

## LECTIO PRAECURSORIA

# Demokratian murros asettaa paineita ja kimmokkeita kuntien hallinnan avautumiselle

Kaisa Kurkela

### DEMOKRATIAN MURROS YHTEISKUNNALLISENA JA PAIKALLISENA KYSYMYKSENÄ

Demokratian puolustaminen on nyt jos koskaan hyvin ajankohtaista. Esimerkiksi Ukrainan sota, iranilaisten naisten taistelu oikeuksistaan sekä autoritääristen järjestelmien nousu ovat nostaneet demokratian kysymykset entistä enemmän tapetille. Demokratia-asiantuntija Laura Thornton toteaa Helsingin Sanomissa, että mahdollisimman globaalisti laajalle levinnyt demokratia hyödyttää kaikkia ihmisiä ja valtioita esimerkiksi kansainvälisen turvallisuuden näkökulmasta (Määttänen 2022).

On selvää, että globaalilla tasolla ja autoritäärisesti hallituissa valtioissa demokratia kaipaa edistämistä. Kuitenkin demokratian suojaaminen ja edistäminen näkyy myös yhteiskunnallisena ja paikallisena kysymyksenä myös Suomen kaltaisissa verrattain vakaisissa demokratioissa.

Suomessa useiden muiden maiden tapaan on nähtävissä merkkejä demokratian muutoksesta, murroksesta ja kriisistä. Tästä selkeimpänä merkinä on laskenut äänestysaktiivisuus. Esimerkiksi viime kuntavaaleissa äänestysprosentti jäi 55,1 prosenttiin ensimmäisten aluevaalien äänestysprosentin jäädessä 47,5 prosenttiin (Tilastokeskus 2021; Tilastokeskus 2022). 50 vuotta sitten, vuonna 1972, huomiota Helsingin Sanomissa herätti kunnallisvaalien äänestysprosentti, joka oli jäänyt alle 80 prosenttiin, tarkemmin ottaen 75,6 prosenttiin (HS 3.10.1972; Tilastokeskus 1973).

Laskeneisiin äänestysprosentteihin liittyy paljon huolta äänestämisen eriytymiskehityksestä. Nuoret, pienituloiset ja matalasti koulutetut kansalaiset nimittäin eivät äänestä samoissa määrin

kuin ikääntyneet, hyvätuloiset ja korkeasti koulutetut kansalaiset. Muita demokratian murroksen oireita ovat esimerkiksi kasvanut tyytymättömyys ja epäluottamus poliittista järjestelmää kohtaan ja demokratian itseisarvon heikkeneminen. Tämän kehityskulun riskinä on, että poliittinen vaikuttaminen keskittyy pieneen ja hyväosaiseen eliittiin ja heikommassa asemassa olevat kansalaiset jäävät vaikuttamisen ulkopuolelle. (ks. Borg et al. 2020; Kantola et al. 2019; Wass & Grönlund 2016.)

Nämä demokratian murroksen, tai kriisin, oireet heijastuvat myös suomalaisiin kuntiin. Kunnilla on perinteisesti ollut vahva rooli suomalaisessa yhteiskunnassa ja ihmisten arjessa esimerkiksi niiden perustuslaissa määritellyn itsehallinnollisen aseman ja laajan palveluroolin kautta. Kunnat ovat siis suomalaisen hallinnon tasoista lähinnä kansalaisten arkea.

Lääkkeenä demokratian ongelmiin on nähty uudenlaisten kansalaisten osallistumisen tapojen käyttöönotto ja kokeileminen kunnissa niin, että kansalaisilla on mahdollisuus osallistua omana itsenään ja suoraan.

Kuntia on velvoitettu mahdollistamaan kuntalaisille osallistumismahdollisuuksia, esimerkiksi kuntalain, nuorisolain ja maankäyttö- ja rakennuslain kautta. Kuntia on myös ohjattu ja tuettu kansalaisten osallistumisen vahvistamiseen erilaisten ohjelmien ja verkostojen kautta. Samalla useat kunnat ovat aktiivisesti kehittäneet erilaisia tapoja kansalaisten osallistumisen parantamiseksi.

Osallistumismahdollisuuksien parantaminen on voinut kohdistua yksittäisiin hyvin paikallisiin kysymyksiin tai laajempiin kokonaisuuksiin, kuten kuntastrategiaan tai palveluverkon kysymyksiin. Esimerkkejä kansalaisten osallis-

tumisen tavoista ovat erilaiset sähköisen osallistumisen keinot sekä vuorovaikutukseen perustuvat foorumit, raadit, työpajat, kumppanuuspöydät ja osallistuva budjetointi.

