiä uittamaan laajempien ja yksilönäkökulmasta abstraktimpien aluekokonaisuuksien, seu-

tukunnallisen ja maakunnallisen kehittämis- ja ohjelmityn aineksiksi. Tällä tavoin voidaan lähestyä myös sitä ilmiötä, että yksittäisten ihmisten intresseillä ei ole erityisen vahvaa alueellista ulottuvuutta eikä siten kovin luontevaa yhtymäkohtaa kuntaa laajempien alueiden kehittämisspolitiikkaan.

## VARO MITÄ TOIVOT, SILLÄ SINÄ SAAT SEN

Suunnittelu on viranomaisten työtä, jota yleensä tehdään korkealla moraalilla ja aidosti parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen pyrkien. Vaarana kuitenkin on, että viranomaisvetoisessa, asiantuntijuuteen perustuvassa suunnittelussa ja ohjelmapolitiikassa suora kansalaisosallistuminen jää vain lavasteeksi eivätkä päätöksentekomallit kehity aidosti keskusteltavaan suuntaan. Tämä heikentää myös suunnittelun ja kehittämistyön vaikuttavuutta ja syö koko työskentelyn oikeutusta.

Vahvempaa kansalaisosallistumista tavoiteltaessa ei kannata kuvitella, että kansalaiset tyyntesti tyytyvät siihen rooliin ja niihin puitteisiin, joita viranomaiset heille tarjoavat. Kansalaisten suoria osallistumismahdollisuuksia vahvistamme emme ehkä saakaan heistä "ohjelma-alamaisia". Mahdollisesti emme myöskään saa heidän tukeaan nykyisille, viranomaisten toimivina pitämille alueelliseen kehittämisen toimintamalleille, ohjelmapolitiikalle ja sen muodollisille toteuttamisjärjestelyille. Saatammekin sen sijasta kohdata vaatimuksen yksinkertaisempien suunnittelumenettelyjen synnyttämiseksi, jotka tunnistavat nykyistä paremmin kansalaisten arvostukset, heidän omat henkiset ja aineelliset resurssinsa.

Jotta osallistuminen voi olla muutakin kuin passiivista kuulluksi tulemisesta, koko päätöksentekojärjestelmän ja -kulttuurin on muututtava avoimemmaksi. Myös edustuksellisen demokratian pelisäännöt ja rajat suhteessa suoraan osallistumiseen on arvioitava uudelleen. Mahdammeko olla valmiita tähän?

## LÄHTEET

Antti-Roiko, Ari-Veikko (2000). Uudistuva demokratia. Teoksessa Kunnallisen itsehallinnon renessanssi, rakennuspuita alkavalle vuosisadalle. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Finnpublishers Oy.

- Tampere.
- Aronen, Kauko (1994). Kova hyvinvointiyhteiskunta - arvokeskustelun aineksia. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Bäcklund, Pia - Häkli, Jouni - Schulman Harry (toim.) (2002). Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus. Helsinki.
- Healey, Patsy (1995). The Argumentative Turn in Planning Theory and its Implication for Spatial Strategy Formation. Teoksessa Are Local Strategies Possible? - Scrutinising Sustainability. Toim. Terttu Pakarinen ja Helena Ylinen. Tampere University of Technology, Department of Architecture. Urban Planning Publications 29. Tampere.
- Lapintie, Kimmo (1998). Analysing and evaluating argumentation in planning. Environment and Planning B: Planning and Design. Vol 25, n:o 2/1998. London.
- Niemi-lilahti, Anita - Stenvall, Jari - Ståhlberg, Krister (2002). Iskukykyisempi Suomi - suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia. Ei painopaikkaa.
- Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki.
- Sager, Tore (1994). Communicative Planning Theory. Avebury/Ashgate/Gower. Aldershot.
- Sotarauta, Markku (1996). Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Acta Futura Fennica n:o 6. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Finnpublishers Oy. Tampere.
- Stoker, Gerry (2003). Participation in Local Government. Alustus Kansallisessa kaupunkifoorumissa Kuopiossa 7.5.2003. Moniste.
- Sänkiäho, Risto (1989). Suunnittelun poliittisuudesta. Tampereen yliopisto, aluetieteen laitos. Tiedonantoja 34/1989. Tampere.
- Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä 4.4.2002. PDF-dokumentti, ei painopaikkaa.
- Virkkala, Seija (2002). Kumppanuus alueellisen kehittämisen hallintana. Suomi ja muut Pohjoismaat. Jyväskylän yliopisto, Chydenius-Instituutti. Selosteita ja katsauksia nro 42. PDF-dokumentti, ei painopaikkaa.