

Participation in Long-Term Decision-Making (PALO) Policy Brief 1/2019

AKTIIVINEN KANSALAIOSALLISTUMINEN VOI PARANTAA PÄÄTÖKSENTEON LAATUA

Lauri Rapeli, Maija Jäske, Mikko Värtö ja Katariina Kulha

TIIVISTELMÄ

Päätöksentekoon kytkettynä kansalaisosallistuminen auttaa päättäjiä tekemään harkittuja ja eri näkökulmat monipuolisesti huomioonottavia päätöksiä. Kansalaisilla on usein päättäjiä paremmat tiedot heidän arkeaan läheisesti koskettavista asioista. Huomioimalla ne jo valmisteluvaiheessa voidaan parantaa päätösten laatua.

Suomalaisista vain noin neljännes luottaa oman kuntansa päättäjiin. Tarjoamalla uusia osallistumiskanavia voidaan lisätä kuntalaisten kokemusta päätöksenteon oikeudenmukaisuudesta riippumatta siitä, käyttävätkö kuntalaiset kyseisiä kanavia. Päätöksentekoon osallistuminen vahvistaa myös kansalaisten demokratiataitoja ja ymmärrystä päätöksenteon vaativuudesta. Paikallisella tasolla osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien on todettu olevan yhteydessä myös luottamukseen poliittista järjestelmää kohtaan sekä myönteiseen käsitykseen omista vaikutusmahdollisuuksista.

Uudet osallistumismuodot ja vaikuttaminen

Kansalaisosallistumisen uudet muodot ovat yleistyneet viime vuosina etenkin kuntatason päätöksenteossa Suomessa. Esimerkkejä uusista kansalaisosallistumisen muodoista ovat kansanäänestykset, kansalaisaloitteet, deliberatiiviset eli puntaroivat kansalaisfoorumit, osallistuva budjetointi, kuntalaisten ja hallinnon yhteistyöelimet, kyselyt ja sähköiset osallistumissovellukset.

Eri ihmisiä kiinnostavat erityyppiset kansalaisosallistumisen muodot. Sähköisistä osallistumiskanavista ovat kiinnostuneet erityisesti nuoret, korkeasti koulutetut, naiset ja kaupunkimaisissa kunnissa asuvat. Eri osallistumismuotojen kannatuksessa voi olla myös alueellisia eroja.

Toisaalta kansalaisten käsitykset demokratiasta ja osallistumisesta ovat vahvasti sidoksissa aikaan ja paikkaan. Toisin sanoen kansalaisten voidaan olettaa kannattavan sellaista osallistumista, josta heillä on tietoa tai kokemusta. Vastaavasti ei voida olettaa, että kansalaiset suhtautuisivat erityisen innokkaasti uusiin demokratiainnovaatioihin - kuten kansalaisraateihin - sillä niiden toimintaperiaatteita ei tunneta laajan yleisön keskuudessa. Tästä syystä aloitteiden uusiksi osallistumiskanaviksi onkin tullava demokratian uudistamisesta kiinnostuneilta päättäjiltä tai kansalaisyhteiskunnan aloitteellisilta toimijoilta.

POLITIIKKASUOSITUKSIA

- **Osallistumisen on johdettava konkreettisiin seurauksiin.** Esimerkiksi osallistumisen tuotokset on käsiteltävä systemaattisesti, ja niihin liittyvistä päätöksistä on viestittävä osallistujille. Kansalaisilla tulee olla mahdollisuus arvioida, kuinka heidän palautteensa ja toiveet on huomioitu päätöksenteossa.
- **Kansalaisosallistumisen eri muodot on kytkettävä paremmin edustuksellisen demokratian järjestelmään, jotta ne tukevat vaaleilla valittujen edustajien työtä.** Osallistumiselle tulee olla selvät tavoitteet ja tavat, jotka ovat niin viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden kuin kansalaistenkin tiedossa. Osallisuuden tavoitteiden ja tapojen tulee esimerkiksi olla selvästi ja läpileikkaavasti esillä kaikissa kunnan päätöksentekoa ohjaavissa asiakirjoissa.
- **Kansalaisten osallistumisen tulee olla suunnitelmallista.** Suunnitelmallisuuteen kuuluu, että valitut osallistumiskanavat ovat oikea-aikaisia sekä tarpeenmukaisia. Myös osallisuuden vaikutusten todentamiseen ja arvioimiseen tulee olla toimintatapoja.
- **Osallistumiseen tulee olla monia eri kanavia, jos halutaan tavoittaa kaikenikäiset ja -taustaiset kansalaiset.** Esimerkiksi nuorten tavoittamiseksi voidaan hyödyntää sähköisiä osallistumiskanavia. Osallistumisen helpottamiseksi kansalaisilla tulee olla mahdollisuus myös osallistumiseen, joka ei vaadi heiltä merkittävästi resursseja tai sitoutumista.
- **Kansalaiset kannattavat sellaista osallistumista, josta heillä on jo kokemusta.** Päättäjien tai kansalaisyhteiskunnan aloitteesta syntyneille uusille vaikuttamiskanaville pitää antaa aikaa vakiintua kansalaisten käyttöön.
- **Osallistumiskanavien lukumäärästä riippumatta on tärkeää pitää huolta ensisijaisesti niiden laadusta.** Keskeistä on esimerkiksi miettiä etukäteen, miten osallistujat valitaan ja millaista osallistumisen aikana tapahtuva vuorovaikutus on.