Yksittäisten osallistumiskanavien ja keinojen lisäksi kansalaisten osallistumista ja yhteistoimintaa kunnissa on pyritty kiinnittämään vahvemmin osaksi kunnan prosesseja erilaisten osallistumisohjelmien ja mallien kautta, joiden tarkoituksena on ollut esimerkiksi kokonaisuuden koordinointi kunnassa sekä resurssien osoittaminen osallistumisen järjestämiselle ja kehittämiselle.

### **KUNTIEN HALLINNAN AVAUTUMINEN JA OSALLISTUVAN DEMOKRATIAN MUODOT**

Osallistumismahdollisuudet, tai mallit, eivät vielä itsessään takaa kansalaisille aitoja vaikutusmahdollisuuksia ja oleellista onkin, miten kunta kurottautuu kohti kansalaisia, eli toisin sanoen kyse on siitä miten kunnan hallinta avautuu. Väitöskirjatutkimuksessani minua on erityisesti kiinnostanut kunnan hallinnan avautuminen ja siihen liittyvä muutos demokratian murroksen kontekstissa. Hallinnan avautuminen kiinnittyy avoimen hallinnon ideaan, johon liittyy mm. tiedon saatavuuden, toiminnan läpinäkyvyyden ja viestinnän kysymykset sekä tasa-arvoiset mahdollisuudet osallistua hallinnon prosesseihin ja kaikkien haavoittuvimmassa asemassa olevien, aliedustettujen ja marginaalissa olevien ryhmien mahdollisuus tulla kuuluksi. (OECD 2022.) Väitöskirjatutkimukseni näkökulma liittyy kansalaisten avoimiin mahdollisuuksiin osallistua päätöksentekoon.

Ajatus demokratian kehittämisestä ja hallinnan avautumisesta osallistumiselle on laajasti arvossa pidetty asia, ainakin puheen tasolla. Kuitenkin kysymykseksi nousee, missä määrin demokratian ja osallistumisen ideaalit todellisuudessa vaikuttavat olemassa oleviin instituutioihin ja organisaatioihin (ks. esim. Meriluoto & Litmanen 2019; Pateman 2012).

Kuntien hallinnan näkökulmasta kyse on rakenteellisista, prosessuaalisista ja kulttuurisista tekijöistä, joita olen väitöskirjassani halunnut ymmärtää syvemmin. Väitöskirjassani kysyn, miltä demokraattinen murros näyttää kunnan hallinnassa sekä mitä kunnan hallinnan avautuminen suhteessa kansalaisyhteiskuntaan edellyt-

tää. Lopulta kysyn, miten kunta muuttuu demokraattisen murroksen ja hallinnan avautumisen myötä.

Demokratian kriisiin ja murrokseen liittyy osallistuvan demokratian idea. Se korostaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia suoraan omana itsenään erilaisin tavoin, esimerkiksi alussa esittämieni esimerkkien kautta. Edustuksellisen demokratian puutteiksi voidaan nähdä laajan osallistumisen kirjon huomiotta jättäminen, keskittyminen ainoastaan vallan delegoimiseen vaaleissa sekä kansalaisten ohueksi jäävä yhteys päätöksentekoon. Koska näiden puutteiden voi nähdä lisäävän epäluottamusta poliittista järjestelmää kohtaan, on tunnistettu tarve demokratian uudistamiselle. (ks. esim. Barber 1984; Warren 2009.)

Kunnat ovat looginen taso osallistuvan ja edustuksellisen demokratian välisen yhteyden rakentamiselle. Paitsi että kunnat ovat lähinnä kansalaisten arkea oleva hallinnon taso, niissä toteutetut demokraattiset käytännöt vaikuttavat Pratchettin (2004) mukaan laajemmin yhteiskunnalliseen demokratian kehitykseen. Kunta voidaan nähdä instituutionaalisenä tasona, jossa osallistuvan demokratian hyvinkin abstraktit ideat saavat mahdollisuuden konkretisoitua (vrt. Smith 2009).

Hallinnan avautuminen ja kansalaisten osallistumisen kiinnittäminen osaksi kunnan hallintoa ei ole yksioikoista, helppoa tai suoraviivaista. Itse asiassa hallinnan avautuminen asettaa hallinnolle ja sen valtarakenteille muutospaineita (ks. esim. Meriluoto & Litmanen 2019; Pateman 2012).

