



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Alueellista demokratiaa?



Lähidemokratian  
toimintamallit  
Suomen kunnissa

27/2012

Kunnat





VALTIOVARAINMINISTERIÖ

---

# Alueellista demokratiaa?

Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa



---

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 16001 (vaihde)  
Internet: [www.vm.fi](http://www.vm.fi)  
Taitto: Pirkko Ala-Marttila / VM-julkaisutiimi

Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, 2012

# Kuvailulehti

<b>Julkaisija ja julkaisuaika</b>	Valtiovarainministeriö, syyskuu 2012	
<b>Tekijät</b>	Pihlaja Ritva ja Sandberg Siv	
<b>Julkaisun nimi</b>	Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa	
<b>Asiasanat</b>	lähidemokratia, kuntademokratia, asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuudet, demokratian alueelliset toimintamallit, kuntalaki	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012	
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
<b>Painopaikka ja -aika</b>	Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, 2012	
<b>ISBN</b> 978- 952-251-386-1 (nid.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (nid.) <b>ISBN</b> 978- 952-251-387-8 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sivuja</b> 210	<b>Kieli</b> Suomi

## Tiivistelmä

Tämä selvitystyöraportti on osa valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön keväällä 2012 käynnistämää selvityskokonaisuutta. Raportissa käsitellään demokratian alueellisia toimintamalleja Suomessa ja Pohjoismaissa sekä osallistuvan budjetoinnin kansainvälisiä käytäntöjä. Selvitys tuottaa tietoa kuntademokratian kehittämiseksi ja kuntalain uudistamistyön pohjaksi siitä, miten asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet toteutuvat kunnissa nimenomaan alueellisen toiminnan kautta.

Selvityksessä tehtiin määrällinen kartoitus Suomessa toimivista alueellisista toimielimistä sekä laadullinen analyysi kahdeksalla paikkakunnalla toimivista alueellisista toimielimistä. Alueellisia toimielimiä toimii yhteensä 63, kaikkiaan 59 kunnassa, kaikkiaan 23 eri nimikkeellä, kaikkialla Suomessa, eniten Kainuussa ja Lapissa. Alueellisella toimielimellä tarkoitetaan kunnan osa-alueen asioita hoitamaan asetettua toimielintä, joka toimii joko virallisena osana kuntaorganisaatiota tai epävirallisena yhteistyöelimenä kuntaorganisaation ja kunnan osa-alueen välillä. Suurinta osaa Suomessa toimivista alueellisista toimielimistä voidaan luonnehtia alueiden asukkaiden ja kunnan väliseksi keskustelufoorumeiksi. Vain 10 prosentilla on todellista päätös- ja toimivaltaa.

Selvitystyö osoittaa, että alueellisissa toimintamalleissa on paljon parantamisen varaa. Käytäntöjä kehittämällä ja lainsäädäntöä täsmentämällä alueelliset toimintamallit voivat kuitenkin olla hyvä keino sekä kuntien että kansalaisten kannalta edistää kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa alueensa asioihin.

Selvitys toteutettiin 1.4.-30.6.2012, ja sen laativat tutkijat Ritva Pihlaja ja Siv Sandberg.

# Presentationsblad

<b>Utgivare och datum</b>	Finansministeriet, september 2012	
<b>Författare</b>	Pihlaja Ritva och Sandberg Siv	
<b>Publikationens titel</b>	Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa	
<b>Publikationsserie och nummer</b>	Finansministeriets publikationer 27/2012	
<b>Beställningar/distribution</b>	Publikationen finns på finska i PDF-format på <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
<b>Tryckeri/tryckningsort och -år</b>	Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, 2012	
<b>ISBN</b> 978- 952-251-386-1 (hft.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (hft.) <b>ISBN</b> 978- 952-251-387-8 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sidor</b> 210	<b>Språk</b> Finska

## Sammandrag

Denna rapport är en del av en större utredningshelhet initierad av finansministeriet och justitieministeriet våren 2012. Syftet är att ta fram information om invånarnas deltagande- och påverkningsmöjligheter med tanke på förnyelsen av kommunallagen och utvecklandet av den kommunala demokratin. Rapportens första del behandlar kommunal delområdesdemokrati i Finland och Norden. I rapportens andra del beskrivs internationella erfarenheter av participatorisk budgetering.

Utredningen omfattar en kvantitativ kartläggning av förekomsten av delområdesorgan i samtliga finländska kommuner och en detaljerad kvalitativ analys av delområdesorganens verksamhet i åtta kommuner. Ett delområdesorgan är ett organ som grundats för att sköta frågor som rör ett geografiskt delområde av kommunen. Kartläggningen omfattar både organ som har en formell position i den kommunala organisationen (t.ex. nämnden) och organ med en informellare relation till kommunen (t.ex. byadelegationer). Någon form av delområdesorgan finns i 59 kommuner, totalt 63 olika organ med 23 olika benämningar. Flest delområdesorgan finns i Kajanalands och Lapplands län.

Största delen av delområdesorganen fungerar som plattformar för dialog mellan de kommunala myndigheterna och områdets invånare. I bara 10 procent av fallen har kommunen delegerat beslutanderätt eller serviceansvar till delområdesorganen.

Utredningen pekar på en rad brister i de existerande delområdesorganens sätt att fungera. Det krävs utvecklad praxis och tydligare lagstiftning för att delområdesorganen ska ge invånarna reella deltagande- och påverkningsmöjligheter.

Utredningen genomfördes under tiden 1.4.- 30.6.2012 av forskarna Ritva Pihlaja och Siv Sandberg.

## Description page

<b>Publisher and date</b>	Ministry of Finance, september 2012	
<b>Author(s)</b>	Ms Ritva Pihlaja and Ms Siv Sandberg	
<b>Title of publication</b>	Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa	
<b>Publication series and number</b>	Ministry of Finance publications 27/2012	
<b>Distribution and sale</b>	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
<b>Printed by</b>	Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, 2012	
<b>ISBN</b> 978- 952-251-386-1 (print.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (print.) <b>ISBN</b> 978- 952-251-387-8 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>No. of pages</b> 210	<b>Language</b> Finnish
<b>Abstract</b> <p>This report is part of a series of reports set up in spring 2012 by the Ministry of Finance and the Ministry of Justice. It examines the intra-municipal operating models used in democracy in Finland and other Nordic countries and looks into international practices in participatory budgeting. It offers information for developing local democracy and as groundwork for the reform in the Local Government Act, shedding light on how inhabitants are able to participate and contribute in the municipalities through activities in their area.</p> <p>The study consisted of a quantitative survey of intra-municipal organs operating in Finland and a qualitative analysis of the intra-municipal organs operating in eight given localities. There are altogether 63 intra-municipal organs in 59 municipalities operating under 23 different names, most of them in Kainuu and Lapland. A intra-municipal organ refers to a body appointed to handle matters related to a specific sub-area of a municipality, serving either as an official part of the municipality's organisation or as an ad hoc unit operating collaboratively between the municipality's organization and the municipality's sub-area. Most of the intra-municipal organs operating in Finland can be characterized as forums for dialogue between the municipality and its inhabitants. Only 10% of the organs have any effective competence or decision-making power.</p> <p>The study shows that there is room for improvement in the way these organs operate. By developing existing practices and by supplementing legislation, intra-municipal operating models can in fact be a useful tool for both municipalities and citizens to promote people's opportunities to participate and contribute in local matters.</p> <p>The study was carried out between 1 April and 30 June 2012, and it was compiled by Ms Ritva Pihlaja and Ms Siv Sandberg.</p>		





## Tiivistelmä

Tämä selvitystyöraportti on osa valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön keväällä 2012 käynnistämää selvityskokonaisuutta. Raportissa käsitellään demokratian alueellisia toimintamalleja Suomessa ja Pohjoismaissa sekä osallistuvan budjetoinnin kansainvälisiä käytäntöjä. Selvitys tuottaa tietoa kuntademokratian kehittämiseksi ja kuntalain uudistamistyön pohjaksi siitä, miten asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet toteutuvat kunnissa nimenomaan alueellisen toiminnan kautta.

Selvityksessä tehtiin määrällinen kartoitus Suomessa toimivista alueellisista toimielimistä sekä laadullinen analyysi kahdeksalla paikkakunnalla toimivista alueellisista toimielimistä. Alueellisia toimielimiä toimii yhteensä 63, kaikkiaan 59 kunnassa, kaikkiaan 23 eri nimikkeellä, kaikkialla Suomessa, eniten Kainuussa ja Lapissa.

Selvitystyössä perehdyttiin tarkemmin Mikkelissä, Oulussa, Posiolla, Rovaniemellä, Salossa, Sonkajärvellä, Suomussalmella ja Vantaalla toimiviin alueellisiin toimielimiin. Tässä raportissa esiteltyt lainsäädännön kehittämiseen liittyvät ehdotukset perustuvat tähän esimerkkipaikkakunnilta koottuun aineistoon ja sen perusteella tehtiin johtopäätöksiin, tuoreeseen alan kirjallisuuteen sekä muista Pohjoismaista koottuihin tietoihin.

Alueellisella toimielimellä tarkoitetaan tässä raportissa kunnan osa-alueen asioita hoitamaan asetettua toimielintä, joka toimii joko virallisena osana kuntaorganisaatiota tai epävirallisena yhteistyöelimenä kuntaorganisaation ja kunnan osa-alueen välillä.

Selvitystyö osoittaa, että alueellisissa toimintamalleissa on paljon parantamisen varaa. Asukkaiden mahdollisuus päästä alueellisten toimielinten kautta todellisuudessa vaikuttamaan kunnan suunnitteluun ja päätöksentekoon jää usein heikoksi. Alueellisia toimielimiä ei ole kytketty riittävän selvästi kunnan johtamis- ja päätöksenteko-organisaatioon. Lisäksi niiden toimintaa tunnetaan ja hyödynnetään huonosti.

Suurinta osaa Suomessa toimivista alueellisista toimielimistä voidaan luonnehtia alueiden asukkaiden ja kunnan väliseksi keskustelufoorumeiksi. Vain 10 prosentilla on todellista päätös- ja toimivaltaa. Käytäntöjä kehittämällä ja lainsäädäntöä täsmentämällä alueelliset toimintamallit voivat kuitenkin olla hyvä keino sekä kuntien että kansalaisten kannalta edistää kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa alueensa asioihin. Tämä edellyttää myös aiheeseen liittyvän osaamisen, koulutuksen ja neuvonnan parantamista.

Tutkijat ehdottavat selvityksessä kolmea mallia, miten asukkaiden vaikuttaminen ja osallistuminen alueellisen toiminnan kautta tulisi kirjata uudistettavaan kuntalakiin.

Nämä kolme mallia ovat

1. kukoistava kansalaisyhteiskunta,
2. vahvat aluelautakunnat ja
3. lähikunta.

Kukoistava kansalaisyhteiskunta -malli lähtee siitä, että lähi- ja paikallisyhteisöjä sekä kansalaisyhteiskuntaa tulee vahvistaa, jotta kansalaisten hyvinvointi pystytään tulevaisuudessa turvaamaan. Julkisen sektorin resurssit eivät tähän yksin riitä. Yksi keino tässä on lisätä ja kehittää kunnan sekä asukkaiden ja kunnan osa-alueiden yhteistyötä. Kuntalaisissa tulisi säätää kunnanvaltuustolle velvollisuus järjestää asukkaiden ja alueiden sekä kunnan suunnittelu- ja päätöksenteko-organisaation yhteistyö suunnitelmallisesti ja vuorovaikutuksellisesti. Lakiin kirjattavia keinoja voivat tässä olla nykyisen kuntalain 27 § mainitut keinot sekä uudenlaiset osallistumisen ja vaikuttamisen keinot, kuten erilaiset sähköiset menetelmät sekä tämä raportin toisessa osassa esiteltävä osallistuva budjetointi. Tässä mallissa on kysymys juridisia, lainsäädäntöön kirjattavia toimintatapoja enemmän mittavasta poliittisesta ja yhteiskunnallisesta muutoksesta, niin julkisella sektorilla kuin kansalaistenkin keskuudessa.

Vahvat aluelautakunnat -mallissa kuntalakiin ehdotetaan otettavaksi säädökset koskien kunnan osa-alueille perustettavia aluelautakuntia. Aluelautakunnat osallistuisivat alueen asukkaiden tarvitsemien palvelujen järjestämiseen ja alueen kehittämiseen. Kuntalaisilla olisi aluelautakunnan kautta aitoa suunnittelu-, päätös-, toimi- ja budjettivaltaa. Koska aluelautakunta ei toimintamallina sovellu kaikkiin kuntiin, laki ei velvoittaisi kuntia niiden perustamiseen. Kunnanvaltuusto päättäisi aluelautakuntien perustamisesta, joko omasta aloitteestaan tai alueen asukkaiden tekemän aloitteen pohjalta. Aluelautakunnalle osoitetavista tehtävistä sovittaisiin paikallisesti, ja toimintaperiaatteista sovittaisiin yhteistyössä kunnan ja alueen asukkaiden kesken. Aluelautakunta voisi vastata palveluista laajan mallin, lähipalvelumallin, inframallin tai vapaa-aikamallin mukaisesti.

Lähikunta -malli lähtee ajatuksesta, että on tehtäviä, jotka voidaan hoitaa paikallisesti ja pienimuotoisesti suurta kuntaa paremmin ja tehokkaammin. Mallissa annettaisiin nykyisille kunnille mahdollisuus kuntaliitostilanteessa jatkaa toimintaansa lähikuntana. Myös jo liitoksen tehneille kunnille annettaisiin mahdollisuus hakea lähikunnan statusta. Siirrettäessä laajaa väestöpohjaa edellyttävät palvelut suurkuntiin, asukkaita lähellä oleva lähikunta vastaisi tärkeimmistä lähipalveluista, paikallista asiantuntemusta edellyttävistä tehtävistä sekä alueen elinkeinotoiminnan kehittämisestä. Lähikunnalla olisi tärkeä rooli myös alueen identiteetin, viihtyvyyden ja yhteisöllisyyden vahvistamisessa. Lähikunnat saisivat perusrahoituksensa suurkunnan budjetista, mutta päättäisivät itsenäisesti budjettivarojen käytöstä. Verotusoikeutta lähikunnalla ei olisi. Laki ei velvoittaisi kuntaliitoskuntia perustamaan lähikuntia, mutta kunnille tulisi säätää velvollisuudeksi liitosvaiheessa käydä läpi alueelliseen vaikuttamiseen ja palvelujen saavutettavuuteen liittyvät kysymykset kunnan eri osien ja niiden asukkaiden kannalta.

Malli 1 on tutkijoiden esittämä lain minimivaatimus, eli se tulisi toteuttaa kaikissa kunnissa, ja myös silloin, kun kunnassa valitaan otettavaksi käyttöön vapaaehtoiset mallit 2 tai 3.

Ehdotukset on pyritty rakentamaan niin, että ne ovat samalla sekä sitovia että joustavia. Uutta kuntalakia kirjoitettaessa tavoitteena tulee olla nykyistä kuntalakia sitovammat säädökset siitä, että kunnan on järjestettävä asukkaille mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa asuinalueensa asioiden hoitoon. Samanaikaisesti säädösten tulee kuitenkin jättää paikallista päätösvaltaa sen osalta, miten tämä käytännössä kunnissa toteutetaan. Kunnat, kuntien ja maan eri osat ja paikalliset olosuhteet ovat keskenään kovin erilaisia. Tärkeänä tavoitteena kaikissa malleissa on hyödyntää paikallista asiantuntemusta ja eri sektoreiden resursseja sekä kannustaa ihmisiä toimimaan aktiivisesti ja ottamaan vastuuta yhteisistä asioista ja omasta elinympäristöstä. Kansalaisten julkista valtaa kohtaan kokeman luottamuksen säilyttäminen on tärkeää.

Selvitys toteutettiin 1.4.-30.6.2012, ja sen laativat tutkijat Ritva Pihlaja ja Siv Sandberg.



## Sisältö

<b>Tiivistelmä</b> .....	9
<b>OSA I Alueelliset toimielimet Suomessa ja Pohjoismaissa</b> .....	17
<b>1 Johdanto</b> .....	19
1.1 Demokratian alueelliset toimintamallit -selvitys.....	19
1.1.1 Toimeksianto ja toteutus .....	19
1.1.2 Selvitystyön sisältö .....	20
1.1.3 Alueellisen toimielimen määrittelmä.....	21
1.1.4 Selvitystyön rajausta.....	21
1.2 Kuntalain (365/1995) säännökset alueellisista toimielimistä sekä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista .....	23
1.2.1 Voimassa olevan kuntalain säännökset.....	23
1.2.2 Lain uudistamistarpeet .....	24
1.3 Raportin rakenne.....	25
<b>2 Alueelliset toimielimet Suomessa</b> .....	27
2.1 Kokonaiskuva .....	27
2.2 Alueellisen osallistumisen ja vaikuttamisen laaja kirjo.....	31
2.3 Alueellisten toimielinten ja kunnan kumppanuus .....	34
<b>3 Kahdeksan esimerkkipaikkakuntaa, yksitoista alueellista toimielintä</b> .....	37
3.1 Paikkakuntien valintaperusteet ja aineisto .....	37
3.2 Mikkelin kylien neuvottelukunta sekä Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokunnat.....	41
3.2.1 Mikkelin kylien neuvottelukunta .....	43
3.2.2 Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokunnat.....	45
3.2.3 Arvioita toiminnasta ja tulevasta.....	47
3.2.4 Mikkelin kylien neuvottelukunnan ja aluejohtokuntien vahvuuksia ja heikkouksia .....	50

3.3	Oulun alueelliset yhteistyöryhmät .....	51
3.3.1	Alueelliset yhteistyöryhmät .....	52
3.3.2	Arvioita toiminnasta ja tulevasta .....	54
3.3.3	Asukastuvat .....	56
3.3.4	Oulun alueellisten yhteistyöryhmien vahvuuksia ja heikkouksia.....	58
3.4	Posion kyläneuvosto .....	59
3.4.1	Posion kyläneuvosto .....	60
3.4.2	Arvioita toiminnasta ja tulevasta.....	61
3.4.3	Posion kyläneuvoston vahvuuksia ja heikkouksia .....	64
3.5	Rovaniemen aluelautakunnat .....	65
3.5.1	Yläkemijoen aluelautakunta .....	65
3.5.1.1	Palvelukumppanuus .....	66
3.5.1.2	Kehittämiskumppanuus.....	68
3.5.2	Aluelautakuntatoiminta laajenee viidelle uudelle alueelle .....	70
3.5.3	Arvioita toiminnasta ja tulevasta .....	72
3.5.3.1	Suunnittelukumppanuus .....	72
3.5.3.2	Maaseutualueiden palvelut .....	73
3.5.3.3	Edustuksellinen demokratia ohenee .....	74
3.5.4	Rovaniemen aluelautakuntamallin vahvuuksia ja heikkouksia.....	76
3.6	Salon aluetoimikunnat .....	78
3.6.1	Salon aluetoimikunnat .....	79
3.6.2	Aluetoimikuntien tulevaisuus .....	82
3.6.3	Salon aluetoimikuntien vahvuuksia ja heikkouksia.....	86
3.7	Sonkajärven kyläparlamentti ja Sukevan aluelautakunta.....	87
3.7.1	Sukevan aluelautakunta.....	87
3.7.1.1	Sukevan yhteispalvelupiste .....	90
3.7.1.2	Aluelautakunta ja Sonkajärven kunta .....	91
3.7.2	Sonkajärven kyläparlamentti.....	92
3.7.3	Sukevan aluelautakunnan ja Sonkajärven kyläparlamentin vahvuuksia ja heikkouksia .....	95
3.8	Suomussalmen kyläparlamentti .....	96
3.8.1	Suomussalmen kyläparlamentin vahvuuksia ja heikkouksia.....	98
3.9	Vantaan aluetoimikunnat.....	99
3.9.1	Vantaan aluetoimikunnat.....	100
3.9.1.1	Suuralueet .....	100
3.9.1.2	Aluetoimikunnat .....	101

3.9.2	Arvioita toiminnasta ja tulevasta.....	103
3.9.3	Vantaan aluetoimikuntamallin vahvuuksia ja heikkouksia .....	108
<b>4</b>	<b>Havaintoja ja pohdintaa esimerkkien pohjalta .....</b>	<b>111</b>
4.1	Kuntaorganisaatio .....	111
4.2	Alueellinen toimielin .....	115
4.3	Alueellisen toimielimen ja kunnan yhteistyö .....	116
4.4	Alue osallistumisen ja vaikuttamisen perustana.....	118
4.5	Yksilön oikeudet ja kollektiiviset tarpeet.....	122
4.6	Paikallinen elinvoima ja kansalaisyhteiskunta.....	124
4.7	Aktiivinen kuntalaisuus.....	127
4.8	Osaaminen .....	128
<b>5</b>	<b>Demokratian alueelliset toimintamallit Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa.....</b>	<b>129</b>
5.1	Yleiskatsaus .....	129
5.2	Norja .....	131
5.2.1	Alueellisten toimielinten yleisyys ja tehtäväprofiili.....	131
5.2.2	Alueellisten toimielinten valintaperiaatteet .....	134
5.3	Ruotsi.....	135
5.3.1	Alueellisten toimielinten yleisyys ja tehtäväprofiili .....	135
5.3.2	Alueellisten toimielinten valintaperiaatteet .....	138
5.4	Tanska.....	139
5.4.1	Tanskalaisen kuntademokratian yleiskuva .....	139
5.4.2	Alueellisten toimielinten yleisyys ja tehtäväprofiili.....	140
5.4.3	Alueellisen toimielimen valintaperiaatteet .....	141
5.5	Keskeisiä havaintoja pohjoismaisista esimerkeistä .....	141
5.5.1	Alueellisten toimielinten roolit Pohjoismaissa.....	142
5.5.2	Alueellisten toimielinten valintatavat Pohjoismaissa .....	142
<b>6</b>	<b>Ehdotukset.....</b>	<b>145</b>
6.1	Taustaksi .....	145
6.2	Kolme mallia .....	146
6.2.1	Kukoistava kansalaisyhteiskunta – vaihtoehto 1 .....	147
6.2.2	Vahvat aluelautakunnat – vaihtoehto 2 .....	149
6.2.3	Lähikunta – vaihtoehto 3 .....	152

<b>OSA II Osallistuva budjetointi</b> .....	155
<b>7 Osallistuva budjetointi</b> .....	157
7.1 Osallistuva budjetointi pähkinänkuoressa .....	157
7.2 Sähköiset ratkaisut osallistuvassa budjetoinnissa .....	160
7.3 Deliberatiivinen demokratia, tärkeä kulmakivi myös osallistuvassa budjetoinnissa .....	161
7.4 Esimerkkejä maailmalta .....	163
7.4.1 Porto Alegre, Brasilia .....	163
7.4.1.1 Osallistuva budjetointi Porto Alegressa käytännössä .....	164
7.4.1.2 Porto Alegren osallistuvan budjetoinnin saavutukset ja haasteet .....	167
7.4.2 New York, Yhdysvallat .....	168
7.4.3 Iso-Britannia .....	171
7.4.3.1 Osallistuva budjetointi ja Big Society .....	172
7.4.3.2 Osallistuva budjetointi käytännössä Iso-Britanniassa .....	173
7.4.4 Saksa .....	176
7.4.5 Ruotsi .....	177
7.5 Osallistuva budjetointi lainsäädännössä .....	178
7.6 Arvioita osallistuvan budjetoinnin soveltamismahdollisuuksista Suomessa .....	179
7.6.1 Kunnan kolme roolia .....	180
7.6.1.1 Osallistuva budjetointi ja kunta asukkaidensa demokraattisena yhteisönä .....	181
7.6.1.2 Osallistuva budjetointi ja kunta palvelujen järjestäjänä .....	181
7.6.1.3 Osallistuva budjetointi sekä alueen elinvoimaisuus ja eheys .....	183
<b>Lähteitä</b> .....	185
<b>Raportin liitteet</b> .....	194



## OSA I

# Alueelliset toimielimet Suomessa ja Pohjoismaissa



# 1 Johdanto

## 1.1 Demokratian alueelliset toimintamallit -selvitys

### 1.1.1 Toimeksianto ja toteutus<sup>1</sup>

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan perustuva kuntauudistus vähentää toteutuessaan merkittävästi kuntien lukumäärää sekä kasvattaa kuntakokoa. Tämä merkitsee muutoksia myös kunnalliseen demokratiaan. Valtiovarainministeriö on osana kuntauudistusta käynnistänyt kuntalain kokonaisuudistuksen, jonka yksi painopiste on demokratian kehittäminen. Kuntalain uudistamisen yhteydessä on tarkoitus tehdä tarvittavat perusvalinnat osallistumisen ja demokratian vahvistamiseksi ja tarvittaviksi lainsäädäntömuutoksiksi.

Kuntademokratian kehittämistarpeet eivät kuitenkaan liity vain kuntarakenteessa tapahtuviin muutoksiin. Myös laskeva ja väestöryhmittäin polarisoitua osallistumisaktiivisuus edellyttää toimenpiteitä ja erityisen huomion kiinnittämistä lähidemokratian sekä osallistumis- ja vaikuttamistapojen kehittämiseen. Äänestysaktiivisuus on 1960-luvun huipulukuihin verrattuna vähentynyt sekä kunta- että eduskuntavaaleissa yli 15 prosenttiyksiköllä, kuntavaaleissa eduskuntavaaleja nopeammin. Kuntavaaleissa äänestysaktiivisuus oli sotien jälkeisenä aikana alimmillaan vuonna 2000, jolloin vain 56 prosenttia kansalaisista käytti äänioikeuttaan. Myös eri väestöryhmien erilaiseen äänestyskäyttäytymiseen tulee kiinnittää huomiota; korkeasti koulutetut, hyvin toimeentulevat, ikääntyneet ja maaseutumaisien kuntien asukkaat äänestävät aktiivisemmin kuin vähemmän koulutetut, työttömät, nuoret sekä kaupunkien asukkaat (Wass & Wilhelmsson 2009).

Tämän selvitystyön tarkoituksena on tuottaa tietoa demokratian sekä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisestä ministeriöissä tapahtuvan lainsäädäntötyön pohjaksi sekä avuksi muuhun valmistelu- ja kehittämistyöhön. Tämän ohella selvitys tuottaa tietoa käytännön toiminnan kehittämiseen kunnissa.

Selvitystyön tilasivat ja rahoittivat valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö. Selvitystyö on osa ministeriöiden keväällä 2012 käynnistämää selvityskokonaisuutta. Oikeusministeriössä on kartoitettu osana tätä selvityskokonaisuutta kunnan sisäisten vaalipiirien mahdolli-

---

<sup>1</sup> Kiitämme valtiovarainministeriötä ja oikeusministeriötä mahdollisuudesta tehdä tämä lyhyt, mutta sitäkin mielenkiintoisempi tutkimusmatka demokratian maailmaan. Kiitämme kaikkia selvitystyön haastatteluihin osallistuneita ja aineiston keruussa auttaneita henkilöitä eri puolilla Suomea. Kiitos myös ohjausryhmälle sekä erityisesti aineiston työstämisessä avustaneelle Mattias Karlssonille.

suutta sekä kansalaisraatien käytäntöjä. Näistä oikeusministeriössä virkatyönä selvitetystä kysymyksistä raportoidaan erikseen (oikeusministeriö 2012a, oikeusministeriö 2012b).

Selvitystyön tekijöiksi kutsuttiin tutkijat Ritva Pihlaja ja Siv Sandberg. Kolme kuukautta kestänyt työ toteutettiin ajalla 1.4.-30.6.2012. Pihlaja ja Sandberg vastasivat yhdessä aineiston keruusta ja tämän raportin kirjoittamisesta. He vastaavat yhdessä myös tämän raportin sisällöstä, havainnoista, johtopäätöksistä ja ehdotuksista. Selvitystyön tukena toimi valtiovarainministeriön, oikeusministeriön ja Suomen Kuntaliiton edustajista koottu ohjausryhmä.

Tämä raportti ja ehdotukset ovat tutkijoiden Pihlaja ja Sandberg esittämiä, eivät siis työn tilanneiden ministeriöiden virallinen kanta. Raportin toivotaan virittävän, täsmentävän ja monipuolistavan lähidemokratiasta käytävää keskustelua. Niin poliittisten päätöksentekijöiden, ministeriöiden lainvalmistelijoiden, kuntien kuin kansalaisten toivotaan osallistuvan keskusteluun ja kommentoivan raportin ehdotuksia.

### 1.1.2 Selvitystyön sisältö

Selvitystyöllä on viisi keskeistä tehtävää:

1. tehdä kartoitus demokratian alueellisista toimielinmalleista kotimaassa ja Pohjoismaissa,
2. tehdä kartoitus osallistuvan budjetoinnin kansallisista ja kansainvälisistä käytännöistä,
3. tarkastella soveltuvin osin kansainvälisiä vaalipiiri- ja kunnanosalvautustokäytäntöjä,
4. tehdä johtopäätöksiä edellä mainittuihin kartoituksiin pohjautuen eri mallien vahvuuksista ja heikkouksista sekä niiden kehittämistarpeista sekä
5. esittää johtopäätöksiä mallien laajemmasta sovellettavuudesta suomalaiseseen kontekstiin sekä alustavia huomioita tai ehdotuksia liittyen lainsäädännön kehittämiseen.

Kunnissa käytössä olevien erilaisten alueellisten toimintamallien kirjo on runsas, mutta niitä koskeva tieto on hajanaista eikä mallien vaikuttavuutta tai laajempaa sovellettavuutta ole aiemmin juurikaan selvitetty. Toimintamalleja ja niiden vahvuuksia, heikkouksia sekä sovellettavuutta tarkastellaan selvityksessä samanaikaisesti kahdesta eri näkökulmasta,

- kunnan päätöksenteko-, johtamis- ja viranhaltijajärjestelmän näkökulmasta sekä
- kansalaisyhteiskunnan ja kuntalaisten näkökulmasta.

Alueellisten toimielinmallien osalta tehdään kohtuullisen kattava määrällinen kartoitus sekä tarkempi laadullinen analyysi otoksena erityyppisistä alueellisista elimistä (8 paikkakuntaa, 11 alueellista toimielintä).

Tarkemmassa laadullisessa analyysissä kuvataan toimielimet, niiden tehtävät, rooli kunnan päätöksentekojärjestelmässä, rahoitus sekä vahvuudet, heikkoudet ja vaikuttavuus. Lisäksi kartoitetaan vastaavasti muissa Pohjoismaissa käytössä olevia toimielinmalleja, joihin kuuluvat myös kunnanosalvautusratkaisut. Näiden analyysien pohjalta arvioidaan mallien kehittämistä ja tehdään ehdotuksia liittyen lainsäädännön kehittämiseen.

Osallistuva budjetointi kuvataan menetelmänä, esitellään kansainvälisiä esimerkkejä ja tehdään arvioita osallistuvan budjetoinnin soveltamismahdollisuuksista Suomessa. Lisäksi arvioidaan, voisiko osallistuva budjetointi toimia mekanismina, jolla vahvistetaan erilaisten alueellisten toimielinten kytköstä kunnan viralliseen päätöksentekojärjestelmään.

### 1.1.3 Alueellisen toimielimen määritelmä

Tässä selvitystyössä alueellisilla toimielimillä tarkoitetaan seuraavaa:

*Alueellinen toimielin on kunnan osa-alueen asioita hoitamaan asetettu toimielin (vrt. kuntalaki § 18, kts. tarkemmin luku 1.2.1), joka toimii*

- joko virallisena osana kuntaorganisaatiota tai
- epävirallisena yhteistyöelimenä kuntaorganisaation ja kunnan osa-alueen asukkaiden välillä.

Alueellisen toimielimen tehtävänä on yksi tai useampi seuraavista:

- lisätä alueensa asukkaiden ja kunnan välistä vuorovaikutusta,
- osallistua alueen palveluja, maankäyttöä, infrastruktuuria ja budjettia koskevaan suunnitteluun yhdessä kunnan kanssa,
- toimia omaehtoisesti ja yhteistyössä kunnan kanssa alueen kehittämiseksi ja
- osallistua alueen palvelujen järjestämiseen.

Kartoituksessa on huomioitu myös sellaisia toimielimiä, esimerkiksi kylien neuvotelukuntia, jotka eivät ole osa kunnan virallista organisaatiota, mutta joille on ominaista kiinteä vuorovaikutus kuntaorganisaation ja alueen asukkaiden välillä. Kolmannelle sektorille kuuluva alueperusteinen järjestötoiminta, kuten kylä- ja kaupunginosayhdistysten toiminta, jää sen sijaan tarkastelun ulkopuolelle.

### 1.1.4 Selvitystyön rajausta

Asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista tarkastellaan tässä selvitystyössä

- 1) kollektiivisena,
- 2) institutionaalisenä,
- 3) alueellisuuteen perustuvana asukkaiden
- 4) suorana osallistumisena ja vaikuttamisena.

Kollektiivinen osallistuminen tarkoittaa, että kuntalainen osallistuu ja vaikuttaa yhdessä muiden kuntalaisten kanssa, jonkin ryhmän jäsenenä tai tietyn alueen asukkaana. Institutionaalinen osallistuminen tarkoittaa, että osallistumisessa ja vaikuttamisessa on tavoitteena suora yhteys kunnan toimintaan, joko asioiden valmisteluun, suunnitteluun, päätöksentekoon tai palvelutuotantoon. Alueellisuus tarkoittaa, että kuntalainen osallistuu ja vaikuttaa

omaa asuinalueitaan koskeviin asioihin. Suora osallistuminen tarkoittaa, että kuntalaiset osallistuvat ja vaikuttavat kunnan asioihin suoraan eivätkä vaaleilla valitun kunnan luottamushenkilöorganisaation kautta, vaan sen rinnalla, sitä täydentäen.

Tämä rajausta jättää selvitystyön ulkopuolelle useita kunnallisen demokratian kehittämisen kannalta tärkeitä osallistumis- ja vaikuttamistapoja. Ulkopuolelle jäävät siten monet yksilön suorat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, kuten suorat yhteydenotot kunnan päätöksentekijöihin, erilaisiin kyselyihin vastaaminen, kuntalaisaloite, palveluseteli tai mahdollisuus valita itse hoitopaikka tai lapsen koulu. Niin ikään tarkastelun ulkopuolelle jäävät virallisen järjestelmän ulkopuolella vaikuttavat kuntalaisten muodostamat ryhmät ja verkostot. Selvitystyön ulkopuolelle jäävät myös entistä suosituimmat ”kevyet” vaikuttamisen kanavat, jotka eivät välttämättä kanavoidu olemassa olevien rakenteiden ja järjestöjen kautta tapahtuvaksi yhteiskunnalliseksi vaikuttamistyöksi, ja jolle on ominaista siirtymäinen yhteiskunnallisuudesta henkilökohtaisiin ja pitkäjänteisistä projektimaisiin vaikuttamistapoihin (Stranius 2009).

Selvitystyön taustalla on käsitys aktiivisesta kansalaisuudesta demokraattisen yhteiskunnan perustana sekä oletamus siitä, että ihmiset haluavat osallistua asioihin ja vaikuttaa päätöksentekoon, joka koskee heidän omaa lähiympäristöään. Tämän selvitystyön keskeisenä tarkoituksena on pohtia, ovatko alueelliset toimielimet alueellisuuteen, kollektiiviseen ja institutionaaliseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen perustuvana toimintatapa toimiva keino järjestää kunnissa asukkaiden suora osallistuminen ja vaikuttaminen.

### KUVIO 1. Esimerkkejä kuntalaisten osallistumiskanavista.

	Yksilöllinen osallistuminen	Kollektiivinen osallistuminen
<b>Institutionaalinen osallistuminen</b> (suora yhteys kunnan toimintaan)	Yhteydenotto kunnan päätöksentekijöihin Palaute, oikaisuvaatimus, valitus Kuntalaisaloite Palveluseteli Hoitopaikan/koulun valinta Asiakas- ja käyttäjäkyselyt	<i>Alueelliset toimielimet</i> (aluepohjainen osallistuminen) <i>Osallistuva budjetointi</i> Kansalaisraadit (OM:n selvitys) Käyttäjädemokratia (esimerkiksi koulujen johtokunnat, vanhempainillat)
<b>Ei-institutionaalinen osallistuminen</b> (epäsuora yhteys kunnan toimintaan)	Boikotit Mielipidekirjoitukset Median hyödyntäminen	Talkootyö Yhdistystoiminta Mielenosoitukset Median hyödyntäminen

Syksyllä 2011 tehdyn laajan kuntalaistutkimuksen mukaan yleisimmät kuntalaisten käyttämät suorat osallistumis- ja vaikuttamiskeinot ovat asiakas- ja käyttäjäkyselyyn vastaaminen (48 %), päiväkodin tai koulun vanhempainiltaan osallistuminen (41 %) sekä talkootyöhön osallistuminen (38 %). Harvinaisimpia osallistumismuotoja olivat kuntalaisaloitteen tekeminen (3 %), valituksen tai oikaisuvaatimuksen tekeminen (8 %) sekä osallistuminen sosiaalisen median kautta (10 %). Kylä- tai kaupunginosayhdistyksen toimintaan oli osallistunut 21 prosenttia kyselyyn vastanneista (Pekola-Sjöblom 2012, ennakkotietoja).

## 1.2 Kuntalain (365/1995) säännökset alueellisista toimielimistä sekä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista

### 1.2.1 Voimassa olevan kuntalain säännökset

Voimassa oleva kuntalaki (365/1995) perustuu kahteen keskeiseen ajatukseen. Ensimmäkin valtuustolle on annettu laajat mahdollisuudet päättää kunnan organisaatiosta. Kuntalain mukaan pakollisia toimielimiä ovat vain valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Muista toimielimistä valtuusto määrää kunnan hallintosäännössä. Toiseksi kuntalaki korostaa valtuuston vastuuta pitää huolta kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien edellytyksistä osallistua ja vaikuttaa kunnan asioihin.

Kuntalain säännökset alueellisista toimielimistä ovat niukkoja, mutta toisaalta mahdollistavaksi muotoiltu kuntalaki ei myöskään sulje pois jopa pitkälle menevää kunnan osahallintoa.

Kuntalaissa on kaksi pykälää, jotka koskevat suoranaisesti alueellisia toimielimiä. Pykälässä 27 luetellaan joukko keinoja, joiden avulla valtuusto voi edistää kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista. Yksi näistä keinoista on ”*kunnan osa-alueetta koskevan hallinnon järjestäminen*”.

#### **Kuntalaki 365/1995, § 27 Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet**

Valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

- 1) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin
- 2) järjestämällä kunnan osa-alueetta koskevaa hallintoa
- 3) tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia
- 4) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa
- 5) järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa
- 6) avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua, sekä
- 7) järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä

Toimielinten kokoonpanoa koskevassa pykälässä 18 säädetään, että valtuusto voi päättää, että kunnan osa-alueen asioita hoitamaan asetetun toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä valitaan osa-alueen asukkaiden esityksestä ja että jäsenten tulee asua asianomaisella osa-alueella. Alueelliset toimielimet voivat olla lautakuntia, johtokuntia tai toimikuntia. Toimielimet voivat toimia vuorovaikutuskanavina ja edunvalvojina suhteessa kuntaan, mutta alueellisille toimielimille voidaan myös siirtää tehtäviä ja toimivaltaa (Hannus, Hallberg & Niemi 2009, 152-154)

**Kuntalaki 365/1995, § 18 Toimielinten kokoonpano**

Valtuusto voi päättää:

- 3) että kunnan osa-alueen alueita hoitamaan asetetun toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä valitaan osa-alueen asukkaiden esityksestä ja että jäsenten asuinpaikan tulee olemaan asianomaisella osa-alueella

Kansalaisen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet on kirjattu myös perustuslakiin, joka on kaiken lainsäädännön ja julkisen vallan käytön peruskivi.

**Perustuslaki 731/1999**

Kansanvaltaisuus 2 §

Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Vaali- ja osallistumisoikeudet 14 §

Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

**1.2.2 Lain uudistamistarpeet**

Useassa selvityksessä on todettu, että kuntalain listaamia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on otettu kunnissa käyttöön hyvin vaihtelevasti. Esimerkiksi käyttäjien edustus kunnan toimielimissä (§ 27, kohta 1), samoin kuin kunnan osa-alueita koskeva hallinto on Suomen kunnissa harvinaista (VNS 3/2002, valtiovarainministeriö 10/2011). Osallistuminen myös jakaantuu epätasaisesti eri väestöryhmien ja erityyppisten kuntien välillä.