Uudet kansalaisosallistumisen muodot voidaan jakaa seuraaviin päätyyppeihin:



1

Keskusteluun pohjautuvat eli deliberatiiviset osallistumismuodot painottavat puntarointia, ohjattua keskustelua, jonka tavoitteena on usein ratkaisuehdotus jossain rajatussa asiakysymyksessä. Näitä ovat esimerkiksi kansalaisraadit. Suomessa raatityöskentelyn kytkemistä lautakuntien työskentelyyn on kokeiltu hyvin kokemuksin mm. Jyväskylässä ja Mikkelissä.



2

Osallistuva budjetointi tarkoittaa, että kansalaiset päättävät, mille hankkeille tietty osa kaupungin budjetista varataan tai mihin budjetileikkaus kohdennetaan. Osallistuva budjetointi on käytössä mm. monissa Saksan suurissa kaupungeissa. Suomessa sitä ovat kokeilleet esimerkiksi Helsinki, Tampere ja Tuusula.



3

Kansanäänestykset ja kansalaisaloitteet ovat muodossa tai toisessa käytössä useimmissa Euroopan maissa. Vuosina 1991-2012 Suomessa järjestettiin 60 kunnallista kansanäänestystä. Aloitteiden teko kunnissa on hieman yleistynyt kuntalaisaloite.fi-palvelun käyttöönoton jälkeen.



4

Kuntalaisryhmien toimeilimiä sekä kuntalaisten ja viranhaltijoiden yhteistoimintaelimiä ovat esimerkiksi vanhus- ja vammaisneuvostot sekä kunnan liikelaitosten johtokunnat. Ne ovat esimerkkejä yhteishallinnasta, jossa kuntalaiset ovat mukana valmistelemassa päätöksiä yhdessä päättäjien kanssa.



5

Yksisuuntaisia palautteenkeruumenetelmiä, kuten kyselyitä ja palautelomakkeita, voidaan kutsua myös käyttäjädemokratiaksi. Näihin lukeutuvat mm. kuntalaiskyselyt, palautelomakkeet ja hiljattain yleistyneet asiakasraadit.



→

Sähköisiä osallistumiskanavia hyödynnetään yleisesti osana edellä mainittuja osallistumistapoja. Jotkut kanavat, kuten karttakyselyt, voivat toimia kertaluonteisesti tietyn ajan. Osa kanavista, kuten kuntalaisaloite.fi-palvelu, ovat auki jatkuvasti.

OSALLISTUMISEN NYKYTILA SUOMEN KUNNISSA

Tällä hetkellä kuntalaisten osallistuminen painottuu neuvonta-antavuuteen ja yksisuuntaiseen tiedonkulkuun kuntalaisilta päättäjille. Kuntaliiton selvityksen mukaan yleisimpiä kuntien tarjoamia osallistumiskeinoja ovat perinteiset kyselyt ja kuntalaistilaisuudet, sekä palautemahdollisuus hallinnolle. Näissä syntyy harvoin keskustelua kuntalaisten kesken tai vastavuoroista palautteenantoa hallinnolta kuntalaisten suuntaan.

Alle puolet kunnista on ottanut käyttöön sähköisiä keskustelupalstoja, karttapohjaisia osallistumisovelluksia, toistuvia keskustelufoorumeita ja kuntalaisraateja. Kuntalaiset ovat lisäksi toimineet useimmiten neuvon- tai tiedonantajina: päätösvaltuutuksiltaan "järeempiä" osallistumismuotoja, kuten kansanäänestyksiä ja osallistuvaa budjetointia, on käytetty suhteellisen harvassa kunnassa.

OSALLISTUMINEN LUKUINA



Suomalaisista **noin neljännes** luottaa oman kuntansa päättäjiin.



Alle joka viides suomalainen kokee, että kuntalaisten mielipiteitä kuunnellaan hänen kunnassaan. Kuntalaiset toivoisivat mahdollisuuksia osallistua suoraan yksittäisiin päätöksentekoprosesseihin.



Kansanäänestyksiä kannattaa **55 prosenttia** kuntalaisista koko maassa.



Yli 40 prosenttia on vastannut kunnissa tehtyihin asiakas- ja mielipidekyselyihin.



Yhteydenotot viranhaltijoihin ja adressien allekirjoittaminen ovat tuttuja **alle kolmannekselle** kuntalaisista.



Kuntalaisaloitteita on tehnyt ja vaikuttamistoimielinten toimintaan osallistunut **korkeintaan vain viisi prosenttia** kuntalaisista.



Kahdeksan kymmenestä on kuitenkin käyttänyt vähintään yhtä kuntalaisosallistumisen muotoa.

