

# Laantuuko poliittinen tuki osallistuvalla demokratialle?

## *Tapaustutkimus Turun kaupunginvaltuustosta*

Ritva Salminiitty



VERTAISARVIOITU  
KOLLEGIALT GRANSKAD  
PEER-REVIEWED  
[www.tsv.fi/tunnus](http://www.tsv.fi/tunnus)

### Abstrakti

Demokratian kehittämiseen on viime vuosikymmenenä panostettu niin kunnissa kuin valtakunnan tasolla erilaisin ohjelmin ja hankkein. Tästä huolimatta kuntapäätäjien asenteet kansalaisten suoraa poliittista osallistumista kohtaan näyttäisivät viilenneen viimeaikaisten Suomessa tehtyjen kyselytutkimusten perusteella. Esimerkiksi Kunnallisalan kehittämissäätiön vuonna 2011 toteuttamassa asennetutkimuksessa selvä enemmistö valtuutetuista torjuu kansanäänestysten käytön lisäämisen. Samassa tutkimuksessa todetaan valtuutettujen skeptisen suhtautumisen kansanäänestyspäätösten kelvollisuutta kohtaan voimistuneen merkittävästi vuoden sisällä. Valtuutettujen kantojen katsotaan muuttuneen epäluuloisemmiksi kansanäänestyksiä kohtaan kuin koskaan aiemmin vuodesta 2000 alkaneen seurannan aikana. Tässä artikkelissa tarkastellaan Turun kaupunginvaltuutettujen asenteita kuntalaisten poliittista osallistumista kohtaan vuonna 2005 tehdyn ja vuonna 2013 toistetun kyselytutkimuksen pohjalta. Artikkelissa paneudutaan osallistuvaan demokratiaan käsitteenä, joka kattaa kansanäänestyksiä laajemman toiminnan skaalan. Tulosten mukaan osallistuvan demokratian kannatus näyttää vähentyneen valtuutettujen yleisesti myönteisenä pysyneestä suhtautumisesta huolimatta. Yleinen positiivinen asenne selittyy pikemminkin sillä, että myönteisimmin suhtautuvan ryhmän asenteet ovat vuonna 2013 aiempaa voimakkaammat sen sijaan, että myönteisesti asennoituvien valtuutettujen lukumäärä olisi suurentunut. Samaan aikaan minimidemokraattiset asenteet näyttävät vahvistuneen. Tulokset viittaavat valtuutettujen demokratia-asenteiden polarisoitumiseen.

ASIASANAT: asenteet, demokratia, demokratiakäsitykset, kuntademokratia, kaupunginvaltuustot, osallistuminen, päätöksenteko

### Johdanto

Kunnallisalan kehittämissäätiön Manner-Suomen kaikkia kuntia koskevien *Ilmapuntari*-tutkimusten mukaan kunnanvaltuutettujen asenteis-

sa kansalaisten suoraa osallistumista kohtaan tapahtui selvä käänne vuonna 2011. Kun vielä edellisen vuoden kyselyssä lähes puolet valtuutetuista kannatti kansanäänestysten lisäämistä

tärkeissä asioissa, niin vuonna 2011 väitettä kannattavien osuus laski kolmannekseen. Samaan aikaan kuntalaisten enemmistön antama tuki kansanäänestyksille päinvastoin kasvoi entisestään (KAKS 2012). Päättäjien ja kuntalaisten näkemykset näyttävät siis eriytyneen vuoden aikana. Sama vuosi erottuu myös Elinkeinoelämän valtuuskunnan arvo- ja asennetutkimuksessa, jossa pitkään laantunut kansalaisten kritiikki puolueita kohtaan hypähti vuonna 2011 uudelleen korkealle tasolle (Haavisto 2014). Lisäksi valtaosa kansalaisista koki, että kansalaisten mielipiteet vaikuttavat päätöksiin liian vähän. Kolmanneksen mielestä kansalaisilla ei ollut suoranaisesti valtaa lainkaan. (Haavisto & Kiljunen 2011.)

Vuoden 2011 asennemittauksiin on epäilemättä heijastunut meneillään ollut kuntarakennemuutos. Julkisen talouden tasapainovaatimukset ja huoli kiristyvän kuntatalouden mahdollisuuksista selvitä laajenevasta palveluvastuusta nosivat kuntarakenteen muutoksen 2000-luvun keskeiseksi poliittiseksi tavoitteeksi. Vuonna 2011 keskustelun keskiössä olivat uuden hallitusohjelman sisältämä tavoite määrittellä kuntauudistuksen kriteerit vuoden loppuun mennessä sekä Paras-puitelain korvaavan rakennelain sisältö. Silloisen Jyrki Kataisen hallituksen tavoitteena oli vahvistaa peruskuntia, mikä merkitsisi kuntien yhteistoimintaelimien vähenemistä. Kunta-toimijoiden pelko kohdistui kuntien merkityksen ja itsehallinnon kaventumiseen sekä päätöksenteko-organisaatioon vaikuttaviin kuntaliitoksiin. Kuntien päätösvallan vähenemisen ajateltiin myös vaikuttavan kuntalaisten kiinnostukseen kuntapolitiikkaa kohtaan. (Haveri & Airaksinen 2011; Sandberg 2012b.)

Asennemuutokset heijastanevat osaltaan myös kuntien toimintaympäristön monimutkaistumista 2000-luvulla. Lisääntyneiden palvelutehtävien lisäksi haasteita kunnille ovat asettaneet nykyiset trendit kansainvälistymisestä ja tietoyhteiskun-

takehityksestä väestönkehitykseen ja muuttoliikkeeseen. Murros on tuonut uudenlaisia pulmia ja lisännyt ristiriitoja, joiden on arvioitu näkyvän lisääntyvinä kunnallispoliittisina ongelmina, luottamuspulana ja osallistumisaktiivisuuden ailahteluna. Asioiden monimutkaistuminen ja kiristyneet tilanteet ovat saattaneet johtaa päättäjien tiukempaan hallintaotteeseen. Toisaalta uudenlaisten ongelmien on nähty edellyttävän uudenlaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kehittämistä. (Anttiroiko 2007; Kurkela & Airaksinen 2015.)

2000-luvulle ajoittuu myös merkittäviä muutoksia suomalaisessa puoluekentässä. Perussuomalaisten vaalivoitto vuoden 2012 kunnallisvaaleissa muutti voimatasapainoa monessa kunnassa puolueen lähes kolminkertaistaessa valtuustopaikkansa kunnissa. Näin kävi myös Turussa, jossa vuoden 2012 vaaleissa ennen kaikkea SDP menetti valtuustopaikkojaan siinä määrin, ettei se enää muodostanut enemmistöä valtuustokokouksen kanssa. (Tilastokeskus 2012).

Keskustelu demokratiasta, osallistumismahdollisuuksien laajentamisesta ja kansanäänestysten lisäämisestä on ollut vilkasta 2000-luvulla. Erityisenä syyäksenä osallistuvan demokratian kehittämiseksi Suomessa toimi Matti Vanhasen hallituksen toteuttama kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma (2003–2007), joka sisälsi lukuisia demokratiahankkeita ja toimenpiteitä myös kunnissa. Ohjelmassa laaditussa demokratia-poliittisessa asiakirjassa osallistuva demokratia määriteltiin laajasti sellaiseksi demokratian muodoksi, jossa kansalaiset ottavat osaa poliittiseen päätöksentekoon muutenkin kuin vaalien yhteydessä (Sipponen 2007). Suoran demokratian ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen yhdistettiin yleisesti myös politiikan kiinnostavuuden sekä kansalais- ja äänestysaktiivisuuden lisäämiseen. (Oikeusministeriö 2014.) Osallisuuden ja suorien vaikutusmahdollisuuksi-

en vahvistaminen on niin ikään koettu tärkeäksi osaksi kuntauudistusta. (Jäntti & Majoinen 2009; Pekola-Sjöblom & Jäntti 2009; Piipponen & Sjöblom 2013).

Myös akateemisessa demokratiakeskustelussa osallistuva demokratia korostui uudelleen 2000-luvulla. Tätä siivittivät toisaalta keskustelu demokratian kriisistä, toisaalta uuden teknologian mahdollisuudet (Tiihonen 2007). Demokratiatutkimuksen keskiöön nousivat keskustelua korostavat deliberatiivisen demokratian teoriat sekä demokratiainnovaatiot, joilla viitataan lähinnä osallistumiseen kehitettyihin uusiin teknisiin välineisiin. Jo 1990-luvulta alkanut demokratian osallistuvaksi käännteeksi (*participatory turn*) kutsuttu suuntaus näytti saavan tuulta alleen.

Tätä taustaa vasten on varsin yllättävää, että käytännön toimenpiteiden tasolla demokratian ”osallistuva käänne” on ollut ilmeisen vaatimaton. Tutkijoiden esittämät edustukselliselle demokratialle vaihtoehtoiset mallit eivät ole toistaiseksi konkretisoituneet toimenpide-ehdotuksiksi. Uudet toimintamallit antavat myös kuntatasolla odotuttua itseään. Esimerkiksi vain kymmenesosassa suomalaisista kunnista todellista toimi- ja päätösvaltaa on siirretty alueellisille toimielimille ja kuntalaisten tekemistä kansanäänestysaloitteista vain runsas kymmenen prosenttia on johtanut varsinaiseen kansanäänestykseen. (Karjalainen 2013; Sandberg 2012a.) Etenkin vankassa asemassa olevien puolueiden kuntapäättäjät ovat suhtautuneet nihkeästi suoraan osallistumista tukeviin toimintamalleihin (Sandberg 2012b).