On myös todettu, että yhteiskunnan kehitys on nostanut esiin uusia haasteita, jotka tulisi ottaa huomioon. Näitä ovat esimerkiksi vahvistunut yksilökeskeisyys sekä uudet vuorovaihtuskanavat, kuten sähköiset mediat. Uudistettavan lainsäädännön tulisi huomioida myös kansalaisten ja palvelujen käyttäjien ajan myötä muuttuvat odotukset ja tarpeet osallistumisen ja vaikuttamisen suhteen. Erityinen haaste on pohtia sitä, miten nuoremmat sukupolvet haluavat osallistua ja vaikuttaa yhteisiin asioihin.

Kuntalain uudistustarpeita pohtinut työryhmä on linjannut raportissaan (valtiovarainministeriö 10/2011) muun muassa seuraavia kehittämistarpeita:

- kuulemis- ja vuorovaikutuskäytäntöjen vahvistaminen yleisellä tasolla,
- palvelujen käyttäjien ja erityisryhmien osallistuminen,
- kuntalaisten ja käyttäjien suorat vaikuttamismahdollisuudet palvelujen kehittämiseen ja niitä koskevaan päätöksentekoon, esimerkiksi sähköisten osallistumiskanavien kautta.



Tämän selvityksen pääteemasta, demokratian alueellisista malleista, työryhmä toteaa (valtiovarainministeriö 10/2011, 80-81; 106):

- ”On syytä pohtia tarvetta säätää nykyistä laajemmin kunnan osahallinnosta tai muista kunnan osan asukkaiden osallistumismuodoista”.

Tarve kunnanosahallintoa koskevien säännösten uudistamiselle on noussut esille myös kuntaliitosselvitysten yhteydessä ja metropolihallintoa koskevissa raporteissa. Alueosahallinto on nähty yhtenä keinona säilyttää yhteys koko kunnan alueen asukkaisiin ja luoda kuntalaisille edellytyksiä vaikuttaa palveluihin. Toisaalta on myös pelätty, että kunnanosahallinto toisi vain yhden lisäportaan jo valmiiksi monimutkaiseen hallintorakenteeseen (valtiovarainministeriö 10/2011, 79).

Valtiovarainministeriö selvitti alkuvuodesta 2012 kuntien suhtautumista pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen kuntauudistukseen (valtiovarainministeriö 2012a) ja yleisemmin kunnallisen toiminnan ja kuntalain uudistamistarpeisiin. Kuntauudistuskyselyyn sisältyi myös lähidemokratian kehittämistä koskeva osio. Kuntien suhtautumisessa lähidemokratian ja tarkemmin kuntalain osallistumispykälien kehittämiseen on vastausten perusteella suuria eroja (valtiovarainministeriö 2012b). Merkittävä osa kunnista piti nykyistä pienkuntavaltaista kuntarakennetta parhaimpana takuuna lähidemokratian vahvistamiseksi. Osa vastaajista piti nykyisen kuntalain osallistumissääntöjä riittävinä, osa taas toivoi tarkempia sääntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista.

Myös suhtautuminen alueellisiin toimielimiin on kuntien valtiovarainministeriön kyselyyn antamien vastausten perusteella kunnissa kaksijakoista. Jotkut kunnat pitävät kunnanosahallintoa turhana ja näennäisdemokraattisena tasona, toiset toivovat kuntalakiin säännöksiä, jotka mahdollistaisivat vahvemmat ja toimivaltaisemmat alueelliset toimielimet.

### 1.3 Raportin rakenne

Raportti koostuu kahdesta osasta,

- alueelliset toimielimet Suomessa ja Pohjoismaissa (osa I) ja
- osallistuva budjetointi (osa II).

Raportin ensimmäisessä osassa on viisi lukua.

Tämän johdantoluvun jälkeen luvussa 2 esitellään koko maan kattava kartoitus alueellisista toimielimistä. Luvussa 3 tarkastellaan alueellisten toimielinten toimintaa tarkemmin kahdeksan esimerkkipaikkakunnan ja niillä toimivien alueellisten toimielinten kautta. Luvussa 4 esitellään näiden esimerkkien pohjalta tehtyjä yleisempiä arvioita ja huomioita. Luvussa 5 kuvataan alueellisia toimielimiä Norjan, Ruotsin ja Tanskan kunnissa. Luvussa 6 esitellään selvitystyön perusteella tehtävät ehdotukset.

Raportin toinen osa ja luku 7 käsittelee osallistuvaa budjetointia.

Raportti perustuu huhti-kesäkuun 2012 aikana esimerkkipaikkakunnilla tehtyihin haastatteluihin, esimerkkikuntien ja niissä toimivien alueellisten toimielinten esityslistoihin, pöytäkirjoihin, toimintakertomuksiin ja muihin kirjallisiin lähteisiin kuten kuntalii-

tossopimuksiin ja toimielinten toiminnasta tehtyihin selvityksiin ja esityksiin sekä lähde-  
luettelossa mainittuun muuhun runsaaseen kirjalliseen aineistoon.

Tekstiosuudet on kirjoitettu raportin luettavuuden helpottamiseksi mahdollisimman  
niukoin lähdeviittauksin.

## 2 Alueelliset toimielimet Suomessa

Tässä luvussa hahmotetaan kokonaiskuva siitä, kuinka paljon alueellisia toimielimiä Suomessa toimii ja minkä tyyppistä niiden toiminta on.

Selvitystyön yhtenä keskeisenä tehtävänä oli koota alueellisista toimielimistä *kohtuullisen kattava määrällinen kartoitus*. Tässä luvussa esiteltävät tiedot on koottu aiemmin tehdyistä selvityksistä, muun muassa Kuntaliiton ALVA-hankkeen aineistoista ja Oulun yliopistossa tehdyistä selvityksistä. Näitä tietoja on täydennetty kyläasiamiesverkostolle ja leader-toimintaryhmille lähetetyn kyselyn, internet-hakujen sekä suorien kontaktien avulla huhti-kesäkuun 2012 aikana.

Selvitystyön lyhyen keston vuoksi on mahdollista, että kartoituksesta puuttuu toimielimiä ja paikkakuntia. Tehtyä kartoitusta voidaan kuitenkin pitää kohtuullisen kattavana ja tässä luvussa hahmotettavaa alueellisten toimielinten kokonaiskuvaa koko maan näkökulmasta varsin luotettavana.

Luvussa esiteltävät alueellisten toimielinten luokittelut perustuvat kyseisten toimielinten kirjallisiin tehtävänkuvauksiin tai toimintasääntöihin, eivät toteutuneeseen toimintaan. On mahdollista, ettei toimielimen toiminta käytännössä täysin vastaa sille kirjallisesti muotoiltuja tehtäviä. Kartoituksessa ei siis ole tutustuttu tarkemmin toimielinten käytännön toimintaan eikä selvitetty, miten aktiivisesti toimielin toimii. Tämä tulee siten ottaa huomioon tuloksia tulkittaessa.

Luvussa 3 tutustutaan kahdeksaan esimerkkiin, joiden kohdalla arvioidaan tarkemmin, miten toimielinten toiminta vastaa niille asetettuihin tavoitteisiin ja tehtäviin. Tässä luvussa hahmoteltu kokonaiskuva luokitteluineen toimii samalla luvun 3 tapausesimerkkien ja johtopäätösten viitekehysenä.

### 2.1 Kokonaiskuva

Alueellisia toimielimiä toimii Suomessa yhteensä 63, kaikkiaan 59 kunnassa. Neljällä paikkakunnalla toimii rinnakkain kaksi erityyppistä toimielintä. Luettelo alueellisista toimielimistä sekä lyhyt kuvaus niiden tehtävistä on raportin liitteenä 2A.

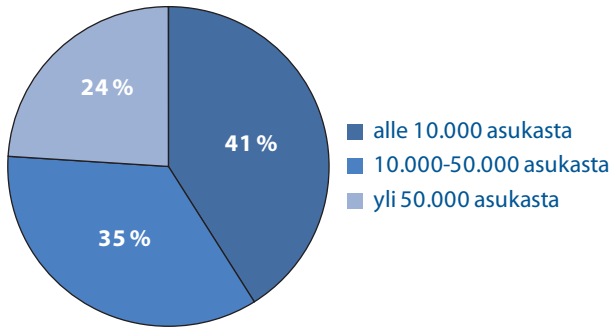
Alueellisia toimielimiä on perustettu kaikenkokoisiin kuntiin, sekä pieniin alle 2.000 asukkaan kuntiin että suuriin yli 100.000 asukkaan kaupunkeihin. Asukasluvultaan pienimmät kunnat ovat Savukoski (1.156 asukasta) ja Pertunmaa (1.910). Suurimpia kaupunkoja ovat Tampere (215.168), Vantaa (203.001), Oulu (143.909) ja Jyväskylä (132.065).

Huomiota kannattaa kiinnittää siihen, etteivät alueelliset toimielimet ole vain pienempien kuntien ilmiö. Neljä toimielintä kymmenestä (41 %) toimii alle 10.000 asukkaan kunnassa, mutta vastaavasti joka neljäs (24 %) toimii yli 50.000 asukkaan kaupungissa. Muihin Pohjoismaihin verrattuna alueellisia toimielimiä on Suomessa suhteellisesti enemmän kuitenkin juuri pienissä kunnissa. Kunnat, joissa toimii alueellinen toimielin, ovat Suomessa

- pinta-alaltaan keskimääräistä suurempia (2.188 km<sup>2</sup>, koko maa 944 km<sup>2</sup>),
- asukasluvultaan jonkin verran keskiarvoa suurempia (mediaani 13.964 as., koko maa 6.152 as.),
- asukastiheydeltään hiukan keskiarvoa pienempiä (51 as./km<sup>2</sup>, koko maa 57 as./km<sup>2</sup>) ja
- taajama-asteeltaan hiukan keskimääräistä suurempia (69 %, koko maa 62 %).

#### **KUVIO 2. Alueellisten toimielinten jakautuminen asukasluvultaan erikokoisiin kuntiin.**

Kunnissa, joissa toimii alueellinen toimielin, 59 prosentissa on yli 10.000 asukasta.



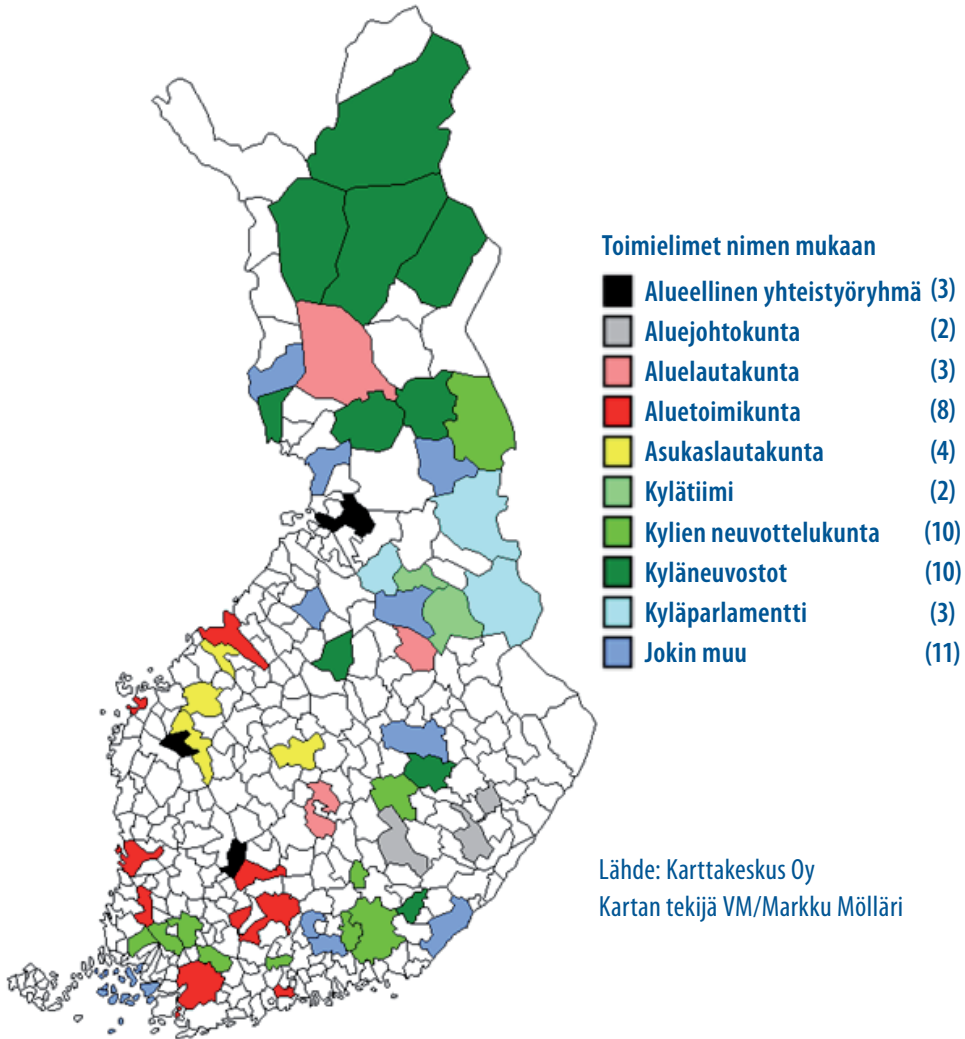
Alueellisten toimielinten nimien kirjo on suuri. Käytössä on 23 erilaista nimikettä. Määrällisesti eniten on kylien neuvottelukuntia ja kyläneuvostoja sekä aluetoimikuntia.

Selvitystyön yksi keskeinen huomio onkin, ettei alueellisten toimielinten toiminnan profiilia ja todellista sisältöä ole mahdollista päätellä toimielimen nimen perusteella. Tämä tekee alueellisten toimielinten kokonaiskuvan hahmottamisesta haasteellisen tehtävän. Alueellisten toimielinten kokonaiskuvaa pyritään hahmottamaan seuraavissa luvuissa ryhmittelemällä toimielimiä tarkemmin toiminnan varsinaisen sisällön perusteella.

**TAULUKKO 1. Alueelliset toimielimet niiden nimen mukaan luokiteltuna.**

Toimielin	Lukumäärä	Kunta, jossa toimielin toimii
Kylien neuvottelukunta	13	Iitti, Kouvola, Loimaa, Mikkeli, Mynämäki, Pertunmaa, Pieksämäki, Pöytyä, Rovaniemi, Savonlinna, Somero, Kuusamo, Hyvinkää
Kyläneuvosto	10	Inari, Kittilä, Leppävirta, Posio, Pyhäjärvi, Ranua, Savitaipale, Savukoski, Sodankylä, Tornio
Aluetoimikunta	8	Eura, Hämeenlinna, Kangasala, Kokkola, Pori, Salo, Vaasa, Vantaa
Kyläparlamentti	4	Kuhmo, Sonkajärvi, Suomussalmi, Vaala
Asukaslautakunta	3	Kauhava, Kruunupyö, Seinäjoki
Alueellinen yhteistyöryhmä	3	Ilmajoki, Oulu, Tampere
Aluelautakunta	3	Jyväskylä, Rovaniemi, Sonkajärvi
Aluejohtokunta	2	Mikkeli, Savonlinna
Kuntatiimi	2	Paltamo, Sotkamo
Alueraati	1	Lappeenranta
Asukasfoorumi	1	Kajaani
Asukastoimikunta	1	Saarijärvi
Kylien foorumi	1	Haapavesi
Kyläasiain työryhmä	1	Taivalkoski
Kyläjohtokunta	1	Orimattila
Kyläpuulaaki	1	Ylitornio
Lähineuvosto	1	Ii
Lähipalvelualuenevosto	1	Hollola
Lähipalvelulautakunta	1	Parainen
Maaseudun yhteistyöryhmä	1	Kuopio
Saaristolautakunta	2	Naantali, Kemiönsaari
Saaristoimikunta	1	Kotka
Saaristovaltuuskunta	1	Sipoo

**KARTTA 1. Alueelliset toimielimet niiden nimen mukaan.** Nimistössä on havaittavissa jonkin verran eroja maan eri osissa.



Alueellisia toimielimiä toimii kaikkialla Suomessa, eniten Oulun ja Lapin vaalipiireissä. Pohjois-Karjalassa, Länsi-Suomessa, Hämeessä, Pirkanmaalla ja Uudellamaalla alueellisia toimielimiä on vastaavasti perustettu melko vähän.

Alueelliset toimielimet ovat suhteellisen nuoria. Seitsemäntoista 63 toimielimestä eli runsas neljäsosa on perustettu vuosien 2010-2012 aikana. Kymmenen niistä on toiminut pidempään kuin kymmenen vuotta. Huomiota kannattaa kiinnittää siihen, että pisimpään toimineiden toimielinten juuret (Orimattila, Rovaniemi, Sonkajärvi) ovat 1980-luvun lopulla käynnistetyssä vapaakuntakokeilussa.

Toimielimistä 24 eli alle joka neljäs on perustettu kuntaliitoksen yhteydessä. Monet näistä ovat jääneet siirtymäkauden ilmiöksi eivätkä ne ole muodostuneet pysyväksi osaksi kuntien toimintaa. Useissa vuoden 2013 alussa aloittavissa uusi kuntaliitoskunnissa on sovittu uusien alueellisten toimielinten perustamisesta (mm. Kitee/Kesälahti, Kuopio/Nilsia, Raahe/Vihanti, Sastamala/Kiikoinen. Savonlinna/Kerimäki/Punkaharju, Vaasa/Vähäkyrö sekä tässä selvityksessä tarkasteltavat Mikkeli/Ristiina/Suomenniemi sekä Oulu/Haukipudas/Kiiminki/Oulunsalo/Yli-Ii).

Oman ryhmänsä alueellisten toimielinten joukossa muodostavat saaristokuntiin perustetut toimielimet. Ne on laskettu mukaan taulukkoon 1, mutta seuraavien lukujen tarkasteluissa ja kartoissa niitä ei ole huomioitu. Näiden toimielinten toiminta perustuu niitä koskevaan omaan lainsäädäntöönsä, lakiin saariston kehityksen edistämisestä (494/1981), jonka 11 §:ssä todetaan, että kunnan on järjestettävä saaristoasioiden hoito niin, että laissa kunnalle määrätty tehtävät tulevat asianmukaisesti hoidetuksi. Näistä saaristossa toimivista toimielimistä on seuraavissa luvuissa huomioitu vain Naantalın saaristolautakunta, jolle osoitetut tehtävät ovat huomattavasti saaristolain edellyttämää ja muita saaristotoimielimiä laajemmat.

## 2.2 Alueellisen osallistumisen ja vaikuttamisen laaja kirjo

Kuten edellä todettiin, alueellisten toimielinten toiminnan todellisesta sisällöstä ei ole mahdollista saada käsitystä yksin toimielimen nimen perusteella. Toimielimiä ei siten voida suoraan nimen perusteella luokitella ryhmiin, jotka suoraan kertoisivat niiden tehtävistä, toimi- ja päätösvallan laajuudesta, toiminnan vaikuttavuudesta tai asemasta suhteessa kuntaorganisaatioon.

Tämän vuoksi toimielimistä määriteltiin niiden tehtävänkuvausten tai toimintasääntöjen perusteella kaksi ryhmää, joiden avulla pyrittiin jäsentämään, minkä tyyppisestä toiminnasta niiden kohdalla on kysymys (taulukko 2, sarake 2).

- **Ryhmän A alueellisia toimielimiä voidaan luonnehtia keskustelufoorumeiksi.** Niiden toiminta on pääasiassa informaation jakamista, keskustelua ja vuorovaikutusta. Ne ovat väylä tuoda asukkaiden näkemyksiä kunnan tietoon. Ne tekevät aloitteita, esityksiä ja lausuntoja. Osa näistä toimielimistä osallistuu alueen kehittämiseen. Suurin osa alueellisista toimielimistä voidaan lukea kuuluvan tähän ryhmään A.

**Ryhmään A kuuluu 90 % kaikista toimielimistä, kaikkiaan 54 toimielintä.** Näistä 22:lla on taloudellista päätösvaltaa, joista kahdeksantoista kohdalla tämä tarkoittaa kylätoiminta-avustuksista päättämistä.

- **Ryhmän B toimielimillä on myös päätös- ja toimivaltaa.** Edellä mainittujen tehtävien lisäksi ne käyttävät kunnan niille myöntämää päätös- ja toimivaltaa esimerkiksi alueensa joidenkin palvelujen suunnittelussa ja järjestämisessä. Niillä on myös taloudellista päätösvaltaa, joka on pääsääntöisesti mittavampaa ja monialaisempaa kuin ryhmän A toimielinten budjettivalta.

**Kartoituksessa mukana olevasta 60 toimieliimestä vain kuusi eli 10 % kuuluu tähän ryhmään B.** Nämä ryhmään B luetut toimieliimet ovat Mikkeliissä toimivat Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokunnat, Naantalin saaristolautakunta, Orimattilan kyläjohtokunnat, Rovaniemen Yläkemijoen aluelautakunta, Savonlinnan aluejohtokunta sekä Sonkajärven Sukevan aluelautakunta.

Tässä selvityksessä keskitytään tarkastelemaan ryhmään A ja B kuuluvia toimieliimiä. Tämän rinnalla on kuitenkin erittäin tärkeää huomata, että asukkaat osallistuvat ja vaikuttavat asuinalueillaan myös muualla kuin näissä alueellisissa toimieliimissä (taulukko 2, sarake 1).

- **Vapaa kansalais- ja järjestötoiminta, esimerkiksi kaupunginosa- ja kyläyhdistysten toiminta voi olla asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulmasta paikallisesti hyvinkin merkittävää.** Ne toimivat suhteessa kuntaorganisaatioon pääsääntöisesti vapaamuotoisemmin ja itsenäisemmin kuin ryhmän A ja B alueelliset toimieliimet, mutta niillä voi siitä huolimatta olla vilkasta ja vaikuttavaa yhteistyötä kunnan tai kaupungin viranhaltija- ja luottamushenkilöorganisaation kanssa, ja ne voivat olla tuottamassa myös alueen asukkaiden tarvitsemia palveluja. Kaupunginosa- ja kyläyhdistyksiä tai niitä vastaavia alueperusteisia kunnan osa-alueella toimivia järjestöjä on Suomessa yli 4.000. Tämä alueperusteinen kansalais- ja järjestötoiminta jää siis tämän selvitystyön tarkastelun ulkopuolelle.

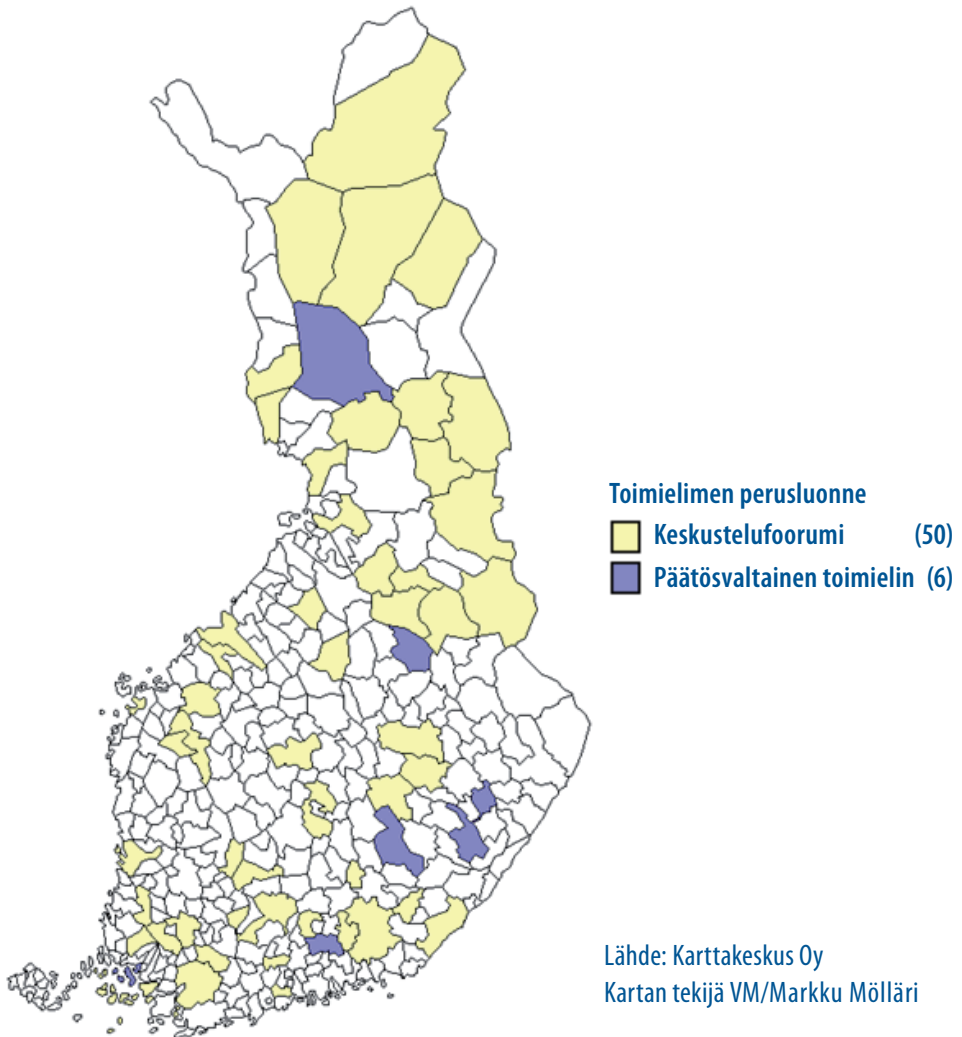
## **TAULUKKO 2. Alueellisen osallistumisen ja vaikuttamisen koko kirjo, 1 vapaa kansalais- ja järjestötoiminta ja 2 alueelliset toimieliimet.**

1	2	
Vapaa kansalais- ja järjestötoiminta	Alueelliset toimieliimet	
	Ryhmä A	Ryhmä B
	Keskustelufoorumi	Päätösvaltainen toimielin
Esimerkiksi kaupunginosayhdistykset ja kyläyhdistykset	Asukkaiden ja kunnan välinen informaation jakamisen ja vuorovaikutuksen foorumi	Alueellinen toimielin, jolla on myös päätös- ja toimivaltaa
<ul style="list-style-type: none"> <li>• toimivat suhteessa kuntaorganisaatioon vapaamuotoisemmin ja itsenäisemmin kuin alueelliset toimieliimet</li> <li>• usein monipuolista yhteistyötä ja vuorovaikutusta kunnan kanssa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tekee kunnalle aloitteita ja esityksiä</li> <li>• antaa lausuntoja</li> <li>• tuo asukkaiden näkemykset kunnan tietoon</li> <li>• mahdollisesti               <ul style="list-style-type: none"> <li>• osallistuu alueen kehittämiseen</li> <li>• mobilisoi alueen toimijoita</li> <li>• järjestää tilaisuuksia ja toimintaa</li> </ul> </li> <li>• mahdollisesti taloudellista päätösvaltaa               <ul style="list-style-type: none"> <li>• järjestöjen avustuksissa</li> <li>• pienimuotoisessa paikallisessa kehittämisessä</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tekee kunnalle aloitteita ja esityksiä</li> <li>• antaa lausuntoja</li> <li>• tuo asukkaiden näkemykset kunnan tietoon</li> <li>• osallistuu alueen kehittämiseen</li> <li>• lisäksi käyttää kunnan sille myöntämää päätös- ja toimivaltaa mm.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• palvelujen suunnittelussa ja järjestämisessä</li> </ul> </li> <li>• taloudellista päätösvaltaa               <ul style="list-style-type: none"> <li>• palveluissa</li> <li>• järjestöjen avustuksissa</li> <li>• paikallisessa kehittämisessä</li> </ul> </li> </ul>

Luettelo Suomessa toimivista alueellisista toimieliimistä jaoteltuna ryhmittäin A ja B on raportin liitteessä 2B.



**KARTTA 2. Alueelliset toimielimet toimielimen perusluonteen mukaan ryhmiteltynä.** Suurinta osaa toimielimistä voidaan luonnehtia keskustelufoorumeiksi. Toimielimiä, joilla on esimerkiksi palveluja koskevaa toimi- ja päätösvaltaa, on vain kuusi. Paikkakunnilla, joilla toimii rinnakkain kaksi erilaista toimielintä, on kartalle merkitty toimi- ja päätösvalaltaan merkittävämpi (Mikkeli, Rovaniemi, Savonlinna ja Sonkajärvi).



## 2.3 Alueellisten toimielinten ja kunnan kumppanuus<sup>2</sup>

Edellä kuvatun ryhmittelyn avulla on mahdollista hahmottaa karkeasti, minkä tyyppisestä toiminnasta Suomessa toimivien alueellisen toimielimen kohdalla on kysymys.

Ylivoimaisesti suurin osa toimielimistä (90%) on keskustelufoorumeita, jotka jakavat informaatiota, tekevät aloitteita, esityksiä, kannanottoja ja lausuntoja sekä pyrkivät tuomaan asukkaiden näkemyksiä kunnan tietoon. Niiden toiminnan vaikuttavuus niin asukkaiden kuin kunnan viranhaltija- ja luottamushenkilöorganisaation ja kunnallisen päätöksenteon näkökulmasta riippuu ratkaisevasti siitä, missä vaiheessa asioiden valmistelua asukkaat voivat toimielimen kautta osallistua asioiden käsittelyyn.

Tästä näkökulmasta näiden keskustelufoorumeiksi luonnehdittavien toimielinten muodostama ryhmä ei ole lainkaan homogeeninen. Niille määritellyissä tehtävissä ja toimintatasäännöissä on jonkinasteisia painotuseroja. Näiden erojen perusteella pyrittiin selvitystyössä hahmottamaan **kolme ryhmää, jotka kuvaavat alueellisen toimielimen ja kunnan välisen kumppanuuden erilaisia muotoja**. Nämä kolme ryhmää ovat

1. **keskustelukumppanuus**, jolloin toimielin toimii kunnan ja asukkaiden vuorovaikutuksen ja tiedonvaihdon foorumina,
2. **suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus**, jolloin toimielimellä on selvä rooli budjetin, maankäytön ja/tai joidenkin alueen palvelujen suunnitteluprosessissa tai keskustelua ja suunnittelua pidemmälle menevä konkreettinen ote alueen omaehtoiseen kehittämiseen, ja
3. **palvelukumppanuus**, jolloin toimielin osallistuu edellä kuvattujen tehtävien ohella alueen palvelujen järjestämiseen.

Ratkaisevaa alueellisen toimielimen ja kunnan välisessä kumppanuudessa on,

- jääkö toimielimen toiminta keskustelun tasolle ja rooli reaktiiviseksi lausuntojen antajaksi,
- onko toimielimellä omaehtoinen ja oma-aloitteinen rooli alueensa kehittäjänä, muutenkin kuin passiivisena aloitteiden ja esitysten tekijänä,
- onko toimielimellä kehittämisen ohella rooli myös käytännön toimijana,
- tuodaanko kunnassa valmisteltavat asiat toimielimeen keskusteltavaksi jo niiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa, jolloin toimielimellä on mahdollisuus vaikuttaa niiden sisältöön ennen päätöksentekoa,
- tuodaanko asiat toimielimeen keskusteltavaksi vasta siinä vaiheessa, kun päätösten sisältöön ja toteutukseen on vaikea vaikuttaa enää muuten kuin antamalla lausuntoja ja kannanottoja, vai

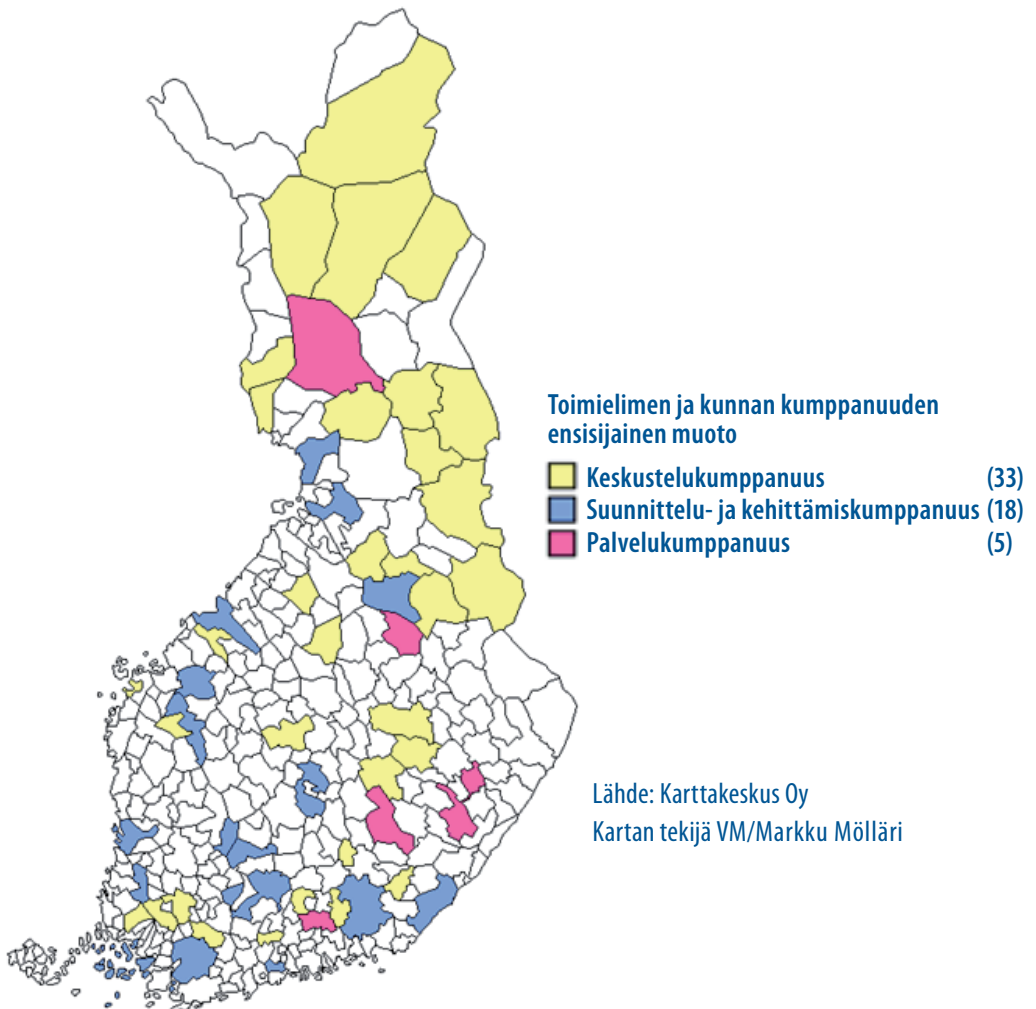
<sup>2</sup> Tässä luvussa käytetty kumppanuustyyppittely on kehitetty Tarja Saarelaisen (Saarelainen 2003, Kiviniemi & Saarelainen 2009, Rovaniemen kaupunki 2008) kehittämän jaottelun pohjalta.

- osallistuuko alueellinen toimielin käytännössä myös alueen palvelujen suunnitteluun eli miten kunnallisten palvelujen käyttäjät (esimerkiksi päiväkotilasten tai koululaisten vanhemmat) otetaan alueella mukaan palvelujen suunnitteluun tai
- osallistuuko alueellinen toimielin palvelujen tuottamiseen.

Selvästi yli puolessa (62%) kaikista alueellisista toimielimistä yhteistyö kunnan kanssa on keskustelukumppanuutta. Hiukan alle kolmannes (30%) toteuttaa suunnittelukumppanuutta. Palvelukumppanuuteen yltävät vain ne alueelliset toimielimet, joilla ensimmäisen karkean jaottelun perusteella todettiin olevan päätös- ja toimivaltaa.

Luettelo toimielimistä ja kunnista niiden välisen kumppanuuden muodon mukaan ryhmiteltyinä on raportin liitteenä 2C.

**KARTTA 3. Toimielimet ja kunnat niiden välisen kumppanuuden muodon mukaan ryhmiteltyinä.** Paikkakunnilla, joilla toimii rinnakkain kaksi erilaista toimieliintä, on kartalle merkitty toimi- ja päätösvaltaaan merkittävämpi (Mikkeli, Rovaniemi, Savonlinna ja Sonkajärvi).





## 3 Kahdeksan esimerkkipaikkakuntaa, yksitoista alueellista toimielintä

Tässä luvussa tutustutaan tarkemmin kahdeksaan paikkakuntaan ja niillä toimiviin alueellisiin toimielimiin. Luvussa kuvataan toimielinten taustaa, tehtäviä, asemaa suhteessa kunnan organisaatioon ja päätöksentekojärjestelmään sekä arvioidaan niiden toiminnan vahvuuksia, heikkouksia ja vaikuttavuutta. Toimintaa tarkastellaan sekä kunnan päätöksentekojärjestelmän ja viranhaltijajärjestelmän näkökulmasta että kansalaisyhteiskunnan ja kuntalaisten näkökulmasta.

Jokainen esimerkki kuvataan omassa alaluvussaan. Luvussa 4 esitetään näiden esimerkkitausten perusteella tehtyjä yleisempiä arvioita ja huomioita.

### 3.1 Paikkakuntien valintaperusteet ja aineisto

Tarkasteltavaksi valittiin kahdeksan paikkakuntaa ja näillä paikkakunnilla toimivat yksitoista alueellista toimielintä.

Kunnat ovat asukasluvultaan ja pinta-alaltaan erikokoisia, ja sijaitsevat eri puolilla Suomea. Asukasluvultaan suurimpia kaupunkeja ovat Vantaa ja Oulu. Rovaniemi, Salo ja Mikkeli edustavat keskikokoisia kaupunkeja. Suomussalmella on hiukan alle 10.000 asukasta, Sonkajärvellä ja Posiolla asukkaita on vajaa 5.000.

Valittavien kuntien haluttiin myös edustavan erilaisia kuntatyyppejä; kaupunkeja, maaseutukaupunkeja ja maaseutukuntia. Maaseutukaupungilla tarkoitetaan kaupunkia, jossa tiivistä keskustaa ympäröivät laajat maaseutualueet. Näitä ovat Oulu, Rovaniemi, Salo sekä Mikkeli.

Kunnista neljä – Oulu, Rovaniemi, Salo ja Mikkeli – ovat kaupunkeja, joissa on tehty kuntaliitos. Oulussa ja Mikkelissä kuntaliitokset saavat jatkoa vuoden 2013 alussa, kun Oulu, Haukipudas, Kiiminki, Oulunsalo ja Yli-Ii muodostavat uuden Oulun kaupungin, ja Ristiina sekä Suomenniemi yhdistyvät Mikkelin kaupungin kanssa.

### TAULUKKO 3. Kahdeksan selvityksessä tarkemmin tarkasteltavaa ja analysoitavaa paikkakuntaa ja niissä toimivat toimitielimet.