Kuntien perinteisen hallinnon ja avautuvan osallistumista korostavan hallinnan muotoja ohjaavat toisistaan poikkeavat rationaaliset. Perinteiseen hallintoon liittyvät esimerkiksi edustuksellisuuden odotukset, selkeät tilivelvollisuussuhteet sekä asiantuntijatiedon erityisen vahva asema. Sen sijaan osallistumisen keskeisinä taustaoletuksina näyttäytyvät esimerkiksi inklusiivisuus, osallistujien moninaisuus, joustavuus, monenlaiset tiedon muodot sekä ajatus kansalaisten voimaantumisesta.

Erilaiset osallistumisen muodot tulevat kunnissa aina osaksi vanhoja ja totuttuja organisaattiorakenteita ja organisaation tapoja, mutta pyrkinessään juurtumaan ne kokevat suuria haasteita. Aiemmissä tutkimuksissa onkin tunnistettu

osallistumisen ja vuorovaikutuksen tapojen olevan ennemminkin lisäpalasia suhteessa ole-massa olevaan hallintoon. (ks. esim. Edelenbos 2005; Meriluoto & Litmanen 2019.)

## DEMOKRAATTISEN HALLINNAN MUUTOS KUNNISSA

Väitöskirjatutkimuksessani ilmenee, että kuntien hallinnan avautuminen ja osallistumismahdollisuuksien vahvistamiskykyt ilmentävät konkreettisella tavalla demokratian murrosta. Tutkimuksen tulokset tuovat esiin kuntien reagoinnin demokratian murrokseen. Kunnissa demokratian murros näyttäytyy esimerkiksi kuntiin vaikuttavana yhteiskunnallisena osallisuuspuhuttana, kuntiin kohdistuvana lainsäädäntönä, erilaisina ohjelmina ja kansalaisten odotuksina. Reagoinnin lisäksi kunnat myös itsenäisesti kehittävät demokratiaa ja sen käytänteitä eteenpäin.

Tästä huolimatta kunnilla voidaan nähdä olevan rajalliset mahdollisuudet edistää kansalaisten osallistumista. Osallistumishalukkuuteen liittyy nimittäin liuta asioita, jotka ovat vain ohuesti kuntien hallinnassa, esimerkiksi henkilökohtaiset tekijät tai laajat yhteiskunnallisen ilmapiirin kysymykset. (ks. Jäntti & Kurkela 2021.) Samalla on kuitenkin huomioitava, että rajallisuudesta huolimatta, kuntien rooli kansalaisten osallistumisen ja laajemmin demokratian edistämisessä on merkittävä. Kunnissa toteutettavat moninaiset kansalaisten osallistumisen tavat parhaimmillaan rikastavat demokratiaa ja demokratiakäytäntöjä.

Hallinnan avautuminen näyttäytyy ensinnäkin puheena, toiveina ja strategisina pyrkimyksinä. Hallinnan avautumista edistävät kansalaisten osallistumista korostavat ja tukevat johtamisen käytänteet, vuorovaikutus ja yhteistyö, innokkuus, osaaminen sekä kuntaorganisaation yhteistyö niin sisäisten kuin ulkoistenkin toimijoiden kanssa.

Kuitenkin vaikka puhunnan tasolla hallinnan avautuminen, demokratian kysymykset ja osallistumisen lisääminen tunnistetaan keskeisiksi ja tärkeiksi kehityskuluiksi, törmäävät avoimen hallinnan ideaalit kunnassa perinteisiin ja totuttuihin hallinnon tapoihin. Kuntahallinnon kerroksien kontekstissa kansalaisten osallistumisen tapojen sovittaminen esimerkiksi

managerialisimin tehokuutta ja mittaamista korostaviin tapoihin tai jähmeisiin byrokraattisiin rakenteisiin voi olla haastavaa.

Hallinnan avautuminen ja siihen liittyvät käytänteet, kokeilut ja puhunta muuttavat ajatusta kunnasta. Tai ainakin ne aiheuttavat sille muospaineita. Kimmokkeet tälle muutokselle tulevat kuntien institutionaalisesta ympäristöstä, esimerkiksi valtion ohjaamisena kuntalain tai ohjelmien kautta tai demokratian kriisiä koskevana puhuttana. Muutos voi olla myös hyvin kuntalähtöistä ja proaktiivista, esimerkiksi toimintamallien, osallistumistapojen ja käytänteiden kehittämistä. Puhunnan tasolla kansalaisten ja muiden toimijoiden osallistuminen on vakiintunut osa kunnan hallintaa ja esimerkiksi kuntien strategiset tavoitteet usein ilmentävät tätä. Vakiintuminen on kuitenkin vielä pisteittäistä ja kesken, mitä tulee kulttuuriin, toimintatapoihin ja käytänteisiin.