Tässä artikkelissa paneudutaan kuntapäättäjien asenteisiin kuntalaisten osallistumista kohtaan. Suoran osallistumisen ymmärretään kattavan kansanäänestyksiä huomattavasti laajemmin kansalaisten keinot vaikuttaa kunnan hallintoon ja poliittiseen päätöksentekoon. Valtuutettujen

asenteita tarkastellaan jatkumona, jonka toiseen ääripäähän sijoittuvat edustuksellisuutta korostavat minimidemokraattiset asenteet ja toiseen päähän suoraan demokratiaa tukevat osallistuvaa demokratiaa kannattavat asenteet. Analyysin tarkasteluyksikkönä on koko valtuusto: asenteiden muutosta arvioidaan tutkimalla Turun kaupunginvaltuuston sisäistä dynamiikkaa demokratiasenteiden jatkumolla kahtena eri ajankohtana.

## Suoran osallistumisen laaja kirjo

Suora osallistuminen on tässä tutkimuksessa määritelty johdannossa mainitun kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman mukaisesti laajaksi yleiskäsitteeksi. Käsite pitää sisällään kaikenlaisen äänestämisen ohella tapahtuvan kuntalaisten itsenäisen osallistumisen päätöksentekoon. Tämä mukailee Kurkelan ja Airaksisen (2015) osallistuvan demokratian määritelmää, joka sisältää sekä edustukselliseen demokratiaan kuuluvat menettelyt, kuten kansanäänestykset ja kansalaisaloitteet, että sen rinnalle kehitetyt uudenlaiset osallistumiskanavat, kuten erilaiset raadit, foorumit ja kaupunginosavaltuustot. Näin suoran osallistumisen määrittely poikkeaa niistä tutkimuksista, joissa suoran osallistumisen menetelmänä tarkastellaan pelkästään kansanäänestystä tai kansanäänestystä ja kansalaisaloitetta (mm. Karjalainen 2010).

Tutkimuksen tavoitteena on saada yleisempi kuva valtuutettujen asenteista kuntalaisten osallistumista kohtaan sen sijaan, että mitattaisiin eri osallistumismenetelmien saamaa kannatusta. Tavoite puoltaa suoran demokratian ymmärtämistä laajemmassa mielessä. Mukaan on haluttu ottaa se osallistumisen tapojen kirjo, joka sijoittuu varsinaisen kansanäänestyksen ja vaaliosallistumisen välille ja jonka valtuutetut itse mieltävät suoraan demokratiaan liittyväksi. Tästä syystä myös tutkimuksen näkökulma poikkeaa lähtökohdiltaan osallistumismenetelmien

suosiota mittaavista tutkimuksista. Suoraa osallistumista on tässä lähestytty siihen liitettyjen hyötyjen ja haittojen kautta. Laajempaan suoran osallistumisen määrittelyyn on lisäksi vaikuttanut pyrkimys tuoda esiin tarkempi kuva päättäjien asenteista osallistumista kohtaan. Aiemmin on todettu päättäjien suhtautuvan osallistumiseen negatiivisemmin silloin, kun osallistumismenettelmät sisältävät varsinaista päätöksentekovallan delegointia (Bäcklund 2007). Ilmiö on nähtävissä myös tämän tutkimuksen aineistossa. Näin ollen pelkästään suhtautumista kansanäänestykseen arvioiva tutkimus saattaisi antaa kielteisemmän kuvan päättäjien asenteista osallistuvaa demokratiaa kohtaan kuin suoran osallistumisen laajemmin määrittelevä tutkimus

## Tapaustutkimus Turusta

Tässä tutkimuksessa on kyseessä tapaustutkimus Turun kaupunginvaltuustosta. Demokratiaa lähestytään valtuutettujen näkökulmasta. Valtuusto on monella tavoin keskeinen tutkimuskohde kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta. Sen lisäksi, että kuntalaki velvoittaa valtuuston huolehtimaan kuntalaisten osallisuuden toteutumisesta, valtuusto myös pitkälti päättää kuntalaisten osallistumisen laajuudesta ja toimintamuodoista. (Harjula & Prättälä 2004.)

Turun paikallispolitiikan julkisuuskuva on pitkään ollut heikko, mikä on näkynyt muun muassa jo 1980-luvulla ”Turun taudiksi” nimettynä politiikkana (Klami 1982, 11)<sup>1</sup> ja viimeaikoina kuntarakenneuudistuksen yhteydessä ympäristökuntien

Turkuun kohdistamana vieroksuntana. Toisaalta Turun kaupunki on vuosien varrella osallistunut useisiin valtakunnallisiin osallisuushankkeisiin ja viimeksi luonut vuonna 2012 kuntalaistensa osallistumiselle uuden osallisuusmallin. Turku tarjoaa näin hyvän kohteen muutoksen tutkimiselle, koska demokratian kehittämistyön vaikutusten voisi olettaa näkyvän selkeämmin Turussa kuin sellaisessa kunnassa, joka jo lähtökohdiltaan on tukenut osallistuvaa demokratiaa voimakkaammin.

Tutkimus kytkeytyy laajempaan keskusteluun kuntalaisten osallistumisen edistämisestä. Valtuutettujen asenteita tutkimalla uskotaan saatavan syvempi kuva siitä ristiriidasta, mikä valitsee osallistumista edistävän kehittämistyön ja kuntatasolla toteutuneiden toimintatapojen välillä. Tutkimusasetelmalla on lisäksi haluttu korostaa valtuuston konkreettista merkitystä osallisuuden edistäjänä. Yksittäisten valtuutettujen asenteiden sijaan tutkimuksessa on kuvattu valtuuston demokratia-asenteiden välistä dynamiikkaa, jolla tässä tarkoitetaan valtuuston sisäisten asenneryhmien suhdetta toisiinsa. Tähän tapaustutkimus menetelmänä antaa mahdollisuuden.

## Demokratia jatkumona

Tuttuudestaan huolimatta demokratia on vaikeasti lähestyttävä käsite, jonka määrittelystä tutkijatkaan eivät ole päässeet yksimielisyyteen (Kurki 2010, Schmitter & Karl 1991). Tässä työssä valtuutettujen demokratia-asenteita lähestytään klassisten demokratiateorioiden kautta hyödyntämällä politiikan teoreetikko David Heldin luokittelua. Held (1987) on kuvannut nykyisten demokratiateorioiden kehitystä jatkumoina eri vaiheiden kautta kolmesta klassisesta demokratiateoriasta: antiikin Ateenassa luodusta klassisesta demokratiasta, liberaalista demokratiasta ja marxilaisesta suorasta demo-

1 Klami viittaa Turun taudilla Turun kunnallispolitiikassa esiintyneisiin oikeusjuttuihin ja skandaaleihin, joissa rakennusliikkeiden, poliitikkojen ja virkamiesten välisissä suhteissa sekä joidenkin valtuutettujen puolueloikkauksissa nähtiin viitteitä oman taloudellisen edun tavoittelusta.

kratiasta. Heldin katsannossa näkemys kansalaisten osallistumisesta on kehittynyt kahteen eri suuntaan, lähinnä teorioiden sisältämän vapauskäsitteen pohjalta. Toisessa suunnassa on suojeleva demokratia, jossa on erityisesti pidetty tärkeänä yksilön suojaa yhteiskunnan toimia vastaan. Suojelevan demokratiaperinteen vaikutus näkyy Heldin mukaan tänä päivänä uusliberalistisissa ja edustuksellisuutta korostavissa minimidemokraattisissa demokratiamalleissa. Vastakkaisena suuntauksena voidaan pitää ajatusta kehittävästä demokratiasta, jossa demokratia nähdään yksilön kehittymisen välineenä. Osallistuvan demokratian teorioiden voidaan katsoa syntyneen kehittävästä demokratian pohjalta.

Minimidemokraattisissa teorioissa demokratia mielletään päätöksentekojärjestelmäksi, jossa kansalaisten poliittinen osallistuminen rajoittuu oikeuteen valita päättäjät säännöllisesti toimitetuilla vaaleilla. Tavoitteena on järjestelmä, joka tuottaa päätöksiä mahdollisimman tehokkaasti. Kansalaisten suora osallistuminen nähdään tehokasta päätöksentekoa haittaavana tekijänä. Esimerkiksi Max Weber ei niinkään vastustanut osallistuvaa demokratiaa sellaisenaan, mutta näki sen johtavan tehottomaan hallintoon laajenevassa byrokratiassa ja monimutkaistuvassa yhteiskunnassa. Minimidemokratian keskeisin määrittelijä, Joseph Schumpeter, liitti tehokkuuden vaatimukseen päätöksentekijöiden kyvykkyyden. Hänen mukaansa kansalaisilla ei ole riittävää kykyä päätösten tekemiseen. Päättäjien pätevyys varmennetaan vaalikilpailulla, jonka kautta parhaat ehdokkaat valikoituvat päättäjiksi. (Held 1987, Nash 2010, Setälä 2003.)

Osallistuvan demokratian teoriat taas ovat kehittyneet kritiikistä liberaalin demokratiateorian kapea-alaisuutta kohtaan. Niissä näkemys sekä demokratian tehtävästä että alasta on laajempi. Kansalle mahdollistetun suoran osallistumisen

lisäksi demokratia nähdään kansalaisten vaikuttamistaitojen ja vastuuntunnon kehittäjänä. Myös demokratian alaa katsotaan tulevan laajentaa politiikan lisäksi muille yhteiskunnan alueille, kuten talouteen, työelämään ja perheisiin. Minimidemokratian ja osallistuvan demokratian suuntaukset voidaan mieltää näkemyksiltään vastakkaisiksi kuntalaisten osallistumisen suhteen.