	Asukkaita	Kuntatyyppi	Vaalipiiri	Toimielin	Toimielin perustettu
Vantaa	201.001	kaupunki	Uusimaa	aluetoimikunnat (7)	2001 (2007)
Oulu	143.909	maaseutukaupunki	Oulu	alueelliset yhteistyöryhmät (16, vuoden 2013 alusta 22)	1978 (2001)
Rovaniemi	60.637	maaseutukaupunki	Lappi	aluelautakunnat (1, vuoden 2013 alusta 6) ja kylien neuvottelukunta	1993
Salo	55.283	maaseutukaupunki	Varsinais-Suomi	aluetoimikunnat (5)	2009
Mikkeli	48.907	maaseutukaupunki	Etelä-Savo	aluejohtokunnat (2, vuoden 2013 alusta 4) ja kylien neuvottelukunta	2001 2007
Suomussalmi	8.943	maaseutukunta	Kainuu	kyläparlamentti	2001
Sonkajärvi	4.600	maaseutukunta	Pohjois-Savo	aluelautakunta ja kyläparlamentti	1989 2011
Posio	3.818	maaseutukunta	Lappi	kyläneuvosto	2011

### TAULUKKO 4. Ne tarkasteltavista paikkakunnista, joissa on tehty kuntaliitos.

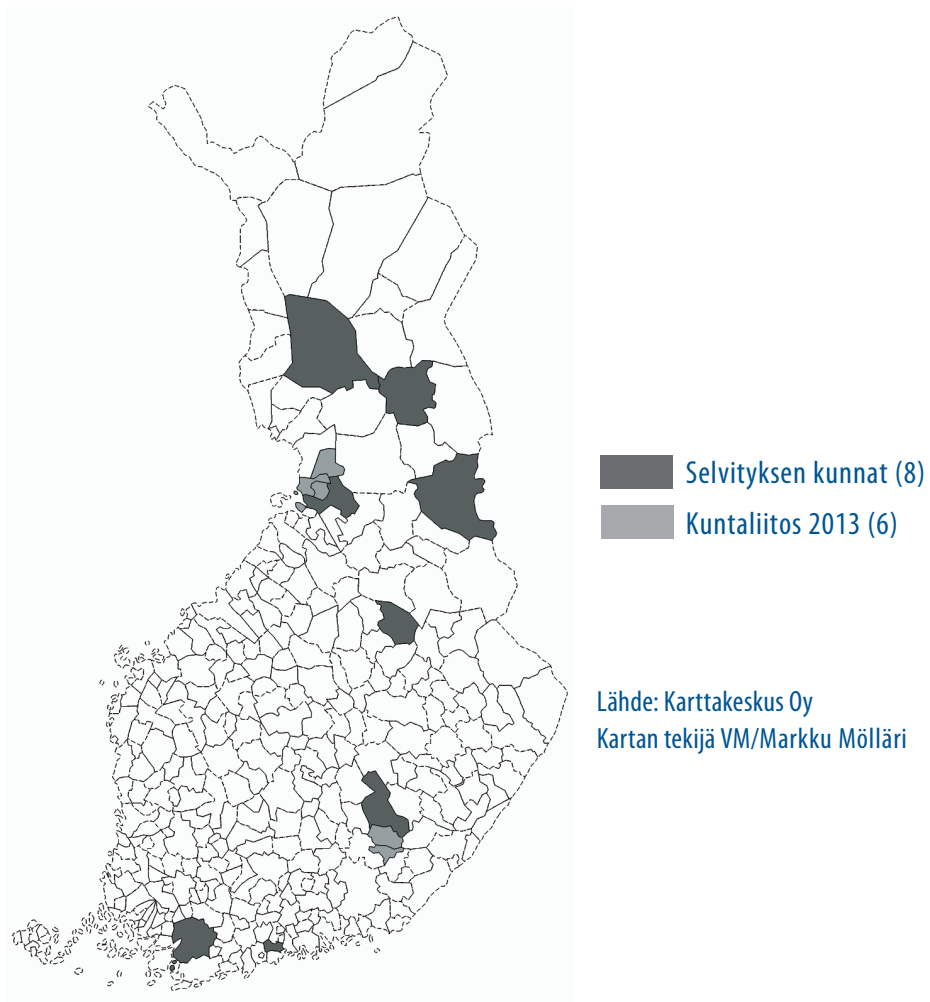
	Liitoskunnat	Vuosi
Oulu	Ylikkiiminki	2006
	Haukipudas, Kiiminki, Oulunsalo, Yli-li	2013
Rovaniemi	Rovaniemen maalaiskunta	2006
Salo	Halikko, Kiikala, Kisko, Kuusjoki, Muurla, Perniö, Pertteli, Salo, Suomusjärvi, Särkisalo	2009
Mikkeli	Anttola, Mikkelin maalaiskunta	2001
	Haukivuori	2007
	Ristiina, Suomenniemi	2013

Kyseiset paikkakunnat valittiin, koska niissä toimii erityyppisiä alueellisia toimitielimiä. Kolmella paikkakunnalla, Mikkeli, Sonkajärvellä ja Rovaniemellä, toimii kunnassa kaksi erilaista alueellista toimitielintä.

Tarkasteltavaksi haluttiin toimintatavoiltaan ja toimivallaltaan erilaisia toimitielimiä, joiden toiminta on selvästi alueperustaista, käsittäen joko koko kunnan alueen tai vain tietyn osan kuntaa. Toimitielinten kohdalla valintakriteereinä olivat

- toimitielimen asema suhteessa kuntaorganisaatioon,
- toiminnan luonne ja sisällöllinen laajuus,
- toimitielimen ikä,
- toimitielimen päätösvalta, mukaan lukien taloudellinen päätösvalta,
- kokoonpano ja jäsenten valintaperusteet,
- toimitielimen omat toiminta- ja henkilöresurssit.

**KARTTA 4. Selvitystyön esimerkkipaikkakunnat.** Oulun ja Mikkelin kaupunkiin vuoden 2013 alussa liittyvät kunnat on merkitty karttaan vaaleammalla harmaalla.



Vantaalla ja Salossa toimivat aluetoimikunnat. Niiden toiminta kattaa koko kaupungin alueen, myös keskusta-alueet.

Rovaniemellä ja Sonkajärvellä toimivat aluelautakunnat. Ne eivät kata koko kuntaa. Rovaniemellä aluelautakunta perustetaan vuoden 2013 alussa Yläkemijoen ohella viidelle muulle palvelukyläalueelle. Tämän jälkeen aluelautakuntatoiminta kattaa Rovaniemen keskusta-alueiden ulkopuoliset laajat maaseutualueet, joilla asuu 13 prosenttia kaupungin asukkaista, mikä on alle puolet entisen Rovaniemen maalaiskunnan väestöstä. Sonkajärvellä aluelautakunta toimii Sukevan, kunnan toisen taajaman alueella, käsittäen noin 21 prosenttia kunnan asukkaista.

Oulussa toimivat alueelliset yhteistyöryhmät. Ne toimivat koko kaupungin alueella. Toiminta laajenee vuoden 2013 alussa voimaan astuvan kuntaliitoksen myötä myös Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon ja Yli-Iin alueille.

Mikkelissä toimii aluejohtokunta sekä Anttolassa että Haukivuorella. Kuntaliitoksen myötä aluejohtokunnat perustetaan myös Ristiinaan ja Suomenniemelle vuoden 2013 alussa.

Suomussalmella ja Sonkajärvellä toimii kyläparlamentti, Posiolla kyläneuvosto. Mikkelissä ja Rovaniemellä toimii lisäksi kylien neuvottelukunta. Näiden toiminta käsittää pääsääntöisesti kuntakeskuksen ulkopuoliset kylät. Rovaniemellä jäseniä on ollut myös kaupungin keskusta-alueilta.

Luvun aineisto kerättiin touko-kesäkuun 2012 aikana kyseisillä paikkakunnilla järjestetyissä haastatteluissa. Haastatteluihin osallistui yhteensä tasan 100 henkilöä. Jokaisella paikkakunnalla pidettiin kaksi haastattelua; toinen, johon osallistui kaupungin viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä, ja toinen, johon osallistui alueiden asukkaita ja heitä, jotka osallistuvat alueellisen toimielimen käytännön toimintaan. Paikalliset asukkaat tai kunnan edustajat auttoivat haastattelujen järjestämisessä ja kutsuttavien valinnassa. Haastattelut toteutettiin ryhmähaastatteluina. Haastattelijoina toimivat tutkijat Ritva Pihlaja ja Siv Sandberg, poikkeuksena Posio ja Sonkajärvi, missä haastattelut suoritti Ritva Pihlaja. Suomussalmella ei järjestetty haastatteluja, vaan aineisto koottiin sähköpostikyselyin sekä olemassa olevista tutkimuksista ja muista kirjallisista dokumenteista.

Lisäksi käytiin läpi runsaasti kyseisten kuntien ja toimielinten esityslistoja, pöytäkirjoja, toimintakertomuksia sekä muita kirjallisia lähteitä, kuten kuntaliitossopimuksia ja toimielinten toiminnasta tehtyjä selvityksiä tai esityksiä. Aineistoa täydennettiin sähköpostitse ja puhelimitse tehdyillä kyselyillä.

Haastatteluihin osallistuneille henkilöille annettiin mahdollisuus kommentoida omaa paikkakuntaansa käsittelevää tekstiä. Esitetyt kommentit on otettu huomioon tekstejä viimeisteltäessä.



### 3.2 Mikkelin kylien neuvottelukunta sekä Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokunnat

Mikkelin alueella on tehty runsaan kymmenen vuoden kuluessa useita kuntaliitoksia. Niiden myötä nykyisen Mikkelin pinta-ala on 19-kertainen verrattuna Mikkelin kaupungin pinta-alaan vuonna 2000, ennen kuntaliitosta Anttolan kunnan ja Mikkelin maalaiskunnan kanssa vuonna 2001 ja Haukivuoren kunnan kanssa vuonna 2007. Vuoden 2013 alussa voimaan astuva kuntaliitos Ristiinan ja Suomenniemen kanssa kasvattaa Mikkelin pinta-alan lähes 30 kertaa suuremmaksi kuin se oli vuonna 2000. Vastaavasti Mikkelin asukasluku on näiden liitosten kautta kasvanut vain 1,8-kertaiseksi.

Näiden lukujen kautta välittyy kuva moniaineksisesta Mikkelin maaseutukaupungista, jossa tiivistä kaupunkiydintä ympäröivät laajat maaseutualueet. Asukkaiden elämisen arki ja esimerkiksi palveluihin liittyvät kysymykset ovat alhaisen väestötiheyden ja pitkien välimatkojen Anttolassa ja Haukivuorella toisentyypisiä kuin tiiviisti asutussa Mikkelin kaupunkikeskustassa.

Nämä kuntaliitosten myötä muodostuvien uusien kuntien mahdollisesti suuretkin sisäiset erot on huomioitava, kun puhutaan lähidemokratiasta. Paikallisyhteisöt ja toimintakulttuurit ovat erilaisia, samoin asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen tavat.

Mikkelissä tämä erilaisuus on huomioitu ja sen on annettu säilyä, kun asukkaiden alueellisia osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja on tähän asti kehitetty. Tässä suhteessa Mikkelin poikkeaa huomattavasti esimerkiksi Salosta, jossa monikuntaliitoksen jälkeen on ollut havaittavissa selvä pyrkimys yhteen, yhtenäiseen Saloon ja entisen kuntarajojen häivyttämiseen (kts. Salon aluetoimikunnat, luku 3.6).



Lähde: Karttakeskus  
Kartan tekijä VM/Markku Mölläri

**TAULUKKO 5. Mikkelin seudun kuntaliitokset vuoden 2000 jälkeen.** Kuntaliitosten myötä kasvanut Mikkeli koostuu erilaisista alueista.

	kuntaliitos vuonna	asukkaita	maapinta-ala	väestötiheys
Mikkelin kaupunki vuonna 2000*		32.871	89	369
Anttola*	2001	1.868	257	7
Mikkelin mlk*	2001	11.988	973	12
Haukivuori*	2007	2.268	396	6

\*luvut ajalta ennen kuntaliitosta

<b>Mikkeli**</b>		48.907	1.670	29
Ristiina**	2013	4.839	566	9
Suomenniemi**	2013	784	284	3

\*\* väestötiedot 31.12.2011

### Mikkelissä toimii kolme alueellista toimielintä,

- Mikkelin kylien neuvottelukunta (vuodesta 2001) entisen Mikkelin maalaiskunnan alueella sekä
- Anttolan aluejohtokunta (2001) ja Haukivuoren aluejohtokunta (2007).

### Vuoden 2013 alusta voimaan astuvan kuntaliitoksen myötä perustetaan myös

- Ristiinan aluejohtokunta ja Suomenniemen aluejohtokunta.

Huomiota tulee kiinnittää siihen, että samassa kaupungissa, kaupungin eri alueilla, kolmen kaupunkiin liittyneen kunnan alueella on käytössä rinnakkain kaksi keskenään varsin erilaista alueellista toimielinmallia. Perimmäiset tavoitteet ovat niillä yhteneväiset. Sekä kylien neuvottelukunnan että aluejohtokuntien tavoitteena on edistää alueensa asukkaiden hyvinvointia ja pyrkiä turvaamaan alueen palvelut. Toimintatavoiltaan, kokoonpanoltaan ja resursseiltaan ne ovat keskenään kuitenkin varsin erilaisia.

Syy, miksi Mikkelissä kuntaliitosten yhteydessä päädyttiin perustamaan kaksi erilaista toimielintä, liittyy eroihin alueiden maantieteessä ja toimintakulttuureissa. Mikkelin maalaiskunta oli paitsi maantieteellisesti, myös väestöltään Anttolaa ja Haukivuorta selvästi suurempi ja heterogeenisempi alue. Näin oli luontevaa valita toimintapa, joka turvasi laajemman edustuksellisuuden.

Erilaisen toimintamallin valintaan vaikuttivat myös suuret erot alueiden toimintakulttuureissa. Mikkelin maalaiskunnassa kyläyhdistysten toiminta ja kylien keskinäinen yhteistyö oli ollut hyvin vilkasta jo ennen kuntaliitosta. Myös kylien ja kunnan edustajien välinen vuorovaikutus oli aktiivista ja joustavaa. Oli siten luontevaa rakentaa asukkaiden osallistuminen ja vaikuttaminen tämän perinteen pohjalta. Anttolassa ja Haukivuorella vastaavanlaista vahvaa kylätoimintaa ei ollut, joten niissä päädyttiin aluejohtokunnan perustamiseen. Haukivuorella toimivasta noin 40 järjestöstä viisi on kyläyhdistyksiä tai vastaavia, Anttolassa kyläyhdistyksiä tai -toimikuntia ei ole.

Kylien neuvottelukunnan ja aluejohtokuntien perustaminen kuvastaa sitä, että maaseutualueiden asemaa on korostettu kuntaliitosten yhteydessä Mikkelissä erityisen vah-

vasti. Tämä oli välttämätöntäkin, sillä ennen kuntaliitosta vuonna 1998 järjestetyssä neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä kuntaliitosta vastusti anttolalaisista 48 % ja Mikkelin maalaiskunnan asukkaista yli puolet, 52 %. Näin selvä vastustus edellytti, että maaseudun elinkeinot sekä asukkaiden hyvinvointi ja palvelut nostetaan näkyvästi esille. Kansanäänestys järjestettiin tuolloin myös Ristiinassa, jossa kuntaliitosta vastaan oli 61 % kuntalaisista. Ristiina torjui kuntaliitoksen vielä tuolloin.

Valtuutettujen määrällä mitattaessa, edustuksellinen demokratia on Mikkelin alueen kuntaliitosten myötä ohentunut merkittävästi. Esimerkiksi valtuutettujen kokonaismäärä on pienentynyt Mikkelissä jo tähän mennessä runsaassa kymmenessä vuodessa alle puoleen. Vuoden 2013 alussa toimintansa aloittavassa Mikkelin uudessa kaupunginvaltuustossa on jäseniä vain kolmannes (35%, 59 valtuutettua) siitä, mitä valtuutettuja oli Mikkelin kaupungissa, maalaiskunnassa, Anttolassa, Haukivuorella, Ristiinassa ja Suomenniemellä yhteensä ennen näitä kuntaliitoksia (168 valtuutettua).

#### TAULUKKO 6. Valtuuston koko Mikkelin seudun kunnissa ennen kuntaliitosta.

	valtuuston koko ennen kuntaliitosta	vaalikausi
Mikkelin kaupunki	51	1997-2000
Mikkelin maalaiskunta	35	1997-2000
Anttola	17	1997-2000
Haukivuori	21	2005-2008
Ristiina	27	2008-2012
Suomenniemi	17	2008-2012
Yhteensä	168	
<b>Uusi Mikkelä 2013</b>	<b>59</b>	<b>2013-2017</b>

Luvut kertovat selvästi siitä, että kaupungin asioista päättää suhteellisesti entistä pienempi luottamushenkilöiden joukko. Samanaikaisesti kaupungin alue on kasvanut maantieteellisesti ja muuttunut heterogeenisemmäksi, ja luottamushenkilöiden päätettäväksi tulevat asiat ovat entistä laajempia ja monimutkaisempia.

Mikkelin kaupungissa tuleekin esittää sama vakava kysymys kuin kaikissa muissakin kunnissa, etenkin kuntaliitosalueilla: Onko edustuksellisen demokratian ohentuminen jo riski kaupungin toiminnan ja päätöksenteon legitimitettiin sekä kansalaisten niitä kohtaan kokeman luottamuksen kannalta? Miten kaupunki huolehtii siitä, että kaupungin suunnittelussa, valmistelussa ja päätöksenteossa säilyy riittävän vahva paikallistuntemus ja eri kuntalaisryhmien edustus?

#### 3.2.1 Mikkelin kylien neuvottelukunta

Mikkelin kylien neuvottelukunnan tehtävät ja kokoonpano on määritelty toimintasäännössä, jonka kylien neuvottelukunta itse on hyväksynyt kokouksessaan vuonna 2002. Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokuntien tehtävät on määritelty kaupunginvaltuuston hyväksymässä johtosäännössä. Jo tämä tapa, millä tehtävät on asetettu, kertoo siitä, että

kylien neuvottelukunnalla ja aluejohtokunnilla on keskenään erilaiset roolit ja asema suhteessa kaupungin organisaatioon.

Kylien neuvottelukunnassa on 19 jäsentä, yksi jokaisesta entisen Mikkelin maalaiskunnan kylätoimikunnasta tai -seurasta. Neljä kylää ei ole nimennyt neuvottelukuntaan edustajaansa. Kaupungin edustajaa neuvottelukunnassa ei ole.

Neuvottelukunnan toimikausi noudattaa valtuustokausia eli on nelivuotinen. Käytännön työrukkasena toimivaan 10-jäseniseen työvaliokuntaan nimetään edustajat tiesuunnittain. Työvaliokunnan puheenjohtaja toimii myös kylien neuvottelukunnan puheenjohtajana.

Kylien neuvottelukunta on kokoontunut vuosittain 1-2 kertaa. Kokousten asialistat ovat näin harvaan kokousrytmiin verrattuna olleet varsin lyhyitä ja yksipuolisia. Neuvottelukunnan jäsenille on kokouksissa kerrottu muun muassa jätevesiasetuksesta, laajakaista- ja kaavoitusasioista, Mikkelin maaseutuohjelmasta sekä äänestysalueiden muutoksista sekä vuotuisesta käyttösuunnitelmasta. Kylien neuvottelukunta on käynyt kokouksissaan keskustelua näistä asioista ja merkinnyt ne tiedoksi.

Lausuntoja, kannanottoja ja vetoomuksia neuvottelukunta on tehnyt viiden viime vuoden kuluessa vain muutamia. On otettu kantaa Otavan terveysaseman lääkäripalvelujen ja kyläkoulujen säilyttämisen puolesta sekä kannatettu valtuustoaloitetta, jossa esitettiin, että kaupungin tulisi maksaa lakkautettujen kyläkoulujen ylläpitokustannukset, jotta kyläläisillä säilyisi mahdollisuus käyttää niitä kokoontumistilana. Palvelujen säilymiseen näillä lausunnoilla ja kannanotoilla ei ole kuitenkaan pystytty vaikuttamaan. Kyläkouluja on lakkautettu kuntaliitoksen jälkeen kahdeksan, ja terveyspalvelut on siirretty Otavalta muualle.

Vuonna 2009 kylien neuvottelukunta otti tiukasti kantaa kaupungin toimintaan, kun kaupunki oli poistanut kylien uimarannoilta vaaralliseksi todettuja laitureita. Neuvottelukunta piti laitureiden poistamista kyliltä asiaa kysymättä hyvän hallintotavan vastaisena ja edellytti, että kaupungin on vastaavissa tilanteissa jatkossa otettava yhteyttä kyläyhdistyksiin, jotta voidaan yhdessä miettiä mahdollista yhteistyötä ja toisenlaisia ratkaisuja.

Laitureiden poistaminen ja koko prosessi on hyvä esimerkki asiasta, joka on kaupungin näkökulmasta pieni ja vähämerkityksinen, mutta kyläläisten ja kylien viihtyvyyden kannalta tärkeä. Ennen kaikkea kaupungin menettelytavat – toiminta ilman etukäteistiedottamista ja kyläläisten kuulemista – koettiin kylillä loukkaavina. Tällä tavoin toimiessaan kaupunki ohittaa samalla mahdollisuuden hyödyntää kyläläisten kehittämisideoita ja intoa osallistua myös itse toimeen tarttumalla yhteisen ympäristön hoitamiseen. Kysymys oli tässä laituriasiaassa asukkaiden osallisuudesta ja osallistumisesta, kaikkein konkreettisimmillaan.

Kylien neuvottelukunnalle on osoitettu vuotuista toimintarahaa 22.700 euroa, josta 15.000 euroa jaetaan edelleen kyläyhdistysten ja kaupunginosaseurojen avustuksina, 450 euroa/kyläyhdistys, perustuen edellisen vuoden menoihin. Tätä rahoitusta on käytetty muun muassa kylien viihtyvyyden ja virkistysmahdollisuuksien parantamiseen. Määräraha on pysynyt koko kylien neuvottelukunnan toiminnan ajan samansuuruisena.

Kylien neuvottelukunnan sihteerinä toimii Mikkelin kaupungin toimistosihteerinä. Neuvottelukunnan kokouspöytäkirjat löytyvät kaupungin verkkosivuilta.

Kaupungin delegoimaa päätösvaltaa kylien neuvottelukunnalla ei ole.

## TAULUKKO 7. Mikkelin kylien neuvottelukunnan ja Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokuntien tehtävät.

Kylien neuvottelukunnan tehtävät	Aluejohtokuntien tehtävät
<ul style="list-style-type: none"> <li>• edesauttaa kylien asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista kunnalliseen päätöksentekoon,</li> <li>• seurata kyläläisten näkökulmasta kaupungin päätöksentekoa erityisesti heille tarkoitettujen palvelujen toimivuuden, saata- vuuden ja laadun kannalta,</li> <li>• pyrkiä turvaamaan kyläläisten palvelut,</li> <li>• vaikuttaa ympäristön suunnitteluun ja toteutukseen,</li> <li>• tehdä esityksiä ja aloitteita,</li> <li>• antaa lausuntoja kunnan viranomaisille kyläläisiä koskevissa kysymyksissä,</li> <li>• hoitaa muut neuvottelukunnan toimialaan kuuluvat ja kaupunginhallituksen sille antamat tehtävät.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kehittää alueen asukkaiden hyvinvointia,</li> <li>• tukea ja edistää alueen kehittämishankkeita,</li> <li>• edistää paikallista toimintaa ja kulttuuria,</li> <li>• hoitaa alueen koulun johtokunnan tehtävät,</li> <li>• hoitaa alueen palvelupisteen johtokunnan tehtävät,</li> <li>• päättää kaupungin talousarviossa aluejohtokunnalle varattujen määrärahojen käytöstä.</li> </ul>

### 3.2.2 Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokunnat

Anttolan aluejohtokunnassa on 11 jäsentä sekä edustaja kunnanhallituksesta. Lisäksi aluejohtokunnan päätöksellä kokouksiin osallistuu koulun oppilaiden ja henkilökunnan edustajat. Haukivuoren aluejohtokunnassa jäseniä on 13 sekä edustaja kunnanhallituksesta ja asiantuntijajäsenenä koulun rehtori. Kaupunginvaltuusto asettaa johtokunnat valtuustokaudeksi eli neljäksi vuodeksi.

Aluejohtokunnan jäsenten tulee asua alueella, ja osan heistä tulee edustaa poliittisia puolueita. Jäseninä on myös alueen oppilaiden vanhempia sekä paikallisten yhdistysten ja yrittäjäyhdistyksen edustajia. Haukivuoren aluejohtokunnan johtosäännössä korostetaan, että aluejohtokunnassa tulee olla lisäksi kulttuurin, nuorison ja liikunnan parissa toimivia jäseniä. Jäsenet osallistuvat kokouksiin varsin aktiivisesti; esimerkiksi Haukivuorella jäsenten osallistumisprosentti oli 81 vuonna 2011.

Aluejohtokunnat ovat pitäneet vuosittain 8-11 kokousta, eli huomattavasti kylien neuvottelukuntaa useammin. asiat käsitellään kokouksissa valmistelun pohjalta, esittelijänä toimii kaupunginhallituksen tehtävään nimeämä henkilö. Sihteerinä toimii molemmissa aluejohtokunnissa Mikkelin kaupungin kehityspäällikkö.

## TAULUKKO 8. Mikkelin kylien neuvottelukunnan sekä Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokunnan jäsenten lukumäärä, valintaperiaatteet sekä kokousten lukumäärä.

	Mikkelin kylien neuvottelukunta	Anttolan aluejohtokunta	Haukivuoren aluejohtokunta
Jäsenten lukumäärä	19	11 + edustaja kaupunginhallituksesta	13 + edustaja kaupunginhallituksesta + koulun rehtori asiantuntijajäsenenä
Keitä jäsenet ovat	Entisen maalaiskunnan kylätoimikuntien ja -seurojen edustajia	Alueen asukkaita Jäsenistä vähintään seitsemän on oltava kaupungin luottamushenkilöitä	Alueen asukkaita Jäsenistä vähintään kahdeksan tulee toimia paikallisissa poliittisissa yhdistyksissä
Kokouksia vuodessa (vuosina 2008-2011)	1-2	8-10	9-11

### **Aluejohtokunnilla on ratkaisuvalltaa**

- alueen yhteispalvelupolitiikan toimintaperiaatteista ja aukioloajoista,
- kirjaston toimintaperiaatteista ja aukioloajoista,
- koulun johtokuntana muun muassa koulun työsuunnitelmista ja tuntijaosta sekä
- valtuuston myöntämän toimintamäärärahan käyttösunnitelmasta ja jakamisesta paikallisiin kehittämishankkeisiin sekä asukkaita aktivoivaan ja palvelemaan sekä kulttuuria vaalivaan toimintaan.

Molempien aluejohtokuntien toiminnassa korostuu niiden rooli valtuuston myöntämän toimintamäärärahan jakajana. Anttolassa tämä vuotuinen määräraha on 47.000 euroa ja Haukivuorella 70.000 euroa. Huomattava osa määrärahasta jaetaan paikallisten toimijoiden hakemuksesta avustuksina erilaisten tapahtumien ja konserttien, retkien, oppilaiden leirikoulujen ja luokkaretkien järjestämiseen, koulun välinehankintoihin, urheilutapahtumien järjestämiseen sekä harrastusmahdollisuuksien tukemiseen, jopa jäätien ylläpitämiseen. Näistä avustuksista päättäminen muodostaa merkittävän osan aluejohtokuntien kokouksista, varsinkin Haukivuorella, missä 65 prosenttia kokousten varsinaisista asioista oli vuonna 2011 toimintamääräraha-hakemuksia. Tukipäätöksiä tehtiin yhteensä 41. Anttolassa aluejohtokunnan kokouksissa käsiteltävien asioiden kirjo on Haukivuorta monipuolisempi. Avustushakemuksia oli kokousasioista siellä 40 prosenttia ja tukipäätöksiä tehtiin 20 (vuonna 2011). Ero selittyy suurelta osin sillä, että jaettavana oleva toimintamääräraha on Haukivuorella selvästi Anttolaa suurempi.

Aluejohtokuntien kohdalla tulee huomata, että ne toimivat myös koulun johtokuntina, ja koulujen rehtorit osallistuvat lähes poikkeuksetta jokaiseen aluejohtokunnan kokoukseen. Anttolan aluejohtokunnassa koulun asioita käsitellään Haukivuoren aluejohtokuntaa enemmän. Anttolassa on aloitettu kummitoiminta; jokaisella Anttolan yhtenäiskoulun luokalla on aluejohtokunnan jäsen kummina.

Anttolan aluejohtokunta on toiminut aktiivisesti ja näkyvästi muun muassa Anttolan terveysaseman palvelujen puolesta. Lisäksi aluejohtokunta on puuttunut konkreettisiin alueen asukkaiden esille nostamiin epäkohtiin esimerkiksi liikenneturvallisuuden ja teiden kunnossapidon osalta, tuoden paikallista asiantuntemusta kaupungin ja muiden viranomaisten tietoon.

Haukivuoren aluejohtokunnan toiminnan painopisteitä vuonna 2011 olivat erityisesti Haukivuoren koulujen toimintaedellytysten turvaaminen, tiedottaminen sekä Haukivuoren alueen saattaminen yhdeksi Mikkelin vetovoimaisimmista alueista, yhtenä keinona tässä maisemanhoito. Haukivuorella on pyritty tehostamaan yhteydenpitoa kaupungin eri toimialoille nimeämällä aluejohtokunnan jäsenistä vastuuhenkilöt, joiden tehtävänä on pitää yhteyttä keskushallintoon, sosiaali- ja terveystoimeen, opetustoimeen, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimeen ja tekniseen toimeen. Aluejohtokunta antoi kolme lausuntoa ja sille jätettiin neljä aloitetta vuonna 2011.

### 3.2.3 Arvioita toiminnasta ja tulevasta

Kriittisimpiä sekä kylien neuvottelukunnan että Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokuntien edustajat ovat siitä, **ettei kaupunki ota asukkaita, kylien neuvottelukuntaa ja aluejohtokuntia mukaan jo asioiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa.**

Kylien ihmiset toivoisivat pääsevänsä nykyistä paremmin ja aikaisemmassa vaiheessa tutustumaan ja ottamaan kantaa omaa aluettaan koskeviin kaupungin suunnitelmiin. Erään kyläläisen kommentti ”*päätökset tehdään torin varrella, olisi hyvä jos joskus tavattaisiin kylien kivillä*” kuvaa tätä hyvin.

Lausuntoja pyydetään, jos ylipäättään pyydetään, asukkaiden mielestä liian myöhään. Kaupungilla ei myöskään ole systemaattista käytäntöä sen osalta, missä asioissa ja keneltä lausuntoa pyydetään. On huomattu, että kaupunki pyytää lausuntoja aluejohtokunnilta kylien neuvottelukuntaa useammin, ja niiltäkin kovin harvoin.

Näin asukkaiden mahdollisuus osallistua ja etenkin vaikuttaa kylien neuvottelukunnan ja aluejohtokuntien kautta kaupungin asioihin jää varsin heikoksi. Aluejohtokunnat kykenevät niille annetun päätösvaltansa puitteissa toki vaikuttamaan koulun, kirjaston ja yhteispalvelupisteen asioihin sekä vahvistamaan paikallista elinvoimaa ja yhteisöllisyyttä jakamalla toiminta-avustuksia alueensa toimijoille. Mutta myös näiden palvelujen suunnittelussa aluejohtokunnat jäävät herkästi sivuun, jos kaupungin hallintokunnissa ei huomata pyytää aluejohtokuntia tai niiden jäseniä mukaan yhteiseen suunnittelupöytäan. Näin todettiin käyneen esimerkiksi keväällä 2012, kun kaupunki suunnitteli yhteispalvelupisteen tulevaa toimintaa. Asukkaiden paikallistuntemus ja kehittämisideat jäivät tällaisissa tilanteissa hyödyntämättä.

Muiden palvelujen kuin koulun, kirjaston ja yhteispalvelupisteen osalta aluejohtokuntien vaikuttamismahdollisuudet ja painoarvo jäävät nykyisin lähinnä lausuntojen ja vetoomusten tasolle.

Merkittävä askel asukkaiden ja kaupungin yhteissuunnittelun suuntaan ovat kaupungin teknisen toimen Anttolaan suunnittelemat taajamakävelyt. Kaupungin viranhaltijoiden on tarkoitus yhdessä anttolalaisten ja aluejohtokunnan jäsenten kanssa jalkautua Anttolan taajamaan katsomaan, minkälaisia kunnostettavia kohteita ja viheralueita kylänraitilta löytyy. Yhdessä myös mietitään, mitä eri tapoja toteuttaa nämä työt olisi, mitkä ovat kaupungin mahdollisuudet ja mikä voisi olla aikataulu.

Nämä teknisen toimen taajamakävelyt ovat hyvä esimerkki siitä, mitä asukkaiden mukaan ottaminen jo asioiden suunnitteluvaiheessa voi yksinkertaisimmillaan käytännössä tarkoittaa. Ne ovat samalla konkreettinen esimerkki avaamaan sitä tosiasiaa, **että lähidemokratian onnistuminen edellyttää välttämättä myös kuntien toimintatapojen uudistamista. Ellei asukkaiden osallistumista viedä sisälle kuntien suunnittelukäytäntöihin, ei ole edellytyksiä toimivalle ja vaikuttavalle lähidemokratialle.**

Kylien neuvottelukunnan kohdalla yksi suurimmista huolenaiheista on **ikääntyminen**. On kyliä, joissa aktiiviset toimijat ovat ”*kuudenkymppin ja kuoleman väliltä*”, kuten eräs kyläläinen asian ilmaisi. Myös ikärakenteeltaan nuoremmissa kylissä erittäin keskeinen kysymys tulevaisuuden kannalta on se, miten toiminnan sisältöä, toimintatapoja ja tiedottamista onnistutaan uudistamaan niin, että kylätoiminta houkuttelisi ja innostaisi myös työssä

### Erityistä huomiota nuoriin

Anttolan aluejohtokunta valitsee vuosittain vuoden anttolalaisen nuoren. Palkinnon voi saada merkittävästä kulttuuri- tai liikuntasuorituksesta, esimerkillisyydestä tai muusta tärkeästä toiminnasta.

Vuoden 2010 anttolalaiseksi nuoreksi valittu *Enni Huotari* sai palkinnon toiminnastaan mm. aluejohtokunnan oppilasedustajana, nuorisovaltuustossa sekä pienempien ohjaajana urheiluseurassa ja 4H-yhdistyksessä.

käyviä, lapsiperheitä ja nuoria toimimaan ja vaikuttamaan oman lähiympäristönsä hyväksi. Anttolassa on kiinnitetty erityistä huomiota nuoriin muun muassa kutsumalla aluejohtokuntaan mukaan koulun oppilaiden edustaja, nimeämällä jokaiselle aluejohtokunnan jäsenelle koulusta oma kummiluokka sekä palkitsemalla vuosittain vuoden anttolalainen nuori.

Nykyisten kuntaliitossopimusten mukaan Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokuntien rooli ja tehtävät tulevat kaupunginvaltuuston

käsittelyyn vielä vuoden 2012 aikana. Kaupungin taholta on todettu, että aluejohtokuntamallia halutaan arvioida erityisesti osallisuuden ja demokratian toteutumisen mutta myös laajemmin kunnan elinvoimaisuuden ja uudistumiskyvyn kannalta.

Uutta toimintamallia on pohdittu Mikkelissä myös siksi, että vuoden 2013 alussa voidaan astuvan kuntaliitoksen myötä myös Ristiinaan ja Suomenniemelle perustetaan aluejohtokunnat. Ristiinan aluejohtokuntaan valitaan 13 ja Suomenniemen aluejohtokuntaan yhdeksän jäsentä. Niiden toiminnassa on suunniteltu noudatettavan pääosin samoja periaatteita kuin Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokunnissa, sillä poikkeuksella, että ne eivät toimi koulujen johtokuntina. Ristiinan aluejohtokunnalle osoitetaan vuosittain toimintamäärärahaa 150.000 euroa ja Suomenniemen aluejohtokunnalle 44.000 euroa vuosina 2013-2015.

Aluejohtokuntamallin kehittämistä on Mikkelissä pohdittu yhdessä Aalto-yliopiston ja Turun yliopiston kanssa toteutetuissa työpajoissa ja asiantuntijakuulemisissa. Tämän työkentelyn pohjalta laadittu, asukkaiden muodostaman ydinryhmän työstämä julkilausuma esiteltiin tammikuussa 2012. Julkilausuma sisältää ehdotukset siitä, miten nykyisistä aluejohtokunnista ja kylien neuvottelukunnasta tulisi siirtyä yhtenäiseen aluetoimikuntamalliin erityisesti kaupungin reuna-alueilla. Julkilausumassa hahmotellaan näitä uudenlaisia aluetoimikuntia muun muassa seuraavasti:

- toiminta-alueet voitaisiin muodostaa neljän asutus- tai tiesuunnan mukaisesti,
- jäseniä aluetoimikuntiin valittaisiin 8-12, alueen koosta riippuen, tärkeimpänä kriteerinä jäsenen sitoutuminen ja aktiivisuus alueella,
- aluetoimikunnat sidottaisiin hallinnollisesti kaupunkiorganisaatioon, jotta niillä olisi todellinen rooli päätöksenteossa,
- tehtäviksi voitaisiin määritellä viestintä, alueen kokonaisvaltainen kehittäminen ja alueellinen edunvalvonta, aloitteiden ja lausuntojen tekeminen sekä yhdistysten avustuksista päättäminen, systemaattinen asukkaiden mielipiteiden kerääminen esimerkiksi sähköisesti, kirjastoissa ja yhteispalvelupisteissä,
- aluetoimikunnille delegoitaisiin päätös- ja toimivaltaa niiden alueella, muun muassa tekniseen toimialaan liittyvissä tehtävissä (mm. viheralueiden ja urheilupaikkojen kunnossapito, turvallisuus, viihtyisyys), sekä näihin liittyvää budjettivaltaa,



- kokouksia pidettäisiin kuukausittain, muutaman kerran vuodessa kaikille avoimena keskustelutilaisuutena,
- kaikki Mikkelin aluetoimikunnat kokoontuisivat yhteen vähintään kerran vuodessa miettimään yhteisiä strategisia tavoitteita ja toimintaa asioissa, jotka ovat kaikille reuna-alueille yhteisiä.

Nämä ehdotukset muotoiltiin kaupungin ja yliopistojen edustajien avustuksella, kuudentoista asukkaan muodostamassa ydinryhmässä. Huomio kiinnittyy siihen, että kuudentatoista julkilausuman allekirjoittaneesta kyseisen ydinryhmän jäsenestä kolme on Haukivuoren aluejohtokunnan jäseniä. Anttolan aluejohtokunnasta tai Mikkelin kylien neuvottelukunnasta ei julkilausuman ehdotusten valmisteluun osallistuttu.

Kysymys kuuluu, miten nämä ehdotukset nähdään etenkin entisen maalaiskunnan alueella, kylien neuvottelukunnan alueen kylissä? Neuvottelukunnan korostetaan olevan ennen kaikkea kylien keskinäisen vuorovaikutuksen foorumi ja kyläkulttuurin arvonnavaalija. Julkilausumassa ehdotetaan yhtenäisen aluetoimikuntamallin ulottamista koko kaupunkiin eli myös entisen maalaiskunnan, nykyisen kylien neuvottelukunnan toiminta-alueelle. Julkilausuman ehdotukset muuttaisivat kylien neuvottelukunnan toimintaa huomattavasti virallisempaan suuntaan.

Jos näitä julkilausuman ehdotuksia käytetään pohjana, kun alueellisen vaikuttamisen toimintatapoja Mikkelissä uudistetaan, on huolehdittava, että niistä käydään avoin, kriittinen, yksityiskohtainen ja eri näkökulmat huomioon ottava keskustelu, johon aluejohtokunnilla, kylien neuvottelukunnalla ja kaikilla kaupungin asukkailla on mahdollisuus ottaa osaa. Ei riitä, että asia tuodaan ja merkitään aluejohtokuntien ja kylien neuvottelukunnan kokouksissa tiedoksi. On ratkaistava, millä tavoilla asukkaat kannustetaan ja saadaan mukaan osallistumaan. On käytettävä kieltä ja puhuttava asioista, joita myös asukkaat ymmärtävät. On hyödynnettävä osallistumisesta ja vaikuttamisesta jo vuosia kertyneitä kokemuksia. On purettava yhdessä läpi myös osallistumisessa ja vaikuttamisessa vaikeaksi havaittuja paikkoja ja etsittävä niihin toimivia ratkaisuja.

Julkilausuma jättää huomiotta yhden keskeisimmistä ongelma- ja kehittämiskohteista eli sen, miten Mikkelin kaupungin suunnittelu- ja päätöksenteko-organisaatiota sekä toimintatapoja niissä molemmissa uudistetaan niin, että asukkaille rakentuu aito mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kaupungin asioihin.

Alueellisen näkökulman yhteensovittaminen kaupungin hallinnonaloittain jakautuneen siilo-organisaation ja lautakuntien kanssa on haasteellista, mutta samalla välttämätöntä, jos asukkaat ja alueelliset toimielimet halutaan mukaan kaupungin tulevaisuuden rakentamiseen. On yksi lähidemokratian kehittämisen keskeisimpiä kysymyksiä myös Mikkelissä, miten kaupungin omien toimintatapojen uudistamisessa ja verkostoitumisessa asukkaiden ja alueiden toimijoiden kanssa onnistutaan. Kuten edellä todettiin, edustuksellisen demokratian ohentuminen luottamushenkilöpaikkojen vähentyessä kuntaliitosten seurauksena edellyttää sitä, että kaupungin asukkaat otetaan uusilla ”sisään” kaupunkiorganisaation toimintaan. Muutoin otetaan riski, että kaupungin toiminnan ja päätöksenteon legitimitetti sekä kansalaisten niitä kohtaan kokema luottamus kärsivät.

Mikkelin, Ristiinan ja Suomenniemen kuntaliitoksen myötä Mikkelin laajojen maaseutalueiden strategisen kokonaissuunnittelun merkitystä tulee korostaa. Millä tavoin asukkaat tiivistä kaupunkikeskustaa reikäleipänä ympäröivillä entisen maalaiskunnan, Anttolan, Haukivuoren, Ristiinan ja Suomenniemen alueilla osallistuvat elinkeinojen kehittämisen ja palvelujen suunnitteluun, tai kaupungin vuotuisen talousarvion suunnitteluun? Vaikka alueellisia erityispiirteitä ja paikallista omaleimaista identiteettiä kunnioitetaan Mikkelin kaupungissa varmasti jatkossakin, on alueiden välistä yhteistyötä lisättävä ja koordinoitava paremmin, myös suhteessa kaupunkiin.