KANSALAIOSALLISTUMISELLA ON MYÖNTEISIÄ VAIKUTUKSIA KANSALAIISIIN

Päätösten laadun lisäksi kansalaisosallistuminen voi vaikuttaa myönteisesti sekä osallistujiin että niihin kansalaisiin, jotka eivät osallistu:

- ➔ Osallistuminen vahvistaa kansalaisissa muun muassa harkintakykyä ja yhteisen hyvän ajattelua.
- ➔ Keskusteleva osallistuminen vaikuttaa kansalaisten mielipiteisiin.
- ➔ Osallistumisen tiedetään vahvistavan muita "demokratiataitoja", kuten tietoa poliittisista asiakysymyksistä ja prosesseista, uskoa omiin vaikutusmahdollisuuksiin ja kiinnostusta osallistumiseen jatkossa.

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

OSALLISTUMISEN VAIKUTTAVUUDESSA ON PARANNETTAVAA

Kansalaisosallistumisen vaikuttavuudella on merkitystä siihen, kokevatko kansalaiset osallistumisen mielekkääksi.

- ➔ Vaikuttavuus on vähäisintä silloin, jos kansalaisille tarjotaan mahdollisuus ideoida ja tehdä ehdotuksia, mutta mikään tietty taho ei käsittele systemaattisesti näitä osallistumisen tuotoksia.
- ➔ Vaikuttavuus vahvistuu, jos kansalaiset nähdään päättäjien ja viranhaltijoiden neuvonantajina. Heidän ehdotuksensa käsittelee jokin ennalta sovitettu taho, joka myös perustelee julkisesti, miksi jokin ehdotus toteutui tai ei toteutunut.
- ➔ Vaikuttavuutta voidaan vahvistaa myös yhteishallinnan muodoilla, joissa kansalaiset ja päättäjät tekevät päätöksiä yhteisissä toimielimissä.
- ➔ Vahvimmillaan osallistumisen vaikuttavuus on silloin, kun kansalaiset käyttävät suoraa päätösvaltaa, kuten esimerkiksi sitovissa kansanäänestyksissä tai joissakin osallistuvan budjetoinnin sovelluksissa.

Sopiva vaikuttavuuden taso vaihtelee asiakysymysten ja päätösten mukaan. Yleisesti ottaen on havaittu, että kansalaisosallistumisen vaikutukset päätöksiin jäävät vähäisiksi muiden kuin kansanäänestysten osalta. Mikäli osallistuminen ei johda konkreettisiin seurauksiin, riskinä on kansalaisten turhautuminen. Siksi osallistuminen tulisi kytkeä nykyistä paremmin edustukselliseen päätöksentekoon.

KIRJALLISUUS TÄRKEIMMÄT TEOKSET

Adensskog, M. (2018). Democratic Innovations in Political Systems - Towards a Systemic Approach. Örebro Studies in Political Science, 42.

Christensen, H. S., Jäske, M., Setälä, M. & Laitinen, E. (2016). Demokraattiset innovaatiot Suomessa – Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Dekker, R. & Bekkers, V. (2015). The contingency of governments' responsiveness to the virtual public sphere: A systematic literature review and meta-synthesis, Government Information Quarterly, 32 (4), 496-505.

Jäske, M. & Rapeli, L. (2018). Kansalaisosallistumisen uudet muodot ja vaikuttavuus. Turun kaupunkitutkimusohjelman Tutkimuskatsauksia 5/2018. Turku: Turun kaupunki.

Jäske, M. (2019). Democratic Innovations in Finnish Local Politics: Essays on the Varieties, Causes and Consequences of Mechanisms for Direct Citizen Participation. University of Turku.

Nabatchi, T. (2010). Deliberative Democracy and Citizenship: In Search of the Efficacy Effect. Journal of Public Deliberation, 6(2), Artikkel 8.

Pekola-Sjöblom, Marianne. (2016). "Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen 2015", ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisuja. Helsinki: Kuntaliitto.

TUTKIMUSHANKE

Osallistuminen pitkäjänteisessä päätöksenteossa (Participation in Long-Term Decision-Making, PALO) on monitieteinen tutkimushanke, jossa ovat mukana Turun ja Tampereen yliopistot, Åbo Akademi ja Luonnonvarakeskus. Hankkeessa tutkitaan ja kehitetään entistä toimivalpimpia menettelytapoja kansalaisosallistumiselle ja julkiselle päätöksenteolle. Nelivuotista (2017–2021) hanketta rahoittaa Suomen Akatemian Strategisen tutkimuksen neuvosto.

KIRJOITTAJAT

Tutkimusjohtaja Lauri Rapeli, ÅboAkademi
lauri.rapeli@abo.fi

Erikoistutkija Maija Jäske, Åbo Akademi
mhkarj@utu.fi

Väitöskirjatutkija Mikko Värttö, Tampereen yliopisto
mikko.vartto@staff.uta.fi

Tutkimusavustaja Katariina Kulha, Turun yliopisto
kasuku@utu.fi