Heldin jaottelun voidaan nähdä heijastuvan myös nykyisessä demokratiakeskustelussa osallistumisen ja edustuksellisuuden välisenä jännitteenä. Jännite syntyy osallistumisen laajentamisen edellyttämästä poliittisen kulttuurin muutoksesta. Poliittiseksi kulttuuriksi ymmärretään Tuomas Ylä-Anttilan määrittelyä hyödyntäen kokonaisuus, joka koostuu ”yhteisistä politiikan tekemisen tavoista, niille annetuista tulkinnoista sekä sellaisista institutionaalisista järjestelyistä, jotka rakentuvat näille tavoille ja tuovat niille pysyvyyttä” (Ylä-Anttila 2010). Suomen oloissa poliittisen kulttuurin muutos osallistumista lisäävään suuntaan on erityisen haastavaa, sillä suomalaiselle demokratiakäsitteelle on ominaista vahva edustuksellisuus. Edustuksellista järjestelmää pidetään itsestään selvytenä ja legitimitietin luojana. (Alapuro & Stenius 2010, Luhtakallio 2012.) Edustuksellisuus on näkynyt vahvasti myös virallisissa kannanotoissa, joissa korostetaan edustuksellisen järjestelmän perustavanlaatuisuutta. Suoran osallistumisen malleja nähdään tarvittavan vain sen rinnalle ja sitä täydentämään. (Valtioneuvosto 2002, Oikeusministeriö 2005.) Jännite osallistumisen ja edustuksellisuuden välillä on tässä työssä pyritty säilyttämään tutkimalla valtuutettujen asenteita molemmat näkemykset sisältävällä jatkumolla.

## Tutkimusaineisto ja menetelmät

Turun kaupunginvaltuutettujen demokratiasenteita tutkittiin lomakekyselyllä, joka toteu-

tehtiin vuonna 2005 ja toistettiin samanlaisena vuonna 2013. Eri vuosien tutkimusajankohdat vastasivat toisiaan: molempia tutkimusajankohtia edelsi edellisvuoden kunnallisvaalit ja valtuustot olivat toimineet silloisessa kokoonpanossaan noin puoli vuotta. Vastausprosentiksi vuonna 2005 saatiin 88 % ja vuonna 2013 85 %. Kyselyt toteutettiin valtuuston kokousten yhteydessä, jolloin vastausprosentit saatiin merkittävän korkeiksi verrattuna esimerkiksi vuonna 2010 Kuntaliiton toteuttaman sähköisen päättäjäkyselyn vastausprosenttiin, joka oli 48 % (Sandberg 2012b). Tutkimusjoukko poikkesi kuitenkin hieman eri vuosina, sillä vuonna 2005 vastanneiden 65 valtuutetun joukossa on 7 varavaltuutettua, kun taas vuonna 2013 kyselyyn vastanneet 57 valtuutettua olivat kaikki varsinaisia valtuutettuja. Vuoden 2013 pienempi vastaajajoukko ei katoarvion mukaan ole kuitenkaan vahvistanut tutkimuksen tulosta asenteiden polarisaatiosta. Päinvastoin voidaan olettaa, että vastaamatta jättäneet ovat olleet ääripäiden asenneryhmiin kuuluvia, jolloin heidän vastaamatta jättämisensä on pikemminkin tasoittanut mahdollista polarisaatiota. Suurin kato vuonna 2013 on SDP:n naisten osalta.

### *Asenneväittämät*

Valtuutettujen demokratia-asenteita mitattiin väittämillä (ks. liite 1), joihin suhtautuminen kuvasti toisessa ääripäässä minimidemokraattista suuntausta, toisessa osallistuvan demokratian periaatteita. Minimidemokraattiseksi näkemyksiksi luettiin väitteet, joissa kuntalaisten katsottiin voivan vaikuttaa riittävästi edustajiansa välityksellä ja joissa korostui päätöksenteon tehokkuus. Lisäksi minimidemokraattiseksi nähtiin väitteet, jotka kuvailivat suoran osallistumisen päätöksenteolle aiheuttamia haittoja. Osallistuvan demokratian kannatusta kuvaavissa väittämässä korostuivat puolestaan kuntalaisten mahdollisuus osallistua monipuolisesti, suoran osallistumisen tuomat

hyödyt sekä demokratian kuntalaisia kehittävät ja sitouttavat ominaisuudet.

Väittämiä oli alkuperäisessä lomakkeessa 24. Näistä jätettiin pois kaksi väittämää, jotka eivät korreloineet muiden väittämien kanssa ja joiden ei tämän takia katsottu mittaavaan samaa ominaisuutta. Kysymykset olivat Likert-asteikkollisia. Koska väittämien sisällöt vaihtelivat minimi- ja osallistuvan demokraattisen asenteen välillä, osa väittämistä käännettiin siten, että asteikon arvot 1 ja 2 koodattiin edustamaan aina minimidemokraattista suuntausta ja arvot 4 ja 5 osallistuvan demokratian kannatusta. Arvo 3 sijoittui molempien suuntausten väli-maastoon. Asenteita tarkasteltiin lisäksi taustatekijöiden mukaan, joita olivat sukupuoli, ikä ja puolue. Lopullisessa analyysissä puoluekohtaisista tarkasteluista jätettiin vastaajien anonyymiyden turvaamiseksi pois yhden edustajan valtuustoryhmät.

### *Klusterianalyysi menetelmänä ja analyysin varaukset*

Aineistot olivat sellaisinaan melko pieniä, mikä rajoitti tilastollisten menetelmien käyttöä. Aineistojen yhdistämistä puolestaan vaikeutti se, että eri tutkimusvuosien havainnot eivät olleet kokonaan riippumattomia. Vuoden 2005 vastaajista lähes 43 % oli mahdollisia vastaajia myös vuoden 2013 kyselyssä. Heidän määränsä oli lisäksi niin suuri, ettei ollut mielekäästä rajata heidän vastauksiaan analyysin ulkopuolelle. Näin aineisto ei mahdollistanut esimerkiksi regressioanalyysien käyttöä. Vastauslomakkeita ei myöskään ollut identifioitu, joten yksittäisen vastaajan asenteiden muuttamista ei voitu seurata. Tutkimuksessa päädyttiin tarkastelemaan molempien vuosien aineistoja erikseen. Aineistoja ei siis yhdistetty missään vaiheessa. Tämä puolestaan johti siihen, että kummallekin vuodelle erikseen tehtyjen klusterianalyysien muodostamat klusterit eivät ole keskenään samoja.

Klusterianalyysin luoma ryhmittely ei kuitenkaan ole sattumanvarainen, vaan luokittelun perusteena on suhde muihin luokiteltaviin. Yksittäinen vastaaja sijoittuu johonkin ryhmään sen mukaan, miten hänen asenteensa suhteutuvat muiden vastaajien asenteisiin. Toteutetun klusterianalyysin tulokset antavat tietoa siitä, miten kummankin tutkitun valtuuston jäsenet jakaantuvat erilaisiin ryhmiin ja miten tämä jakaantuminen on erilaista eri tutkimusvuosina. Luotettavana voidaan lisäksi pitää klusterianalyysien tuottamaa tulosta, jonka mukaan valtuutetut ovat asenteiltaan eroteltavissa kolmeen eri asenneryhmään. Molempina tutkimusvuosina oli mahdollista erottaa kolme asenteiltaan selkeästi toisistaan erottuvaa ryhmää, jotka erosivat toisistaan myös tilastollisesti merkittävästi.

Tässä työssä käytettiin K-klusterianalyysiä, jota on pidetty hierarkkista klusterianalyysia analyttisempänä. K-klusterianalyysissa klustereiden lukumäärä määrätään etukäteen. (Nummenmaa 2008.) Tässä tutkimuksessa kolmen klusterin malli osoittautui parhaimmaksi. Kolmen klusterin asenteet erottuivat vielä selvästi toisistaan, kun taas neljän klusterin malli ei ollut enää selkeästi tulkittavissa. Pelkästään kahden klusterin malli tuotti puolestaan vähemmän informaatiota kuin kolmen klusterin malli.

Klusterianalyysi on luonteeltaan eksploratiivista eli aineistoa tutkivaa ja sellaisenaan muistuttaa esimerkiksi laadullisen tutkimuksen sisällönanalyysia (Metsämuuronen 2009). Klusterianalyysien tuottamien tulosten tulkintaan haettiin vahvistusta muodostamalla klusterianalyysiin käytetyistä väittämistä summamuuttuja, jota oli mahdollista tarkastella tilastollisin testein. Summamuuttuja muodostettiin siten, että vastaavasti kuin klusterianalyysinkin kohdalla, Cronbachin alfan perusteella alkuperäisistä 24 muuttujasta otettiin mukaan 22 muuttujaa. Testaamiseen

käytettiin varianssianalyysia ja parametrittomia testejä.

Klusterianalyysin tuloksia esiteltiin haastattelututkimuksen yhteydessä osalle valtuutetuista. Mukaan otettu haastatteluaineisto koostuu 16 haastattelusta, jotka toteutettiin pääosin vuoden 2015 aikana. Haastatteluaineistossa ovat mukana kaikki yli yhden valtuutetun muodostamat valtuustoryhmät puheenjohtajineen. Haastatteluaineisto jakautuu lisäksi tasaisesti sukupuolen mukaan ja myös kaikki ikäryhmät ovat edustettuina. Haastattelujen aikana valtuutetut kommentoivat klusterianalyysin tuloksia omien havaintojensa perusteella.