Toinen tärkeä julkilausumasta puuttuva näkökulma tämän rinnalla on se, miten Mikkelin keskusta-alueiden asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tulisi kehittää. Nykyiset toimintamallit, kylien neuvottelukunta ja Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokunnat kattavat vain Mikkelin laajat maaseutumaiset alueet.

Asukkaiden paikallistuntemus, kehittämisideat ja aito into toimia oman kulmakuntansa hyvinvoinnin parantamiseksi ovat Mikkelissäkin vielä paljolti hyödyntämätön resurssi.

### 3.2.4 Mikkelin kylien neuvottelukunnan ja aluejohtokuntien vahvuuksia ja heikkouksia

Vahvuudet	Heikkoudet / kehitettävää
Alueiden omaleimaisuus ja toimintakulttuurien erot on otettu huomioon alueellisia toimielimiä perustettaessa	Aluejohtokunnat ja kylien neuvottelukunta eivät pääse osallistumaan asioiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa
Aluejohtokunnat tuovat lausunnoillaan ja kannanotoillaan esille paikallista näkökulmaa, joka ei kaupungin tai muiden viranomaisen päätöksenteossa muuten tulisi esille	Kaupungin hallintokunnat eivät huomioi aluejohtokuntia ja kylien neuvottelukuntaa, kun tekevät suunnitelmia
Aluejohtokunnilla on todellista ratkaisuvalltaa koulujen johtokuntina ja toimintamäärärahasta päätettäessä	Kaupunki ei tiedota riittävästi asukkaille
Aluejohtokunnat ovat puuttuneet lausunnoissaan ja kannanotoissaan asioihin riittävän aikaisin, jolloin niillä on ollut merkitystä esimerkiksi Anttolan terveysaseman ja Haukivuoren lukion osalta	Kylien neuvottelukunnan ja aluejohtokuntien erilaiset toimintatavat ja asema suhteessa kaupunkiorganisaatioon tekee kokonaisuudesta vaikeasti hahmotettavan
Aluejohtokuntien toiminta on vireää ja aktiivista, jäsenet ovat kiinnostuneita osallistumaan toimintaan	Lausuntojen ja aloitteiden tekeminen turhauttaa, kun niiden ei huomata vaikuttavan
Anttolan aluejohtokunta huomioi nuoret erityisen hyvin	Aluejohtokuntien ja kaupunginhallituksen välinen vuorovaikutus on varsin heikkoa
Kylien neuvottelukunta vaalii ja tekee kaupungissa näkyväksi perinteistä kylätoimintaa ja kyläkulttuuria	Kaupungin keskusta-alueiden asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisessä ollaan vielä lapsenkengissä
Aluejohtokunnat vahvistavat paikallista yhteisöllisyyttä jakaessaan toiminta-avustuksia	Kylien neuvottelukunnalla harva kokousrytmi ja heikko oma-aloitteisuus: toiminnalla ei juurikaan vaikuttavuutta kaupungin suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmässä
Toiminta-avustusten jako tapahtuu aluejohtokunnissa tiiviin kokousrytmin ansiosta joustavasti ja vahvaan paikallistuntemukseen perustuen	Mikkelin uutta aluetoimikuntamallia on mietitty pienessä piirissä, jossa vain muutama aluejohtokuntien edustaja eikä yhtään kylien neuvottelukunnan edustaja
Aluejohtokunnat ja kylien neuvottelukunta kaupungin reuna-alueiden asemaa osana Mikkelin kaupunkia	Uutta toimintamallia pohdittaessa on paneuduttava tarkoin myös siihen, miten kaupungin suunnittelu- ja päätöksenteko-organisaatiota sekä niiden toimintatapoja uudistetaan
Kaupungin teknisessä toimessa orastavia ideoita yhteissuunnittelun kehittämiseksi (Anttolan taajamakävelyt)	Mikkelin eri maaseutalueiden keskinäistä yhteistyötä tulee tiivistää ja kehittää siihen systemaattisia toimintatapoja
Kaupunki tarjoaa sihteeripalvelut sekä kylien neuvottelukunnalle että aluejohtokunnille	
Kokemukset Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokunnista on hyödynnettävissä, kun Ristiinan ja Suomenniemen aluejohtokunnat aloittavat vuonna 2013	

### 3.3 Oulun alueelliset yhteistyöryhmät

Oulun kaupunki on yksi merkittävimmistä edelläkävijöistä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittäjänä Suomessa. Nykyinen Oulun asukas- ja yhteisötoiminta on muodostunut pitkän, yli 30 vuotta kestäneen kehittämistyön ja monien erilaisten vaiheiden pohjalta.

Oulun, Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon ja Yli-Iin kuntaliitos vuoden 2013 alusta muuttaa toimintaympäristöä huomattavasti. Kaupungin asukasluku kasvaa 44.000 asukkaalla, ja pinta-ala kaksinkertaistuu. Uusi Oulu muodostuu keskenään hyvin erilaisista alueista; on sekä tiivistä kaupunkiasumista että harvaan asuttua maaseutua. Myös erot muun muassa väestöllisessä ja taloudellisessa huoltosuhteessa sekä työpaikkarakenteessa ovat uuden Oulun eri alueilla huomattavia. Tämä asettaa uusia haasteita myös asukas- ja yhteisötoiminnan kehittämiseksi, kun erilaiset toimintaympäristöt ja -kulttuurit pitää osata ottaa huomioon.



Lähde: Karttakeskus  
Kartan tekijä VM/Markku Mölläri

**TAULUKKO 9. Oulun seudun kuntaliitokseen 2013 osallistuvat kunnat. Uusi Oulu 2013 koostuu erilaisista alueista.**

	asukkaita	maapinta-ala, km <sup>2</sup>	asukastiheys as/km <sup>2</sup>	asukkaita/ luot- tamushenkilö- paikka	kuntakeskuksen etäisyys Oulun keskustasta
Oulu	143.909	1.410	101	837	
Haukipudas	18.932	440	43	183	22 km
Kiiminki	13.183	327	40	179	21 km
Oulunsalo	9.699	83	117	134	14 km
Yli-Ii	2.185	769	3	36	50 km
<b>Uusi Oulu</b>	<b>187.908</b>	<b>3.029</b>	<b>61</b>	<b>1.315</b>	

Kuntaliitos tarkoittaa suurta muutosta myös edustukselliseen demokratiaan. Viiden yhteen liittyvän kunnan 550 luottamushenkilöpaikkaa vähenee uudessa Oulussa 230 luottamushenkilöpaikkaan.

Näin merkittävä vähennys luottamushenkilöiden määrässä vaikuttaa suoraan siihen, miten eri asukasryhmien ja alueiden näkemykset kuuluvat kaupungin suunnittelussa, asioiden valmistelussa ja varsinaisessa päätöksenteossa. Oulun asukas- ja yhteisötoiminnassa on vuosia pyritty edistämään asukkaiden, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden aitoa vuoropuhelua, mutta se on osoittautunut käytännön toiminnassa edelleen hyvin haasteelliseksi.

### 3.3.1 Alueelliset yhteistyöryhmät

Oulun kaupungissa asukkaiden alueellisen osallistumisen ja vaikuttamisen keskeisin väylä ovat alueelliset yhteistyöryhmät. Ne ovat noin kerran kuukaudessa kokoontuvia kaikille avoimia alueen asukkaiden, asukasyhteisöjen, yhdistysten ja yritysten edustajien muodostamia ryhmiä, joiden toimintaan myös alueen luottamushenkilöiden sekä koulujen, päiväkotien, nuorisotoimen, kirjaston, terveyskeskusten, vanhustenhuollon ja muiden sosiaalipalvelujen sekä seurakunnan edustajien toivotaan osallistuvan. Yhteistyöryhmien tarkoituksena on koota yhteen nämä alueen eri toimijat.

#### Alueellisen demokratian vaiheita Oulussa

- |                                          |           |
|------------------------------------------|-----------|
| • Aluevaltuusto                          | 1978-1980 |
| • Lähidemokratia, 6 asukasyhteisöä       | 1981-1984 |
| • Lähidemokratiatoiminta vakinaistettiin | 1985      |
| • Pateniemen aluelautakunta              | 1991-1996 |
| • Asukastupatoimintaa                    | 1996-     |
| • Nykyiset alueelliset yhteistyöryhmät   | 2001-     |

Alueelliset yhteistyöryhmät on muodostettu kaupungin määrittelemän suuraluejaon mukaisesti. Suuralueet ovat laajoja, useita kaupunginosia käsittäviä, keskenään varsin erilaisia alueita (2-13 kaupunginosaa ja 600-20.000 asukasta/suuralue ja yhteistyöryhmä).

Suuralueita on 16. Vuoden 2013 kuntaliitoksen myötä suuralueita on jatkossa kaikkiaan 22.

Yhteistyöryhmät ovat kaikille avoimia, eli kuka tahansa alueella asuva ja toiminnasta kiinnostunut voi ilmoittautua mukaan ja osallistua yhteistyöryhmän kokouksiin. Yhteistyöryhmän koolla ei ole ylärajaa. Pienimmän suuralueen yhteistyöryhmässä on 14 jäsentä, suurimmassa 39 jäsentä (2012).

Jäsenet valitaan suuralueittain kerran vuodessa järjestettävässä aluekokouksessa, jossa alueen asukkaat voivat halutessaan ilmoittautua yhteistyöryhmään. Aluekokous myös nimeää yhteistyöryhmän puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Mukaan toimintaan on voinut tulla myös pitkin vuotta. Nimitykset on käsitelty vuosittain Oulun kaupungin lähidemokratiatoimikunnassa.

Yhteistyöryhmän sihteerinä ja esittelijänä toimii Oulun kaupungin aluetyöntekijä. Aluetyöntekijöitä on kaupungissa kaikkiaan viisi, eli jokaisella aluetyöntekijällä on hoidettavanaan useampia suuralueita. Aluetyöntekijöiden merkitystä yhteistyöntekijöinä ja yhteistyöryhmien käytännön toiminnan tukijalkana ja varsinkin tiedottamisessa kiitellään. Toisaalta asukkaat kritisoivat samaan aikaan sitä, ettei aluetyöntekijöillä ole työnimikkeensä mukaisesti mahdollisuutta riittävästi jalkautua tekemään työtä alueille. Aluetyöntekijöitä toivottaisiin enemmän.

Yhteistyöryhmän kokouksissa käsitellään alueen asukkaita koskevia ajankohtaisia asioita, muun muassa alueen palveluja, turvallisuutta, viihtyisyyttä ja yhteisiä tapahtumia. Yhteistyöryhmä voi tehdä aloitteita, lausuntoja ja kannanottoja. Osa yhteistyöryhmistä on muodostanut teemoittaisia alaryhmiä, joissa käsitellään alueen lapsiin ja nuorisoon, seniorihin, tiedotukseen, ympäristöön ja turvallisuuteen, asukastupaan ja tapahtumiin liittyviä asioita. Yhteistyöryhmät järjestävät alueella tapahtumia, tilaisuuksia sekä kerho- ja viriketoimintaa.

#### Oulun alueellisten yhteistyöryhmien tehtävät

- tiedottaa alueen asioista asukkaille, päättäjille ja hallinnolle,
- antaa lausuntoja valmistelussa olevista asioista,
- tehdä aloitteita,
- lisätä yhteisöllisyyttä,
- kehittää vuorovaikutusta eri toimijoiden kesken,
- käsitellä alueen ajankohtaisia asioita sekä
- vastata kaupungin myöntämän toimintarahaa käytöstä.

**Päätösvaltaa alueellisilla yhteistyöryhmillä on Oulun kaupungin myöntämän toimintarahaa käytöstä.** Kaupunki ja sen lähidemokratiatoimikunta myöntää toimintarahaa 0,70 euroa/alueen asukas käytettäväksi yhteistyöryhmän toimintaan, tiedottamiseen, liikuntaan, kulttuuriin, kestäväan kehitykseen, alueen turvallisuuteen ja viihtyvyyteen sekä lapsille, nuorille ja ikäihmisille suunnattavaan alueelliseen toimintaan. Yhteistyöryhmät päättävät tämän alueellisen toimintarahaa käytöstä ja jakamisesta edelleen alueen eri toimijoille. Toimintarahaa on vuonna 2012 käytettävissä asukasluvusta riippuen 1.400-14.300 euroa/suuralue, yhteensä 99.000 euroa.

Tämän alueellisen toimintarahaa lisäksi Oulun kaupungin lähidemokratiatoimikunta myöntää lähidemokratiayhteisöille toiminta- ja kohdeavustuksia. Summa on vuonna 2010 yhteensä 60.000 euroa. Tästä määrärahasta tuetaan muun muassa kaikkia asukastupia pyörittäviä asukas yhdistyksiä 3.500 eurolla (vuonna 2012).

Yhteistyöryhmien aktiivisuus vaihtelee alueittain huomattavasti. Osa yhteistyöryhmistä toimii hyvinkin monipuolisesti ja aktiivisesti, osassa toimintaa on tuskin ollenkaan.

### 3.3.2 Arvioita toiminnasta ja tulevasta

Suurimmat haasteet alueellisten yhteistyöryhmien toiminnassa ovat

1. asukkaiden saaminen mukaan toimintaan,
2. luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden passiivisuus sekä
3. yhteistyöryhmien selkiintymätön identiteetti.

Asukkaiden osallistumisessa on Oulussa havaittavissa samat ongelmat kuin asukas- ja yhdistystoiminnassa muuallakin Suomessa. Aktiivisia osallistujia on vähän, osallistujat ovat suhteellisen iäkkäitä, uusia aktiivisia toimijoita ja varsinkin alueelle muuttaneita uusia asukkaita on vaikeaa saada mukaan toimintaan. Osa toiminnassa mukana olevista ihmisistä turhautuu vähäisiin vaikuttamismahdollisuuksiin. Haluttaisiin päästä lausuntojen antamisen asemesta vaikuttamaan vasta suunniteltavana oleviin asioihin. Niin ikään sitoutumisen asukas- ja yhdistystoimintaan on huomattu heikentyneen; pitkäjänteisen ja yleisen kehittämisen asemesta kaupunkilaiset osallistuvat yhä useammin spontaanisti ja projektiluonteisesti.

Alueellisten yhteistyöryhmien toiminnan vaikuttavuuden ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien kannalta ehdottomasti merkittävin kompastuskivi on kaupungin luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vähäinen osallistuminen yhteistyöryhmien toimintaan.

Yhteistyöryhmien toimintaan ja kokouksiin vuonna 2011 osallistuneista (käyntikertojen lukumäärällä mitaten, yhteensä 1.200 käyntikertaa) oli noin

- 64 % alueen asukkaita tai yhdistysten edustajia,
- 18 % kaupungin eri hallintokuntien edustajia (eniten päivähoidon, nuorisotoimen, vanhustyön, kirjaston ja opetustoimen viranhaltijoita),
- 4 % seurakuntien edustajia,
- 13 % kaupungin aluetyöntekijöitä ja
- ainoastaan 0,4 % kaupungin luottamushenkilöitä.

Nämä luvut kertovat vakavasti ja selvästi siitä, etteivät alueelliset yhteistyöryhmät toimi sellaisina alueellisina vaikuttajaryhminä kuin niiden on tarkoitettu ja toivottu toimivan. Luottamushenkilöiden on toivottu osallistuvan oman alueensa yhteistyöryhmien kokouksiin, oman valtuustoryhmänsä nimeämänä edustajana, mutta jo yllä olevat luvut osoittavat, etteivät alueelliset yhteistyöryhmät nykyisessä muodossaan toimi kaupungin päätöksentekijöiden ja asukkaiden välisen vuorovaikutuksen ja tietojenvaihdon foorumina.

Kaupungin viranhaltijat eri hallintokunnista osallistuvat alueellisten yhteistyöryhmien kokouksiin päättäjiä selvästi aktiivisemmin. Mutta viranhaltijoidenkin osallistumisessa on huomattavia suuralueittaisia ja hallintokunnittaisia eroja, mikä viittaa siihen, että osallistuminen perustuu enemmän viranhaltijan henkilökohtaiseen kiinnostukseen ja alueellisten yhteistyöverkoston toimivuuteen kuin siihen, että kaupungin organisaatio olisi hallintokunnittain systemaattisesti mukana alueellisessa toiminnassa.

Viranhaltijat ovat lisäksi kokeneet roolinsa yhteistyöryhmän jäsenenä jääneen epäselväksi. Käytännön toimintaan osallistuville viranhaltijoille on osoittautunut ajoittain hankalaksi myös se, miten toisaalta yhteistyöryhmän kautta kanavoituvat asukkaiden toiveet ja toisaalta kaupungin hallintokunnan mahdollisuudet voidaan sovittaa yhteen. Yhteistyöryhmien alueellisen, monialaisen näkökulman yhteensovittamisessa kaupungin johtamisjärjestelmään ja tilaaja-tuottajamalliin näkyy selvää kitkaa. Yhteistyöryhmän kokouksiin osallistumista ei myöskään koeta mielekkääksi, jos kokouksissa ei käsitellä oman toimialan kysymyksiä.

Yhteistyöryhmät tai niiden puheenjohtajat eivät tapaa toisiaan säännöllisesti. Tämän lisäksi on esimerkkejä siitä, ettei tieto yksinkertaisakaan käytännön asioissa kulje kaupungin ja yhteistyöryhmien välillä; esimerkiksi tiedotustilaisuuksia on järjestetty samalla alueella peräkkäisinä päivinä, toisistaan etukäteen tietämättä.

**Oululaisen alueellisen yhteistyön kolmikantamalli – asukkaat, viranhaltijat, päätöksentekijät – ei siis käytännössä toimi, ei luottamushenkilöiden eikä viranhaltijoidenkaan näkökulmasta.**

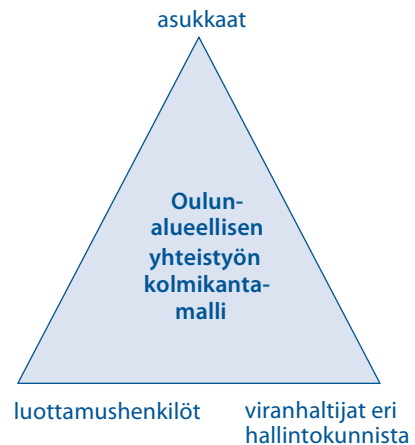
Jos asukkaiden halutaan alueellisen osallistumisen kautta kytkeytyvän ja vaikuttavan Oulun kaupungin suunnitteluun, valmisteluun ja päätöksentekoon, on koko järjestelmää tarkasteltava uudelleen, ennen kaikkea luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkökulmasta. Asukkaiden alueellinen osallistuminen näyttäytyy nyt hallinnon, valmistelun ja päätöksenteon päälle liimattuna, niistä irrallisena toimintatapana.

Kuntaliitoksen myötä Oulun asukastoimintaan tulee lisää suuralueita, alueiden keskinäiset erot kasvavat ja edustuksellinen demokratia ohentuu. Tämä johtanee siihen, että nämä jo nyt käsillä olevat asukastoiminnan vaikuttavuuden ongelmat kasvavat, ellei toimintatavoissa sekä asenteissa tapahdu suurta muutosta.

Kolmas suuri haaste alueellisten yhteistyöryhmien toiminnassa on niiden selkiintymätön identiteetti, erityisesti suhteessa alueilla toimiviin asukasyhdistyksiin. On suuralueita, joissa asukasyhdistysten ja yhteistyöryhmän yhteistyö toimii luonnollisesti ja saumattomasti ilman, että roolien ja tehtävien epäselvyys ja päällekkäisyys aiheuttaa ongelmia. Kuvaava käytännön esimerkki tästä on, kuinka eräs yhteistyöryhmän jäseneksi valittu alueen asukas ymmärsi vasta puoli vuotta yhteistyöryhmän kokouksiin osallistuttuaan olevansa mukana alueellisessa yhteistyöryhmässä eikä asukasyhdistyksen toiminnassa.

Mutta on myös alueita, joilla tämä roolien ja tehtävien epäselvyys hämmentää. Onko yhteistyöryhmän tarkoitus koota verkosto alueen toimijoista, joista asukasyhdistykset ovat vain yksi? Vai onko asukasyhdistys alueen asukastoiminnan vahva moottori? On esimerkkejä alueista, missä yhteistyöryhmän merkitys on jäänyt asukkaille epäselväksi, koska asukasyhdistys toimii aktiivisesti ja sen rooli on vahva.

**KUVIO 3. Oulun alueellisen yhteistyön kolmikantamalli.**



Tämä yhteistyöryhmien ja asukasyhdistysten epäselvä roolitus lienee yksi suurimpia syitä siihen, miksi kaupungin viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden on vaikea asemoida itseään yhteistyöryhmien toimintaan. Asukasyhdistysten toiminta on järjestötoimintaa, vapaata kansalaistoimintaa, johon kaupungin virallisten edustajien ei periaatteessa tulisi-kaan osallistua. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkökulmasta on syytä kysyä, eivätkö yhteistyöryhmät profiloitu tarpeeksi selvästi alueen kaikkien toimijoiden verkoston ja yhteisenä kehittäjä- ja vaikuttajayhteisönä.

Kysymys on myös **yhteisestä kielestä**, siitä, puhuvatko toisaalta asukkaat ja hallinto, toisaalta päätöksentekijät ja hallinto, ja toisaalta eri hallintokunnat keskenään samaa kieltä. Kysymys on lisäksi selkeästä dokumentoinnista, yhteisistä säännöistä sekä koulutuksesta. Vaikka asukastoiminnan tuleekin perustua asukaslähtöiseen alhaalta ylös -ajatteluun, tarvitaan yhtenäisiä toimintaohjeita.

#### **Oulun kaupungin lähidemokratiatoimikunnassa käyttöön otettu periaate "valkoinen pyyhe"**

Jos kokouksessa käsitellään asiaa, jota osanottaja ei ymmärrä tai joka on epäselvä, hän voi sanoa:  
"Valkoinen pyyhe!"

Tällöin muiden kokousasioiden käsittely keskeytetään, ja keskitytään epäselväksi ja vaikeaksi todettuun asiaan, sen auki purkamiseen ja ymmärrettäväksi tekemiseen.

Keskustelua jatketaan kunnes kaikki läsnäolijat ymmärtävät asian ja niin, että asiasta muodostuu yhteinen ymmärrys.

Konkreettisenä keinona lisätä aitoa vuoropuhelua, kohtaamista ja kuuntelemista on Oulussa kehitetty ajatusta **kansankäräjistä**. Uudessa Oulussa on kuntaliitoksen jälkeen tarkoitus järjestää suuralueilla vähintään kerran vuodessa kansankäräjät eli vuorovaikutusta vahvistava keskustelutilaisuus, joka kokoaa yhteen poliittiset päättäjät, kaupungin johdon, palveluprosessin edustajat ja kuntalaiset.

On vaadittu myös todellisen päätösvalan siirtämistä alueellisille yhteistyöryhmille ja toiminnan painoarvon lisäämistä tätä kautta. Laajempaa keskustelua ei kuitenkaan ole käyty vielä siitä, mitä asioita tämä päätösvalta koskisi ja olisivatko nykyisenkaltaiset löyhät yhteistyöryhmät edes kykeneviä ja legitiimejä tekemään todellisia päätöksiä.

### **3.3.3 Asukastuvat**

Toinen keskeinen asukkaiden osallistumisen paikka Oulussa ovat suuralueilla toimivat asukastuvat. Asukastuvat ovat useimmilla suuralueilla myös alueellisten yhteistyöryhmien toiminnan konkreettinen kotipesä. Asukastupa toimii 15 suuralueella.

Oulun kaupunki maksaa asukastupien vuokrat sekä huolehtii asukastuvilla käytössä olevien tietokoneiden kustannuksista. Kaikesta muusta asukastupien toiminnasta vastaavat alueella toimivat asukasyhdistykset. Tätä kutsutaan **kumppanuustoiminnaksi**; kaupunki tarjoaa puitteet, asukasyhdistykset vastaavat käytännön toiminnasta.



Asukastupien toiminta on viime vuosien aikana laajentunut ja monipuolistunut. Vuonna 2011 asukastuvilla tehtiin kaikkiaan 180.500 käyntiä. Asukastuvilla on tarjolla monenlaista harrastus- ja kerhotoimintaa. Lisäksi asukasyhdistykset ja -tuvat ovat merkittäviä työllistäjiä. Pääosin palkkatuen turvin työllistettyjä työntekijöitä oli vuonna 2011 yhteensä 430.

Alueen asukkaiden olohuoneena toimivilta asukastuvilta tarjotaan – suuralueittain vaihdellen – lounas- ja kahvilapalveluja, asiointiapua, atk-palveluja (koulutusta senioreille, apua laiteasennuksissa), korjausompelupalveluja ja apua lastenhoidossa. Palveluja kehitetään asukkaiden tarpeiden ja työllisyshoidon näkökulmasta, alueen asukkaiden ikärakenne huomioiden. Palveluja tuotettiin vuonna 2011 kaikkien suuralueiden asukastuvilta yhteensä runsaat 57.000 tuntia.

Samaan aikaan asukastupien toimintaa myös kritisoidaan. Niiden ei nähdä toimivan alueen asukkaiden yhteisenä olohuoneena, kun asukastupien aukioloaikojen nähdään palvelevan vain osaa alueen asukkaista. Toisaalta pidennettyjen aukioloaikojen ei ole koettu kuitenkaan tuoneen asukastuville ilta-aikaan riittävästi käyttäjiä. Asukastuville ja niiden kaupunkialueiden yhteisöllisyyttä vahvistavalle funktiolle nähdään selvä sosiaalinen tilaus, mutta nykyisten toimintamuotojen katsotaan palvelevan huonosti näitä ajan tarpeita.

Palvelutoiminnan jatkuva laajentuminen on edellyttänyt asukasyhdistyksiltä tuhansia vapaaehtoistyöntunteja, ja vastuu on kasaantunut pienen aktiivijoukon hartaille. Asukastupien yhteistyön sekä työllistämisen- ja palvelutoiminnan kehittämiseksi kolmetoista asukasyhdistystä päätyi yhdessä Oulun kaupungin kanssa vuonna 2011 perustamaan yhteiskunnallisen yrityksen, Ektakompus Oy:n. Yrityksen nimi Ektakompus muodostuu oululaisista murre sanoista; ekta tarkoittaa aitoa ja kompus yhtymää. Yritys tarjoaa muun muassa kotisairaanhoidon palveluja, hoiva- ja kotipalveluja ikäihmisille, vammaisille, omaishoitajille sekä lapsiperheille. Myös pieniä remontteja ja pihojen hoitoon liittyviä tehtäviä hoidetaan. Asukkaat voivat hankkia Ektakompuksen palveluja myös Oulun kaupungin palvelusetelillä. Yrityksen toiminta on vasta käynnistysvaiheessa.

Oulun asukas- ja yhteisötoimintaa tarkasteltaessa on siis huomattava, että asukasyhdistyksillä on asukastupien kautta suuri vastuu käytännön toiminnasta kerho- ja harrastustoiminnan pyörittäjänä, palvelujen järjestäjänä sekä alueella asuvien vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistäjänä ja yhteisöön kiinnittäjänä. Kysymys on hyvin merkittävästä kolmannen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan panoksesta asukkaiden osallisuuden ja osallistumismahdollisuuksien vahvistajana. Tätä pääosin vapaaehtoisvoimin tehtävää alueilla toimivien kansalaisjärjestöjen työtä ei voi eikä pidä erottaa lähidemokratiasta käytävästä keskustelusta; sitä voi luonnehtia hyväksi esimerkiksi **tekemisen demokratiasta**.

Asukasyhdistysten asukastuvilla tekemää työtä ja alueellisten yhteistyöryhmien työtä on niin ikään vaikea erottaa toisistaan; ne nivELYVÄT toisiinsa paikallisten olosuhteiden ja toimintakulttuurin mukaan, suuralueittain ja kaupunginosittain erilaisin painotuksin vaihdellen. Mutta kuten jo edellä todettiin, tämä alueen asukasyhdistysten ja yhteistyöryhmän roolien epäselvyys ja tehtävien osittainen päällekkäisyys myös hämmentää. Vaikka vapaan kansalaistoiminnan tuleekin saada etsiä muotonsa ilman julkisen vallan tiukkaa normitusta, kunnan viralliseen organisaatioon ja päätöksentekojärjestelmään kiinnittyvällä asukas- ja yhteisötoiminnalla tulee olla selkeä formaatti, yhteisesti sovitut roolit ja tehtävät. Nyt tällainen koordinaatio ja verkostoituminen nähdään Oulussa liian ohuena, myös kau-

pungille kuuluvien tehtävien ja vastuiden osalta. Positiivisena on koettu kaupunkisuunnittelun alueilla järjestämät tilaisuudet, joissa on käyty asukkaidenkin näkökulmasta antoisaa ja vuorovaikutteista keskustelua kaupungin suunnittelijoiden ja alueen asukkaiden välillä.

Kuntaliitoksen myötä asukastupatoiminnan suunnitellaan laajentuvan koko uuden Oulun alueelle. Toiveissa on, että uusi Oulun kaupunki tukisi myös Oulunsalon, Haukiputaan, Kiimingin ja Yli-Iin alueella toimivien kylätalojen toimintaa asukastupina maksuen tilojen vuokrat ja laitekulut, huolimatta kaupungin tiukasta taloustilanteesta.

Alueellisten yhteistyöryhmien toiminnan odotetaan käynnistyvän ja onnistuvan kuntaliitosalueilla hyvin, sillä asukas-, kylä- ja järjestötoiminta on maaseutumaisilla paikkakunnilla monia alusta-Oulun kaupunginosia vahvempaa ja sektoreiden välisellä yhteistyöllä on toimivat perinteet. Oulun kanssa kuntaliitoksen vuonna 2009 tehneen Ylikiimingin alueellisen yhteistyöryhmän toiminnan on todettu käynnistyneen hyvin, koska asukkaat tuntevat alueen – entisen Ylikiimingin kunnan – ja sen toimijat hyvin, ja yhteistyöllä on jo ennestään toimivat perinteet.

### 3.3.4 Oulun alueellisten yhteistyöryhmien vahvuuksia ja heikkouksia

Vahvuudet	Heikkoudet / kehitettävää
Kaupunki on resursoinut asukas- ja yhteisötoiminnan hyvin (yhteisötoiminnan päällikkö, koordinaattori, viisi aluetyöntekijää)	Luottamushenkilöt eivät osallistu yhteistyöryhmien toimintaan
Alueellisilla yhteistyöryhmillä on käytettävissään kaupungin osoittama henkilöresurssi, yhteensä viisi aluetyöntekijää	Virkamiesten osallistuminen yhteistyöryhmien toimintaan on enemmän satunnaista ja henkilösidonnaista kuin systemaattista
Kaupungin toiminta asukas- ja yhteisötoiminnan kehittämiseksi on pitkäjänteistä ja ammattimaista	Hallintokuntien sektorirajojen ja alueellisen näkökulman yhteensovittaminen, ”matriisi”, on ollut vaikea tehtävä
Asukkaiden osallisuutta ja vaikuttamista pyritään viemään kantavana ajatuksena läpi koko kaupungin hallintoon ja päätöksentekoon, mm suunnittelella koulutusta myös ylimmälle johdolle	Hallinnollinen kieli ei avaudu, jolloin hyvätkin suunnitelmat ja tavoitteet jäävät irti käytännön arjesta
Asukastuvat toimivat alueilla yhteisinä demokratian tiloina, asukkaiden kohtaamisen mahdollistajana	Yhteistyöryhmän toiminnan vaikuttavuus jää heikoksi: lausuntojen antamisen asemesta haluttaisiin vaikuttaa suunnitteluun ja päätöksentekoon jo varhaisemmassa vaiheessa
Asukasyhdistysten vapaaehtoistoiminta ja alueellisten yhteistyöryhmien puolivirallinen toiminta täydentävät toisiaan, joskin joillain alueilla roolin epäselvyys aiheuttaa hämmennystä	Vapaamuotoisesti muodostettavat ja vapaaehtoisuuteen perustuvat yhteistyöryhmät jäävät löyhiksi
Toiminta on monenkirjavia: erilaisuus on rikkautta	Yhteistyöryhmien ja asukasyhdistysten roolin ja tehtävien täsmentymättömyys aiheuttaa epäselvyyksiä ja vaikeuttaa kaupungin edustajien asemoitumista toimintaan
Periaatteet toiminnan taustalla ovat hienot: osallistuminen ja vaikuttaminen	Uusia asukkaita on vaikea saada mukaan yhteistyöryhmien ja asukastupien toimintaan
Oulun kaupungin ikärakenne on poikkeuksellisen nuori: useilla suuralueilla on paljon nuoria	Asukasyhdistysten ja yhteistyöryhmien roolit ja tehtävät ovat epäselvät – tilanne vaihtelee suuralueittain
Lasten ja nuorten osallisuustoiminnassa on hyviä uuden toiminnan siemeniä, mm. lasten ja nuorten yhteinen kaupunkikokous	Yhteistyöryhmien toimintaan on vaikea saada uusia aktiivisia asukkaita
Kaupunkisuunnittelun ja alueellisten yhteistyöryhmien yhteisistä tilaisuuksista on myönteisiä kokemuksia	Asukastupien vapaaehtoiset uupuvat
Uusien kuntaliitosalueiden asukas- ja järjestötoiminnan ja sektorien yhteistyön vahvat perinteet luovat hyvän perustan yhteistyöryhmien toiminnalle	Yhteistyöryhmien ikärakenne vinoutuu monilla alueilla
Toiminta on kaikille avointa: kuka tahansa voi osallistua	Yhteistyöryhmien ja asukasyhdistysten toimintaan ei enää sitouduta
	Tiedonkulku kaupungin hallintokuntien ja yhteistyöryhmien välillä ontuu
	Yhteistyöryhmiä tunnetaan heikosti
	Tiedottamista ei ole koskaan liikaa
	Uusien kuntaliitosalueiden asukasyhdistykset ovat olleet varovaisia ottamaan vastuuta asukastuvista

### 3.4 Posion kyläneuvosto

Posio on vajaan 4.000 asukkaan harvaan asuttu kunta Lapin maakunnan eteläosassa, Pohjois-Pohjanmaan rajalla. Vesistöjen osuus pinta-alasta on Posiolla Lapin kunnista kaikkein suurin. Posiolla on runsaasti kesäasutusta, kunnassa sijaitsee 2.600 kesämökkiä ja väestö kolminkertaistuu kesäaikaan. Maatalous ja erityisesti maidontuotanto on säilynyt Posiolla merkittävänä elinkeinona.

Posion naapurikuntia ovat Rovaniemi, Kemijärvi, Ranua, Salla, Kuusamo, Taivalkoski ja Pudasjärvi. Rovaniemeltä Kuusamoon johtava valtatie 81 halkoo Posion kuntaa. Kuusamosta Kemijärvelle johtava valtatie 5 sivuaa Posion koilliskulmaa. Rukan matkailukeskus Kuusamossa sijaitsee 65 kilometriä Posion keskustasta itään.

Posio on esimerkki kunnasta, jonka oma taloudellinen päätösvalta on hyvin pieni. Posion kunnan nettomenoista 70 prosenttia aiheutuu sosiaali- ja terveystalouksista ja 20 prosenttia sivistysmenoista. Näiden lakisääteisten menojen jälkeen kunnalle jää siten vain pieni taloudellinen liikkumavara muiden palvelujen järjestämiseen.

Posion kunnan taloudellisia haasteita lisää sen saamat selvästi naapurikuntia alhaisemmat valtionosuudet. Esimerkiksi naapurikunta Ranua saa valtionosuuksia vuodessa 6,5 miljoonaa euroa enemmän kuin Posio, vaikka asukkaita Ranualla on vain noin 500 enemmän kuin Posiolla. Näin suuri ero valtionosuuksien määrässä selittyy sillä, että Posiolla on Ranuaan verrattuna jonkin verran suurempi tulo- ja yhteisöverokertymä ja siksi pienempi verotulojen taseus, vähemmän lapsia ja siksi vähemmän laskennallisia valtionosuuksia, sekä hiukan edullisempi maantieteellinen rakenne ja siksi vähemmän harvan asutuksen tuomaa lisää sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksissa.



Lähde: Karttakeskus  
Kartan tekijä VM/Markku Mölläri

#### Tietoja Posiosta

<b>Asukkaita</b>	3.818, joista yli puolet asuu kuntakeskuksessa ja alle puolet sivukylillä
<b>Asukastiheys</b>	1,3 asukasta/km <sup>2</sup>
<b>Palvelut</b>	Keskittyneet kuntakeskukseen Syksystä 2012 lähtien kunnassa enää yksi koulu, pisimmät koulumatkat 60 km
<b>Etäisyydet</b>	Oulu 220 km
<b>Posion</b>	Rovaniemi 130 km
<b>keskustasta</b>	Kuusamo 60 km Kauimmaiset Posion kyläperukat 50-60 km

Valtionosuusjärjestelmän monimutkaisuus ottaa heikosti huomioon sen, että Posiolla väestö on ikääntynyttä ja sairastavuusindeksi Lapin korkein. Ikärakenteen haasteellisuu-  
desta kertoo se, että viimeisten viiden vuoden aikana Posiolla on vuosittain syntynyt kes-  
kimäärin 18 uutta lasta ja kuollut 55 henkilöä.

Nämä kunnan taloudesta ja ikärakenteesta kertovat karut luvut asettavat tiukat reu-  
naehdot sille, mitä palveluja Posion kunta voi asukkailleen tarjota. Palvelut on keskitetty  
kuntakeskukseen. Näin on tehty, vaikka tälläkin vaalikaudella valtaosa kunnanvaltuus-  
ton jäsenistä on muualta kuin kuntakeskuksesta. Vaikka pienessä kunnassa suhteellisesti  
suurempi osa kuntalaisista pääsee luottamushenkilöksi ja kuntalaisten äänen pitäisi näin  
kuulua edustuksellisen demokratian kautta selvästi suurempia paikkakuntia vahvemmin,  
tarkoittaa kunnan taloudellisen liikkumavaran pienuus Posiolla kaiken kaikkiaan varsin  
ohutta kunnallista itsehallintoa ja rajallisia mahdollisuuksia alueelliseen vaikuttamiseen  
etenkin kunnallisia palveluja koskien.

Kyläkouluista viimeinen lopetti toimintansa keväällä 2012. Käytännössä ainoita kun-  
nan sivukylille tarjoamia palveluja ovat kotipalvelun ja kotisairaanhoidon palvelut. Erikois-  
sairaanhoidon palvelut ja perusterveydenhuollon yö- ja viikonloppupäivystys ovat Rova-  
niemellä, runsaan sadan kilometrin päässä.

Osa posiolaisista ja kunnan johto korostavat voimakkaasti, että Posio on osa Lappia.  
Vaikka välimatka Posiolta Rovaniemelle on huomattavasti Kuusamoaa pidempi, palveluja  
järjestettäessä yhteistyötä tehdään mieluummin Rovaniemen kuin Kuusamon kanssa. Myös  
siinä tapauksessa, että Posio ei voisi jatkaa itsenäisenä kuntana, posiolaisten katseet kää-  
ntyvät Rovaniemen suuntaan. Yhteistyötä Kuusamon kanssa kannatetaan eniten Posion  
eteläosien kylissä, mistä yhteydet Kuusamoon ovat huomattavasti Rovaniemeä lyhyemmät.

### 3.4.1 Posion kyläneuvosto

Posion kunnanhallitus perusti maaliskuussa 2011 alaisuuteensa kyläneuvoston. Kyläneu-  
vosto kokoontui ensimmäisen kerran lokakuussa 2011 ja toisen kerran toukokuun lopussa  
2012. Toiminta on siten vasta käynnistysvaiheessa.

#### Posion kyläneuvoston tehtävät

- Posion kunnan ja kylien välinen säännöllinen yhteydenpito
- kylien kehittämishankkeiden koordinointi, ideointi ja suunnittelu
- kylätoiminta-avustuksista päättäminen
- lausuntojen antaminen kunnan toimintaan ja talouteen liittyvistä keskeisistä suunnitelmista ja asioista
- aloitteiden ja esitysten tekeminen kunnanhallitukselle ja muille kunnan toimielimille kyliä koskevilla asioilla
- muut erikseen sovittavat tai kunnanhallituksen antamat tehtävät

Kylien välisestä yhteistyöstä ja järjestäytymisestä oli keskusteltu Posiolla jo pidempään. Paikallinen leader-toimintaryhmä oli ollut asiassa yhtenä aloitteentekijänä, välittäen muun muassa Posion eteläisen naapurikunnan Taivalkosken hyviä kokemuksia siellä jo useita vuosia toimineesta kyläasiain työryhmästä.