Hallinnan avautumiseen liittyvä muutos edellyttää kokonaisvaltaista tarkastelua. Kuntaorganisaation näkökulmasta oleellista on nähdä hallinnan avautuminen ja sitä myötä kansalaisten osallistuminen elimellisenä ja kokonaisvaltaisena toiminnallisena osana organisaatiota. Huomio kiinnittyy tällöin organisatorisiin rakenteisiin, osallistumista tukevaan kulttuuriin sekä sen riittävään resursointiin. Johtaminen on hallinnan avautumista ja kansalaisten osallistumista koskevan organisatorisen muutoksen ja kehittymisen keskiössä, esimerkiksi rakenteiden luomisen, strategisen ohjauksen, kulttuurisen muutoksen edistämisen ja resurssien kohdentamisen näkökulmasta. Johtaminen voi näyttäytyä esimerkiksi julkisen ja arkisen tuen antamisena osallistumista tukevalle työlle sekä osallistumisen arvoihin ja hyötyihin liittyvänä viestintänä.

## LOPUKSI

Hallinnan avautuminen näyttäisi kehityskuluna tulleen jäädäkseen vaikuttaen myös kunnan olemukseen. Tämä muutos on kuitenkin luonteeltaan hidaskäyttöinen ja jatkuva. Kansalaisten osallistumisen voidaan siis nähdä pienin askelin institutionalisoituvan osaksi kunnan hallintaa. Peruuttamismahdollisuutta tuskin on, mutta Klijnin ja Skelcherin (2007) ajatuksiin nojaten avautumisen ja perinteiseen edustuksellisuuteen

nojaavan hallinnon suhteessa on monia vaihtoehtoja: Suhde voi näyttäytyä korostaen näiden kahden epäsovpuutta tai vastakohtaisesti näiden toisiaan täydentävää suhdetta. Suhde voidaan nähdä myös idealistisesta näkökulmasta muutoksena, jossa avautuvan hallinnan tavat laajempine osallistumismahdollisuuksineen korvaavat vanhat perinteiset tavat tai pessimistisesti katsoen instrumentaalisen ja puhtaasti hallinnon hyötyjä korostavana toimintana.

Kunnat tuskin selättävät demokratian kriisiä yksin. Mutta niillä on merkittävä rooli demokratian edistämässä. Väitöskirjatutkimukseni perusteella tämä rooli on tärkeää tunnistaa ja tunnustaa. Lähellä kansalaisten arkea olevilla kunnilla on nimittäin sellaisia mahdollisuuksia, joita muilla hallinnon tasoilla ei ole.

Demokratian murros sekä kuntien hallinnan avautuminen ja muutos eittämättä vaikuttavat myös kuntajohtamiseen, joka on keskeinen väline avautumiseen liittyvään kulttuurinmuutokseen. Demokratian murros, kuntien avautuminen sekä kansalaisten osallistuminen ovat isoja kysymyksiä, eikä niitä näin ollen tulisi jättää yksittäisten toimijoiden innokkuuden ja asian-tuntemuksen varaan tai ulkoistaa pois kuntien ylimmän tason johtamisesta.

Lisäksi, vaikka puhunta osallistumisesta ja avautumisesta, esimerkiksi demokraattisten innovaatioiden osalta, näyttäytyy usein uutena asiana, palautuu se perustavanlaatuisiin kysymyksiin kunnan itsehallinnollisesta asemasta sekä julkisen hallinnon julkisesta roolista ja tehtävistä sekä kansalaisten merkityksestä julkisen vallan käyttäjinä (ks. Nabatchi 2010). Nämä näkökulmat myös korostavat demokratian ja osallistumisen näkemistä kiinteämpänä osana julkisen hallinnon ja johtamisen tutkimusta.

Tämän lisäksi demokratian kriisin tunnistaminen yhteiskuntamme keskeisenä kehityskulkuna sekä ymmärryksen rakentaminen demokratian edistämisen tarpeellisuudesta on syytä ottaa vakavasti.