Tapaustutkimuksen voidaan nähdä avaavan uusia näkökulmia tutkimuskohteeseen tapauksesta oppimisen kautta (Stake 2005; Metsämuuronen 2009). Kyse on ilmiön ymmärtämisen optimoinnista, jossa ”selittämisen sijaan pyritään hienojakoisempaan ilmiöiden tulkittamiseen” (Kurunmäki 2008, 84–85). Tässä tutkimuksessa tavoitteena on ollut tulkita ja kuvata valtuuston sisäistä demokratia-asenteiden dynamiikkaa sekä sen mahdollista muutosta kahtena eri ajankohtana. Tapaustutkimuksen ajatukseen sisältyy pyrkimys ilmiön syvemmästä ymmärtämisestä, minkä voidaan ajatella lisäävän myös ymmärrystä muista vastaavista tapauksista (*transferability*, esim. Gomm, Hammersley & Foster 2000). Tässäkin tutkimuksessa tarkasteltu ristiriita on sinällään tarkasteltua Turun tapausta yleisempi. Syvyyttä tutkimuksessa taas on haettu antamalla kyselytutkimuksen tulokset valtuutettujen itsensä arvioitaviksi. Näin valtuutetut ovat päässeet esittämään omia tulkintojaan tutkimustuloksista ja tuloksiin vaikuttavista seikoista.

## Tutkimuksen tulokset

Tulokset esitellään kolmessa osassa siten, että ensimmäiseksi tarkastellaan väittämistä muodos-

tetun summamuuttujan avulla vuoden 2013 valtuuston asenteita ja verrataan niitä vuoden 2005 valtuuston asenteisiin. Lisäksi summamuuttujan avulla verrataan asenteita puolueen, sukupuolen ja ikäryhmän mukaan. Toiseksi eritellään tarkemmin vuoden 2013 valtuustoa klusterianalyysin avulla. Kolmannessa osassa vertaillaan keskenään klusterianalyysin tuottamia tuloksia eri tutkimusvuosina. Tuloksista tehtyä tulkintaa on syvennetty antamalla valtuutetuille mahdollisuus kommentoida klusterianalyysin tuloksia haastattelututkimuksen yhteydessä.

### *Yleisasenne pysynyt myönteisenä*

Vuonna 2013 Turun kaupunginvaltuutettujen yleinen asenne kuntalaisten osallistumista kohtaan on huomattavan myönteinen. Tämä tulos poikkeaa johdannossa mainituista Kunnallisalan kehittämissäätiön asennekyselyjen tuloksista, joiden mukaan päättäjien asenteet ovat 2010-luvulla viilentyneet. Turun valtuutetuista puolet suhtautuu keskimäärin myönteisesti osallistuvaa demokratiaa kuvaaviin väitteisiin. Lisäksi valtuutettujen kokonaisasenne on keskiarvoltaan selvästi osallistuvan demokratian suuntainen, ja se on pysynyt ennallaan tutkimusvuosien 2005 ja 2013 välillä.

Puolueittain tarkasteltuna nähdään, että myöskään mikään puolueista ei kokonaisasenteeltaan sijoitu minimidemokratian puolelle. Lähimpänä minimidemokratiaa on kokoomus, jonka kokonaisasenne sijoittuu osallistuvan demokratian ja minimidemokratian välimaastoon. Vasemmistoliiton ja vihreiden valtuutetut puolestaan puolue-

tavat selvästi muita puolueita enemmän osallistuvaa demokratiaa. Muut puolueet kannattavat osallistuvaa demokratiaa voimakkaammin kuin kokoomus, mutta hieman vähemmän kuin kaikki puolueet keskimäärin. Vaikka kokonaisasenteen keskiarvo on tarkasteluvuosien välillä pysynyt ennallaan, pieniä puoluekohtaisia muutoksia on tapahtunut vuoteen 2005 verrattuna. Asennekeskiarvot ovat laskeneet kaikkien muiden puolueiden paitsi SDP:n ja vasemmistoliiton osalta. Asennekeskiarvojen muutokset heijastuvat varianssianalyysin mukaan myös puolueiden välisiin eroihin. Molempina tutkimusvuosina asennerot kokoomuksen ja vasemmistoliiton sekä kokoomuksen ja vihreiden välillä ovat tilastollisesti merkitseviä. Kokoomuksen ja vasemmistoliiton välinen keskiarvoero on kasvanut kokoomuksen ja vihreiden välisen keskiarvoeron pysyessä lähes ennallaan. Vastaavasti vihreiden ero RKP:sta on säilynyt. Sen sijaan vielä vuonna 2005 tilastollisesti merkitsevä asenne-ero SDP:n ja vasemmistoliiton sekä SDP:n ja vihreiden väliltä on poistunut vuonna 2013.

Miesten ja naisten välinen ero vuonna 2013 on tilastollisesti merkitsevä. Naisten asennekeskiarvo sijoittuu osallistuvan demokratian suuntaan ja miesten lähemmäs minimidemokratian ja osallistuvan demokratian keskikohtaa. Lisäksi naiset osoittautuvat vuonna 2013 ryhmänä asenteiltaan yhdenmukaisemmiksi kuin miehet. Naiset ja miehet erosivat toisistaan tilastollisesti merkitsevästi myös vuonna 2005, mutta sukupuolten keskihajonnat olivat vielä tuolloin lähellä toisiaan. Vuonna 2013 miesten keskihajonta on kasvanut jonkin

TAULUKKO 1.

	KOK	RKP	PS	SDP	KESK	keskiarvo	VAS	VIHR
2013	3,05	3,33	3,34	3,36	3,42	3,55	4,19	4,28
2005	3,2	3,42	-	3,24	3,44	3,55	4,04	4,48



TAULUKKO 2.

	Miehet	N	s	Naiset	N	s	p
2013	3,32	32	0,87	3,78	24	0,69	0,036
2005	3,33	34	0,64	3,77	29	0,66	0,01

verran naisten keskihajonnan pysyessä lähes ennallaan tutkimusvuosien välillä (taulukko 2). Ikäryhmittäin tarkasteltaessa kokonaisasteissa ei sen sijaan ole kumpanakaan vuonna tilastollisesti merkitseviä eroja.

### *Kolme asenneryhmää*

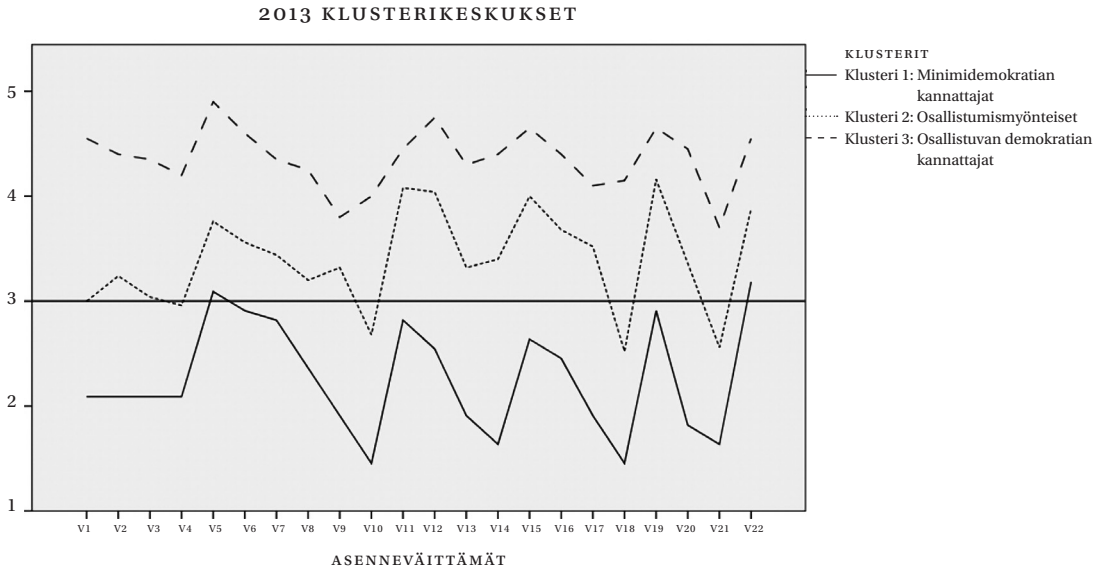
Kuva valtuuston asenneilmapiiristä tarkentuu, kun summamuuttujalla kuvatus kokonaisasteen sijaan tarkastellaan valtuutettujen jakautumista eri asenneryhmiin klusterianalyysin avulla. Klusterianalyysin perusteella valtuutetut voidaan molempina tutkimusvuosina jakaa kolmeen klusteriin, jotka kuvastavat erilaista asennetta kuntalaisten osallistumista kohtaan. Kruskal-Wallis-testissä löydettiin klustereiden välisiä tilastollisesti merkitseviä eroja ( $p < 0,003$ ), ja klustereiden parittaiset vertailut tehtiin U-testillä. Klusterit erosivat tilastollisesti erittäin merkittävästi kokonaisasteen muodostumista kuvaavan summamuuttujan suhteen, joten klustereiden voidaan katsoa edustavan kolmea, toisistaan selvästi erottuvaa, asenneryhmää.