Myös Lapin liitto on ollut aktiivisesti tukemassa kyläneuvostojen perustamista Lapin kuntiin. Vuodesta 2010 lähtien kyläneuvosto tai vastaava on perustettu seitsemään lappilaiseen kuntaan. Tätä ennen Lapissa toimi jo Kittilän kylien neuvosto sekä Rovaniemen kylien neuvottelukunta. Kaikkiaan kuntia on Lapissa 21.

Maakuntaliitossa on laadittu malli kyläneuvoston toimintasäännöksi, josta kukin kyläneuvosto on muokannut omaan toimintaansa sopivat säännöt. Posion kyläneuvoston säännöt on kirjoitettu Posion kunnassa, ja kunnanhallitus on vahvistanut ne perustaessaan kyläneuvoston. Maakuntaliiton mallisääntöihin verrattuna Posion kyläneuvoston säännöissä korostuu selvästi kunnan kyläneuvostolle suunnittelema tehtävä kylien kehittämishankkeiden koordinoijana, ideoijana ja suunnittelijana.

**Posion kyläneuvoston tarkoituksena on sääntöjen mukaan toimia Posion kunnan ja Posion kylien välisenä yhteistyö- ja kehittämisfoorumina, tavoitteenaan edistää Posion kylien elinvoimaisuutta, kylien välistä yhteistyötä ja kylien asukkaiden sekä vapaa-ajan asukkaiden viihtyvyyttä.**

**Kyläneuvoston on sääntöjen mukaan tarkoitus toimia Posion kylien edunvalvonta-organisaationa ja yhteistyöelimenä Posion kuntaan ja muihin yhteistyökumppaneihin nähden.**

Kylät valitsevat itse henkilön, jota esittävät kyläneuvoston jäseneksi. Kokoonpano vahvistetaan kunnanhallituksessa. Kyläneuvoston kokouksiin osallistuu yksi edustaja kustakin Posion kylästä. Kyliä Posiolla on parikymmentä. Aktiivisinta kylätoiminta on kunnan eteläisissä osissa, missä on Kuloharjussa toiminut myös kunnan viimeinen kyläkoulu.

Kylien edustajien lisäksi kyläneuvostoon nimetään kunnanhallituksen edustaja sekä paikallisen leader-toimintaryhmän edustaja.

Valmistelevana viranhaltijana ja kyläneuvoston sihteerinä toimii kunnanjohtaja. Kunnanjohtaja on ollut aktiivinen kyläneuvoston toimintaa suunniteltaessa ja käynnistettäessä. Kunnanjohtajan rooli on ollut niin ratkaiseva, että kyläneuvoston koolle kutsuminen on viivästynyt kunnanjohtajan muiden työtehtävien ja lomien vuoksi, kun tietoa ja vastuuta ei ole jaettu yhteisesti eteenpäin.

**Päätösvaltaa Posion kyläneuvostolla on kylätoiminta-avustusten myöntämisessä.** Posion kunta on osoittanut budjetissaan vuosittain 2.000 euroa avustuksina kylätoimikunnille ja -yhdistyksille, ja tästä määrärahasta päättäminen on vuodesta 2012 alkaen tarkoitus siirtää kyläneuvostolle. Muuta kunnan osoittamaa päätös- tai toimivaltaa kyläneuvostolla ei ole.

### 3.4.2 Arvioita toiminnasta ja tulevasta

Posion kyläneuvoston toimintaa ollaan vasta käynnistämässä. On siksi tärkeää korostaa, että on vielä varhaista arvioida sen toimintaa laajemmin. Joitain huomioita on kuitenkin mahdollista jo tässä vaiheessa tehdä. Nämä huomiot kertovat yleisemminkin niistä

sudenkuopista, joihin kyläneuvoston kaltaista toimintaa käynnistettäessä on helposti vaara kompastua.

Posion kyläneuvoston alkuvaiheen toimintaa tarkasteltaessa huomio kiinnittyy neljään asiaan:

1. kyläneuvoston edustavuuteen ja avoimeen jäsenyyteen,
2. tehtävien- ja vastuunjakoon kunnan, leader-toimintaryhmän ja kylien muodostamassa verkostossa,
3. avoimeen ja riittävään tiedottamiseen sekä
4. osaamiseen.

Kyläneuvostojen ja niitä vastaavien toimielinten keskeisimpänä tavoitteena on lisätä kylien välistä sekä kunnan ja kylien välistä tiedonkulkua, vuoropuhelua ja yhteistyötä. Tässä tavoitteessa onnistumisessa tärkeintä ei ole se, miten esimerkiksi kyläneuvoston jäsenet nimetään, kuka kylältä toimintaan osallistuu ja valitaanko jäsenille varajäsenet vai ei. Näitä Posionkin kyläneuvoston sääntöihin kirjattuja ohjeita huomattavasti tärkeämpää olisi se, että kyläneuvoston kokouksissa käydään keskustelua kyliä aidosti koskettavista ja kyläläisiä kiinnostavista asioista, ja mahdollisimman kattavalla ja edustavalla kokoonpanolla. Tasavertaiseen vuoropuheluun tulisi innostaa mukaan myös hiljaisia ja pieniä kyliä. Tärkeinä kaikkia kyliä kiinnostavina aiheina nostetaan Posiolla esille muun muassa jätevesi-, laajakaista- ja tieasiat.

Tästä näkökulmasta on helppo ymmärtää sitä kritiikkiä, jota Posion kylien edustajat ovat esittäneet kunnassa päätettyä vastikkeellisuusajattelua kohtaan. Kunta asetti kylille ehdoksi kyläneuvoston jäseneksi pääsemiseksi hyvinvointi- ja turvallisuuskartoituksen tekemisen.

Kylissä tuli käydä läpi 136-kohtainen lista kylän palveluihin ja turvallisuuteen liittyviä asioita. Listalle oli koottu kylien ja kyläläisten arjessa tärkeitä asioita tie-, jäte- ja vesihuoltokysymyksistä, laajakaistan ja matkapuhelinverkon toimivuudesta, sosiaali- ja terveystalveluista, lasten ja nuorten palveluista, kulttuuripalveluista, liikunta- ja harrastusmahdollisuuksista, masennuksen oireiden tunnistamisesta, rikollisuudesta, turvallisuudesta, poikkeustilanteisiin varautumisesta, poliisista, palo- ja pelastustoimesta, tienviittojen ajantasaisuudesta ja niin edelleen. Näiden jokaisen kohdalla tuli merkitä, onko asia kylällä kunnossa, mitä tulisi tehdä asian korjaamiseksi, kuka on vastuuhenkilö ja millä aikataululla tehtävään tartutaan. Ne kylät, jotka täyttivät tämän kyselyn, hyväksyttiin kyläneuvoston jäseneksi. Kartoituksen tehneille kylille luvattiin porkkanaksi myös 200 euron kylätoiminta-avustus.

Osa Posion kylistä koki kartoituksen tekemisen vaikeana ja lähes nöyryyttävänä. ”*Eihän meillä kylillä enää ole edes murto-osaa näistä palveluista*”, kuten eräs kyläläinen asian ilmaisi. Kylien edustajilla ei myöskään ole tietoa, onko tehtyjen kartoitusten tietoja käsitelty kunnassa ja mihin niitä mahdollisesti on ollut tarkoitus käyttää. Ainakaan tietoa tästä ei ole kylille tai kyläneuvoston kokouksiin tuotu.

Muualla Lapissa kyläneuvostojen kokoukset ovat ilman ehtoja kaikille kylille avoimia.

Toinen Posion kyläneuvoston toiminnan käynnistämisvaiheessa huomiota kiinnittävä seikka on kunnan keskeinen ja ratkaiseva rooli. On erinomaisen tärkeä asia, että kunta on ollut asiassa aktiivinen ja aloitteellinen. Huomio kiinnittyy kuitenkin siihen, että kylät kokevat toiminnan ylhäältä käsin annettuna. Kyläneuvoston toimintasäännöt laadittiin kunnassa

eikä niistä ole käyty keskustelua kyläneuvostossa. Kylät kokevat, ettei niiden näkemyksiä ei ole kysytty myöskään kyläneuvoston tehtäviä, tarkoitusta ja toimintatapoja muotoiltaessa.

On kehitettävä uudenlaista toimintakulttuuria, jossa kunta, kunnan viranhaltijat ja luottamusmiehet sekä kylät ja kylien edustajat ovat tasavertaisia toimijoita ja keskustelijoita. Asukkaat ovat oman arkensa asiantuntijoita, ja tämän asiantuntemuksen hyödyntäminen on myös kunnan etu. Myönteistä Posiolla on tavoite ottaa myös kesäasukkaat mukaan kyläneuvoston toimintaan.

Kyläneuvoston toimintasäännöissä todetaan, että kyläneuvosto toimii *Posion kylien edunvalvontaorganisaationa Posion kuntaan nähden*. Mielenkiintoinen kysymys on se, miten kyläneuvosto voi toimia kylien edunvalvontaorganisaationa, kun se toimii kunnanhallituksen alaisuudessa ja toiminta perustuu kunnanjohtajan valmisteluun ja sihteeriyöhön.

Konkreettisesti tämä kysymys tulee vastaan esimerkiksi silloin, kun kunta on myymässä lakkautettujen kyläkoulujen kiinteistöjä. Kyläläiset kokevat, että Posion kunta on halunnut koulukiinteistöistä naapurikuntaa korkeamman myyntihinnan, kun taas kunta näkee, etteivät kylät ole olleet valmiita ottamaan vastuuta kunnan niille edullisesti tarjottamien rakennusten ylläpitokustannuksista. Kunta korostaa lisäksi, että kunta on myynyt kaikkien lakkautettujen koulujen kiinteistöt alle kirjanpitoarvon, ja tämä ero on jäänyt kirjattavaksi tappiona tilinpäätökseen. Joidenkin koulujen kohdalla kunta on joutunut lisäksi maksamaan jäljellä olevan valtion myöntämän rakentamistuen takaisin valtiolle. Vastavasti kyläläiset korostavat voimakkaasti sitä, kuinka tärkeää on säilyttää koulurakennus kyläyhteisön yhteisenä kokoontumis- ja harrastustilana. Miten tämänkaltaisissa tilanteissa huolehditaan siitä, että kaikki näkemykset tulevat asioiden valmistelussa ja keskusteluissa esille sekä tasapuolisesti huomioon otetuiksi?

Kaiken kaikkiaan kyläneuvoston toiminnassa tulee varsinkin kyläneuvoston käytännön toimintatapojen osalta kirkastaa, **onko kysymys kylien keskinäisestä foorumista vaiko kunnan ja kylien yhteistyötä tiivistävästä toimielimestä**.

Kolmanneksi Posion kyläneuvoston toiminnassa tulee kiinnittää huomiota avoimeen ja riittävään tiedonkulkuun. Toiminnan alkuvaiheessa on ollut epäselvää, mitkä kylät ovat mukana kyläneuvostossa, keitä kyläneuvoston jäsenet ovat, kenelle kutsu kyläneuvoston kokouksiin pitäisi lähettää ja kenen tulisi lähettää kutsut.

Näiden käytännön kysymysten ohella on ratkaistava, millä tavoin kyläneuvoston käsiteltäväksi nostettavista kyliä koskevista yhteisistä asioista tiedotetaan siten, että myös kylillä on mahdollisuus vaikuttaa kyläneuvoston kokousten asialistaan ja asioiden varsinaiseen sisältöön. Jos kyläneuvoston halutaan toimivan toisaalta kunnan, kylien ja leader-yhdistyksen yhteisenä verkostona ja toisaalta kylien edunvalvojana kunnan suuntaan, on tiedottamisen oltava avointa, tasapuolista ja jatkuvaa.

Posion kaltaisessa kunnassa, missä laajakaista- ja matkapuhelinyhteydet toimivat paikoittain erittäin huonosti, tiedottaminen on vielä normaaliakin haasteellisempaa.

Neljäs tärkeä näkökulma Posiolla on osaamisen kehittäminen. Ei riitä, että kuntaan vain perustetaan asukkaiden ja kunnan välistä vuorovaikutusta edistämään pyrkivä uusi toimielin, vaan on pidettävä huolta myös siitä, että ihmiset oppivat toimimaan yhdessä uudella tavalla ja käyttämään tätä toimielintä. On huolehdittava paitsi asukkaiden osaami-

sen kehittämistä, koulutettava myös kunnan viranhaltijoita sekä valtuuston, hallituksen ja lautakuntien jäseniä uuteen toimintatapaan.

Posion kunnan tulevaisuuden osalta mielenkiintoinen kysymys on se, mihin suuntaan kuntaliitosta ryhdytään valmistelemaan, jos Posio ei voi jatkaa itsenäisenä kuntana. Kunnan johto on ottanut selvästi kantaa sen puolesta, että Posio liitettäisiin Rovaniemen kaupunkiin. Jos näin tapahtuisi, Posiolla nähdään mahdollisena, että Rovaniemen Yläkemijoella käytössä oleva, ja Rovaniemen muille maaseutualueille vuoden 2013 alusta laajennettava aluelautakuntamalli otettaisiin käyttöön myös Posiolla.

### 3.4.3 Posion kyläneuvoston vahvuuksia ja heikkouksia

Vahvuudet	Heikkoudet / kehitettävää
Kunta on ollut aktiivinen ja aloitteellinen kyläneuvoston toimintaa käynnistettäessä	Kyläneuvoston vahvuus on mahdollisimman laaja ja kattava edustus kunnan kaikista kylistä: palveleeko vastikkeellisuusperiaate tätä?
Kunnassa ymmärretään, että kunta tarvitsee kyliä ja kylien asukkaita kumppaniksi mm. arjen turvallisuudesta huolehdittaessa: kyläneuvostossa tulisi yhdessä konkretisoida, mitä tämä käytännössä tarkoittaa	Kyläneuvoston toimintasäännöt on muotoiltu kunnassa: kylät eivät ole voineet vaikuttaa kyläneuvoston tarkoitukseen, tehtäviin ja kokoonpanoon
Kunta osoittaa toimintaan henkilöresursseja: kunnanjohtaja toimii valmistelijana ja sihteerinä	Kunnanjohtajan toimiessa valmistelijana ja sihteerinä on kiinnitettävä huomiota siihen, että kylien ääni kuuluu
Lapissa ja Koillismaalla toimivien kyläneuvostojen vastaavien toiminnasta saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää toimintaa kehitettäessä	Kunnanjohtajan toimiessa valmistelijana ja sihteerinä kyläneuvoston voi olla vaikea toimia kylien edunvalvontaorganisaationa suhteessa kuntaan
Paikallisen toimintaryhmän ja maakuntaliiton asiantuntijoiden apu on käytettävissä toimintaa kehitettäessä	Kyläneuvoston puheenjohtajan rooli suhteessa valmistelijaan selvennettävä
Pieni kunta, kevyt organisaatio: tiedonkulku ja asioiden hoitaminen on yksinkertaista	Tehtävän- ja vastuunjako kunnan, leader-yhdistyksen ja kylien kesken on vielä epäselvä
Kesäasukkaat ovat tärkeä resurssi; kylien ja kesäasukkaiden vuorovaihdutus on vielä ohutta	Myös hanketoiminnassa pitää kiinnittää huomiota asukkaiden valtaistamiseen
Posion matkailuyhdistys on aktiivisesti mukana kyläneuvoston toiminnassa	Tiedottamiseen kiinnitettävä erityistä huomiota
Lapin kunnaksi Posiolla on suhteellisen lyhyet välimatkat	Ilkärakenne vinoutuu, nuoria on vähän, nuoret perheet eivät ehdi osallistua yhteisiin asioihin
	Aktiivisia toimijoita on vähän
	Kylien edustajia on koulutettava uuteen toimintatapaan
	Kunnan viranhaltijoita on koulutettava uuteen toimintatapaan
	Kunnan luottamushenkilöitä on koulutettava uuteen toimintatapaan
	Yhteisen kielen löytämiseksi tulee tehdä vielä töitä
	Vaikka Posio on pieni kunta, "keskustaajamassa ei välttämättä tule ajatelleeksi, millaista arki sivukylillä on"
	Vaikka valtaosa valtuutetuista on sivukyliltä, sivukylien ääni ei kuulu päätöksenteossa
	Kunnan organisaatiouudistus hävittää sektorilautakunnat ja tuo tilalle hyvinvointipalvelujen ja toimintaympäristöpalvelujen johtokunnat: miten entistä pienempi luottamushenkilöjoukko tuntee sivukylien arkea ja kuuntelee kylien ääntä?
	Posion kunnan nettomenoista 90% menee sote-palveluihin ja sivistyspalveluihin: kunnalla on hyvin rajalliset taloudelliset mahdollisuudet ottaa kylien toiveet huomioon
	Kylälaisten mukaan kysymys ei ole kuitenkaan yksin rahasta: kylät kokevat ettei kunta kuuntele



### 3.5 Rovaniemen aluelautakunnat

Yläkemijoen aluelautakunta mainitaan usein toimivimpana suomalaisena esimerkkinä lähidemokratiasta ja todellisen päätös- ja toimivallan siirtämisestä paikalliselle tasolle, asukkaiden lähelle. Aluelautakuntatoiminta on Yläkemijoen alueen hyvien kokemusten perusteella päätetty laajentaa kaikille Rovaniemen maaseutualueille vuoden 2013 alusta alkaen.

Yläkemijoen aluelautakunnan toimintaa, taustoja ja yksityiskohtia tunnetaan kuitenkin melko huonosti. Tämän vuoksi Yläkemijoen aluelautakunta käydään tässä raportissa läpi muita esimerkkejä perusteellisemmin.



Lähde: Karttakeskus  
Kartan tekijä VM/Markku Mölläri

#### Tietoja Rovaniemestä

<b>Asukkaita</b>	60.637, joista 87% asuu kaupungin keskusta-alueilla ja 13% haja-asutusalueella
<b>Asukastiheys</b>	8 asukasta/km <sup>2</sup>
<b>Valtuusto</b>	75-jäseninen valtuusto pienenee syksyn 2012 kuntavaaleissa 59-paikkaiseksi

#### 3.5.1 Yläkemijoen aluelautakunta

Yläkemijoen aluelautakunta perustettiin vuonna 1993 eli se on toiminut noin 20 vuoden ajan.

Aluelautakunta perustettiin silloisessa Rovaniemen maalaiskunnassa aluehallintokokeiluna, osana vapaakuntakokeilua, kun haluttiin etsiä rohkeasti uusia toimintamuotoja kunnalliseen palvelutuotantoon alueellisten luottamushenkilöiden, alueella toimivien kunnan työntekijöiden ja alueen omien toimijoiden yhteissuunnittelun avulla.

Huomion arvoista on, että aluelautakunnan toiminta on jatkunut Rovaniemen kaupungin ja maalaiskunnan kuntaliitoksesta (2006) huolimatta. Ennen kuntaliitosta Yläkemijoen alueen väestö oli noin kuusi prosenttia koko Rovaniemen maalaiskunnan väestöstä. Nykyisin Yläkemijoen alueella asuu noin 1.000 asukasta, mikä on vajaa kaksi prosenttia Rovaniemen kaupungin asukkaista.

Yläkemijoen aluelautakunnan tavoitteena on toimia siten, että alueen asukkaat saisivat tarpeitaan vastaavat peruspalvelut omalta alueeltaan. Tavoite on toiminnan alusta lähtien ollut yhdistää monipuolisesti ja ennakkoluulottomasti alueen väestön asiantuntemus kaupungin palveluksessa olevien ammattilaisten ja työntekijöiden ammattitaitoon, ja samalla tuoda päätöksenteko mahdollisimman lähelle asukkaita.

Poikkeuksellista Yläkemijoen aluelautakunnan toiminnassa verrattaessa sitä muihin Suomessa toimiviin alueellisiin toimielimiin on sille luovutettu

### 1. taloudellinen vastuu sekä

### 2. palvelujen järjestämisvastuu.

Yläkemijoen aluelautakunta on joutunut tekemään historiansa aikana myös vaikeita päätöksiä, muun muassa lakkauttamaan viisi alueen koulua, kun niiden toiminnan jatkaminen ei oppilasmäärien vähennyttyä ole ollut enää taloudellisesti järkevää. Kipeiden päätösten tekeminen on Yläkemijoella onnistunut, vastoin yleistä käsitystä siitä, etteivät asukkaat itse pystyisi ratkaisemaan omia palvelujaan koskevia kiistoja. Yläkemijoelta saadut kokemukset viestivät pikemminkin päinvastaista, myös Rovaniemen kaupungin näkökulmasta. Hankalien päätösten jälkipyykin ja asukkaiden kaupunkia kohtaan esittämän kritiikin on koettu Yläkemijoen kohdalla olleen usein muita kyliä laimeampaa.

Aluelautakunta on yksi Rovaniemen kaupungin lautakunnista. Aluelautakunnalle on määritelty oma tehtäväalue sekä maantieteellinen toiminta-alue. Aluelautakunnassa on yhdeksän jäsentä, joilla jokaisella on henkilökohtainen varajäsen. Jäseniä on yksi jokaisesta kylästä, riippumatta kylän asukasmäärästä. Jäsenet valitaan kyläkokouksissa neljäksi vuodeksi eli valtuustokaudeksi kerrallaan. Rovaniemen kaupunginvaltuusto hyväksyy jäsenet kyläkokousten esityksestä.

#### Tietoja Yläkemijoesta

Yhdeksän kylän muodostama alue

<b>Asukkaita</b>	1.031, joka on 1,7% Rovaniemen kaupungin koko väestöstä Pienimmässä kylässä 53, suurimmassa 244 asukasta
<b>Sijainti</b>	Kemijoen yläjuoksulla, Rovaniemeltä Kuusamoon johtavan tien varrella. Maisemaa hallitsevalla Kemijoella suuri merkitys alueen historiassa ja kehityksessä.
<b>Etäisyydet</b>	
<b>Rovaniemelle</b>	Vanttauskoskelta 50km, kauimmaisilta kylänperiltä Autista ja Pajulammelta 80km
<b>Erytyistä</b>	Väestörakenteen muutos näkyy selvästi: väestö vähenee, ikääntyvien osuus kasvaa, nuorten osuus pienenee. Työttömyys selvästi korkeampaa kuin maassa keskimäärin.

#### 3.5.1.1 Palvelukumppanuus

Yläkemijoen aluelautakunta toimii Rovaniemen kaupungin hallinto-organisaation yhtenä tilaajalautakuntana. Rovaniemen kaupunki on vuodesta 2006 soveltanut sopimusohjausjärjestelmää. Järjestelmässä palvelujen tilaaja ja tuottaja erotetaan toisistaan. Yläkemijoella tämä tarkoittaa käytännössä, että Yläkemijoen aluelautakunta järjestää alueen palvelut tekemällä Rovaniemen kaupungin kanssa palvelusopimuksen niiden tuottamisesta.

**Yläkemijoen aluelautakunnan tehtävänä** on järjestää Yläkemijoen alueen

- perusopetuspalvelut,
  - kulttuuripalvelut,
  - liikuntapalvelut,
  - nuorisopalvelut,
  - terveysneuvontapalvelut,
  - päivähoitopalvelut,
  - kotihoidon palvelut
- sekä vastata**
- alueen kehittämistoiminnasta.

Yläkemijoen aluelautakunnan budjetti on vuonna 2012 yhteensä 2.117.615 euroa. Tällä vuotuisella määrärahalta aluelautakunnan tulee järjestää seuraavat palvelut, palvelusopimusten mukaisesti:

**TAULUKKO 10. Yläkemijoen aluelautakunnan budjetti vuonna 2012.**

	€	aluelautakunta tilaa palvelut
Perusopetus	1.373.119	koulupalvelukeskukselta
Kulttuuri ja kirjasto	28.104	kulttuuripalvelukeskukselta
Nuorisopalvelut	45.939	liikunta- ja nuorisopalvelukeskukselta
Terveysneuvonta	93.372	sosiaali/terveyspalvelukeskukselta
Päivähoito	135.111	päivähoidon palvelukeskukselta
Kotihoito	260.576	sosiaali/terveyspalvelukeskukselta
Kehittämistoiminta, Siula	181.393	
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>2.117.615</b>	

Lasten ja nuorten palvelusopimus käsittää päivähoidon, perusopetuksen sekä kulttuuri- ja nuorisopalvelut. Ikäihmisten palvelusopimus kattaa kotihoidon palvelut. Lisäksi laaditaan terveysneuvonnan palvelusopimus. Yläkemijoen aluelautakunnan rooli ja tehtävä monialaisena lähes kaikkien tehtäväalueiden palvelujen tilaajana poikkeaa muista tilaajalautakunnista, jotka hoitavat tietyn sektorin palvelujen tilaamisen.

Huomiota kannattaa kiinnittää siihen, että Yläkemijoen aluelautakunnalla olisi tilaajalautakuntana mahdollista järjestää palvelut myös muuten kuin tilaamalla ne Rovaniemen kaupungin tuotanto-organisaation palvelukeskuksilta. Aluelautakunta voisi järjestää palvelut ostamalla niitä myös yksityiseltä tai kolmannelta sektorilta. Toistaiseksi tällaista muuta kaupungin oman palvelutuotannon kanssa kilpailevaa palvelutoimintaa on ollut Yläkemijoen alueella vasta vähän.

Vaikka harvaan asutun alueen olosuhteet – pitkät välimatkat, harva asutus, pieni asiakaspohja – ovatkin palveluyrittäjyydelle myös Yläkemijoella suuri haaste, on palvelujen järjestämistä koskeva aluelautakunnan paikallinen päätösvalta myös paikallisen palveluyrittäjyyden kehittämisen kannalta selvä vahvuus. Aluelautakunnan käynnistämä kotiapu-

kuponkikokeilu, paikallinen sovellus palvelusetelistä, on yksi esimerkki ja väline luotaessa pala palalta markkinoita myös paikallisille yksityisille palveluyrityksille. Väestön ikääntymässä ja pitkien etäisyyksien takana kotonaan asuvien ikäihmisten palvelujen järjestämisen haasteiden kasvaessa tarvitaan entistä enemmän tämäntyyppistä kehittämistyötä, ja sitä ei voida tehdä, ellei tunneta paikallisia olosuhteita ja toimijoita.

Tämä on yksi näkökulma, joka korostaa paikallisen tason päätösvallan tärkeyttä ja samalla alueen elinkeinojen ja myös taloudellisesti järkevän paikallisesti räätälöidyn palvelurakenteen kehittämistä.

### 3.5.1.2 Kehittämiskumppanuus

Yläkemijoen aluelautakunta vastaa edellä mainittujen palvelujen järjestämisen ohella myös alueen kehittämistoiminnasta. Kaupunki on myöntänyt aluelautakunnalle käytettäväksi tähän 181.000 euroa vuonna 2012. Aluelautakunta myöntää määrärahasta avustusta muun muassa kylillä toteutettavien kulttuuritapahtumien järjestämiseen, kylätöimikuntien toimintaan, hiihtolajien kunnossapitoon sekä maksaa toimitilojen vuokria ja infokeskus Siulan toimintaa. Aluelautakunta on linjannut, että kylillä järjestettävillä tapahtumilla maksetaan tukea vain, jos ne ovat pääsymaksuttomia.

Vuonna 2012 aluelautakunnan kehittämiserä on suunniteltu käytettäväksi seuraavasti:

#### TAULUKKO 11. Yläkemijoen aluelautakunnan kehittämismääräraha vuonna 2012.

	€	määrärahasta maksetaan mm.
Kuljetus	17.500	asiointikuljetukset, retket
Avustukset	17.500	kylätöiminta, yhdistykset, kulttuuri, hiihtoladut
Vuokrat	16.000	kylätilat, nuorisotila Vantus
Infokeskus Siulan toiminta	50.000	
KotiapuKuponki	4.000	
Vapaaehtoistoiminnan tukeminen	1.000	naapuriaapu
Hankevaraus	9.000	
Muu kehittämistöiminta	66.393	
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>181.393</b>	

Tämä Yläkemijoen alueen kehittämistöiminta ja -budjetti, jota aluelautakunta koordinoi, perustuu pääosin alueen asukkaiden yhdessä laatimaan kehittämissuunnitelmaan ”Tekoja luokaa – maita valaiskaa, Itäisen Rovaniemen kehittämssuunnitelma 2007-2013”.

Kehittämssuunnitelmaa ryhdyttiin aikanaan laatimaan, kun päätös Rovaniemen maalaiskunnan ja kaupungin yhdistymisestä oli tehty. Kuntaliitossopimuksessa uusi Rovaniemen kaupunki sitoutui panostamaan maaseutunsa elävänä pitämiseen ja kehittämiseen. Yläkemijoen alueen kyläläiset halusivat korostaa, että maaseutukylien kehitys ei määräydy yksinomaan kaupungin keskustan säteilyvaikutuksista. Vähintään yhtä tärkeänä korostettiin sitä, että kyläläiset tuovat itse esille kylien vahvuuksia, määrittelevät itse kehittämisen pääsuuntaviivat ja myös yksilöivät tarvittavat toimenpiteet. Nämä muotoiltiin

yhteistyönä kehittämistyöryhmän, aluelautakunnan ja eri työryhmien kesken. Kehittämistyöryhmässä oli mukana alueen asukkaita, yrittäjiä, seurakunnan sekä järjestöjen ja aluelautakunnan edustajia.

Yläkemijoen kehittämissuunnitelman kolme tukijalkaa ovat

1. toimivat lähipalvelut,
2. kehittyvät elinkeinot sekä
3. viihtyisä ja vetovoimainen asuinympäristö.

Tärkeää on huomata, että Yläkemijoen kehittämissuunnitelma poikkeaa selvästi tavanomaisista kyläsuunnitelmista. Se on koko alueen eli yhdeksän kylän yhteinen kehittämissuunnitelma. Lisäksi olennaista on, että suunnitelmaa toteutetaan ja alueen kehittämissuunnitelmiin vastataan kahdelta suunnalta. Alueen asukkaat, yritykset, yhteisöt ja järjestöt edustavat asukaslähtöistä näkökulmaa. Tämän rinnalla – yhtä tärkeänä – Yläkemijoen aluelautakunta tarkastelee kehittämiskohteita kunnallisen päätöksentekijän näkökulmasta ja linjaa toimenpiteitä, joilla aluehallintoa vahvistetaan ja kehitetään.

Yläkemijoen toimintaa tarkasteltaessa huomio kiinnittyy siihen, miten suuri merkitys aluelautakunnan käytettävissä olevalla kehittämismäärärahalla on. Kaupungin budjetista järjestöille myönnettävät pienet avustukset ovat tärkeä kannustin, sekä taloudellisesti että henkisesti. Yläkemijoen aluelautakunta saa päättää näistä pienistä paikallisista avustuksista, lähellä ja asiantuntevasti. Lisäksi kylillä toimivat järjestöt ovat voineet hyödyntää maalaiskunnan ja kaupungin yhdistymisavustusta sekä maalaiskunnan perustaman kylien kehittämistätiön tuottoa muun muassa erilaisten tapahtumien järjestämiseen.

## TAULUKKO 12. Yläkemijoen aluelautakunnan keskeisiä arvoja.

Läheisyysperiaate	Innovatiivisuus	Monialaisuus	Yhteistyö
Tehdään päätökset lähellä asukkaita eli heitä, joita päätökset koskevat	Ylitetään sektorirajat	Asetetaan kyläläisten toimiva arki etusijalle palveluista päätettäessä	Yhteistyö kaupungin organisaation ja kyläläisten kesken
Reagoidaan palvelutarpeiden muutoksiin nopeasti	Käytetään taloudelliset resurssit joustavasti ja innovatiivisesti	Monialaisuus on avain myös toiminnan taloudelliseen tehokkuuteen	Yhteistyö kaikkien kylillä toimivien tahojen kesken (myös mm. SRK, järjestöt, yritykset) Kyläläiset ja alueen kylät puhaltavat yhteen hiileen

Yläkemijoen toimintaa arvioitaessa on huomattava, että asukkaat alueen yhdeksällä kylällä olivat ymmärtäneet yhteistyön tekemisen tärkeyden jo ennen aluelautakuntaa. Alueen kylätoimikunnat yhdistyivät jo 1980-luvulla alueen yhteiseksi kylätoimikunnaksi. ”*Ei vedettykään enää eri suuntiin vaan päätettiin puhaltaa yhteen hiileen, jotta jospa ne siellä kirkollakin kuuntelisivat.*” Tätä yhteistyön perinnettä jatkaa Ylä-Kemijoen Kylät ry, joka on vuonna 2001 perustettu alueen kattojärjestö ja tärkeä yhteistyön muoto muun muassa hanketoiminnassa. Lisäksi alueella toimii VPK, eläkeläisjärjestö, metsästy- ja kalastusseuroja, martat sekä urheiluseura. Uusin seura on Yläkemijoen yrittäjäyhdistys, joka perustettiin vuonna 2008.

Kylien toimivasta yhteistyöstä huolimatta kylien oma identiteetti vaikuttaa säilyneen vahvana. Myös kylien keskinäistä kateutta esimerkiksi palvelujen sijoittumisessa esiintyy. Tämä ei ole kuitenkaan muodostunut yhteistyön ja yhteisen päätöksenteon esteeksi. Yläkemijoella on todettu, että kylien väestön vähentyessä lähipalveluja ei voida enää turvata jokaisessa kylässä, vaan palvelutason kehittämiseksi on kyettävä kylien väliseen yhteistyöhön perinteisten kyläidentiteettien sitä estämättä.

Tiedottaminen on ollut aluelautakunnan toiminnan alusta alkaen tärkeä osa kokonaisuutta. Aluelautakunta julkaisee asukastiedote Kyläkelloa noin 10 kertaa vuodessa yhteistyössä alueen yhdistysten, yritysten ja Rovaniemen seurakunnan kanssa. Kyläkello toimitetaan koulun yhteydessä sijaitsevassa aluetoimistossa. Tiedottamista hoidetaan myös Yläkemijoen verkkosivujen kautta ([www.ylakemijoki.fi](http://www.ylakemijoki.fi)).

### 3.5.2 Aluelautakuntatoiminta laajenee viidelle uudelle alueelle

Yläkemijoen aluelautakunnan toiminnasta 20 vuoden aikana saadut kokemukset ovat olleet pääosin myönteisiä. Aluelautakunta on kyennyt järjestämään alueen asukkaiden palvelut asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti. Se on pysynyt aina sille annettussa budjetissa. Toiminnan on myös todettu vahvistaneen Yläkemijoen alueen identiteettiä ja asukkaiden mahdollisuuksia osallistua todelliseen päätöksentekoon alueen omista asioista päätettäessä. Toimintamalli on osoittanut, että yhteistyö on voimaa, niin Yläkemijoen alueen yhdeksän kylän kesken, kylän kaikkien toimijoiden kesken kuin asukkaiden ja kaupungin luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä.

Vaikka Yläkemijoen aluelautakunta onkin jo vuosia herättänyt valtakunnallista mielenkiintoa ja se on todettu urauurtavaksi ja esimerkilliseksi malliksi siirtää todellista päätösvaltaa palveluista ja taloudesta lähemmäs asukkaita, toimintamalli ei ole aiemmin levinnyt.

Nyt, vuonna 2012 Rovaniemen kaupunki on osana laajempaa organisaatiouudistustaan päättänyt laajentaa aluelautakuntamallin myös muille Rovaniemen palvelukyläalueille. Kaupunginvaltuusto teki asiasta päätöksen huhtikuussa 2012.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi yksimielisesti seuraavat periaatteelliset linjaukset aluelautakuntamallin kehittämistä:

- Aluelautakuntatoiminta käynnistetään kokeiluna vuosina 2013-2016 viidellä uudella palvelukyläalueella.
- Kaupunginvaltuusto vahvistaa vuonna 2013 aluelautakuntien jäsenet kunkin alueen asukkaiden esityksestä. Jäsenten asuinpaikan tulee olla kyseisellä alueella. Aluelautakuntaan valitaan yksi jäsen kyseisen palvelukyläalueen jokaisesta kylästä, ja heille jokaiselle henkilökohtainen varajäsen.
- Kokeilun hankesuunnitelma laaditaan vuonna 2012. Aluelautakunnille osoitetaan lautakuntien toiminta- ja kehittämisraha sekä kokeiluhankkeen rahoitus vuoden 2013 talousarviossa.
- Rovaniemen maaseutuohjelman laatiminen käynnistetään vuonna 2012. Vuonna 2013 laaditaan kullekin palvelukyläalueelle maaseutuohjelmaan perustuva kehittämissuun-

nitelma. Kehittämissuunnitelman yhtenä osana valmistellaan suunnitelma palvelujen järjestämisestä palvelukyläalueilla.

- Palvelujen järjestämisvastuu siirtyy aluelautakunnille vuonna 2014.

#### Aluelautakunnat vain haja-asutusalueilla

Palvelukyläalueilla eli kuuden aluelautakunnan alueella asuu 13% rovaniemeläisistä, mikä on alle puolet entisen Rovaniemen maalaiskunnan väestöstä. Tärkeänä näkökulmana onkin korostettu, ettei laajentuva aluelautakuntamalli piirrä uudelleen Rovaniemen mlk:n ja kaupungin rajaa.

**Rovaniemeläisistä 87% asuu kaupungin keskusta-alueilla.** Kaupunki ryhtyy selvittämään, miten heidän osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiaan tulisi kehittää.

Uusien aluelautakuntien perustaminen tarkoittaa samalla sitä, että kaupunki lakkauttaa Rovaniemellä toimivan kylien neuvottelukunnan sekä maaseutulautakunnan. Maalaiskunnan ja kaupungin yhdistymisestä lähtien toiminut 13-jäseninen kylien neuvottelukunta ei ole täyttänyt sille asetettuja tavoitteita muun muassa lausuntojen antajana ja arvioijana.

Vielä runsas vuosi aikaisemmin kaupungilla oli päinvastaiset suunnitelmat. Lokakuussa 2010 uutisoitiin, että kaupunki on lakkauttamassa Yläkemijoen aluelautakunnan. Sen ei katsottu soveltuvan väestöperusteiseen, elinkaarimallin mukaiseen lautakuntamalliin, jota kaupunki oli siinä vaiheessa suunnittelemassa. Aluelautakunta myös poikkesi kaupungin organisaation muista lautakunnista. Vastuiden ja tehtäväalueiden epäselvyys sekä aluelautakunnan monialaisuus ja erilainen toimintakulttuuri aiheuttivat kaikki jonkinlaista kitkaa. Niin ikään arvosteltiin, että Rovaniemen maaseutualueet olivat eriarvoisessa asemassa, kun Yläkemijoella oli selvästi enemmän muita alueita enemmän päätösvaltaa oman alueensa asioista ja tämän nähtiin mahdollistavan paremmat palvelut Yläkemijoen alueen asukkaille.

Kaupungin linja kuitenkin muuttui. Hallintosääntötyöryhmä ryhtyi valmistelemaan aluelautakuntamallin laajentamista. Yhtenä syynä tähän linjanmuutokseen on nähty kesäkuussa 2011 Rovaniemellä järjestetty tilaisuus *Kyläparlamentti – Kylien Rovaniemeä etsimässä*. Tilaisuus kokosi yhteen suuren joukon kylien asukkaita sekä kaupungin viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä. Tilaisuudessa kuultiin asiantuntijoiden sekä Rovaniemen kyläalueiden edustajien puheenvuoroja. Yläkemijoen aluelautakuntamallia kyläparlamentissa esiteltäessä todettiin, että paikallista kehittämistyötä on tehty alueella jo pitkään ja toiminnalla on voitu osoittaa mallin toimivuus sekä lähidemokratian toteutuminen. Näin on käytännössä tuettu kylien elävänä säilymistä. Kysyttiin, miksei mallia voitaisi toteuttaa myös muilla kyläalueilla ja sitä kautta tukea kaupungin tavoitteita olla asukkaiden, yritysten, maakunnan ja kylien Rovaniemi.

Toisena syynä, miksi kaupungin linja aluelautakuntien suhteen muuttui, on mainittu valtuustoryhmien myönteinen kanta alueellisiin toimieliimiin. Aluelautakuntamalli nähtiin keinona vahvistaa paikallisten ihmisten sitoutumista ja aktiivisuutta kyliensä tulevaisuuden tekemiseen sekä lisätä kaupungin ja kylien yhteistyötä. Valtuustoryhmät torjuivat kaupungin keskusorganisaatioon pitkään valmistellun lautakuntien elinkaarimallin, koska oli epävarmaa, miten se olisi tehnyt mahdolliseksi aluelautakuntatoiminnan jatkamisen ja laajentamisen.