*HT Kaisa Kurkelan kunta- ja aluejohtamisen alaan kuuluva väitöskirja ”Demokratian murros ja kuntien avautuva hallinta” tarkastettiin 7.10.2022 Tampereen yliopistossa. Vastaväittäjänä toimi dosentti Hanna Vakkala Lapin yliopistosta ja kustoksena yliopistonlehtori Jenni Airaksinen Tampereen yliopistosta.*

## LÄHTEET

- Barber, B. R. (1984) *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Borg, S., Kestilä-Kekkonen, E., & Wass, H. (2020). Johdanto: mikä on politiikan ilmastonmuutos? (s. 45–65). Borg, S., Kestilä-Kekkonen, E. & Wass, H. (toim.) *Politiikan ilmastonmuutos*. Eduskuntavaalitutkimus 2019. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Edelenbos, J. (2005). Institutional implications of interactive governance: Insights from Dutch practice. *Governance*, 18(1), s. 111–134.
- Helsingin Sanomat (3.10.1972). Kunnallisvaalien äänestysprosentti jäi alle 80:n. Vasen laita laajeni. Sdp otti päävoitot Smp:lle raju tappio. <https://www.hs.fi/aikakone/>. Luettu 6.10.2022
- Jäntti, A., & Kurkela, K. (2021). How Municipalities Can Enhance Citizen Participation? – Exploring the Views of Participants and Non-Participants. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 25(1), 23–42.
- Kantola, A., Wass, H., Lahtinen, H., Peltoniemi, J. & Heikkilä, T. (2019). Vaalinavigaattori: Katso mistä löytyy eniten käyttämättömiä ääniä. Kansalaisuuden kuulut ja kuplat -tutkimushanke BIBU, Helsingin yliopisto. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/308983/Vaalinavigaattori.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Luettu 6.10.2022.
- Klijn, E. H., & Skelcher, C. (2007). Democracy and governance networks: compatible or not? *Public administration*, 85(3), s. 587–608.
- Meriluoto, T. & Litmanen, T. (2019). Pelastaako osallistaminen demokratian? Teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. (toim.) *Pelastaako osallistaminen demokratian?* (s. 7–28). Tampere: Vastapaino.
- Määttänen, J. (2022). ”Olemme kaikki uhan alla”, sanoo demokratia-asiantuntija – Länsimaissa on meneillään kehitys, jonka vaikutuksista hän on hyvin huolissaan. *Helsingin Sanomat* 25.9.2022. <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000009072199.html>. Luettu 6.10.2022
- Nabatchi, T. (2010). The (re)discovery of the public in public administration. *Public Administration Review*, 70, s. 309–311.
- OECD (2022). Open government. <https://www.oecd.org/gov/open-government/>. Luettu 24.10.2022.
- Pateman, C. (2012). Participatory democracy revisited. *Perspectives on politics*, 10(1), s. 7–19.
- Pratchett, L. (2004). Local autonomy, local democracy and the ‘New localism’. *Political Studies*, 52(2), s. 358–375.

- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilastokeskus (1973). *Kunnallisvaalit 1972*. [https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/172853/xtds\\_oi\\_1973\\_5\\_dig.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/172853/xtds_oi_1973_5_dig.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Luettu 6.10.2022
- Tilastokeskus (2021). Kuntavaalit 2021, tarkastuslaskennan tulos. [stat.fi/til/kvaa/2021/03/kvaa\\_2021\\_03\\_2021-06-22\\_tie\\_001\\_fi.html](http://stat.fi/til/kvaa/2021/03/kvaa_2021_03_2021-06-22_tie_001_fi.html). Luettu 6.10.2022
- Tilastokeskus (2022). *Aluevaalit 2022. Vahvistettu tulos*. [https://www.stat.fi/til/alvaa/2022/03/alvaa\\_2022\\_03\\_2022-02-01\\_fi.pdf](https://www.stat.fi/til/alvaa/2022/03/alvaa_2022_03_2022-02-01_fi.pdf). Luettu 6.10.2022
- Warren, M. E. (2009). Governance-driven democratization. *Critical policy studies*, 3(1), s. 3–13.
- Wass, H. M., & Grönlund, K. (2016). Johdanto: yhdenvertaisuus ja poliittisen osallistumisen eriytyminen. Teoksessa Grönlund, K. & Wass, H. (toim.) *Poliittisen osallistumisen eriytyminen – Eduskuntavaalitutkimus 2015* (s. 29–44). Oikeusministeriö.