Seuraavassa paneudutaan valtuutettujen asteiden jakautumiseen vuoden 2013 aineiston perusteella. Asenneryhmiä voidaan visuaalisesti tarkastella viivadiagrammilla, jossa y-akseli kuvaa asenteita mittaavaa viisiportaista Likert-asteikkoa ja x-akseli muodostuu kyselyssä käytetyistä asenneväittämissä. Asteikon arvot vaihtelevat 1= ”täysin samaa mieltä” ja 5= ”täysin eri mieltä” välillä. (Kuva 1.)

Viivadiagrammissa nähdään näiden kolmen asenneryhmän erilainen sijoittuminen asenneasteikolle yksittäisten asenneväittämiä mukaan. Klusteri 1 muodostaa asenteiltaan minimidemokraattista teoriaa lähinnä olevan luokan, ja se on nimetty *minimidemokratian kannattajiksi*. Luokkaan kuuluvien asenteet sijoittuvat lähes kaikkien väittämiä kohdalla minimidemokraattiselle puolelle. Tähän ryhmään kuuluvat valtuutetut tukevat siis kaikkein vahvimmin edustuksellisuutta ja suhtautuvat suoraan osallistumiseen kaikkein kielteisimmän. Kokoluokaltaan minimidemokratian kannattajat on pienin asenneryhmä. Klusteri 2 osoittautui ryhmistä suurimmaksi, ja se nimettiin *osallistumismyönteiseksi*, sillä ryhmän asenteet sijoittuvat pääosin osallistuvan demokratian puolella. Ryhmään kuuluvat eivät kuitenkaan tue sitä niin selkeästi kuin *osallistuvan demokratian kannattajiksi* nimetty kolmas asenneryhmä. Kolmas klusteri on kokoluokaltaan lähes osallistumismyönteisten suuruinen, mutta sen asenteet kannattavat osallistuvaa demokratiaa huomattavasti selkeämmin kuin kaksi muuta asenneryhmää.

### *Puolueet erottelevat*

Aiemmissä tutkimuksissa nimenomaan sukupuolen, iän ja tiettyjen puolueiden on nähty olevan yhteydessä myönteiseen asenneitumiseen osallistuvaa demokratiaa kohtaan. (Pikkala 2005, Ruostetsaari 2001, KAKS 2012, Sandberg 2012b). Vastaavanlaisia yhteyksiä on nähtävissä klusterianalyysin perusteella myös Turun valtuustossa.



KUVA 1. Vuoden 2013 asenneryhmät.

Viivadiagrammista voidaan nähdä, että alimman ryhmän keskimääräiset arvot sijoittuvat kaikkien väittämien kohdalla referenssiviivan (3) alapuolelle. Tämä ryhmän edustaa minimidemokraattista suuntausta. Vastaavasti ylimmän ryhmän keskimääräiset arvot pysyttelevät kaikkien väittämien kohdalla selvästi referenssiviivan yläpuolella. Tämä ryhmä kannattaa selvimmin osallistuvaa demokratiaa. Kolmannen ryhmän arvot pysyttelevät pääosin referenssiviivan yläpuolella, mutta ylintä ryhmää alempana ja leikaten referenssiviivan kuitenkin muutamissa kohdin. Tämä ryhmä tukee pääosin osallistuvaa demokratiaa.

Sukupuolittainen ero näkyy vuoden 2013 valtuustossa selkeimmin *minimidemokratian kannattajissa*, joka osoittautuu hyvin miehiseksi ryhmäksi. Yksitoistajäseniseen joukkoon on mahtunut ainoastaan yksi nainen. Vastaavasti naisten osuus painottuu voimakkaammin *osallistumismyönteisissä*. Ikäryhmittäinen ero näkyy siinä, että kahden nuorimman ikäryhmän (alle 50 -vuotiaat) valtuutetut painottuvat *osallistumismyönteisiin* ja *osallistuvan demokratian kannattajiin*. Nuorimmasta ikäryhmästä jälkimmäiseen ryhmään kuuluu selvä enemmistö. Kahden vanhemman ikäryhmän (50-vuotiaat tai vanhemmat) edustajat jakautuvat tasaisemmin kaikkiin asenneryhmiin, mutta kaksi vanhempaa ikäryhmää kattavat neljä viidesosaa *minimidemokratian kannattajista*.

Selkeimmät erot löytyvät kuitenkin puolueen mukaisesta tarkastelusta. Kokoomuksen valtuutettujen sijoittuminen eroaa voimakkaasti sekä vihreiden että vasemmistoliiton valtuutettujen ryhmistä. Suurimpana puolueyryhmänä kokoomuslaiset valtuutetut muodostavat enemmistön niin *minimidemokratian kannattajista* kuin *osallistumismyönteisistä*kin. Erityisen vahvasti kokoomuslaiset valtuutetut ovat kuitenkin edustettuina minimidemokraattisessa ryhmässä. Vihreiden ja vasemmistoliiton valtuutetuista sen sijaan yksikään ei kuulu *minimidemokratian kannattajiin*. Molempien puolueiden enemmistö sijoittuu *osallistuvan demokratian kannattajiin*. Vihreistä vain yksi valtuutettu kuuluu *osallistumismyönteisiin*. Muut puolueet jakaantuvat melko tasaisesti eri

asenneryhmiin, vaikka enemmistön sijoittuikin *osallistumismyönteisiin*. Poikkeuksena on RKP, jonka kaikki jäsenet kuuluvat tähän ryhmään.

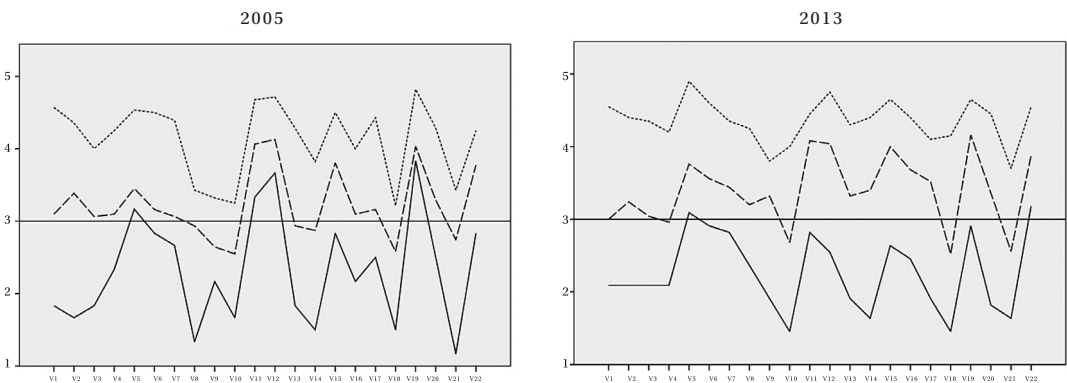
### *Eriytyvätkö valtuutettujen asenteet?*

Verrattaessa nykyisen valtuuston asenteita vuoden 2005 valtuuston asenteisiin tulokset viittaavat valtuutettujen asenteiden polarisoitumiseen. Vuonna 2013 minimidemokratian kannattajien asenteet ovat keskimäärin voimakkaammin minimidemokraattisia ja osallistuvan demokratian kannattajien asenteet keskimäärin voimakkaammin osallistuvaa demokratiaa tukevia kuin vuoden 2005 valtuustossa. Tästä antoi jo viitteitä aiemmin tarkastellun summamuuttujan avulla määritellyn kokonaisasenteen keskihajonnan kasvu.

Molempina tutkimusvuosina valtuutetut jakautuvat klusterianalyysin perusteella asenteiltaan selkeästi kolmeen ryhmään. Niin ikään molempina tutkimusvuosina valtuutettujen enemmistö sijoittuu osallistumismyönteiseksi nimettyyn keskiryhmään. Valtuustot eroavat kuitenkin toisistaan selvästi, kun tarkastellaan asenneryhmien välistä suhdetta. Valtuustojen erot ovat selvästi visuaalisesti havaittavissa klusterianalyysin pohjalta kuvatuissa viivadiagrammeissa (kuva 2).

Klusterianalyysin perusteella vuoden 2005 valtuusto näyttäytyy asenteiltaan vuoden 2013 valtuustoa yhtenäisemmältä. Vaikkakin kolme näkemykseltään erilaista asenneryhmää on erotettavissa, ääriryhmät myötäilevät selvästi keskiryhmää. Näiden, *minimidemokratian kannattajien* ja *osallistuvan demokratian kannattajien*, asenneryhmät ovat monen väittämän kohdalla lähellä toisiaan. Ääriryhmien kannat eivät myöskään ole vielä vuonna 2005 kokonaisuudessaan yhtä jyrkkiä kuin vuonna 2013. *Minimidemokratian kannattajien* asennekeskiarvo nousee joidenkin väittämien kohdalla minimidemokraattiselta puolelta osallistuvan demokratian puolelle, ja vastaavasti osallistuvan demokratian kannattajien näkemykset ovat joidenkin väittämien kohdalla lähellä keskilinjaa.

Vuonna 2013 diagrammissa erottuu erityisesti minimidemokratian kannattajaryhmän asenteiden lasku lähes kokonaan minimidemokraattiselle puolelle. Lisäksi *minimidemokratian kannattajien* etäisyys molemmasta osallistumista tukevasta asenneryhmästä on selkeä. Vastaavasti *osallistuvan demokratian kannattajien* asenteet ovat nousseet voimakkaammin osallistuvan demokratian puolelle. Näin olleen näyttää siltä, että asenneryhmien kannat olisivat vuonna 2013 eriytyneemmät kuin vuonna 2005.