Syksyn 2011 ja kevättalven 2012 aikana Rovaniemellä järjestettiin laaja kyläkiertä, jonka tilaisuuksissa kaupungin ja kylien edustajat keskustelivat näistä kysymyksistä ja aluelautakuntamallin laajentamisesta. Keskustelua käytiin muun muassa siitä, minkä tyyppistä toimintaa kyläläiset haluavat alueensa aluelautakunnan harjoittavan. Alueelliset toimieliimet voisivat toimia joko 1. peruspalvelujen järjestäjänä ja tilaajana, 2. alueen resursoituna kehittäjäorganisaationa tai 3. kansalaisvaikuttamisen kanavana, osallisuuden vahvistajana.

On tärkeää huomata, ettei kaupunki tehnyt päätöstä aluelautakuntamallin laajentamisesta yksipuolisesti, vaan pyrki selvittämään kylien asukkaiden tahtotilaa ja valmiutta monin eri tavoin, muun muassa järjestämällä edellä mainitun kyläkiertä ja toimittamalla kylille perusteellisen kyselyn. Yläkemijoen asukkaiden rooli aluelautakunnan käytännön toiminnan kuvaajana ja kokemusten välittäjänä oli näissä kylätilaisuuksissa ratkaisevan tärkeä.

Huomion arvoista on myös se, että poliittinen ilmapiiri on ollut luottamushenkilöiden keskuudessa kaupungin viranhaltijoiden näkemyksiä myönteisempi, kun aluelautakuntamallin laajentamisesta on keskusteltu. Muutos poliittisessa ilmapiirissä on ollut viimeisten parin vuoden aikana selvä.

### 3.5.3 Arvioita toiminnasta ja tulevasta

#### 3.5.3.1 Suunnittelukumppanuus

Yläkemijoen aluelautakunnalla on kaksi tehtävää. Se ensinnäkin päättää kaupungin organisaatioon kuuluvana tilaajalautakuntana alueen peruspalveluista. Tätä roolia ja osaa aluelautakunnan toiminnasta on Rovaniemen kaupungin kanssa tehtävän yhteistyön näkökulmasta kutsuttu **palvelukumppanuudeksi**. Tämän ohella aluelautakunta toimii alueen kehittäjäorganisaationa. Tätä kutsutaan **kehittäjäkumppanuudeksi**.

Yläkemijoen aluelautakunnan toiminta ja rooli suhteessa kaupungin organisaatioon on ollut näitä molempia, palvelukumppanuutta ja kehittäjäkumppanuutta. On aiheellista kysyä, minkälaiselta tulevaisuus näyttää, eli millaista kumppanuutta jatkossa halutaan ja voidaan toteuttaa. Miten aluelautakunnan toimintamallia voidaan soveltaa jatkossa, kun kuntatalous on entistä tiukemmalla väestön ikääntyessä ja huoltosuhteen vinoutuessa? Mistä asioista kaupunginvaltuusto tai keskuslautakunnat päättävät? Suurin osa kaupungin menoista on Rovaniemelläkin lakisääteisiä sosiaali- ja terveystoimen sekä sivistystoimen menoja, joissa kaupunginvaltuustonkin liikkumavara ja päätösvalta on rajallinen. Missä asioissa aluelautakunnille halutaan tai edes voidaan antaa päätös- ja toimivaltaa?

Rovaniemen kaupungin johto- ja hallintosääntöä uudistettaessa on päätetty, että kaupunginvaltuuston ohjausvaltaa suhteessa lautakuntiin vahvistetaan. Valtuuston halutaan ottaa selkeämmän vastuun kaupunkia ja palveluja koskevista isoista linjauksista ja kokonaisuudesta. Tämä tulee näkymään luonnollisesti myös valtuuston ja aluelautakuntien välillä.

Ottaen huomioon, miten keskeisen tärkeää aluelautakuntien todellisen toimivallan näkökulmasta on päästä osallistumaan jo asioiden valmisteluun ja suunnitteluun, tulee palvelukumppanuuden ja kehittämiskumppanuuden rinnalla kehittää myös aluelautakunnan ja kaupungin suunnittelukumppanuutta.



### 3.5.3.2 Maaseutualueiden palvelut

Merkittävä askel suunnittelukumppanuuden suuntaan otettiin, kun kaupunginvaltuusto teki huhtikuussa 2012 päätöksen käynnistää koko Rovaniemen kattavan maaseutuohjelman laatimisen. Sen pohjalta laaditaan kullekin palvelukyläalueelle kehittämissuunnitelma, jonka yhtenä osana valmistellaan suunnitelma palvelujen järjestämisestä palvelukyläalueilla.

Palvelujen saavutettavuuteen liittyvät kysymykset ovat keskeisen tärkeitä maantieteellisesti laajassa kunnassa, missä etäisyys kunnan äärilaidasta toiseen on yli 170 kilometriä ja välimatkat kyliltä kaupungin keskustaan ja palvelukylille ovat erittäin pitkiä. Entistä useammat kylillä asuvista ovat ikäihmisiä, joiden arjessa selviytymisen kannalta toimivat, paikallisesti järjestetyt lähipalvelut ovat elintärkeitä. Samalla lähes 90 prosenttia rovaniemeläisistä asuu 15-20 kilometrin säteellä kaupungin keskustasta.

Kaupunki on käsitellyt näitä kysymyksiä lautakunnissa ja osana vuotuista talousarviosuunnitteluaan sekä alueiden käytön strategiassaan, joka valmistui vuonna 2006. Strategiassa tuodaan esille termit palvelualue ja palvelukylä. Termeillä haluttiin strategiassa määritellä laajan maaseutumaisen kaupungin kyläverkosto sekä ne asukas- ja työpaikkamäärittään suurimmat kylät, joiden halutaan tuottavan palveluja ympäröiville alueille.

Strategiaan on kirjattu, että näillä viidellä palvelualueella, vähintään näissä keskuskyllissä, tulee säilyttää perustasoiset palvelut eli koulu, kaupallinen palvelu, terveydenhuollon vanhustenhuollon peruspalvelu sekä päivähoido ja esiopetus. Edelleen todetaan, että riittävät peruspalvelut tulee taata kaikille kaupungin asukkaille, huolimatta kasvavista kustannuksista. Käytännössä tämän todetaan tarkoittavan panostuksia palvelualueiden keskuskyliin, joissa niissäkin tulee ottaa huomioon väestömäärissä ja ikärakenteessa tapahtuvat muutokset. Kaupungin taloudellisen tilanteen sanotaan lopulta vaikuttavan siihen, miten nämä tavoitteet saavutetaan.

Kaupungin taloudellinen tilanne lienee taustalla syynä siihen kovaan kritiikkiin, jota kylien edustajat näitä kaupungin käyttämiä palvelualue- ja palvelukylämääritelmiä kohtaan ovat esittäneet. Kylien edustajat ovat todenneet, ettei edes strategiassa nimetyissä keskuskyllissäkään ole enää asukkaiden eri elämäntilanteissa tarvitsemia välttämättömiä peruspalveluja, jotka mielletään lähipalveluiksi eli palveluiksi, joita asukkaat tarvitsevat säännöllisesti, lähes päivittäin. Kritiikkiä on esitetty myös siitä, miten kylien ja asukkaiden eriarvoisuus on viime vuosina kasvanut. Etäisyydet palvelualueiden sisälläkin ovat suuria, ja keskuskyllän palvelujen kuihtuessa näiden käsitteiden koko perustan nähdään murenevan, kun palvelukylä ei voi enää tukea ympäröivän maaseudun elinvoimaisuutta.

Jos aluelautakunnille halutaan antaa todellista valtaa vaikuttaa alueensa asioihin, niiden tulee voida osallistua siihen valmistelutyöhön, jossa tulevia linjauksia laajan kaupungin palveluverkostosta tai budjetista jatkossa tehdään. Kaupungin tasolla laadittavan maaseutuohjelman ja alueittain laadittavien kehittämissuunnitelmien ja palvelujen järjestämissuunnitelmien tulee muodostaa yhtenäinen kokonaisuus, sekä valmistelun, sisällön että toimeenpanon osalta.

Yläkemijoella näin on osittain pyritty jo tähän mennessä tekemään seuraamalla alueelle laadittua kehittämissuunnitelmaa. Painotus on kuitenkin ollut alueen kehittämisessä. Palvelujen ja etenkin palveluverkoston pitemmän tähtäimen suunnittelun osalta suunnittelukumppanuus on toteutunut vielä heikosti.

On tärkeää huomata, että tämän kaupungin tasolla ja alueittain koottavien ohjelmien ja suunnitelmien valmistelun kautta luodaan samalla yhteistä osaamista sekä uudenlaista yhteistyöverkostoa ja toimintakulttuuria. Myös tämä vaihe tulee nähdä prosessina, tärkeänä osana uuden yhteisen polun talleamista. Asukkaiden, kaupungin viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden keskinäisessä vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä on vielä paljon kehitettävää myös Rovaniemellä. Jos aluelautakuntamallista halutaan aidosti toimiva, on kuntalaisille rakennettava tietoisesti uudenlaista roolia.

Tämä tarkoittaa käytännössä muun muassa sitä, että kylien asukkaiden tulee voida osallistua aluetoimikuntien toimintaperiaatteiden ja -sääntöjen muotoiluun. Tämä on tärkeää, jotta asukkaat voisivat kokea olevansa prosessissa aidosti osallisia, mikä taas on edellytys sille, että asukkaat myös sitoutuvat toimintaan.

Lisäksi on huomattava, että alueet lähtevät aluelautakuntatoimintaan keskenään hyvin erilaisista lähtökohdista, niin henkilöresurssiansa, sijaintinsa, asukasmääränsä kuin nykyisen palvelutasonsa suhteen.

Valtuuston on vahvistuvan ohjausroolinsa rinnalla kyettävä ohjaamaan aluelautakuntien työtä tavoilla, jotka rohkaisevat kylien asukkaita palveluja koskevan päätöksenteon ohella ennakkoluulottomaan alueensa kehittämiseen. Tällainen kehittämisote ja kumppanuusnäkökulma ovat uutta Rovaniemen päätöksenteossa.

### 3.5.3.3 Edustuksellinen demokratia ohenee

Julkisen talouden kiristyessä ja lähipalvelujen turvaamisen haasteiden kasvaessa sekä kylien väestörakenteen muuttuessa on välttämätöntä kehittää sellaisia kunnallisen suunnittelun, hallinnon ja päätöksenteon muotoja, jotka säilyttävät ihmisten luottamuksen ja vahvistavat todellista, aitoa osallisuutta.

Tämä haaste nousee myös edustuksellisen demokratian ohentumisen myötä. Syksyn 2012 kuntavaaleissa Rovaniemen kaupunginvaltuustoon valitaan enää 59 valtuutettua 75 valtuutetun asemesta, kun kaupungissa luovutaan vuonna 2006 tehdyn kuntaliitoksen jälkeen käyttöön otetusta laajennetusta valtuustosta.

Äänestysprosentti oli edellisissä kunnallisvaaleissa Rovaniemellä hälyttävän alhainen (58 %), mikä kertoo siitä, etteivät ihmiset koe vaalien kautta äänestämällä vaikuttamista enää riittävän toimivaksi tavaksi osallistua yhteisiin asioihin. Tämä asettaa demokratian kehittämistyölle suuria haasteita.

Rovaniemen kaupunki on aluelautakuntatoiminnan ohella kehittänyt myös muita asukkaiden osallistumista tukevia keinoja, kuten ikäihmisten neuvoston, vammaisneuvoston, nuorisovaltuuston ja asukasfoorumien toimintaa sekä erilaisia verkko-osallistumisen muotoja, asiakaskyselyjä ja asukastilaisuuksia.

Tästä huolimatta lähidemokratian ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien kehittämiseen on suhtauduttava myös Rovaniemellä jatkossa vielä nykyistäkin vakavammin. Esi-

merkiksi kylien neuvottelukuntaa ollaan lakkauttamassa, koska se ei ole vastannut sille asetettuja odotuksia eikä sen toiminta ole ollut riittävän vaikuttavaa. Käytössä olevia kuntalaisten osallistumisen muotoja tuleekin tarkastella niiden todellisen vaikuttavuuden kannalta.

Rovaniemellä tähän edustuksellisen demokratian ohentumiseen päätettiin vastata laajentamalla aluelautakuntatoiminta kaikille Rovaniemen maaseutualueille. Mielenkiintoista on, että päätös tehtiin yli kuusi vuotta kuntaliitoksen jälkeen. Tämä poikkeaa muiden liitoskuntien toimintatavoista, ja on selvä osoitus Rovaniemen päättäjien tahdosta huomioida maaseutualueiden asukkaiden ääni edustuksellisen päätöksenteon ohentuessa ja keskittyessä.

On kuitenkin tärkeää pitää mielessä, ettei toimintamalli yksin ole minkäänlainen taaidon vuoropuhelun ja asukkaiden todellisten vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Aluelautakunnat toimivat vain, jos niin kaupungin johdon, viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden kuin asukkaidenkin asenne tällaista uudenlaista verkostoyhteistyötä kohtaan ja uudenlaisen toimintakulttuurin rakentamista kohtaan on avoin ja myönteinen. Toiminta edellyttää myös erilaisuuden sietämistä, jatkuvaa kehittämistä ja uuden oppimista.

Kaupungin tulisi myös osoittaa asukas- ja aluelautakuntatoimintaan riittävät henkilöresurssit. On kaavailtu palvelujen tilaajapuolelle yhtä uutta virkaa, jonka viran hoitaja toimisi kaikkien aluelautakuntien esittelijänä. Tällä on tarkoitus varmistaa toiminnan yhdenmukaisuus ja säilyttää kokonaisuuden hallinta. Tämän esittelijän ohella kaupungin on yhdessä palvelukyläalueiden edustajien kanssa selvitettävä, millaisia muita henkilöresursseja toimintaan on jatkossa osoitettavissa.

### 3.5.4 Rovaniemen aluelautakuntamallin vahvuuksia ja heikkouksia

Vahvuudet	Heikkoudet / kehitettävää
Ainoa esimerkki Suomessa, jossa todellista päätös- ja toimivaltaa on siirretty paikalliselle tasolle	Kaupungin sopimusohjausmalli ja aluelautakuntien toiminta monialaisena tilaajalautakuntana on ollut haasteellista sovittaa yhteen
Pitkä perinne ja vakiintunut toiminta: aluelautakunnan toimintaa on kehitetty Yläkemijoella yhtäjaksoisesti jo 20 vuoden ajan	Alueellisen tilaajalautakunnan monialaisuus poikkeaa sektoritilaajalautakunnista, mikä on aiheuttanut ylimääräistä työtä kaupungin hallinnossa
Päätökset tehdään aluelautakunnassa lähellä asukkaita eli heitä, joita päätökset koskevat	Alueellisen tilaajalautakunnan monialaisuus on aiheuttanut ajoittain ongelmia myös suhteessa kaupungin tuotanto-organisaatioon
Palvelutarpeiden muutoksiin voidaan paikallisen asiantuntemuksen ja joustavan päätöksenteon ansiosta reagoida nopeasti	Kaupungin viranhaltijat suhtautuvat aluelautakuntamallin laajentamiseen luottamushenkilöitä kriittisemmin
Aluelautakunta voi liikkua budjetitkehelynsä sisällä, toteuttaen palveluja myös ennakkoluulottomin tavoin	Aluelautakuntamallin laajentamisen kaupungille aiheuttamia lisäkustannuksia ei ole pystytty vielä arvioimaan; kaupungin tiukka talous asettaa tiukat reunaehdot
Yläkemijoen aluelautakunta on Rovaniemen kaupungin lautakunnista ainoa, joka ei ole koskaan ylittänyt vuotuista budjettiaan	Uusien aluelautakuntien palvelu- ja kehittämisbudjettien määrittely on haasteellinen tehtävä, etenkin kun palvelutaso on palvelukyläalueilla erilainen
Asukkaat tuntevat paikalliset toimijat: palvelut voidaan järjestää yli sektorirajojen ja eri toimijoiden yhteistyönä (julkinen, yksityinen, järjestöt ja vapaaehtoistyö)	Aluelautakuntien tulevaa toimintasuunnitelmia on suunniteltu kaupungin toimesta, ottamatta kylien asukkaita mukaan
Monialaisuus vastaa hyvin asukkaiden arjen tarpeisiin, mutta on myös taloudellisesti tehokasta	Samantyyppisen aluelautakunta-toimintakonseptin käyttöönotto keskenään hyvin erilaisilla palvelukyläalueilla edellyttää joustavia ratkaisuja, tukea, neuvontaa sekä koulutusta
Aluelautakunta voi tilaajalautakuntana ostaa palvelut alueen yrityksiltä tai järjestöiltä ja tukea näin alueen elinkeinotoiminnan kehittämistä ja työllisyyttä	Asukkaiden valmiuksien ja osaamisen kehittäminen edellyttää uusilla palvelukyläalueilla suurta huomiota koulutukseen ja tiedottamiseen
Alueen palveluja ja elinkeinoja tarkastellaan ja kehitetään yhdessä, irti hallinnonalojen rajoista	Varsinkin pienemmissä kylissä on vähän aktiivisia toimijoita
Yläkemijoen aluelautakunnassa on pystytty tekemään myös ikäviä päätöksiä esimerkiksi koulujen lakkauttamisesta	Kylien asukkaiden ikääntyminen
Yläkemijoen aluelautakunnan kokemuksia ja tietoutta voidaan hyödyntää vertaisoppimisen kautta, kun aluelautakuntamalli laajenee muille palvelukyläalueille	Toiminnan onnistuminen on ratkaisevasti kiinni siitä, löytyykö kyliltä riittävästi toimintaan sitoutuvia ihmisiä
Asukkaiden, yhdistysten ja yritysten osaamisen ja innostuksen hyödyntäminen tuottaa merkittävän lisäarvon paitsi alueen, myös koko Rovaniemen kaupungin toimintaan ja kehittämiseen	Toiminnan onnistuminen on ratkaisevasti kiinni myös siitä, millainen aluesihteerit/alueyöntekijä kullekin palvelukyläalueelle löytyy
Yläkemijoen aluelautakunnalla on koko historiansa ajan ollut osaavat ja sitoutuneet aluesihteerit	Paikallisten järjestöjen (esimerkiksi kyläyhdistysten) aktiivisuus saattaa hiipua, ellei aluelautakunnan ja yhdistysten tehtävistä ja rooleista sovita tarkasti
Asukkaiden osallistuminen todelliseen päätöksentekoon vahvistaa myös edustuksellisen demokratian legitimitettiin	Rovaniemen maaseutuohjelman laatiminen on sisällöllisesti vaativa tehtävä ja haasteellinen prosessi
Asukkaille muodostuu kokonais käsitys ja -vastuu oman alueensa kehittämisestä ja koko kaupungin toiminnasta	Kylien asukkaiden, järjestöjen ja yritysten osallistaminen maaseutuohjelman laatimiseen edellyttää resursseja ja osaamista
Aluelautakuntatoiminnan kautta koulintuu kymmeniä kaupungin asukkaita kunnalliseen toimintaan	Uusien aluelautakuntien kehittämissuunnitelmien laatiminen kylien yhteistyönä on uusi haaste ja vaativa prosessi
Toiminta vahvistaa yhteisöllisyyttä	Aluelautakuntien kehittämissuunnitelmat tulisi laatia ennen maaseutuohjelmaa, jolloin valmistelu lähtisi oikeassa järjestyksessä alueilta, alhaalta ylös
Toiminta vahvistaa kylien välistä yhteistyötä	Kylien välinen kateus ja historiaan liittyvät sukujen ja kylien kiistat vaikeuttavat ja hidastavat yhteistyön alkua
Kaupungin kaikille maaseutualueille laajenevan aluelautakuntatoiminnan kautta muodostuu kylien alueellinen verkosto	”Yksi jänkäpää voi sortaa koko systeemin”
Rovaniemen aluelautakuntamalli luo Suomeen aivan uudenlaisia edustuksellisen demokratian ja asukkaiden suorien osallistumismahdollisuuksien kokonaisuutta ja toimintakulttuuria	Joillain kylien asukkailla on vahva epäluottamus kaupungin viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä kohtaan
	Viestintään ja tiedottamiseen on panostettava tietoisesti, sekä kylien ja asukkaiden suuntaan että kaupungin hallintokuntien ja luottamushenkilöiden suuntaan
	Aluelautakunnan jäsenten valinta kyläkokouksissa tulee tehdä avoimesti ja huolellisen valmistelun kautta

## Yläkemijoen alueen palvelut 2012

Yläkemijoen alueen kunnalliset palvelut ovat sijoittuneet pääasiassa Vanttauskoskelle, jossa toimii koulu, päiväkotiki, terveyspalvelut, kotihoito, palvelupiste Siula, kirjasto-, liikunta- ja nuorisopalvelut. Auttissa on tarjolla terveydenhuollon palveluja, kirjasto ja nuorisopalveluja. Lisäksi koko alueella hoidetaan kiertävänä kotihoidon ja kotisairaanhoidon palveluja.

Yläkemijoen koulussa on luokat 1.-9. Koulussa oli kevätlukukauden 2012 alussa 100 oppilasta, joista alakoulussa 54, yläkoulussa 46, lisäksi esikoulussa oli kahdeksan oppilasta. Koulu toimii uusissa nykyaikaisissa tiloissa, jotka rakennettiin entisen koulun tuhouduttua tulipalossa vuonna 2002. Koulun oppilasmäärä on vuosien mittaan laskenut. Vuonna 1999 oppilaita oli 180, vuonna 2008 111, tällä hetkellä 100. Koulun kanssa samoissa tiloissa toimii myös päiväkotiki, jossa oli tammikuussa 2012 hoidossa seitsemän lasta.

Lääkärin vastaanotto on Vanttauskoskella kerran kuukaudessa, äitiys- ja lastenneuvola joka toinen kuukausi, terveydenhoitajan vastaanotto aamupäivisin kolme kertaa viikossa, Auttissa kahdesti kuukaudessa. Vanttauskoskella toimii myös aluelautakunnan, nuorisotoimen ja seurakunnan yhteistyönä ylläpitämä ja nuorison ahkerassa käytössä oleva nuorisotila Vantus. Koulukyytejä, nuorisotilan aukioloaikoja ja ruokailumahdollisuuksia on järjestelty niin, että myös pitkienkin välimatkojen takana asuvien nuorten on mahdollista päästä Vantukseen.

Infopiste Siulassa, Vanttauskosken kaupan naapurissa, kyläläisiä palvelee kirjasto ja lääkekaappi viitenä päivänä viikossa. Kirjaston lainauspisteitä on lisäksi koululla sekä Auttissa. Lisäksi Siulasta voi ostaa muun muassa paikallisten käsityöläisten tuotteita ja kalastuslupia sekä saada matkailuneuvontaa. Aluelautakunnan ylläpitämä ja kaupungin kehittämisbudjetista rahoitettava Siula toimii kyläläisten yhteisenä kokoontumispaikkana sekä myös alueella toteutettavien kehittämissankkeiden toimistona ja kehittämisyksikkönä.

Yläkemijoella toimii kaksi päivittäistavarakauppaa (toinen Vanttauskoskella, toinen Pirttikoskella), huoltoasema/asiamesposti/ravintola, kuusi taksiryttäjää sekä lukuisia muita pienyrittäjiä.

**Kotiapukuponki** on yksi Yläkemijoen alueen hanketoiminnan tuoreimpia tuloksia. Se on paikallinen sovellus palvelusetelistä, ja järjestelmää kokeillaan vuoden 2012 aikana. Aluelautakunta myöntää kotiapukupongin avulla taloudellista tukea tilapäistä apua tarvitseville kyläläisille, joiden toimintakyky on rajoittunut esimerkiksi korkean iän, pitkäaikaissairauden tai perheen muuttuneen tilanteen vuoksi. Kotiapukuponki täydentää kaupungin palvelusetelijärjestelmää, ja sillä voi hankkia esimerkiksi siivous-, ruoanlaitto- ja pyykkipalveluja, apua kauppa-, pankki- ja apteekkiasiointiin tai puutarha-, piha-, lumitöihin, pienimuotoisiin kodin korjaustöihin tai diabeetikkojen jalkojen hoitoon. Lapsiperheet voivat hakea kotiapukuponkia esimerkiksi lapsen tai vanhemman sairastuessa. Kaupungin myöntämiä palveluseleitä ei ole tarkoitettu tällaisten, etupäässä kotona asumista tukevien palvelujen hankkimiseen.

Kotiapukupongin arvo on 50 prosenttia palvelun kokonaishinnasta. Asiakas maksaa palvelun kokonaishinnan ja kotiapukupongin erotuksen. Asiakkaalle voidaan kerralla myöntää 200 euron arvoinen kuponki. Jos asiakkaalle on myönnetty kuponki 100 euroa, joka oikeuttaa 200 euron palveluhankintaan, ja palvelu maksaakin 250 euroa, asiakkaalle jää itselleen maksettavaksi 150 euroa.

Kotiapukuponki on otettu Yläkemijoella käyttöön aluksi kokeiluluonteisesti, ja sen rahoitukseen on varattu aluelautakunnan kehittämisbudjetista alustavasti 4.000 euroa. Kupongistä on tiedotettu ahkerasti, ja mahdollisia Yläkemijoen alueella toimivia palveluryttäjiä on haravoitu suurin henkilökohtaisin kontaktein.

Kotiapukupongin avulla pyritään helpottamaan pienituloisten kyläläisten mahdollisuuksia hankkia sellaisia välttämättömiä peruspalveluja, joita kaupunki ja aluelautakunta eivät enää järjestä. Toinen kotiapukuponkijärjestelmän tavoite on luoda Yläkemijoen alueella markkinoita yksityisille palvelualan pienyrittäjisille ja sitä kautta myös uusia toimeentulomahdollisuuksia alueen asukkaille.

### 3.6 Salon aluetoimikunnat

Salon seudulla vuonna 2009 tehty kuntaliitos on kerralla tehdyistä kuntaliitoksista Suomessa edelleen suurin, yhteen liittyneiden kuntien lukumäärällä mitaten.

Alueen kymmenen kuntaa, runsaan 25.000 asukkaan Salon kaupunki ja sitä ympäröivät yhdeksän pienempää maaseutumaista kuntaa muodostivat uuden Salon kaupungin. Seitsemässä kunnassa valtuusto oli yksimielisesti kuntaliitoksen puolesta. Kolmessa kunnassa kuntaliitoksesta äänestettiin. Yksi näistä oli Salon kaupunki, jossa 43 valtuutetusta 4 oli kuntaliitosta vastaan. Selvintä vastustus oli Halikossa, jossa kuntaliitoksen puolesta äänesti 24, vastaan 11 valtuutettua.

Kuntaliitoksen myötä syntyi silloiseen Salon kaupunkiin verrattuna asukasluvultaan kaksinkertainen, mutta maapinta-alaltaan peräti 14-kertainen uusi maaseutukaupunki. Huomion arvoista on se, että yhteen liittyneistä kunnista peräti kuusi oli hyvin pieniä, alle 2.000 asukkaan kuntia, erityisenä poikkeuksena maantieteellisesti kaikkein kauimpana Salon kaupunkikeskuksesta sijaitseva Särkisalo (743 asukasta). Valtaosa uuden Salon asukkaista asuu 30 kilometrin säteellä kaupungin keskustasta. Särkisalon kauimmaisille kulmille on Salon keskustasta matkaa noin 60 kilometriä.



Lähde: Karttakeskus  
Kartan tekijä VM/Markku Mölläri

**TAULUKKO 13. Salon seudun 10 kunnan liitokseen vuonna 2009 osallistuneet kunnat.**

	asukasluku ennen kuntaliitosta	maapinta-ala ennen kuntaliitosta, km <sup>2</sup>
Halikko	9.633	358
Kiikala	1.854	240
Kisko	1.840	252
Kuusjoki	1.766	123
Muurla	1.533	80
Perniö	5.989	397
Pertteli	3.925	154
Suomusjärvi	1.299	159
Särkisalo	743	82
Salo	25.500	143
<b>Uusi Salo (2012)</b>	<b>55.283</b>	<b>1.988</b>

Ikärakenteeltaan yhteen liittyneet kunnat olivat hyvin erilaisia. Särkisalossa ja Kiskossa ikääntyneiden osuus oli silmiinpistävä suuri, kun taas Perttelissä, Halikossa ja Muurlassa alle 15-vuotiaita oli suhteessa selvästi keskimääräistä enemmän.

Kymmenen kunnan liitos ja uuden kaupungin toiminnan alkuun saattaminen on ollut erittäin mittava prosessi, sekä kaupunkiorganisaation toiminnan näkökulmasta että taloudellisesti. Ensimmäisen valtuustokauden tärkein tehtävä on ollut hahmottaa uuden kunnan kokonaisstrategia.

Kuntaliitos on ollut suuri muutos myös yksittäisten luottamushenkilöiden näkökulmasta. Tästä kertoo hyvin kaupunginhallituksen jäsenen kommentti, kun hän vertasi luottamushenkilönä toimimista uudessa Salossa ja entisessä alle 2.000 asukkaan kotikunnassa: ”Ennen riitti 2-3 tuntia luottamushenkilönä viikossa, nyt menee 2-3 päivää viikossa.”

Edustuksellisen demokratian mittava muutos näkyy kuntaliitoksen myötä siis sekä luottamushenkilöpaikkojen merkittävänä vähentymisenä että yksittäisen luottamushenkilön tehtävänsä muuttumisena. Suuremmissa kaupungeissa varsinkin johtavilta luottamushenkilöiltä edellytetään perehtymistä entistä haasteellisempiin asiakokonaisuuksiin sekä ajallisesti isompaa työpanosta.

Vaalikaudella 2013-16 edustuksellinen demokratia ohenee Salossa vielä nykyisestä, kun kaupungissa luovutaan kuntaliitoksen jälkeen käytössä olleesta laajennetusta valtuustosta. Valtuustoon valitaan syksyn 2012 vaaleissa 51 luottamushenkilöä. Laajennetussa valtuustossa valtuutettuja on ollut 75. Näillä muutoksilla on ilman muuta vaikutusta siihen, miten eri alueet, eri asukasryhmät ja yksittäiset asukkaat saavat äänensä kuuluviin perinteisen edustuksellisen luottamushenkilöorganisaation kautta. Päätöksenteon haasteita Salossa kasvattavat elinkeinoelämän rajujen muutosten heijastukset kaupungin talouteen.

### 3.6.1 Salon aluetoimikunnat

Kuntaliitoksen yhteydessä, kuntaliitossopimukseen perustuen, Saloon perustettiin viisi aluetoimikuntaa. Ne ovat toimineet runsaan kolmen vuoden ajan. Kaupunginhallituksen alaisuudessa toimivien aluetoimikuntien toimikausi kestää vuoden 2012 loppuun asti.

Aluetoimikunnat muodostettiin ja nimettiin Salon kaupungin keskustasta lähtevän viiden pääliikenneväylän mukaisesti. Näin muodostettiin

- Helsingintien aluetoimikunta, Kiskontien aluetoimikunta, Perniöntien aluetoimikunta, Turuntien aluetoimikunta ja Somerontien aluetoimikunta.

Aluetoimikuntien jäsenet valittiin asuinpaikan mukaan siten, että jäsenistä kaksi asuu alle 10 kilometrin säteellä Salon keskustasta, kolme 10-20 kilometrin säteellä ja neljä yli 20 kilometrin säteellä. Näin haluttiin korostaa kauempana kaupungin keskustasta asuvien mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa. Poikkeus tästä jaottelusta tehtiin Perniöntien ja Turuntien aluetoimikuntien kohdalla; Perniöntien suunnalla siksi, että etäisyydet ovat siellä suuremmat, ja Turuntien suunnalla vastaavasti siksi, että etäisyydet ovat siellä muita tiensuuntia pienemmät.

Tällä ennakkoluulottomalla toiminta-aluejaolla haluttiin heti uuden kaupungin toiminnan alusta alkaen päästä eroon vanhoista kuntarajoista ja muodostaa uusi yhteinen Salon kaupunki ja uudenlaista alueellista yhteistyötä.

Näitä tiesuunnittain määriteltyjä aluetoimikuntien toiminta-alueita on monesti kommentoitu keinoitekoisena, kirjoituspöydällä piirrettynä, ja siksi huonosti toimivana ratkaisuna. Yllättävää onkin, miten myönteisesti osa aluetoimikuntien edustajista on tämän ratkaisun käytännössä kokenut. Vanhojen kuntarajojen poistaminen nähdään hyvänä, uudenlaisen yhteistyön rakentamista helpottavana asiana. Lisäksi tiesuunnat noudattavat luonnollisia asiointisuuntia.

On kuitenkin myös toisenlaisia näkemyksiä ja kokemuksia. Vanhojen kuntarajojen ei nähdä hävinneen mihinkään, ja osassa kuntia on säilynyt vahva oma identiteetti. Helsingintien aluetoimikunta on tästä hyvä esimerkki. Se toimii kuuden entisen kunnan alueella, mikä on luonnollisesti vaikuttanut siihen, millainen kokonaiskuva ja luontainen uusi identiteetti tien varren asukkaille aluetoimikunnan alueesta on muodostunut.

Tiesuuntien mukainen määrittely voi olla yksi syy myös siihen, että entisten kuntakeskusten asema on jäänyt vähälle huomiolle. Aluetoimikunnissa on kannettu huolta siitä, ettei entisissä kuntakeskuksissa ole herätty vielä huomaamaan, että palvelut ovat niissäkin uhattuna ja asukkaiden tulisi aktivoitua tekemään asialle jotakin. Kysymys on alueellisen palveluverkoston kattavuuden ja palvelujen saavutettavuuden näkökulmasta varsin vakava.

Kaiken kaikkiaan Salon kohdalla muodostuu kuva hyvin selvästä tahtotilasta pyrkiä yhteen yhtenäiseen Salon kaupunkiin. Ero esimerkiksi asukasluvultaan samankokoiseen Mikkeliin on tässä suhteessa hyvin selvä. Mikkelin kaupungin, Mikkelin maalaiskunnan ja Anttolan kuntaliitos tehtiin vuonna 2001, kahdeksan vuotta ennen Salon kuntaliitosta. Tästä huolimatta Mikkeliissä puhutaan edelleen maalaiskunnasta ja Anttolasta, eikä pyrkimystä muodostetun uuden kunnan yhtenäiskulttuuriin ole havaittavissa. Tämä näkyy myös alueellisten toimielinten kohdalla (kts. Mikkelin kylien neuvottelukunta ja aluejohdotunnat, luku 3.2).

Salon aluetoimikunnissa on yhdeksän jäsentä. Uuden Salon kaupunginhallitus nimesi jäsenet toimikaudeksi 2009-2012, yhdistyneiden kuntien kunnanhallitusten esittämistä ehdokkaista. Lisäksi jokaiseen aluetoimikuntaan valittiin edustaja kaupunginhallituksesta.

Kaupunginhallituksen edustajan osallistuminen kokouksiin on vaihdellut aluetoimikunnittain selvästi (kaupunginhallituksen edustaja on ollut paikalla 33-64 prosentissa ajalla 6/2011-5/2012 pidetyistä aluetoimikuntien kokouksista). Myös kaupungin muutosjohtajilla on ollut läsnäolo- ja puheoikeus aluetoimikuntien kokouksissa. Muutosjohtajat ovat liitoskuntien entisiä kunnanjohtajia, ja heidän tehtävänä on ollut aluetoimikuntien toiminnan tukeminen ja niiden työn kehittämisen tukeminen. Kaupunginhallituksen edustajien tavoin myös muutosjohtajien osallistumisaktiivisuus on vaihdellut aluetoimikunnittain (33-67 %).

Aluetoimikunnat ovat pitäneet vuosittain 8-12 kokousta. Kokoukset on pidetty eri puolilla aluetoimikuntien aluetta, jolloin on samalla voitu tutustua alueen olosuhteisiin ja eri toimijoihin. Kokousten pöytäkirjat ovat luettavissa kaupungin verkkosivuilla. Aluetoimikunnilla ei ole ollut kaupungin lautakuntien tavoin esittelijää, vaan asiat on käsitelty kokouksissa puheenjohtajan selostuksen pohjalta. Kaupungin hallinto-osasto on järjestänyt tekniset sihteeripalvelut. Aluetoimikunnat toimivat kaupunginhallituksen alaisuudessa, osana kaupungin konsernipalveluja. Niiden toiminnasta määrätään kaupungin hallintosäännössä.

Aluetoimikuntien puheenjohtajien yhteistyöryhmällä on ollut toiminnassa tärkeä rooli. Ryhmä on kokoontunut vuosittain parikymmentä kertaa, ja sen tehtävänä on ollut ideoida



ja kehittää aluetoimikuntien välistä yhteistyötä. Yhteistyöryhmän perustamisesta päätti kaupunginhallitus heti toiminnan käynnistyessä, tammikuussa 2009. Aluetoimikuntien puheenjohtajien rooli ja työ määrä on siten ollut merkittävä, sekä alueiden välisen yhteistyön linkkinä, asioiden valmistelijana että aluetoimikuntien esittelijänä.

#### Salon aluetoimikunnat ovat tehneet aloitteita muun muassa

- liikenneturvallisuuden parantamisesta,
- kevyen liikenteen väylien pientareiden hoidosta,
- luontopolun niittämisestä,
- hiihtoreiteistä,
- kuntosalin siirtämisestä,
- leader-hankeiden väliaikaisrahoituksesta,
- uimarannoista,
- leikkipuistoista,
- joogaryhmän perustamisesta,
- Salon nimikkolinnun valitsemisesta,
- valvontakameroiden hankkimisesta,
- katuvalaistuksen parantamisesta,
- Salon kaupungin tiedottamisen toteuttamisesta,
- tielanojen vuokraamisesta tiehoitokunnille,
- tieasioista,
- kotivastajan viran perustamisesta lapsiperheitä varten.

Salon aluetoimikuntien toimintaa tarkasteltaessa huomio kiinnittyy väistämättä siihen, kuinka määrämuotoista ja kaupungin hallintotavan mukaista niiden työskentely on. Vaikka kysymys on toimikunnista, joilla ei kaupungin lautakunnista poiketen ole minkäänlaista päätös- tai budjettivaltaa, niiden toimintaan on sovellettu kaupungin hallintosääntöä ja niiden kokouksiin on valmisteltu kaupungin muiden luottamushenkilöelinten kaltaiset esityslistat ja viralliset pöytäkirjat, esityksineen ja päätöksineen. Valtaosa pöytäkirjoista on kirjaustavaltaan lisäksi varsin niukkoja kertomaan tarkemmin kokouksissa käsitellyistä asioista tai käydystä keskustelusta.

Aluetoimikuntien tehtävänä on ollut, kuntaliitoksen yhteydessä hyväksytyyn hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen mukaisesti valmistella omaa aluetta koskevia esityksiä ja aloitteita, joilla edistetään viherkaupungin rakentumista sekä toimia asukkaiden, yhdistysten ja muiden paikallisten toimijoiden yhdyslinkkinä kaupungin hallintoon.

#### Salon aluetoimikuntien tehtävät

- valmistella omaa aluetta koskevia esityksiä ja aloitteita, joilla edistetään viherkaupungin rakentumista sekä
- toimia asukkaiden, yhdistysten ja muiden paikallisten toimijoiden yhdyslinkkinä kaupungin hallintoon.

Tämän tarkemmin aluetoimikuntien tehtäviä ei ole määritelty. Aluetoimikunnat ovat tehneet tämän tehtävämäärittelynsä mukaisesti kaupungille lukuisia aloitteita, esityksiä ja lausuntoja. Aluetoimikunnat ovat käsitelleet myös Salon vesihuoltoa, rakennusjärjestystä, yleiskaavaa, palveluverkkoa ja joukkoliikenteen palvelutasoa koskevia kaupungin suunnitelmia. Aluetoimikunnissa on määritelty oman alueen vahvuuksia, palvelutarpeita sekä alueen profilia ja roolia kaupungin strategisen yleiskaavatyön pohjaksi, ja otettu kantaa muun muassa alueella sijaitsevien kaupungin kiinteistöjen myyntiin ja palvelujen lakkauttamiseen.

Lisäksi aluetoimikunnat ovat järjestäneet alueellaan ja yhteisesti koko kaupungin laajuisia keskustelutilaisuuksia ja -seminaareja, ja niiden jäsenet ovat omissa taustayhteisöissään kertoneet aluetoimikuntien työstä. Aluetoimikuntien edustajat ovat osallistuneet aktiivisesti valtakunnallisiin seminaareihin ja tilaisuuksiin, joissa on käsitelty lähidemokratiaa ja alueellista vaikuttamista.