KUVA 2. Vuosien 2005 ja 2013 asenneryhmät.

Visuaalisesti on havaittavissa, että vuosien 2005 ja 2013 viivadiagrammit poikkeavat toisistaan sekä asenteiden voimakkuuksien suhteen että asenneryhmien välisten etäisyyksien suhteen.

Klusterianalyysin perusteella tehtyä visuaalista tulkintaa tukee asenneväittämistä muodostetun summamuuttujan tarkastelu. *Minimidemokratian kannattajien* kokonaisasenteen keskiarvo on vuonna 2013 hieman alhaisempi kuin vuonna 2005. Samaten summamuuttujan keskihajonta on pienempi vuonna 2013. Tämän perusteella vuoden 2013 minimidemokraattiseksi nimetty ryhmä on asenteiltaan tiiviimpi ja jyrkempi kuin minimidemokraattisin ryhmä vuonna 2005. Vastaavasti *osallistuvaa demokratiaa kannattavien* asenteet ovat tiiviimmät ja voimakkaammat vuonna 2013. Ero näkyy summamuuttujan tarkastelussa siten, että *osallistuvan demokratian kannattajien* kokonaisasenteen keskiarvo on suurempi ja keskihajonta pienempi vuonna 2013. Näin siis molempien ääriyhmien sisäiset asenteet näyttävät tiivistyneen ja keskimäärin voimistuneen niille ominaiseen suuntaan.

Sen sijaan keskivaiheille sijoittuvan *osallistumismyönteisten* asenteissa ei ole tapahtunut juurikaan muutosta. *Osallistumismyönteisten* summamuuttujan keskiarvo on hieman korkeampi vuonna 2013 kuin vuonna 2005. Klusterianalyysin viivadiagrammin perusteella näyttää siltä, että keskiarvon lievä nousu on tapahtunut muutaman yksittäisen väittämän kohdalla. Sen sijaan summamuuttujan keskihajonnat eivät juuri poikkea toisistaan eri vuosina.

Klusteridiagrammien yksittäisten asenteiden visuaalisen tarkastelun perusteella saadaan viitteitä myös asenne-erojen sisällöstä. Vuoden 2013 valtuuston minimidemokraattisen ryhmän asenteiden jyrkkeneminen näkyy erityisesti kolmen väittämän kohdalla, mikä merkitsee sitä, että ryhmän usko suoran osallistumisen vaikutuksiin on heikentynyt. Toisin kuin vuonna 2005, vuonna 2013 minimidemokratian kannattajat eivät enää usko suoran osallistumisen lisäävän kuntalaisten kiinnostusta poliittiseen päätöksentekoon (V11) tai suoran osallistumisen lisäävän tarpeellista

kansalaiskeskustelua kunnan asioista (V12). Sen sijaan vuoden 2013 valtuuston minimidemokraattinen ryhmä ajattelee suoran osallistumisen vievän pohjaa poliittiselta keskustelulta (V19).

Osallistuvan demokratian kannattajaryhmien muutos entistä vahvemmin osallistumista kannattavaan suuntaan liittyy puolestaan oikeudenmukaisuuskysymyksiin. Ryhmän usko suoran osallistumisen vaikutukseen lisätä päätöksenteon oikeudenmukaisuutta on vahvistunut (V14). Lisäksi ryhmä ei enää juurikaan usko siihen usein esitettyyn väitteeseen, että suoran osallistumisen kautta välittyisi pelkästään pienen joukon ääni (V18). Lisäksi ryhmän näkemyksissä on korostunut kunnan vastuunotto kansalaisaktiivisuudesta ja kuntalaisten osallisuudesta (V8) sekä näkemys suoran osallistumisen välttämättömyydestä kuntalaisten tahdon toteutumisessa (V10).

### *Demokratiadynamiikka valtuutettujen silmin*

Klusterianalyysin tuottamia tuloksia esiteltiin valtuutetuille haastattelututkimuksen yhteydessä. Lähes kaikki haastatellut valtuutetut tunnistivat asenneryhmät ja pystyivät kuvailemaan niiden kokoonpanoa. Joidenkin valtuutettujen arviointi eteni nopeasti jopa henkilötasolle. Erityisen selkeää valtuutetuille tuntui olevan puolueiden sijoittaminen eri asenneryhmiin.

Joo kyl mä löydän vasemmistoliiton ja vihreet varmaan tuolta, perussuomalaiset varmaan täältä, ja vähän kokoomuslaisia[...]. (Nainen, RKP)

On siis ilmeistä, että klusterianalyysin tuottamat asenneryhmät ovat tunnistettavissa ainakin puolueiden tasolla. Sen sijaan valtuutetuille esitetty tulkinta asenteiden polarisaatiosta jakoi näkemyksiä enemmän. Jotkut haastateltavat hämästelivät erityisesti minimidemokraattisen asenteen vahvistumista. Heidän kokemuksensa mukaan ihmisten mustavalkoisuus on vähentynyt

ja joustavuus lisääntynyt, mahdollisuuksia yhteisiin näkökulmiin on aiempaa enemmän ja osallistumiselle myönteiset asenteet ovat yleistyneet. Vastakkaisia näkökulmiakin oli. Yksi haastateltu valtuutettu hämmästeli sitä, että tilanteessa olisi tapahtunut mitään muutosta. Hänen mukaansa selkeä minimidemokraattinen ryhmä oli tunnistettavissa jo vuonna 2005.

[S]amat, anteeks nyt vaan, mut samat vanhat sedät siel edelleen on jotka sillon 2005, jotka varmaan pääasias on sit niit minimidemokratian ihmisiä. (Nainen1, VIHR)

Kuitenkin monen haastatellun valtuutetun mielestä asenteiden eriytyminen kehitystrendinä on havaittavissa. Trendi on näkynyt esimerkiksi kärkkäämpänä keskusteluna ja kannanottoina kunnan kehittämislinjoista. Niin ikään jotkut valtuutetut kokivat, että käsitykset kehittämisen suunnasta ovat eriytyneet aiempaa voimakkaammin.

Haastatellut valtuutetut esittivät lisäksi asenteiden eriytymiseen johtavia syitä. Aiemmat tutkimukset ovat osoittaneet osallistumiseen liittyvien asenteiden olevan selvästi yhteydessä puolueeseen, sukupuoleen ja ikään (Pikkala 2005, Ruostetsaari 2001, KAKS 2012, Sandberg 2012b). Hieman yllättävää on, että tutkimusajankohtien väliin sijoittuvista poliittisen kentän muutoksista huolimatta valtuuston kokoonpanon muutoksia ei mainita valtuutettujen pohdinnoissa eriytymisen syinä. Yleisistä tekijöistä vain ikä mainitaan yhden valtuutetun haastattelussa, jossa asenteiden eriytymisen katsotaan heijastavan selvästi valtuuston ikärakenteessa tapahtunutta muutosta vuoden 2012 vaaleissa. Useissa haastatteluissa kuitenkin viitataan sukupolvien väliseen eroavuuteen, joko keskustelu- ja toimintakulttuurissa tai halukkuudessa tehdä yhteistyötä mieluummin yli puolue- kuin sukupolvirajojen.

Useimmat haastatteluissa esiin tulleet asenteiden eriytymiseen vaikuttavat tekijät näyttäivät keskitty-

vän taloudelliseen tilanteeseen ja politiikanteon ilmapiiriin. Kireän talouden nähdään johtavan siihen, että mielipiteet muuttuvat kriittisemmiksi ja itselle tärkeistä asioista pidetään kiinni kynsin hampain. Osallistuvan demokratian menetelmät näyttäytyvät tällöin ylellisyyksinä, joihin ei aina ole varaa.

No se on olennaist vähän myös simmost et mimmost aikaa eletään, jos eletään simmost aikaa et ei oo ku niukkuutta, ni sillon tullaan enemmän, niinku koitetaan pittää kiinni täst edustuksellisesta, mut sillon jos on rahaa niinku rosvopäälliköl, ni sillon voidaan lähteä niinku myös enemmän tämmöseen niinku osallistuvaan [...](Mies1, SDP)

Vapaan mielipiteen esittämisen ja keskustelun katsotaan yleisesti kuuluvan demokratiaan. Yllättävää kyllä, tässä tutkimuksessa myös demokraatiakeskustelun nähdään pikemminkin eriyttäneen kuin yhdistäneen näkökantoja. 2000-luvun alun runsas osallistumiskeskustelu ei haastattelutavien katsannoissa ole edesauttanut deliberatiivisen hengen mukaista yhteisymmärrystä, vaan pikemminkin tiivistänyt mielipiteitä ja lujittanut aiempia näkökulmia. Sosiaalisen median on niin ikään melko yleisesti oletettu avaavan uusia ulottuvuuksia demokratian toteuttamiseen. Uusien välineiden kautta tietoa on mahdollista saada eri näkökulmista ja ennen kaikkea marginaaliin tai äännettömäksi jäävien on helpompi löytää samoin ajattelevia, koota voimia ja vaikuttaa politiikantekoon. Valtuuston sisällä sosiaalisen median nähdään kuitenkin toimivan ennemmin pois-sulkevana tekijänä. Sen katsotaan jättävän ulkopuolelle sosiaaliseen mediaan osallistumattomat sekä kärjistävän näkökulmia siten, että se ohjaa keskusteluun enemmän samanmielisten kanssa.