### 3.6.2 Aluetoimikuntien tulevaisuus

Salon aluetoimikuntien jäsenet nimettiin tammikuussa 2009, eli ne ovat toimineet vasta vajaan yhden valtuustokauden ajan. Niiden toimikausi on päättymässä vuoden 2012 lopussa, ja kaupunki on suunnittelemassa nykymuotoisen aluetoimikuntatoiminnan lakkauttamista.

Suurimpia haasteita aluetoimikuntien toiminnassa ja painavimpia perusteluja aluetoimikuntien lakkauttamiselle kaupungin taholta ovat

1. aluetoimikuntien tehtävien ja roolien epäselvyys suhteessa kaupungin viranhaltija- ja luottamushenkilöorganisaatioon,
2. aluetoimikuntien kokousmenettelyjen byrokraattisuuden aiheuttama toiminnan virallistuminen, työmäärä ja kustannukset,
3. aluetoimikuntien sekä alueiden asukkaiden ja järjestöjen heikko kytkös, etenkin aluetoimikuntien julkikuvassa.

Aluetoimikuntien jäsenet ovat kuvanneet alkuvaiheiden toimintaa sarkastisesti kuin lapsen heittämisenä veteen: kyllä lapsi itse uimaan oppii, kun laitetaan yrittämään. Alkuvaiheessa kukaan ei tuntunut tietävän, miksi aluetoimikunnat on perustettu ja mitä niiden ja jäsenten tulisi tehdä. Puhuttiin kuntaliitoksen synnyttämästä demokratiavajeesta, joka aluetoimikuntien tuli täyttää, mutta tarkempaa sisältöä, miten tämä tulisi tehdä, ei muotoiltu.

Odotukset ja käsitykset siitä, kenelle tämä roolien ja tehtävien määrittely olisi kuulunut, vaikuttavat menneen alusta alkaen ristiin. Vastuun pallo ei ole ollut varsinaisesti kenelläkään. Aluetoimikunnat ja asukkaat ovat odottaneet, että kaupunki ottaisi ohjat käsiinsä. Tämä todetaan selvästi aluetoimikuntien toimintakertomuksessa vuosilta 2009-2010: *”Aluetoimikuntien roolin määrittelyn vastuutahoksi ja toteuttajaksi on nimetty kaupunginhallitus.”* Kaupunginhallitus tai kaupungin viranhaltijat eivät ole kuitenkaan ottaneet tässä aktiivista otetta, eikä kaupungin johto ole myöskään määrännyt tehtävää selvästi aluetoimikuntien ja asukkaiden vastuulle.

Tämä aluetoimikuntien roolin ja tehtävien epäselvyys ja määrittelemättömyys välittyy vahvasti edelleen niin Salon kaupungin kuin aluetoimikuntien edustajienkin kommentoissa.

Varsinkin kaupungin johto peräänkuuluttaa voimakkaasti aluetoimikuntien tehtävien ja roolin määrittelyn välttämättömyyttä. Kun tätä ei ole osattu tai haluttu tehdä, näyttäytyy aluetoimikuntatyö kaupungin näkökulmasta tuloksiin ja vaikuttavuuteen nähden turhan raskaana, viranhaltijatyötä liikaa sitovana ja ylimääräisiä kustannuksia aiheuttavana toimintana. Suurissa taloudellisissa vaikeuksissa oleva kaupunki näkee aluetoimikuntatyön lakkauttamisen yhtenä konkreettisena säästökohteena. Tämä näkökulma korostuu erityisesti nyt, kun kuntaliitoksen yhteydessä vuonna 2009 saatu yhdistymisavustus ja siitä kuntalaisten osallistumista lisäävään eli muun muassa aluetoimikuntien toimintaan osoitettu 200.000 euron määräraha on käytetty.

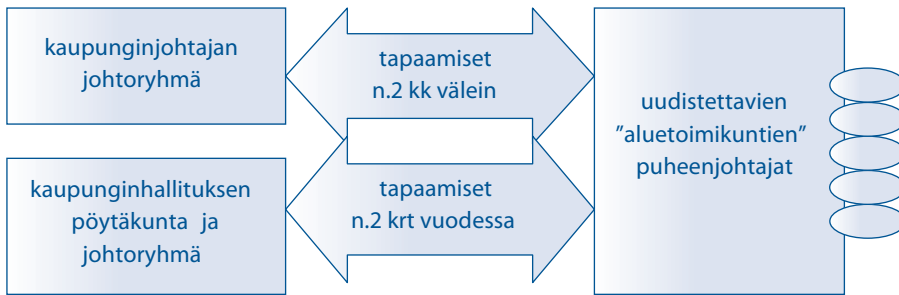
Kaupungin viranhaltija- ja luottamusjohdon puheenvuoroissa korostetaan kyllä voimakkaasti sitä, että kaupungin tulee kuulla kuntalaisia nykyistä paremmin. Tähän ei kaupungin viranhaltijajohdon mukaan kuitenkaan tarvita aluetoimikuntia, vaan kuntalaisten kuuleminen voi tapahtua muilla tavoin, esimerkiksi kyläyhdistysten kautta, alueilla järjestettävissä tilaisuuksissa tai edellyttämällä kaupungin viranhaltijoilta tiedottamista nykyistä varhaisemmassa asioiden valmistelun vaiheessa. Aluetoimikunnille alun perin määritelty tehtävä laatia aloitteita nähdään tässä vääränlaisena toimintatapana; yksittäisen kuntalaisen on helpompaa ja nopeampaa tehdä aloite ottamalla suoraan itse yhteyttä kaupunkiin. Aluetoimikuntien kaupungille kustannuksia aiheuttavan byrokraattisen toimintatavan, esityslistojen ja pöytäkirjojen laatimisen asemesta toivotaan enemmän ja parempaa avointa vuoropuhelua kaupungin ja asukkaiden välillä.

Tästä – avoimen vuoropuhelun lisäämisestä ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämistä jo asioiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa – aluetoimikuntien ja kaupungin edustajat ovat täsmälleen yhtä mieltä. Asukkaita on kuultava ja kuunneltava aidosti ja heidät on otettava mukaan palvelujen kehittämiseen. Osa luottamushenkilöistä korostaa lisäksi, että näin voitaisiin saada laajemmin ja monipuolisemmin esille asukkaiden toiveita ja näkemyksiä. Näin voitaisiin myös parantaa luottamushenkilöille päätettäväksi tuotavien asioiden valmistelun laatua. Esimerkiksi kaavoitusasioissa asukkaiden äänen toivottaisiin kuuluvan nykyistä huomattavasti paremmin.

Vaikka tästä tärkeästä tavoitteesta ollaankin yhtä mieltä, aluetoimikuntien toiminnan jatkamisesta ollaan eri mieltä. Kaupungin virka- ja luottamushenkilöjohdossa enemmistö katsoo, että nykymuotoiset aluetoimikunnat tulisi lakkauttaa vuoden 2012 lopussa. On toisaalta myös aluetoimikuntatyötä tuntevia luottamushenkilöitä, jotka vaativat aluetoimikuntien säilyttämistä, koska ne toimivat erinomaisen vilkkaan ja rakentavan keskustelun foorumina, jossa kyetään käsittelemään yhdessä vaikeitakin kysymyksiä. Aluetoimikuntien nähdään parantavan kuntalaisten välistä toiminnallista tasa-arvoa.

Enemmistö aluetoimikuntien edustajista haluaa jatkaa ja kehittää nykyistä aluetoimikuntamallia. Neljä aluetoimikuntaa on jättänyt aluetoimikuntamallin jatkamisesta ja edelleen kehittämistä aloitteen kaupunginhallitukselle toukokuun alussa 2012. Aloitteessa korostetaan sitä, että onnistuminen on kiinni kaikkien osapuolten aidosta sitoutumisesta ja tahdosta. Viides aluetoimikunta on ollut kriittinen aluetoimikuntien jatkoa kohtaan, kyseenalaistaen muun muassa ylhäältä ohjatun toimintamallin, päätösvallan puuttumisen, tiedottamisen haasteellisuuden ja asukkaiden yhteydenottojen vähäisen määrän.

**KUVIO 4. Salon kaupungin johdon hahmottelema ajatus kaupungin johdon ja uudistettavien aluetoimikuntien yhteydenpidosta.**



Tarkkoja suunnitelmia uudesta toimintamallista ei ole Salossa vielä toukokuussa 2012. Kaupungin taholta on esitetty ajatuksia, että aluetoimikunnat voitaisiin korvata epämuodollisemmalla, vähemmän kokousbyrokraatiaa edellyttävällä toimintatavalla, joka antaisi enemmän tilaa asukkaiden, järjestöjen ja kolmannen sektorin vapaamuotoiselle toiminnalle. Merkittävä ehdotus kaupungilta on, että kaupunginjohtajan johtoryhmä tapaisi jatkossa säännöllisesti näiden uudistettavien aluetoimikuntien puheenjohtajia. Kaupunginhallituksen kanssa järjestettäisiin tapaaminen pari kertaa vuodessa. Tämänkaltaisia säännöllisiä tapaamisia ei nykyisten aluetoimikuntien ja kaupungin johdon välillä ole tähän mennessä ollut.

Tässä kaupungin kaavailemassa mallissa jää vielä avoimeksi edellä todettuun viitaten kaikkein tärkein, eli se, miten asukkaiden oikeus osallistua ja vaikuttaa jo asioiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa käytännössä toteutetaan. Kaupungin johdon tapaaminen parin kuukauden välein ja kokoontuminen kaupunginhallituksen johdon kanssa kahdesti vuodessa ei siihen riitä. Jos kaupungin organisaatio haluaa aidosti kuunnella asukkaita ja ottaa heidät mukaan suunnittelemaan ja valmistelemaan asioita, rinnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kanssa, edellyttää tämä mittavaa toimintatapojen uudistamista kaupungin omissa hallintokunnissa. Kysymys ei tässä ole niinkään aluetoimikuntien toiminnasta tai asukkaiden valmiuksista, vaan kaupungin organisaation omista, usein varsin jäykistä toimintatavoista.

Myönteisiä kokemuksia on saatu jo tähän mennessä aluetoimikuntien ja kaupunkisuunnittelun vuorovaikutuksesta. Näitä käytäntöjä toivottaisiin sovellettavan ja edelleen kehitettävän myös muilla sektoreilla.

Kolmas merkittävä haaste aluetoimikuntien toiminnassa on aluetoimikunnan ja alueen asukkaiden ja järjestöjen heikko kytkös. Aluetoimikunnat ovat toki jalkautuneet pitämään kokouksia eri puolille aluettaan, tiedottaneet, järjestäneet tilaisuuksia ja tehneet käytännössä tiivistä yhteistyötä alueensa yhdistysten kanssa. Monet aluetoimikuntien jäsenet on valittu ja myös toimivat aktiivisesti eri järjestöissä omalla alueellaan. Tämä ruohonjuuritason asukas- ja järjestötoiminta ei tule kuitenkaan näkyvästi esiin aluetoimikuntien julkikuvassa, eli siinä kuvassa, jonka aluetoimikuntien työtä kauempaa seuraavat asukkaat ja kaupungin edustajat niiden toiminnasta saavat. Kokouspöytäkirjojen ja toimintakerto-

musten kautta hahmottuu kuva aluetoimikunnista, joiden kieli on enemmän hallintokieltä kuin asukkaiden arkikieltä, ja toimintatavat enemmän julkisen sektorin kuin kansalais-toimijoiden toimintatapoja.

Kritiikki aluetoimikuntien roolin täsmentymättömyyttä ja toiminnan byrokraattisuutta kohtaan ja tämä ulospäin heikolta näyttäytyvä kytkös alueen asukkaisiin ja ruohonjuurita-son järjestötoimintaan antaa aihetta kysyä, tulisiko aluetoimikuntien työtä tietoisesti muo-kata selvästi lähemmäs asukkaita ja vapaamuotoista järjestötoimintaa.

Lisäpontta kysymykselle antaa se palaute, jonka mukaan alueiden asukkaat eivät ole olleet aktiivisia ottamaan yhteyttä aluetoimikuntiin. Alueen asukkaat eivät ole tärkeiden asioidensa kanssa tulleet nykimään aluetoimikunnan jäseniä hihasta kaupan käytävällä, kuten toiminnan alkuvaiheessa uskottiin ja toivottiin. Kysymys voi olla paitsi edellä maini-tusta, eli siitä, ettei aluetoimikuntien toiminta ole tarpeeksi hyvin kiinnittynyttä alueen ja sen asukkaiden arkeen, mutta myös siitä, etteivät aluetoimikuntien tiesuunnittain määri-tellyt toiminta-alueet vielä muodosta sellaisia luonnollisia arjen toimintaympäristöjä, joissa tällainen yhteisöllinen vuorovaikutus ihmisten kesken olisi luontevaa.

Salon aluetoimikuntien roolin hahmottamisen vaikeus heijastaa yleisemminkin alueel-listen toimielinten kahtalaista roolia ja näiden ristivetoa. Salon aluetoimikuntien toisena alun perin määriteltynä tehtävänä on ”toimia asukkaiden, yhdistysten ja muiden paikal-listen toimijoiden yhdyslinkkinä kaupungin hallintoon”. Aluetoimikunnan ja sen jäsenten tulee siis osata operoida samanaikaisesti sekä kaupungin monimutkaisen hallinto- ja pää-töksenteko-organisaation kanssa että alueen asukkaiden ja ruohonjuuritaso organisaati-oiden kanssa. Kieli ja toimintakulttuuri ovat näissä kovin erilaisia. Salon aluetoimikuntien kohdalla aluetoimikunnille on muodostunut – ainakin ulkoa päin tarkasteltuna – vahva ”kunnallishallinnollinen” toimintakulttuuri. Tästä huolimatta niiden rooli osana kaupungin organisaatiota jää epäselväksi. Kysymys kuuluu, parantuisiko aluetoimikuntien toiminnan vaikuttavuus jopa kaupunginkin näkökulmasta, jos niiden toimintatapoja muokattaisiin selvästi kuntalaisten ja vapaan kansalaistoiminnan suuntaan, vahvistamalla alueen toimi-joiden yhteistä proaktiivista ja rohkean itsenäistä kehittämisroolia.

Aluetoimikuntien edustajien selvä viesti on ollut, ettei aluetoimikunnille haluta jat-kossakaan päätösvaltaa. Kaupunginvaltuusto, -hallitus ja lautakunnat nähdään kunnalli-sen päätöksenteon foorumina. Aluetoimikunnat haluavat toimia asukkaiden ja kaupun-gin yhteistyöelimenä, joka välittää alueen asukkaiden näkemyksiä asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon sekä osallistuu kaupungin talousarvion ja strategian laadintaan. Jotta näissä tehtävissä jatkossa onnistuttaisiin, tarvitaan

1. kaupungin ja aluetoimikuntien välillä käytävään avoimeen ja tavoitteelliseen keskus-teluun perustuvat päätökset aluetoimikuntatyön muodosta, tavoitteista, tehtävistä ja roolituksesta,
2. kaupungin viranhaltija- ja luottamushenkilöorganisaatioissa tahtotila, suunnitelma ja konkreettiset toimenpiteet, miten asukkaiden ja aluetoimikuntien osallistuminen jo asioiden valmisteluvaiheessa eri hallintokuntien kohdalla käytännössä järjestetään sekä

3. aluetoimikunnissa suunnitelma ja uudet toimintatavat, joiden avulla alueen asukkaiden toiveet ja tarpeet välittyvät nykyistä paremmin aluetoimikunnalle niin, että aluetoimikunnan työn sisältö määrittyy alueen ja sen asukkaiden lähtökohdista, ei kaupungin määrittelemän agendan mukaisesti.

Myös Salossa kaupungin tulevaisuus ja menestys riippuu hyvin olennaisesti kaupungin eri alueiden paikallisyhteisöjen elinvoimasta ja asukkaiden sitoutumisesta oman alueensa kehittämiseen sekä siitä, että alueilla vahvistuu yhteisöllinen yhdessä tekemisen ja vastuun kantamisen ilmapiiri. Kaupunki ei pysty näihin yksin omalla toiminnallaan, vaan kaupungilla on velvollisuus huolehtia, että asukkailla on sekä mahdollisuus että kannustimet toimia ja vaikuttaa oman lähiympäristönsä ja kuntansa asioihin.

### 3.6.3 Salon aluetoimikuntien vahvuuksia ja heikkouksia

Vahvuudet	Heikkoudet / kehitettävää
Aluetoimikuntien jäsenet ovat innostuneita ja sitoutuneita alueeseensa ja aluetoimikunnan työhön.	Aluetoimikunnille hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksessa määritellyt tehtävät (esitysten ja aloitteiden tekeminen, yhdyslinkkinä toimiminen) koetaan käytännössä epäselviksi.
Aluetoimikunnissa on paljon koulutettuja ihmisiä, osaamista ja näkemystä. Tämän hyödyntäminen on merkittävä lisäresurssi myös kaupungille.	Esitysten ja aloitteiden koetaan häviävän kaupungin hallinto- ja valmistelukoneistoon. Ei tiedetä, miten esitykset ja aloitteet ovat vaikuttaneet.
Aluetoimikunnissa on paljon nuoria, työikäisiä jäseniä.	Myös aluetoimikuntien rooli on jäänyt epäselväksi, etenkin kaupungin taholla, mutta myös asukkaiden keskuudessa.
Aluetoimikunnat vahvistavat kaupungin eri alueiden ja niiden asukkaiden keskinäistä tasa-arvoa.	Asukkaat ottavat huonosti yhteyttä aluetoimikuntiin ja niiden jäseniin.
Uuden Salon kaupungin organisaatio alkaa vuoden 2009 kuntaliitoksen jälkeen olla toimintakunnossa: voidaan keskittää huomiota aluetoimikuntien aseman, roolin ja tehtävien täsmentämiseen.	Aluetoimikuntien käytännön kytkös alueen ruohonjuuritason toimijoihin on ohut ja muodollinen tai aluetoimikuntien alueen toimijat yhdistävää ja aktivoivaa merkitystä ei ole tuotu riittävästi esille.
Aluetoimikunnissa uskotaan vahvasti, että niiden tärkein rooli on välittää asukkaiden näkemyksiä kaupungin suunnitteluun, valmisteluun ja päätöksentekoon.	Aluetoimikunnilla ei ole ollut omaa tiedotusstrategiaa. Näkyvyys lisäisi tunnettuutta.
Kaupungin ja aluetoimikuntien edustajien näkemykset toiminnan tärkeimmistä tavoitteista ovat yhteneväiset.	Aluetoimikunnilta toivotaan lisää avoimuutta, esimerkiksi alueen asukkaille mahdollisuutta halutessaan vapaasti ilmoittautua mukaan aluetoimikunnan työhön.
Tiesuunnittain määritellyt aluetoimikuntien toiminta-alueet ovat paikoin luoneet uutta ja häivyttäneet vanhoja kuntarajoja. Tosin on myös päinvastaisia kokemuksia.	Aluetoimikuntien kokouskäytännöt ovat raskaat ja aiheuttavat kaupungille kustannuksia.
Aluetoimikunnat ovat nostaneet esille monia asukkaiden mielestä tärkeitä asioita. Kaupungin näkökulmasta pienet asiat voivat olla asukkaille erittäin tärkeitä.	Aluetoimikuntien proaktiivista itsenäistä bottom-up-kehittäjäroolia tulisi kehittää.
Aluetoimikunnat ovat järjestäneet hyviä keskustelutilaisuuksia ja -seminaareja.	Aluetoimikuntia on hyödynnetty kaupungin hallinnossa ja päätöksenteossa varsin vähän.
Aluetoimikunnat ovat mahdollistaneet vapaamuotoisen keskustelun alueiden palveluista ja kehittämisestä. Tämäkin on tulos; määrällisesti mitattavien tulosten tai virallisen päätösvallan ohella tarvitaan vapaamuotoista kansalaiskeskustelua. Se on myös kaupungin etu.	Aluetoimikuntien joustava ja innovatiivinen toimintakulttuuri istuu huonosti kaupungin hallintosääntöön.
Aluetoimikunnat ovat tehneet yhteistyötä Salon kansalaisopiston kanssa ja järjestäneet kaikille avoimia luentoja ja keskustelutilaisuuksia.	Kehittämätön keskustelukulttuuri aluetoimikuntien ja kaupungin kesken: tärkeimmästä tavoitteesta parantaa asukkaiden kuulemistaan yhtä mieltä, mutta tavoitteellista keskustelua ei käydä siitä, mikä on tässä aluetoimikuntien rooli ja tehtävät.
Aluetoimikuntien kautta koulintuu kymmeniä ihmisiä kunnalliseen toimintaan.	Ilman budjettivaltaa tai muuta päätösvaltaa aluetoimikuntien toiminta jää keskustelun tasolle. Toiminnan vaikuttavuus on tällöin täysin kiinni siitä, miten vuorovaikutteista, kuuntelevaa ja erilaisia näkemyksiä kunnioittavaa keskustelua on.
Kuntalaisille tulee tarjota useita erilaisia kanavia osallistua ja vaikuttaa: aluetoimikunnat ovat tässä yksi tärkeä lisä.	Kaupungin tiukka taloudellinen tilanne asettaa reunaehdot sille, kuinka paljon kaupunki voi osoittaa henkilöresurssia asukas- ja aluetoimintaan.
	Entisten kuntakeskusten asema on jäänyt toiminnassa vähälle huomiolle. Kysymys on tässä myös alueellisen palveluverkoston kattavuudesta ja palvelujen saavutettavuudesta.

### 3.7 Sonkajärven kyläparlamentti ja Sukevan aluelautakunta

Sonkajärvi on Pohjois-Savossa, Kainuun rajalla sijaitseva vajaan 5.000 asukkaan harvaan asuttu kunta.

Kuntalaisista hiukan yli puolet asuu kuntakeskuksessa. Kunnan toisessa taajamassa Sukevalla asuu kuntalaisista runsas viidesosa, noin 1.000 asukasta. Sukevalaisista runsas puolet asuu kylänraittimaisessa keskustassa, ja loput taajamaa ympäröivällä laajalla maaseutualueella. Pinta-alaltaan Sukeva muodostaa noin kolmasosan Sonkajärven kunnan alueesta.

Sukeva sijaitsee Sonkajärven kunnan pohjoisosassa, valtatie viiden tuntumassa ja rautatien varrella, ja on siten liikenteellisesti erinomaisessa paikassa kuntakeskukseen verrattuna. Junayhteydellä on vuosikymmenien aikana ollut suuri merkitys myös luontaisten asiointi- ja työsäkäyntisuuntien muodostumisessa. Sukevalaiset asioivat Sonkajärven kuntakeskustaa luontevammin joko Iisalmen tai Kajaanin suunnalla. Peruspalvelut Sukevan keskustassa ovat kohtalaisen hyvät.

Sukevan alueen merkityksestä Sonkajärven kunnassa kertoo myös käytäntö kunnan luottamushenkilöpaikkojen jakamisessa. Kun kunnanvaltuuston puheenjohtaja on Sonkajärveltä, kunnanhallituksen puheenjohtaja pyritään valitsemaan Sukevalta, tai päinvastoin. Kunnanvaltuustossa on kaudella 2008-2012 hiukan asukaslukua vastaavaa vähemmän sukevalaisvaltuutettuja (sukevalaisia on valtuutetuista 18,5%, kuntalaisista 22%).

#### 3.7.1 Sukevan aluelautakunta

Sukevan aluelautakunta on perustettu vuonna 1989, osana vapaakuntakokeilua. Sonkajärven kunta halusi näin konkreettisesti tukea lähidemokratiaa ja sukevalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itse siihen, miten Sukevan aluetta kehitetään ja palvelut järjestetään.

Sukevan aluelautakunta on toiminut runsaat 23 vuotta, ja on siten yksi pisimpään Suomessa toimineista alueellisista toimielimistä. Pitkästä historiastaan ja aktiivisuudestaan huolimatta Sukevan aluelautakunnan toiminnasta tiedetään Sonkajärven ulkopuolella varsin vähän.

Sukevan aluelautakunta on yksi Sonkajärven kunnan lautakunnista ja osa kunnan organisaatiota.



Lähde: Karttakeskus  
Kartan tekijä VM/Markku Mölläri

### Tietoja Sonkajärvestä ja Sukevasta

<b>Asukkaita</b>	4.650, joista noin 2.500 kuntakeskuksessa ja 1.000 Sukevan taajamassa
<b>Asukastiheys Sukeva</b>	3,2 asukasta/km <sup>2</sup> Toinen Sonkajärven kunnan taajamista Sijaitsee Iisalmi-Kajaani -rautatien varressa, 5-tien varrella Tunnetaan Sukevan vankilasta
<b>Etäisyydet Sukevalta</b>	Kuntakeskus 25 km Kajaani noin 50 km Kuopio 120 km Iisalmi 40 km
<b>Palvelut Sukevalla</b>	Alakoulu (56 oppilasta, 2012) Päiväkoti (10-20 lasta) Kauppa, pankki, apteekki, huoltoasema, rautatieasema Kyläkeskuksessa (entinen oppikoulu) mm. kuntosali, liikuntasali, kansalaisopiston toimintaa, järjestöjen kokoontumistila, matonpesupaikka Sukevan yhteispalvelussa kunnan aluetoimisto, kirjasto, asiamiesposti, Kela, nettipiste, harrastetilojen varaukset, kalastusluvut, VR:n lipunmyynti, neuvontaa

### Sukevan aluelautakunnan tehtävänä on

1. turvata yhteistyössä kunnan muiden lautakuntien kanssa kunnalliset lähipalvelut Sukevan alueen asukkaille sekä
2. vahvistaa Sukevan alueen yhteisöllisyyttä.

### Tämän lisäksi kunnan hallintosäännössä määritellyjä aluelautakunnan tehtäviä ovat

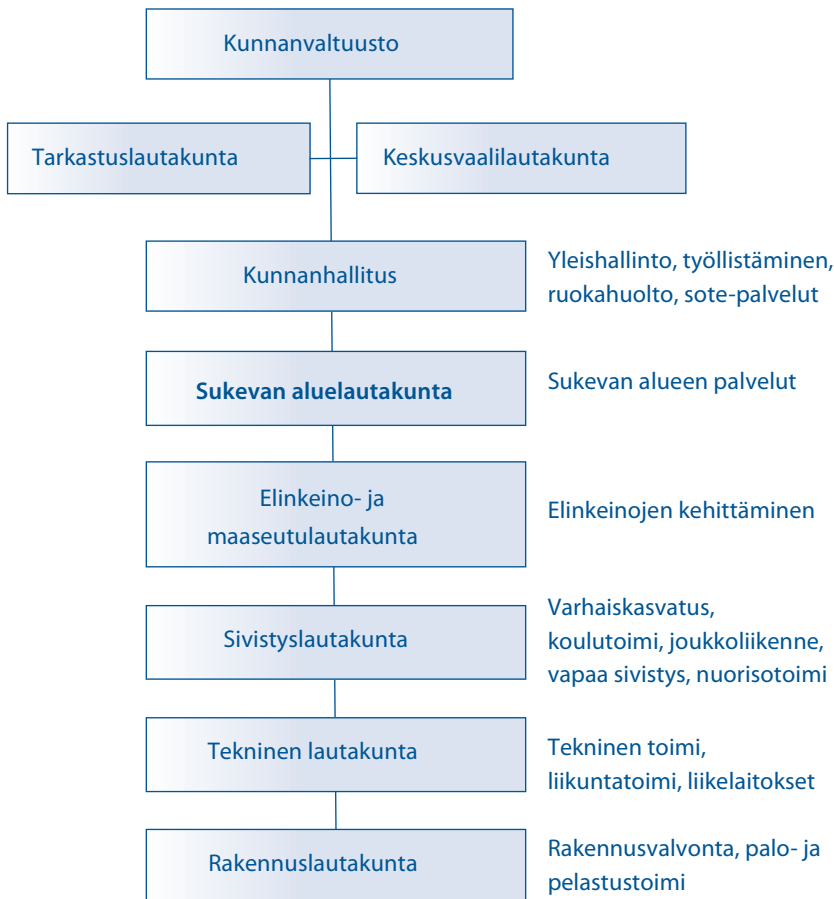
3. päättää alueen harrastetilojen (pääasiassa latujen ja luistinradan) ylläpidosta, osoitettujen määrärahojen puitteissa,
4. esittää kunnan kiinteistöjen kunnostamisen toteuttamisjärjestys tekniselle lautakunnalle sekä
5. tehdä toiminta-alueittansa koskevista päätösvaltansa ulkopuolella olevista asioista esityksiä, aloitteita ja ratkaisuehdotuksia muille kunnan viranomaisille.

Aluelautakunnassa on seitsemän jäsentä. Jäsenistä yksi on Sukevan vankilan nimeämä edustaja. Kunnanvaltuusto vahvistaa jäsenet vaalikausittain eli neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Jäseniä ei valita poliittisin perustein, vaan aktiivisten ja yhteisistä asioista kiinnostuneiden sukevalaisten joukosta. Tässä suhteessa aluelautakunnan kokoonpano poikkeaa muista kunnan lautakunnista, joihin jäsenet valitaan puolueittain kuntavaalien tuloksen perusteella.



**KUVIO 5. Sukevan aluelautakunta osana Sonkajärven kunnan hallinto-organisaatiota.**



Aluelautakunnalla on kaksi esittelijää, aluesihtööri ja kunnaninsinööri. Aluesihtööri toimii myös Sukevan aluetoimistossa käytännön työntekijänä, vastaten paitsi aluelautakunnan asioiden valmistelusta ja esittelystä, myös kaikesta käytännön toiminnan koordinoinnista aluetoimistolla sekä Sukevalla järjestettävien tapahtumien järjestelyistä yhdessä paikallisten järjestöjen kanssa. Aluesihtöörin merkitys koko toiminnassa ja yhteishengen luojana on suuri, ja tehtävässä on osattava toimia ”*sekä veturina että vaununna*”, kuten aluesihtööri itse oman roolinsa osuvasti muotoilee.

Aluelautakunnan budjetti on 89.000 euroa (2012). Tästä aluehallinnon osuus on 54.000 euroa, käsittäen muun muassa aluesihtöörin palkkausmenot, aluelautakunnan jäsenten kokouspalkkiot, laitteiden vuokrat sekä puhelin- ja toimistopalvelut. Budjetista 15.000 euroa osoitetaan Sukevan alueen kehittämiseen, lähinnä hiihtolatujen ja luistinradan ylläpitämiseen. Nämä tehtävät hoidetaan aluelautakunnan kilpailuttamina ostopalveluina. Aluelautakunnan budjettiin sisältyy myös postipalveluista aiheutuvat kustannukset.

**Aluelautakunnalla on päätös- ja toimivalta näiden menojen ja toiminnan osalta.**

Sukevan aluelautakunta ei päättä alueen järjestöille myönnettävistä avustuksista. Niiden jakamisesta päättää joko kunnanhallitus tai asianomainen lautakunta. Sonkajärven kunta avustaa liikunta- ja urheiluseuroja 23.000 eurolla, kylätoimintaa 11.000 eurolla sekä nuoris- ja kulttuurijärjestöjä 14.000 eurolla vuodessa.

Aluelautakunta pitää kokouksia harvoin, vain noin kolme kertaa vuodessa. Kokouksia huomattavasti tärkeämpänä Sukevalla korostuu normaali arkinen toiminta. Sukeva ja Sukevan aluelautakunta ovatkin mielenkiintoinen esimerkki juuri siksi, ettei aluelautakunnan toiminta ole vain normaaleja kokouksia ja kokouksissa käsiteltäviä asioita.

Sukevalla tärkeintä on se käytännön toiminta, osallisuus, yhteisöllisyys ja vireyys, joita aluelautakunta ja sen ylläpitämä aluetoimisto ja samoissa tiloissa toimiva yhteispalvelupiste ovat Sukevalla vahvistaneet. Tämä tarkoittaa jatkuvaa ja luontevaa vuorovaikutusta kylän asukkaiden, Sukevan aluelautakunnan ja kunnan välillä, kyläläisille tärkeissä palveluissa ja asioissa.

Pienet asiat ratkaistaan ilman kokouksia, normaalina osana arkista toimintaa. Näin voidaan toimia paikallisella tasolla, missä ihmiset tuntevat toisensa ja toimijoiden kesken on pitkän aikavälin kuluessa rakentunut vahva luottamus.

### 3.7.1.1 Sukevan yhteispalvelupiste

Sukevan kylänraitin varrella, koulua ja päiväkotia vastapäätä sijaitseva Sukevan yhteispalvelupiste on aluelautakunnan toiminnan konkreettinen kotipesä.

Entisissä kaupan ja ravintolan tiloissa toimivassa yhteispalvelupisteessä toimii Sukevan kirjasto ja asiamiesposti. Lisäksi tarjolla on Kelan palveluja sekä valtion palvelujen lomakkeita ja neuvontaa. Tämän lisäksi palvelupisteestä voi ostaa VR:n junalippuja, kalastuslupia ja hoitaa harrastetilojen vuorojen varaukset. Lisäksi palvelupisteessä on kolme yleisöpäättettä, jotka ovat varsinkin kesäisin Sukevan kesäasukkaiden ahkerassa käytössä.

Palvelupiste on avoinna arkipäivisin, viitenä päivänä viikossa (ma, ke, pe kello 9-16, ti ja to 9-19, kesäaikana lyhyemmät aukioloajat), ja se toimii samalla kunnan aluetoimistona. Aluesihteerin lisäksi palvelupisteessä työskentelee Sonkajärven kunnan kirjastovirkailija, jonka palkka maksetaan sivistystoimen budjetista, ei aluelautakunnan määrärahoista.

Yhteispalvelupiste on kyläläisten ahkerassa käytössä. Se on eräänlainen kyläläisten olohuone, sosiaalisen kohtaamisen paikka. Palvelupisteessä oli vuonna 2011 keskimäärin 81 kävijää/työpäivä. Asukaslukuun suhteutettuna kävijämäärät ovat erittäin korkeat (8% sukevalaisista käy palvelupisteessä joka arkipäivä).

**Sukevan yhteispalvelupiste on mielenkiintoinen yhdistelmä kunnan aluehallintoa, paikallisten asukkaiden aktiivisuutta sekä julkisia ja kaupallisia palveluja.** Ei esimerkiksi ole tavallista, että kunnan hallinto-organisaatioon kuuluva lautakunta ylläpitää asiamiespostia. Eri puolilta Suomea löytyy vastaaventyypisiä monipalvelupisteitä, joihin on koottu saman katon alle julkisia ja yksityisiä palveluja sekä kolmannen sektorin toimintaa, mutta alueellisen kunnallisen lautakunnan ylläpitämänä Sukevan yhteispalvelupiste lienee maassa ainutlaatuinen. Asiamiespostin toiminnasta kertyvä pieni vuotuinen ylijäämä käytetään aluelautakunnan budjetin kattamiseen.

## KUVIO 6. Sukevan aluelautakunnan ja yhteispalvelupisteen kehitysvaiheita vuodesta 1989.

1989	1994	1995	1996 →
Sukevan aluelautakunta perustetaan Aluesihteerin aloittaa työnsä Sukevan liikekeskuksen tiloissa	Aluesihteerin toimisto siirtyy Sukevan kirjaston yhteyteen Kirjasto voidaan pitää auki koko-päiväisesti	Sukevalla aloittaa kirjastovirkailija viitenä päivänä viikossa	Yhteispalvelupisteen palvelut laajenevat kirjaston ja aluetoimiston palvelujen ohella kattamaan myös asiamiespostin palvelut Nykyisin tarjotaan myös Kelan asiointipalveluja, myydään VR:n junalippuja, kalastuslupia ym.

**Sukevan aluelautakunta ja yhteispalvelupisteen toiminta ovat hyvä esimerkki tekemisen kautta toteutuvasta, sektorirajoja rikkovasta asukkaiden osallistumisesta ja osallisuudesta, jota kautta vaikutetaan välittömästi asukkaiden tarvitsemiin palveluihin.**

### 3.7.1.2 Aluelautakunta ja Sonkajärven kunta

Vaikka Sukevan aluelautakunta pitää kokouksia harvoin, sen merkitystä Sukevan asioihin perehtyvänä ja kantaa ottavana lautakuntana ei tule vähätellä.

Sonkajärven kunnan hallintosäännön mukaan aluelautakunnan yhtenä tehtävänä on *esittää kunnan kiinteistöjen kunnostamisen toteuttamisjärjestys tekniselle lautakunnalle*. Toimintansa alkuvuosina aluelautakunta päätti joistakin alueelle tärkeistä, pienemmistä investoinneista. Vuonna 2001 alueen investoinnit siirtyivät kokonaisuudessaan tekniselle lautakunnalle.

Aluelautakunta osallistuu kuitenkin edelleen tiiviisti teknisen toimen investointien suunnitteluun. Tästä ajankohtaisia esimerkkejä ovat Sukevan koulun vuonna 2010 valmistunut peruskorjaus (600.000 euroa), vuoden 2012 alussa valmistunut päiväkodin peruskorjaus (600.000 euroa) sekä niiden yhteyteen rakennettu lähiliikuntapaikka.

Aluelautakunta on ollut aktiivinen paitsi korostaessaan näiden tärkeiden investointien tarpeellisuutta, myös osallistuessaan käytännön suunnitteluun ja valvoessaan hankkeiden toteuttamista. Asukkaat ovat halunneet kehittää ja keskittää lapsiperheiden palvelut – koulun, päiväkodin, päiväkodin tiloissa toimivan avoimen päiväkodin, kirjaston, lähiliikuntapaikan – lähemmäksi, ja näin panostaa Sukevan tulevaisuuteen. Syntyvyys on Sukevalla viimeisten seitsemän vuoden ajan ollut harvaan asutun maaseudun alueeksi varsin hyvää, kahdeksan lasta vuodessa.

Yhteistyö aluelautakunnan ja Sonkajärven kunnan kesken sujuu silminnähden hyvin, osin sen ansiosta, että kunnaninsinööri toimii lautakunnan toisena esittelijänä, mutta ennen kaikkea siksi, että kunta ja kunnan viranhaltijat suhtautuvat aluelautakunnan toimintaan kaiken kaikkiaan hyvin myönteisesti.

Tästä huolimatta törmätään ajoittain siihen, etteivät joustavaa toimintaa odottavat ja spontaanisti reagoivat asukkaat ymmärrä sitä, että kunnan toiminta ja etenkin investoinnit edellyttävät jopa vuosien päähän ulottuvaa suunnittelua. ”Kuntasektorilla viisi vuottakin on lyhyt aika”, toteaa aluesihteerin usein jarrutelllessaan kyläläisten toiveita.

Taloudellisesti tiukkoina aikoina on myös Sonkajärven kunnassa jouduttu etsimään säästöjä, ja muutamia kertoja on nostettu esille ajatus Sukevan aluelautakunnan toiminnan lakkauttamisesta. Aluelautakunnan toiminnasta etupäässä kokouspalkkioina kunnalle aiheutuvien kustannusten on todettu vuositasolla olevan kuitenkin niin pienet, että toiminta on saanut jatkoa. Kunnassa on myös nähty tärkeänä aluelautakunnan ja yhteispalvelupisteen merkitys sukevalaisten yhteisöllisyyden ja omatoimisuuden vahvistamisessa.

Yhteisöllisyyden kautta vilkastuva asukkaiden välinen vuorovaikutus ja paikallinen järjestötoiminta tarkoittavat sitä, että asukkaat kantavat luonnostaan myös suuremman vastuun omasta asuinympäristöstään ja yhteisistä asioista.

Sukevalla on aktiivisesti toimivia järjestöjä asukasmäärään nähden runsaasti (Lions Club, neljä metsästysseuraa, koulun vanhempainyhdistys, sotaveteraanit, palomiesyhdistys, urheiluseura, eläkeläisjärjestö, maa- ja kotitalousseura, nuorisoseura, SPR, MTK:n paikallisyhdistys ja kaksi kalastuskuntaa). Kylätoimikunta toimii vain yhdellä Sukevan kullamalla. Sukevan oman kylätoimikunnan toiminta on hiljentynyt, koska aluelautakunnan ja yhteispalvelupisteen kautta hoidetaan kylätoimikunnalle aiemmin kuuluneet tehtävät.

Yhteisöllisyys, asukkaiden välinen vuorovaikutus ja järjestöjen välinen yhteistyö ei ole vahvistunut automaattisesti Sukevallakaan. Se on edellyttänyt vuosikausien pitkäjänteistä työtä, esimerkiksi kylän yhteisten tapahtumien järjestämiseksi sekä hiljaisempien ja vaikeiden kausien yli jaksamiseksi. Järjestöjen välistä yhteistyötä ja vapaaehtoistyötä ollaan tietoisesti vahvistamassa Sukevalla edelleen.