[S]anotaan et hiukan varmaan toi sosiaalinen media vaikuttaa tohon, et on enemmän varsinkin nuoremassa polvessa ja miksei vanhemmassa ki niin on se että ne kontaktit on paljon voimak-

kaampia ja suurempia, ne repii niitä eroja koska ihminen hakeutuu sitte sinne ihan oman viitekeh്യksensä lähelle joka sitte vahvistaa sitä omaa näkemystä ja silloin se hiukan tietysti repii noita eroja, mut en mä tunnista et siinä aivan mitään isoa muutosta [...] (Mies, KOK)

Asenteiden eriytyemisessä keskeiseksi tekijäksi nousee valtuutettujen pohdintoissa myös muuttunut politiikanteon ilmapiiri. Media ja julkinen keskustelu koetaan painostavana, ja runnova päätöksenteko jakaa valtuutetut entistä selvemmin kahtia.

Ehkä sitten myös, olisko se tavallaan niin, että kun ikää on tullut lisää ja sitten tavallaan tässä on ollut taustalla kaikki nää ikään kuin julkisuudessa tulleet vaatimukset politiikan avoimuudesta ja kotoää digitalisaatio ja kaikki muu, kaikki nää vaalirahakohut ja muut. Niin se on sitten ikään kuin johtanut siihen, että osa poliitikoista reagoi kritiikkiin sillä, että ne menee siihen siilipuolustuusemaan. Niin se sitten ehkä johtaa toisaalta kantojen tiukkenemiseen, että kritiikkiin reagoidaan vaan kasvattamalla paksumpi nahka. (Nainen2, VIHRR)

Joo. Kyllä ja se johtuu tietysti täst. Tää on päätöksenteko minusta nyt viime vuosina ollu. Se on tämmönen hiukan runnovan olonen ollu ja olen pitänyt huonona sitä tilannet siin[...] Mä nään sen tilanteen semmosena, et jos valtuusto jakaantuu kahtia ni kyl siin silloin minusta runnomisen maku on, jos se on ihan selvästi näin, et se jakaantuu.

Haastattelija: Ja se on lisääntynyt nyt sitte?

Valtuutettu: Minusta se on lisääntynyt oikein selvästi. (Mies2, SDP)

Lähes kaikki haastatellut katsovat keskustelun kuntalaisten osallistumisesta ja demokratiasta tuntuvan jääneen viime vuosina muiden asioiden varjoon. Näin kokevat myös voimakkaimmin osal-

listuvaa demokratiaa tukevat. Jotkut haastatellut valtuutetut kertoivatkin aikovansa haastattelun jälkeen ”terästäytyä” ja kysellä aiemmin esillä olleiden osallisuusasioiden perään. Kuntalaisten osallistuminen määrittyi näin selvästi omaksi, erilliseksi asiakseen, joka voi unohtua taka-alalle tärkeiden tai vaikeiden päätösten aikakautena sen sijaan, että se nähtäisiin päätöksentekoa läpileikkaavana piirteenä.

## Lopuksi

Tässä tutkimuksessa olen kartoittanut Turun kaupunginvaltuutettujen asenteita kuntalaisten osallistumista kohtaan. Olen lähestynyt niitä väitämällä, joiden olen ajatellut toisessa ääripäässään ilmaisevan edustuksellisuutta korostavaa minimidemokratiaa toisen ääripään merkittävä osallistuvalla demokratialle annettavaa tukea. Olen muodostanut jatkumon demokratiateorioiden pohjalta, vaikka myös käytännössä demokratian kysymysten on nähty paikantuvan usein nimenomaan osallistumisen ja edustuksellisuuden väliseen jännitteeseen (Luhtakallio 2012).

Tutkimuksen tuloksena syntynyt kuva Turun kaupunginvaltuutettujen asenteista ja niissä tapahtuneista muutoksista on kaksijakoinen. Ensimmäinen valtuutettujen yleinen asenne kuntalaisten osallistumista kohtaan näyttää pysyneen hyvin myönteisenä. Klusterianalyysi antaa kuitenkin viitteitä siitä, että muutosta vuosien 2005 ja 2013 välillä on tapahtunut. Analyysi nostaa esiin pienen mutta selvän valtuutettujen ryhmän, jonka asenteita voidaan pitää minimidemokratiaa kannattavina. Toisaalta se erottelee myös osallistuvaa demokratiaa tukevan ryhmän, jonka asenteet niin ikään näyttävät olevan nykyisin aiempaa voimakkaammat. Klusterianalyysi viittaa asenteiden voimistuneeseen eriytymiseen.

Asenneväittämien sisällöllisen tarkastelun perusteella näyttää siltä, että osallistuvan demokratian

kannattajien ja siihen varautuneemmin suhtautuvien perustelut eivät ole dialogissa keskenään. Siinä missä minimidemokratian kannattajien asenteet näyttäivät muuttuneen skeptisiksi suoran osallistumisen toimivuutta ja konkreettisia vaikutuksia kohtaan, osallistuvan demokratian kannattajat kokevat suoran osallistumisen aiempaa tärkeämmäksi siihen liitetyn oikeudenmukaisuuden arvon vuoksi. Tämä kohtaamattomuus on ymmärrettävissä David Heldin (1987) jaotteleminen demokratiakäsitysten kehityslinjien avulla. Minimidemokraattisen välineellisen ja järjestelmäkeskeisen tehokkuusajattelun ja sen vastinpariksi muotoutuneen arvoihin pohjaavan ja osallistumisoikeutta korostavan näkemyksen voidaan ajatella olevan erilaisten kehityspolkujen ääripäitä. Näin kyse ei olisi pelkästään osallistumisen ja edustuksellisuuden välisestä käytännön jännitteestä, vaan myös syvemmistä näkemyseroista demokratian perusteista.

Kyselyjen tulokset saavat vahvistusta valtuutettujen haastattelussa kertomista omista havainnoista. Kun kyselyaineiston tuloksia esiteltiin haastattelututkimuksen yhteydessä osalle valtuutetuista, klusterianalyysin tuottamat asenneryhmät olivat valtuutettujen tunnistettavissa, etenkin puolueiden tasolla. Myös tulkinta polarisaatiosta sai vahvistusta, vaikkakin osa haastatelluista valtuutetuista ihmetteli viitteitä minimidemokraattisen asenteen vahvistumisesta. Haastatelluissa keskeisimmäksi asenteiden eriytymiseen vaikuttavaksi seikaksi nousee politiikanteon muuttunut ilmapiiri. Taloudellisen niukkuuden aikana valtuutetut joutuvat tarkastelemaan kantojaan selkeämmin ja priorisoimaan asioita rajummin. Samanaikaisesti politiikanteon tavat ovat muuttuneet runnovammiksi ja keskustelu on aiempaa suurempaa ja kärjekkäämpää. Lisäksi julkisuudessa esitetyt vaatimukset poliitikkoja kohtaan ovat saaneet jotkut poliitikot puolustuskannalle ja vetäytymään ”siilipuolustukseen”. Niin ikään sosiaalisen median nähdään vahvistaneen jakoja

niin ikäpolvien kuin eri lailla ajattelevien ryhmien välillä. Kokonaiskuvaksi piirtyy tilanne, jossa mahdollisuudet käydä perustavanlaatuista keskustelua osallistumisen edistämisestä näyttävät heikoilta: asenneryhmien väliset selkeät jakolinjat ovat vahvoja, keskustelutyö ei välttämättä ole rakentavaa ja taloudelliset realiteetit saavat vahvan aseman perusteluissa. Yleisen osallistumismyönteisyyden säilymisestä huolimatta tilanne näyttää olevan vuonna 2013 vähemmän otollinen kuntalaisten osallistumisen edistämiseksi kuin vuonna 2005.

Tutkimustulosten merkitystä voidaan painottaa eri tavoin. Turun kaupunginvaltuutettujen yleinen asenne vuonna 2013 on edelleen myönteinen kuntalaisten osallistumista kohtaan. Toisaalta voidaan huolestua siitä, että myönteisen asenteen voimistuminen näyttää koskevan lähinnä sitä ryhmää, joka jo alun perinkin on suhtautunut kuntalaisten osallistumiseen myönteisesti. Kuntademokratian osallistumista edistävät hankkeet ja ohjelmat ovat ehkä enemmän innostaneet juuri tähän ryhmään kuuluvia. Lisäksi näyttää siltä, että osallistuvaa demokratiaa perustellaan näissä ryhmässä enemmänkin periaatteellisella tasolla kuin osallistumisessa nähtävillä käytännön hyödyillä.

Osallistuvan demokratian kannalta olennaista on myös se, miten asenteet jakautuvat puolueiden kesken. Minimidemokratian kannatus on vahvistunut erityisesti Turun valtapuolueessa kokoomuksessa. Mikäli tulosten katsotaan kuvastavan nykyistä kehityssuuntaa, voidaan kysymykseen siitä, laantuuko poliittinen tuki osallistuvalla demokratialle, vastata Turun osalta ainakin osittain myöntävästi. Vaikka yleinen poliittinen tuki osallistuvalla demokratialle näyttää säilyneen, sitä tukee nykyisin aiempaa pienempi ryhmä. Lisäksi se näyttää saaneen haastajan aiempaa vahvemmassa edustuksellista demokratiaa korostavasta minimidemokraattisesta asenneryhmästä. Poliitiikanteon tyylin muutoksen myötä tämä puolestaan saattaa

ennakoida osallistumisen ja edustuksellisuuden välisen jännitteen voimistumista turkulaisessa poliittisessa kulttuurissa.

Tutkimuksen tuloksiin sisältyy joitain varauksia. Ensinnäkin klusterianalyysia on jo perusteiltaan pidetty melko yksinkertaisena luokittelumenetelmänä (Aldenderfer 1986). Toisaalta tässä tutkimuksessa kyseessä ovat kokonaisaineistot ja vastausprosentit molempina tutkimusvuosina olivat huomattavan korkeat. Aineiston muut rajoitukset ovat vähentäneet mahdollisuutta arvioida tuloksia tilastollisen merkittävyyden valossa. Tästä johtuen myös tämän tutkimuksen tavoitteet ovat lopulta olleet enemmän kvalitatiivisia kuin kvantitatiivisia.

Toinen varaus liittyy tutkimuksen luonteeseen tapaustutkimuksena. Paikallisesta aineistosta huolimatta tutkimuskohde ei kuitenkaan ole paikkaspesifi. Tilanne, jossa käytännön osallistumisen kehittäminen kunnissa ei etene myönteisistä poliittisista kannanotoista huolimatta, on tässä tarkasteltua Turun tapausta yleisempi. Tutkimuksen tavoitteena oli Turun kaupunginvaltuustoa tutkimalla pyrkiä ymmärtämään tätä risiriitaiselta näyttävää tilannetta. Tulos asenteiden polarisaatiosta voi tarjota tilanteeseen hyvinkin uskottavan ja loogisen selityksen. Niin ikään osallistumismyönteisyyden voimistuminen edelleen jo valmiiksi osallistumista tukevassa ryhmässä saattaa olla yleisempikin piirre. Tämä selittäisi, minkä takia osallisuusmyönteisyyden kannatuspohja ei, paljosta hanketoiminnasta huolimatta, ole suomalaisissa kunnissa laajentunut.

Toinen tutkimuksen selkeästi esiin nostama huomio on valtuutettujen kuvaama politiikanteon ilmapiiirin muutos. Median vaikutus poliitikkojen työskentelyyn tuskin on pelkästään turkulainen ilmiö. Niin ikään kärjekkääksi käynyt keskustelu ja taloudelliset haasteet lienevät todellisuutta useimmissa suomalaisissa kunnissa. Tilanne voi

johtaa siihen, että uusia osallistavia menetelmiä ei olla halukkaita ottamaan käyttöön. Tämän tutkimuksen oikeutus tapaustutkimuksena tulisikin ymmärtää tapauksesta oppimisena. Tulokset Turun valtuustosta voivat lisätä ymmärrystä muistakin samankaltaisista tilanteista.

## Kirjallisuus

- ALAPURO, RISTO & HENRIK STENIUS (TOIM.). 2010. *Nordic associations in a European perspective*. Baden-Baden: Nomos.
- ALDENDERFER, MARK. S. & ROGER K. BLASHFIELD. 1986. *Cluster Analysis*. Beverly Hills: Sage University Papers.
- ANTTIROIKO, ARI-VEIKKO, ARTO HAVERI, VELI KARHU, AIMO RYYNÄNEN & PENTTI SIITONEN. 2007. *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere: Tampere University Press.
- BÄCKLUND, PIA. 2007. *Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- GOMM, ROGER, MARTYN HAMMERSLEY, & PETER FOSTER (TOIM.). 2000. *Case Study Method*. Elektroninen aineisto: Sage Publications: <http://dx.doi.org/10.4135/9780857024367>. Luettu 6.8.2014.
- HAAVISTO, ILKKA. 2014. *Neljäs Suomi. EVA:n arvo- ja asennetutkimus 2014*. Helsinki: Taloustieto Oy.
- HAAVISTO, ILKKA & PENTTI KILJUNEN. 2011. *Maailman paras maa. EVA:n kansallinen arvo- ja asennetutkimus 2011*. Helsinki: Taloustieto Oy.
- HAVERI, ARTO & JENNI AIRAKSINEN. 2011. "Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana." Teoksessa *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*, toim. Arto Haveri, Jari Stenvall & Kaija Majoinen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ja Kunnallistieteiden yhdistys, 51–62.
- HARJULA, HEIKKI & KARI PRÄTTÄLÄ. 2004. *Kuntalaki*. Helsinki: Talentum.
- HELD, DAVID. 1987. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- JÄNTTI, ANNI & KAIJA MAJOINEN. 2009. "Kuntademokratian ja -johtamisen haasteet." Teoksessa *Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2005–2008*, toim. Anni Jäntti & Marianne Pekola-Sjöblom. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 141–146.
- JÄNTTI, ANNI. 2009. "Valtuustokauden 2005–2008 aikana käynnistyneet demokratiaan liittyvät hankkeet, selvitykset ja kokeilut." Teoksessa *Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2005–2008*, toim. Anni Jäntti & Marianne Pekola-Sjöblom. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 133–140.



- KARJALAINEN, MAIJA. 2010. "Kuntatason suora demokratia Suomessa – kuollut kirjain vai toimiva käytäntö?" *Politiikka* 52:4, 321–326.
- KARJALAINEN, MAIJA. 2013. "Suoran demokratian rooli kuntapolitiikassa". Tutkimuskatsauksia 9/2013. Turku: Turun kaupungin kaupunkitutkimusohjelma.
- KLAMI, HANNU TAPANI. 1982. *Turun tauti. Kansanvallan kriisi suomalaisessa ympäristöpolitiikassa*. Juva: WSOY.
- KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ KAKS. 2012. *Kansalaismielipide ja kunnat*. Polemia -sarjan julkaisu nro 82. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- KURKELA, KAISA & JENNI AIRAKSINEN. 2015. "Asukasosallistuminen Tampereella: kokemusasiantuntijoita ja postinkantajia." *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 43:2, 166–188.
- KURKI, MILJA. 2010. "Democracy and Conceptual Contestability: Reconsidering Conceptions of Democracy in Democracy Promotion". *International Studies Review* 12:3, 362–386.
- KURUNMÄKI, KIMMO. 2008. "Vertailu". Teoksessa *Tapaustutkimuksen taito*, toim. Markus Laine, Jarkko Bamberg & Pekka Jokinen. Helsinki: Gaudeamus, 74–92.
- LUHTAKALLIO, EEVA. 2012. *Practicing Democracy. Local Activism and Politics in France and Finland*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- METSÄMUURONEN, JARI. 2009. *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä: Tutkijalaitos*. Helsinki: International Methelp.
- NASH, KATE. 2010. *Contemporary Political Sociology. Globalization, Politics, and Power*. Malden: Wiley-Blackwell.
- NUMMENMAA, LAURI. 2008. *Käyttäytymistieteiden tilastolliset menetelmät*. Vammala: Tammi.
- OIKEUSMINISTERIÖ. 2005. Edustuksellinen demokratia. Kansanvalta 2007 –toimikunnan mietintö. [http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/20051e\\_dustuksellinendematratia.html](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/20051e_dustuksellinendematratia.html)
- OIKEUSMINISTERIÖ. 2014. Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokatiapoliittinen selonteko 2014. Selvityksiä ja ohjeita 14/2014. <http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto>
- PEKOLA-SJÖBLOM, MARIANNE & ANNI JÄNTTI. 2009. "Johdanto". Teoksessa *Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2005–2008*, toim. Anni Jäntti & Marianne Pekola-Sjöblom. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 16–21.
- PIIPPONEN, SIRKKA-LIISA & MARIANNE PEKOLA-SJÖBLOM. 2013. *Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2009–2012*. Acta nro 252. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- PIKKALA, SARI. 2005. Kunta päättäjän perspektiivistä. Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995–2003. *KuntaSuomi 2004 –tutkimuksia nro 54*. Acta nro 176. Helsinki: Åbo Akademi & Suomen Kuntaliitto.
- RUOSTETSAARI, ILKKA. 2001. *Luottamushenkilö ja valta: edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet*. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö.
- SANDBERG, SIV. 2012a. *Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa*. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012.
- SANDBERG, SIV. 2012b. *Paras-uudistus kuntapäätäjän silmin*. Helsinki: Åbo Akademi & Suomen Kuntaliitto.
- SCHMITTER, PHILIPPE C. & TERRY LYNN KARL. 1991. "What Democracy Is...and Is Not". *Journal of Democracy* 2:3, 75–88.
- SETÄLÄ, MAIJA. 2003. *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.
- SIPPONEN, KAUKO. 2007. "Monen monta demokratiaa". Teoksessa *Monen monta demokratiaa*, toim. Paula Tiihonen & Risto Harisalo. Helsinki: Edita Prima Oy, 11–28.
- STAKE, ROBERT. 2005. "Qualitative Case Studies". Teoksessa *Sage Handbook of Qualitative Research*, toim. Norman Denzin & Yvonna Lincoln. Thousand Oaks: Sage Publications, 443–466.
- TIIHONEN, SEPPO. 2007. "Julkinen sektori demokratian ja tehokkuuden ristipaineissa". Teoksessa *Monen monta demokratiaa*, toim. Paula Tiihonen & Risto Harisalo. Helsinki: Edita Prima Oy, 58–84.
- TILASTOKESKUS. 2012. Kunnallisvaalit 2012. <http://tilastokeskus.fi/til/vaa.html>.
- VALTIONEUVOSTO. 2002. *Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittämisestä*. [http://www.intermin.fi/download/31572\\_osallisuusselonteko\\_2002.pdf](http://www.intermin.fi/download/31572_osallisuusselonteko_2002.pdf).
- YLÄ-ANTTILA, TUOMAS. 2010. *Politiikan paluu. Globalisaatioliike ja julkisuus*. Tampere: Vastapaino.