Sukevan aluelautakunnan ja Sonkajärven kunnan organisaation välistä yhteydenpitoa on pyritty edistämään tietoisesti. On ollut tilanteita, jolloin tiedonkulku varsinkin sosiaali- ja terveyslautakunnan suuntaan on ontunut. Vaikka sosiaali- ja terveyspalvelut eivät kuulukaan aluelautakunnan tehtäviin, ovat ne sukevalaisten arjessa niin keskeisen tärkeitä palveluja, että aluelautakunta on halunnut olla tietoinen ja ottaa kantaa myös niitä koskeviin kysymyksiin. Tiedonkulkua on pyritty parantamaan siten, että aluelautakunnan jäsenet olisivat jäseninä myös kunnan muissa lautakunnissa.

Nyt, kun Sonkajärven kunta hoitaa sosiaali- ja terveyspalvelut neljän kunnan (Iisalmi, Kiuruvesi, Sonkajärvi ja Vieremä) muodostamassa kuntayhtymässä, tiedonkulussa on jälleen todettu olevan selviä ongelmia.

### 3.7.2 Sonkajärven kyläparlamentti

Sonkajärvelle perustettiin kyläparlamentti vuonna 2011. Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat yksi niistä asioista, joihin kyläparlamenttikin on toimintansa alkuvaiheessa jo puuttunut. Kyläparlamentti kokoontui perustamisvuotensa 2011 aikana kaksi kertaa, vuoden 2012 ensimmäisen puoliskon aikana jo viisi kertaa.

**Kyläparlamentti on perustettu vahvistamaan Sonkajärven kunnan ja kylien välistä yhteistyötä ja aitoa vuoropuhelua.** Sonkajärvellä toimii yhteensä 14 kyläyhdistystä, -toimikuntaa tai kyläseuraa. Kyläparlamentin toiminnan tavoitteena on koota näiden kylien edustajat keskustelemaan kylille yhteisistä tärkeistä asioista epämuodollisesti ja yhdessä kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kanssa.

### Sonkajärven kyläparlamentin tehtävät

- osallistua kyliä koskevaan suunnitteluun
- tehdä aloitteita ja esityksiä kunnanhallitukselle
- antaa lausuntoja viranomaisille ja muille tahoille
- toteuttaa kylien elinkelpoisuutta, asukkaiden viihtyvyyttä ja hyvinvointia sekä palvelujen säilyttämisen ja luomisen yleisiä edellytyksiä edistäviä toimenpiteitä
- päättää kuntakohtaisen kyläohjelman toteuttamisesta ja päivittämisestä
- valmistella ja järjestää kaikille avoimet kyläfoorumit

Kyläparlamenttiin on valittu yksi edustaja kustakin Sonkajärven kylästä, kahdeksi vuodeksi kerrallaan. On esitetty, että edustajia tulisi olla vähintään kaksi jokaisesta kylästä, jotta toimintaan osallistuisi ja tieto käsiteltävistä tärkeistä asioista leviäisi isommalle joukolle kylien ihmisiä.

Kylien asukkaiden lisäksi kyläparlamenttiin on nimetty kolme kunnan viranhaltijaa (nuoriso, kulttuuri, yhteispalvelu) ja kolme kunnan luottamushenkilöä. Kyläparlamentin toiminnan käynnistämisestä on vastannut paikallinen leader-toimintaryhmä yhdessä kunnan kyläasiamiehen kanssa.

Samoin kuin useilla muilla paikkakunnilla, myöskään Sonkajärvellä kyläparlamentin toiminta ei ole käynnistynyt yskimättä. Vaikka toiminnan tavoite – kunnan ja kylien välisen vuoropuhelun ja yhteistyön vahvistaminen – onkin ollut alusta alkaen selvä, yhteisesti hyväksytty ja tarpeelliseksi todettu, ovat parlamentin käytännön toimintatavat ja osapuolten välinen työnjako olleet vielä epäselvät. Leader-hankkeen päättyessä ja kunnan nykyisen kyläasiamiehen jäädessä eläkkeelle toiminta uhkaa jäädä kylien vapaaehtoisten harteille.

Kylien edustajat ovat korostaneet, että kyläparlamentti ei pysty toimimaan ja vastaamaan sille asetettuihin tavoitteisiin, jos käsiteltävien asioiden valmisteluun ja sihteeritehtäviin ei saada konkreettista apua, joko kunnan työpanosta tai muuta rahoitusta. Pelkällä kahvipalkalla ja vapaaehtoisvoimin kyläparlamentin ei uskota toimivan.

Tämä on ymmärrettävää, varsinkin jos kyläparlamentin odotetaan vastaavan sille asetettuihin tehtäviin ja tarttuvan ajankohtaisiin ja laajoihin kysymyksiin, kuten laajakaistaja- ja tieasioihin sekä sosiaali- ja terveyspalveluihin. Näin on pyritty toimimaan nostamalla kyläparlamentin kokouksessa erityisesti keskusteltavaksi jokin kulloinkin tärkeä ajankohdainen teema.

Jotta toiminta olisi vaikuttavaa ja motivoisi mukaan niin kylien ihmisiä, virkamiehiä kuin luottamushenkilöitä, on parlamentin käsiteltäväksi tuotavat asiat valmisteltava ja työkentelytavat rakennettava huolellisesti. Jo toiminnan alkuvaiheessa oli huomattavissa, ettei pelkkä vapaamuotoinen keskustelu houkuttele esimerkiksi luottamushenkilöitä osallistumaan kyläparlamentin kokouksiin. Vaikka kokousten ja keskustelujen toivotaankin olevan vapaamuotoisia, ilman tavoitteellista ja systemaattista toimintatapaa kyläparlamentti jää keskustelukerhoksi. Kysymys on paitsi jäsenten ja erityisesti puheenjohtajan osaamisesta ja taidoista johtaa ihmisiä, myös ajallisista resursseista. Resursseja edellyttää niin ikään kyläparlamentin tavoite aktivoida toimintaan mukaan myös hiljaisia kyliä. Keitä ovat ne henkilöt, jotka tätä kyläparlamentin taustalla välttämättä tarvittavaa työtä jatkossa tekevät?

Mielenkiintoista Sonkajärven kyläparlamentissa on jatkossa myös se, miten keskenään hyvin erikokoiset ja erilaiset kylät löytävät yhteisen, yhdenvertaisen ja vaikuttavan tavan toimia. Sonkajärven 4.650 asukkaasta asuu kuntakeskuksessa noin 2.500 ja Sukevalla noin 1.000 asukasta, mikä tarkoittaa, että Sonkajärven muilla kylillä asuu yhteensä vain hiukan yli tuhat kuntalaista. Sukevalla ja Sukevan aluelautakunnassa on osattu jo runsaan parinkymmenen vuoden ajan toimia oman alueen palvelujen ja asioiden puolesta. Kyläparlamentissa näkökulmana on Sonkajärven kunnan kaikki maaseutualueet.

Kysymys kuuluu, mihin tehtäviin pyritään vaikuttamaan omalla alueella ja mitkä tehtävät edellyttävät laajempaa, alueiden yhteistä näkökulmaa? Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta puhuttaessa tämä laajempi yhteinen alue voi tarkoittaa kuntayhtymän kaikkien neljän kunnan kyliä, ja jatkossa kenties myös nykyisiä kuntakeskuksia.

### 3.7.3 Sukevan aluelautakunnan ja Sonkajärven kyläparlamentin vahvuuksia ja heikkouksia

Vahvuudet	Heikkoudet / kehitettävää
Aluelautakunta toiminut jo vuodesta 1989: toiminta paikallisesti vakiintunutta	Vaikka Sukevan asukkaat ja järjestöt ovat aktiivisia, on jatkuva haaste löytää uusia sitoutuneita toimijoita ja aluelautakunnan jäseniä
Aluelautakunta toiminut jo vuodesta 1989: toiminta vakiintunut normaalkiksi osaksi Sonkajärven kunnan organisaatiota	Aluelautakunnan ja kunnan sektorilautakuntien välinen tiedonkulku edellyttää jatkuvaa huomiota
Aluelautakunta toiminut jo vuodesta 1989: osaaminen ja asiantuntemus ovat vahvistuneet pitkän ajan kuluessa	Aluelautakunnan ja kunnan sektorihallinnon näkökulmat ovat erilaiset: esimerkiksi ammatillisissa kysymyksissä on osattava luovia
Kunta resursoi aluetoiminnan hyvin: osa-aikainen aluesihteer	Sosiaali- ja terveystyöpalvelut järjestetään neljän kunnan kuntayhtymässä: tiedonkulku sote-asioissa kangertelee
Käytännön toiminnasta vastaa pitkäaikainen ja toimintaan sitoutunut aluesihteer	Aluesihteerin merkitys koko toiminnassa on suuri: kokemus, asiantuntemus ja osaaminen on kasaantunut yhdelle henkilölle
Kunta suhtautuu aluelautakuntaan myönteisesti	On kiinnitettävä jatkuvaa huomiota siihen, kuka tekee: vastuuta enemmän kyläläisille, aluesihteerin taustalla
Kunta näkee sukevalaisten yhteisöllisyyden ja ”itsellisyyden” vahvistamisen tärkeänä	Vapaaehtoistoimintaa ja sen edellytyksiä tulee vahvistaa
Aluelautakunnalla on myös taloudellista päätösvaltaa	Kyläparlamentin käytännön toiminnan jatko on epäselvä, kun leader-hanke päättyy ja kyläasiamies jää eläkkeelle
Aluelautakunnalla on aitoa vaikutusvaltaa kunnan teknisen toimen suunnitelmiin ja investointeihin	Ollakseen vaikuttavaa kyläparlamentin toiminta edellyttää huolellista asioiden valmistelua: ei ole mahdollista pelkästään kyllien vapaaehtoisvoimin
On pystytty vaikuttamaan myös kyläympäristön viihtyvyyden parantamiseen: mm. Sukevanjärven rantabulevardi	Kyläparlamentille toivotaan rahoitusta kunnan budjetista
Kunnaninsinööri toimii aluelautakunnan toisena esittelijänä: tieto kulkee ja yhteydenpito on luontevaa	Kunnan luottamushenkilöiden kiinnostus kyläparlamenttia kohtaan on ollut alkuvaiheessa laimeaa
Yhteisöpalveluste toimii kyläläisten kohtaamispaikkana, demokratian tilana	Sosiaali- ja terveystyöpalvelut järjestetään neljän kunnan kuntayhtymässä: miten asukkaiden ääni tavoittaa kuntayhtymän viranhaltijat ja luottamushenkilöt
Yhteisöpalvelusteissa on korkeat kävijämäärät: kyläläisten todella tarvitsemia palveluja	Sukevan aluelautakunnasta ei ole ollut edustajaa kyläparlamentin alkuvaiheen toiminnassa
Asukkaiden kynnyksen tulla yhteisöpalvelusteeseen ja ottaa yhteyttä aluesihteerin on matala	
Paikallinen järjestötoiminta on vireää ja monipuolista	
Yhteistyö yhteisöpalvelusteiden, aluesihteerin ja Sukevan järjestöjen kesken on aktiivista ja kahdensuuntaista	
Käytännön toiminta on pykälää tärkeämpää	
Sukevalla on selvä ja vahva oma identiteetti: ollaan sukevalaisia eikä sonkajärveläisiä	
Sukevalla on oltu ennenkin omatoimisia: yksityisellä rahalla rakennettu oppikoulu 1962-1974, suunnitelmat yksityisestä päiväkodista	
”Me uskalletaan olla omia itsejämme ja sallitaan se myös muille.”	
Kyläparlamentin toiminta on käynnistynyt verkkaisen ensimmäisen vuoden jälkeen hyvin	
Kyläparlamentti on tavoittanut jo kannanotoillaan mm. sosiaali- ja terveystyöpalvelujen kuntayhtymän johdon	
Kyläparlamentissa on tahtotila kehittää toimintaa mm. yhteisiä opintomatkoja järjestämällä	
Kyläparlamentti kokoaa yhteen kaikki Sonkajärven kylät keskustelemaan kunnan kanssa, myös pienet ja hiljaisemmat kylät	

### 3.8 Suomussalmen kyläparlamentti

Kunnan ja asukkaiden yhteistyö asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi voi olla myös huomattavasti vapaamuotoisempaa kuin Rovaniemen Yläkemiöjen aluelautakunnan tapaan pitkälle organisoitu ja taloudellista päätösvaltaa käyttävä toimintamalli. Toinen, hyvin erityyppinen esimerkki kunnan ja asukkaiden säännöllisestä ja suunnitelmallisesta yhteydenpidosta on useissa Kainuun kunnissa toteutettu kyläparlamentti.

Kyläparlamentti on toiminut Suomussalmella vuodesta 2001 lähtien. Kyläparlamentti kokoaa yhteen kunnan johtavia viranhaltijoita ja päättäjiä sekä kylien asukkaita keskustelemaan yhteisistä, etukäteen valmistelluista ajankohtaisista kysymyksistä.



Lähde: Karttakeskus  
Kartan tekijä VM/Markku Mölläri

#### Tietoja Suomussalmesta

<b>Asukkaita</b>	8 943
<b>Asukastiheys</b>	Harvaan asuttu kunta, 1,7 asukasta/km <sup>2</sup>
<b>Kyliä</b>	21, joista lähes kaikilla kyläyhdistys tai -seura
<b>Erityistä</b>	Pitkät välimatkat, haasteellinen ikä- ja elinkeinorakenne, toimivaa yhteistyötä kunnan ja järjestöjen kesken muun muassa työllistämistoiminnassa

Kyläparlamenttiin kokoonnutaan kaksi kertaa vuodessa, aina eri kylässä. Tilaisuuden ohessa tutustutaan isäntäkylän ajankohtaisiin asioihin. Myös paikallislehti on usein paikalla.

Kunnasta kyläparlamenttiin osallistuvat kunnan johtoryhmä sekä kunnanhallituksen tai -valtuuston puheenjohtaja, maaseutusihteeri, tekninen johtaja, sivistysjohtaja sekä elinkeinoasiamies. Lisäksi jokainen Suomussalmen 21 kylästä lähettää kyläparlamenttiin yhden tai useamman edustajan. Kutsu lähetetään kyläyhdistyksen puheenjohtajalle ja sihteerille. Koska tilaisuudet järjestetään kylillä eri puolilla Suomussalmia, kokoontumistilat saattavat asettaa rajoituksia, kuinka paljon osallistujia kylät voivat kyläparlamenttiin lähettää. Toimintaa kehittäneen Oulun yliopiston edustaja on usein mukana kyläparlamentissa, samoin maakunnallisen kyläyhdistyksen edustaja.

Kyläparlamentin puheenjohtajuus kiertää sen mukaan, millä kylällä kulloinkin kokoonnutaan. Kyläparlamentti muotoilee toiminnan tavoitteet ja säännöt itse. Kunnan maaseutusihteeri valmistelee esityslistat.



Kunta on halunnut kyläparlamentissa kehittää tiivistä vuoropuhelua kylien kanssa. Kyläparlamentilla ei ole virallista asemaa kunnan päätöksenteossa, se ei ole virallisesti nimetty toimielin eikä sille ole delegoitu päätösvaltaa. Tästä huolimatta toimintatapa on koettu hyvin toimivaksi ja tarpeelliseksi sekä kunnan että kylien näkökulmasta. **Suomusalmen kyläparlamentti on hyvä esimerkki kunnan ja kuntalaisten välisestä toimivasta deliberatiivisesta demokratiasta.**

Kyläparlamentin toimintatapa ja tavoite on hyvin yksinkertainen ja kenties juuri siksi toimivaksi koettu. Tavoitteena on koota kylien edustajat yhteen käymään debattia kunnan päättäjien kanssa ja tuoda kunnan valmistelua ja päätöksentekoa lähemmäs kylien ja kuntalaisten arkea, ja kuulla, mitä toisaalta kyliin ja mitä toisaalta kuntaan kuuluu.

Lisäksi kyläparlamentin kokouksissa kootaan tietoa, mitä tarpeita esimerkiksi palveluihin liittyen kylillä on ja keskustellaan yhdessä, miten näihin tarpeisiin voitaisiin vastata. Kysymys on siis vuoropuhelusta ja siitä, että kylien edustajien viesti otetaan aidosti huomioon kunnan suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Aiemmin tieto kunnan ja kylien asukkaiden kesken kulki lähinnä satunnaisesti ja henkilökohtaisin kontaktein, ja tiedon puute tai tiedon saamisen viiveet saattoivat johtaa kiistoihin sekä ikäviin vastakkainasetteluihin. Nähtiin tarpeelliseksi rakentaa toimintatapa, missä asukkaat, kunnan viranhaltijat ja päättäjät kohtaavat toisensa luontevasti saman pöydän ääressä. Fyysinen läsnäolo nähtiin tärkeäksi. Se tuo ihmisiä lähemmäs toisiaan ja asukkaiden kannalta kasvattoman päättäjän tilalle saadaan aito persoona omine vahvuuksineen, puutteineen ja luonteenpiirteineen. Tämän nähtiin myös helpottavan yhteisen ymmärryksen löytämistä. Vuorovaikutuksessa korostetaan avoimuutta, toisen huomiointia ja kuuntelemisen merkitystä.

Kylille tärkeiden asioiden esille nostaminen ja niistä keskusteleminen kunnan avainhenkilöiden kanssa on jo itsessään kylille tärkeää. Kunnan näkökulmasta avoin keskustelu ja yhteisen ymmärryksen hakeminen jo asioiden suunnitteluvaiheessa helpottaa varsinaista päätöksentekoa ja rauhoittaa kyliltä nousevaa kritiikkiä. Kunnan ei myöskään tarvitse ruotia kylää koskevia asioita jokaisen kylän kanssa erikseen.

Osa kyläparlamentissa esille nousevista asioista on hyvin arkisia asioita, jotka eivät kaikki edes kuulu suoraan kunnan toimi- ja päätösvallan piiriin, mutta joiden edistämisen on katsottu olevan kunnan edun mukaista ja tukevan kuntalaisten hyvinvointia. Keskustelua käydään siitä, mikä taho voisi viedä asioita eteenpäin ja voisiko kunta toimia tässä jonkinlaisena apuna. Ennen kaikkea kyläparlamentissa halutaan keskustella kylien palveluista, myös sosiaali- ja terveyspalveluista, joista päätetään maakunnallisesti.

Kustannuksia aiheutuu kunnalle kahvitarjoiluista ja kylien edustajille maksettavista kilometrikorvauksista. Kustannukset ovat olleet vuositasolla yhteensä vajaa 2.000 euroa. On katsottu, että kunta voi tukea asukkaiden ja kylien tasapuolisia mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa korvaamalla kyläparlamenttiin osallistuvien matkakulut. Kokonaiskustannuksena summa ei ole vuositasolla suuri, mutta on tärkeä kädenojennus kunnassa, missä pitkät etäisyydet nostavat osallistumisen kynnyistä automaattisesti korkeammaksi. Lisäksi kunta panostaa toimintaan antamalla osan maaseutusihtheerin työpanoksesta kyläparlamenttien suunnitteluun ja käytännön koordinointiin.

Kyläparlamentti kokoontuu kaksi kertaa vuodessa. Kyläparlamentin lisäksi Suomussalmen kunnan johdolla on ollut tapana jalkautua kylille myös muuten. Näihin kunnan ja asukkaiden tapaamisiin on osallistunut keskimäärin 15-30 henkilöä kolmesta-neljästä kyläyhdistyksestä. Tavoite myös näillä vapaamuotoisilla tapaamisilla on kahdensuuntainen. Kunnan viranhaltijat ja päättäjät haluavat tietää, mitä kyliin kuuluu ja avoimesti kertoa, mitä kunnassa tapahtuu. Avoimessa vuoropuhelussa on myös helpompi perustella sitä, jos esimerkiksi taloudellisista syistä joudutaan karsimaan joitain palveluja. Toteutustavoista, miten karsiminen tehtäisiin, voidaan keskustella näissä tapaamisissa avoimesti.

Toinen tavoite tällä asukkaiden ja kunnan vuoropuhelulla on kunnan taholta ja myös kunnan edustajien omalla osallistumisella tukea, vahvistaa ja rohkaista kylien asukkaita omatoimisuuteen, kehittämisideoiden miettimiseen ja palautteiden antamiseen.

Niin kunnanjohtajat, luottamushenkilöt ja johtavat viranhaltijat ovat olleet tyytyväisiä kyläparlamenttiin toimintatapana. Kyläparlamentti vaikuttaa lunastaneen paikkansa itseselvään selvänä osana kunnan ja kylien toimintaa. Sen toiminnan jatkamisesta ollaan yksimielisiä; näin säilytetään jatkuva ja luonteva keskusteluyhteys kunnan johdon ja kylien välillä. Henkilövaihdokset kunnan johdossakaan eivät ole vaikuttaneet toimintaan. Suurimpana tulevaisuuden haasteena nähdään kylien ja aktiivisten toimijoiden ikääntyminen ja väsyminen. Tämä näkyy käytännössä joidenkin kylien toiminnan hiljentymisenä ja passiivisuutena myös kyläparlamentin osalta.

### 3.8.1 Suomussalmen kyläparlamentin vahvuuksia ja heikkouksia

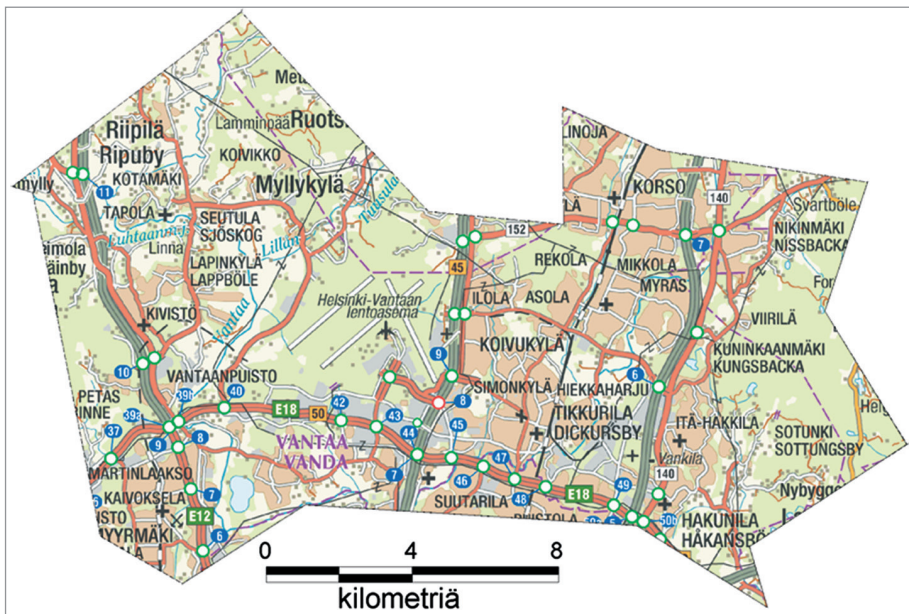
Vahvuudet	Heikkoudet / kehitettävää
Kunnan johdon asukkaita ja kyliä kunnioittava asenne mahdollistaa todellisen ja avoimen vuoropuhelun	Kylien väestö vähenee ja ikääntyy: aktiivisten osallistujien määrä vähenee
Kunnan tuki: virkamiesjohdolla ja luottamushenkilöillä on vahva ymmärrys ja halu ottaa asukkaat ja yhdistykset aidosti mukaan	Aktiiviset toimijat kylillä väsyvät Kaikki kylät eivät ole aktiivisia
Hierarkisesta toimintatavasta verkostoihin: kylien asukkaat ja kunnan edustajat kohtaavat kyläparlamentissa tasavertaisina	Keskustelun koetaan kyläparlamentissa jäävän joskus "tarinointiasenteelle"
Yksinkertainen toimintatapa: ei turhaa hallintoa eikä kustannuksia	Jatkuvuus riippuu siitä, miten tärkeänä kulloinenkin kunnan virkamies- ja luottamushenkilöjohto toiminnan näkee
Yksinkertainen toimintatapa: keskitytään itse asiaan eli kylien ja kunnan tärkeimpiin arkisiin kysymyksiin sekä aitoon vuoropuheluun	Vaikuttavuus riippuu siitä, miten aito vuoropuhelu kunnan edustajien ja asukkaiden kesken on: toimintatapa edellyttää halua ja taitoa kuunnella ja keskustella
Aito vuoropuhelu: kunnassa on ajantasainen tieto kylien asioista, vastaavasti asukkaat ymmärtävät kuntaorganisaation haasteita	Vaikuttavuus riippuu siitä, kuinka sitoutuneita kunnan päätöksentekijät ovat huomioimaan kyläparlamentissa esille nostetut asiat
Kunta ja kylät muodostavat yhden kokonaisuuden	Vaikuttavuus riippuu myös siitä, miten sitoutuneita kunnan muut viranhaltijat hallintokunnittain ovat kyläparlamentissa esille nostettuja asioita
Yksinkertainen toimintatapa: kyläläisten on ollut helppo omaksua, asukkaat voivat puhua omaa kieltään	Vapaamuotoinen toimintatapa: toiminta saattaa hiipua, ellei toimijoilla ole tarmoa ja systemaattisuutta sopia asioista ja aikatauluista
Toimiva tiedonkulku vahvistaa kuntayhteisön luottamusta ja sosiaalista pääomaa	Siitä, miten kyläparlamentti on tavoittanut Kainuun maakuntakuntayhtymän päätöksenteon ja suunnittelun, on erilaisia näkemyksiä: <ul style="list-style-type: none"> <li>osa toimijoista näkee, että etenkin sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta kylien tiukka viesti on tavoittanut maakuntatason</li> <li>osa toimijoista kritisoi, etteivät maakunnalliset viranhaltijat kutsusta huolimatta osallistu kyläparlamenttien tapaamiseen, jolloin ei saada vastauksia moniin kylien kannalta kipeisiin asioihin</li> </ul>
Asukkaiden asiantuntemus: kyläläisten ideat kunnan ja kylien kehittämiseksi tulevat hyödynnetyksi	
Kyläparlamentissa keskusteltavat asiat on valmisteltu huolellisesti	
Oulun yliopiston tuki toimintatavan ja vuorovaikutuksen kehittämisessä sekä koulutuksessa	
Kunnan maaseutusihteerin työpanos on käytettävissä mm. kyläparlamentin asioiden valmistelussa	
Kunta tukee asukkaiden ja kylien tasavertaisia osallistumismahdollisuuksia maksamalla matkakorvaukset kyläparlamenttiin osallistuville	
Huumoriakaan ei ole unohdettu!	

### 3.9 Vantaan aluetoimikunnat

Vantaan kaupunki on jo runsaan 20 vuoden ajan halunnut aktiivisesti tukea kaupungin eri alueilla asuvien ihmisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Vantaa on tänä aikana kasvanut yli 50.000 asukkaalla Suomen neljänneksi suurimmaksi kaupungiksi. Nykyisistä vantaalaisista on syntyperäisiä pääkaupunkiseutulaisia hiukan yli puolet (56%), muualla Suomessa syntyneitä runsas kolmannes (35%) ja ulkomailla syntyneitä noin joka kymmenes (9%).

Vantaan nopea kasvu ja monikulttuuristuminen näkyy monin tavoin kaupunginosien arjessa ja kaupunkilaisten elämässä, ja heijastuu luonnollisesti myös siihen, minkälaisessa ympäristössä alueellinen osallistuminen ja vaikuttaminen käytännössä tapahtuvat.



Lähde: Karttakeskus  
Kartan tekijä VM/Markku Mölläri

#### Tietoja Vantaasta

<b>Asukkaita</b>	203.001 Suomen 4. suurin kaupunki Viimeisten 10 vuoden aikana yli 20.000 uutta asukasta, kasvun ennustetaan jatkuvan samanlaisena Ruotsinkielisiä 3 %, muunkielisiä 11 %
<b>Päätöksenteko</b>	Valtuustossa 67 jäsentä (kok 20, sd 18, vihr 9, ps 8, vas 5, kesk 3, r 2, kd 2) Suureksi kaupungiksi matala ja kevyt päätöksentekorakenne
<b>Alueet</b>	Itäisellä ja läntisellä Vantaalla omat keskuksensa: idässä Tikkurila, lännessä Myyrmäki Yli 60 erilaista kaupunginosaa, yli puolet kaupunkilaisista asuu kerrostalo-alueilla, myös laajoja omakotialueita

### 3.9.1 Vantaan aluetoimikunnat

#### 3.9.1.1 Suuralueet

Alueellinen toiminta käynnistyi Vantaalla alueellisissa kehittämistoimikunnissa 1990-luvun alussa. Nykyisellä nimellään Vantaan aluetoimikunnat ovat toimineet vuodesta 2001.

Aluetoimikunnat toimivat nykyisin kaupunginhallituksen päättämällä seitsemällä suuralueella, jotka kattavat koko Vantaan kaupungin alueen.

Aluejakona oli pitkään kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon suurpiirijako. Kaupungin organisaatiomuutoksen myötä nämä viisi suurpiiriä purettiin vuonna 2007 ja aluetoimikunnat siirtyivät toimimaan kuudella suuralueella. Vuoden 2009 alusta suuralueita on ollut seitsemän.

Ruotsinkielisen toimikunnan (Svenska kommittén) tehtävät ovat samat kuin aluetoimikuntien, mutta sen viiteryhmänä on koko Vantaan ruotsinkielinen väestö.

Suuralueet ovat keskenään hyvin erilaisia ja eri kokoisia. Asukasluvultaan suurin on Myyrmäen suuralue, jonka 11 kaupunginosassa asuu yli 51.000 vantaalaista. Tikkurila, Vantaan hallinnollinen keskus, on suuralueista asukasluvultaan toiseksi suurin. Aviapoliksen suuralue tunnetaan Helsinki-Vantaan lentoasemasta ja sen tuntumaan rakennetuista suurista yritys- ja palvelualojen keskittymistä. Aviapoliksen alue on kasvattanut asukasluvuun viime vuosina kaikista suuralueista selvästi nopeimmin. Siellä asuu tällä hetkellä noin 16.500 asukasta, mikä on yli 11.000 asukasta enemmän kuin vielä kymmenen vuotta sitten (+212%). Nopea kasvuvauhti on tarkoittanut luonnollisesti suuria haasteita kaupungille investointikohteita suunniteltaessa, ja esimerkiksi juuri Aviapoliksen alueella kunnallisten palvelujen tilanne on herättänyt asukkaiden keskuudessa paljon tyytymättömyyttä ja keskustelua.

Myös suuralueiden sisäiset erot ovat suuria. On tiiviitä kerrostalolähiöitä, rivitalo- ja omakotitaloalueita. Vantaan nopea kasvu näkyy siinä, että vanhojen omakotitaloalueiden rinnalle on noussut aivan uusia asuinalueita, kuten Kartanonkoski Aviapoliksen suuralueella ja Kivistön suuralueelle rakennettava Marja-Vantaa. Tämä Hämeenlinnan moottoritien, kehä 3:n ja kehäradan solmukohtaan nouseva noin 30.000 asukkaan uusi Marja-Vantaan alue muuttaa merkittävästi Kivistön suuraluetta, joka on toistaiseksi suuralueista asukasluvultaan selvästi pienin.

**TAULUKKO 14. Vantaan aluetoimikuntien toiminta-alueiden pohjana toimiva suuraluejako.**

Suuralue	Asukkaita	Kaupunginosia	Kaupunginosat
Aviapolis	16.447	6	Ylästö, Viinikkala, Tammisto, Pakkala, Veromies, Lentokenttä
Hakunila	28.934	9	Hakunila, Länsimäki, Itä-Hakkila, Rajakylä, Kuninkaanmäki, Vaarala, Sotunki, Länsisalmi, Ojanko
Kivistö	7.926	10	Piispankylä, Keimola, Kivistö, Lapinkylä, Myllymäki, Vestra, Luhtaanmäki, Riipilä, Seutula, Kiila
Koivukylä	25.257	6	Koivukylä, Ilola, Asola, Rekola, Havukoski, Päiväkumpu
Korso	28.988	9	Matari, Korso, Mikkola, Metsola, Leppäkorpi, Jokivarsi, Nikinmäki, Vierumäki, Vallinoja
Myyrmäki	51.242	11	Askisto, Hämeenkylä, Hämevaara, Kaivoksela, Linnainen, Martinlaakso, Myyrmäki, Petikko, Vantaanlaakso, Vapaala, Varisto
Tikkurila	37.621	10	Hiekkaharju, Tikkurila, Jokiniemi, Viertola, Kuninkaala, Simonkylä, Hakkila, Ruskeasanta, Koivuhaka, Helsingin pitäjän kirkonkylä

**3.9.1.2 Aluetoimikunnat**

Vantaan aluetoimikuntien tarkoitus on kirjattu aluetoimikuntien johtosääntöön seuraavasti:

*”Aluetoimikunta edistää alueensa asukkaiden hyvinvointia ja alueensa kestäväää kehitystä tavoitteenaan viihtyisä ja turvallinen elinympäristö sekä monipuoliset ja omaleimaiset yhdyskunnat. Aluetoimikunta toimii vuorovaikutuksessa asukkaiden ja yhteisöjen kanssa sekä pyrkii edistämään asukkaiden osallistumismahdollisuuksia alueensa yhdyskuntarakenteeseen, väestön elinolojen ja palvelujen kehittämiseen.”*

Vantaan seitsemässä aluetoimikunnassa ja Svenska Kommitténissa on vähintään yhdeksän jäsentä. Heillä jokaisella on lisäksi henkilökohtainen varajäsen. Kaupunginvaltuusto valitsee jäsenet valtuuston toimikaudeksi eli neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Jäsenten oltava alueen asukkaita siten, että osa heistä on alueella asuvia valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Valtuusto nimeää puheenjohtajan, jonka on oltava valtuutettu tai varavaltuutettu. Vuonna 2011 viidessä aluetoimikunnassa puheenjohtajana oli valtuutettu, kolmessa varavaltuutettu.

Aluetoimikuntien jäsenet valitaan poliittisin perustein. Vantaa on tässä selvitystyössä tarkasteltujen paikkakuntien kohdalla tältä osin poikkeus. Vantaan ohella puolue-edustus on käytössä vain Mikkelissä aluejohtokuntien jäseniä valittaessa. Muissa selvitystyössä tarkastelluissa alueellisissa toimitelmissä jäsenet valitaan alueen aktiivisista asukkaista ilman puoluepoliittista kytkentää. Jäsenten valitseminen puoluepoliittisin perustein on toiminnassa omaksuttu käytäntö; aluetoimikuntien johtosäännössä tätä ei edellytetä.

Aluetoimikunnat kokoontuvat melko harvoin, keskimäärin noin viisi kertaa vuodessa.

Aluetoimikunnissa on kokeiltu kaikille kiinnostuneille avoimia kokouksia. Tällainen käytäntö on tällä hetkellä vain Hakunilan aluetoimikunnassa. Käytännössä alueen asukkaat osallistuvat aluetoimikunnan varsinaisten jäsenten ohella kokouksiin varsin harvoin.

Vantaan kaupungin palveluksessa olevat kuusi aluekoordinaattoria ja aluepalvelupäällikkö vastaavat käytännössä aluetoimikuntatoiminnan koordinoimisesta. He toimivat kokouksissa myös esittelijänä ja sihteerinä.

Kaupungin eri hallintokuntien viranhaltijat toimivat asiantuntijoina asioita valmisteltaessa ja kutsutaan aina aluetoimikuntien kokouksiin. Toimialansa asioista käyvät kokouksissa kertomassa esimerkiksi aluerehtori, päiväkodin johtaja, varhaiskasvatuspäällikkö, aluenuorisopäällikkö, asemakaavasuunnittelija ja liikenneinsinööri. Viranhaltijoiden osallistuminen vaihtelee suuralueittain ja aluetoimikunnittain selvästi. Osa aluetoimikuntien jäsenistä peräänkuuluttaakin mahdollisuutta määritellä toimialojen viranhaltijoille velvollisuus osallistua aluetoimikuntien kokouksiin. Nuorisovaltuuston ja vammaisneuvoston edustajat osallistuvat säännöllisesti aluetoimikuntien kokouksiin, samoin kuin kaupunginhallituksen edustaja. Joskus kokouksissa on mukana myös alueella toimivien järjestöjen edustajia.

Aluetoimikuntien tehtävät on määritelty Vantaan kaupunginvaltuuston tammikuussa 2009 hyväksymässä johtosäännössä.

**Käytännössä keskeisimmäksi ja näkyvimmäksi toimintamuodoksi on monissa aluetoimikunnissa muodostunut tehtävistä viimeksi mainittu, eli aluerahasta päättäminen. Se on toimintamuodoista myös ainoa, jossa aluetoimikunnilla on omaa päätösvaltaa.**

Kaupunki osoittaa aluetoimikunnille aluerahaa vuosittain noin 1 €/alueen asukas jaettavaksi hankkeisiin tai tapahtumiin, jotka edistävät alueen asukkaiden hyvinvointia, viihtyisää ja turvallista elinympäristöä, monipuolisia ja omaleimaisia yhdyskuntia, asukkaiden osallistumismahdollisuuksia, parantavat tiedon välittymistä tai edistävät alueen myönteistä kehittymistä.

Se aluetoimikunta, jonka alueella tapahtuma tai hanke toteutetaan, tekee päätöksen hakemuksen perusteella. Vantaan kaupungin taloussäännön mukaan aluetoimikunnan on myös hyväksyttävä saapuneet aluerahatilitykset ja mahdolliset takaisinperinnät.

Vuonna 2011 aluetoimikunnille jätettiin yhteensä 113 aluerahahakemusta, ja sitä myönnettiin 164.802 euroa, 85 % talousarvioon budjetoidusta. Eniten rahoitettiin erilaisia asukkaiden ja alueen järjestöjen järjestämiä, alueen asukkaita yhteen koonneita tapahtumia, tilaisuuksia sekä juhlia.

#### Vantaan aluetoimikuntien tehtävänä on

- seurata ja arvioida alueensa yhdyskuntarakenteen, väestön sekä palvelujen tilaa ja kehittymistä,
- edistää alueensa asukkaiden ja yhdistysten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia,
- huolehtia osaltaan siitä, että alueen asukkaat saavat riittävästi tietoa alueesta ja sen olosuhteista,
- antaa tarvittaessa lausuntonsa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä alueellaan,
- tehdä aloitteita ja antaa lausuntoja,
- pitää kerran vuodessa alueen luottamushenkilöiden kanssa kokous, jossa käsitellään seuraavan vuoden talousarvion lähtökohtia alueen kannalta sekä
- päättää käyttöönsä myönnetyn aluerahan käytöstä vapaa-ajan ja asukaspalvelujen lautakunnan hyväksymien perusteiden mukaisesti.

### Poimintoja aluetoimikuntien aluerahapäätöksistä vuonna 2011, €

• vanhempainyhdistyksen laskiaistapahtumaan	319,90
• vanhempainyhdistyksen kasvatusluentoon	600,00
• kaupunginosayhdistyksen järjestämään Koivukylä-päivään	2.150,00
• kaupunginosalehden jakeluun ja taittoon	2.970,00
• lasten kasvomaaleihin	85,00
• kotiseuturetkeen	154,17
• maahanmuuttajanaisten seminaariin	200,00
• marttojen palvelukodissa järjestämään konserttiin	500,00
• asukasiltaan	81,33
• omakotiyhdistyksen siivoustalkoisiin	23,08
• omakotiyhdistyksen kukkaistutuksiin	210,00
• monikulttuuriseen syysbasaariin	2.600,00
• siivoustalkoissa rakennettuihin linnunpönttöihin	250,00
• työttömien jouluruokailuun	300,00
• kaupunginosan monikielisiin verkkosivuihin	500,00
• Louhela Jam -festivaalin järjestämiseen	8.000,00
• VPK:n päivä paloasemalla -tapahtumaan	400,00
• aluetoimikunnan järjestämään järjestyksenvalvojakurssiin	1.500,00
• aluetoimikunnan järjestämään kaupunkijuhlaan	5.000,00
• aluetoimikunnan järjestämään koko kylän puurojuhlaan	1.497,54
• aluetoimikunnan hankkimiin jouluvaihtoihin	3.470,46
• peritään takaisin tapahtumaan myönnettyä, käyttämättä jäänyttä aluerahaa	41,36

Aluerahakäytännöt eroavat aluetoimikunnittain merkittävästi. Osa aluetoimikunnista jakaa aluerahaa pieninä avustuksina suuremmalle joukolla alueen toimijoita. Jaettavat summat ovat tällöin pienempiä, joskus jopa vain muutamia kymmeniä euroja. Jo vuosia on esitetty kriittisiä arvioita siitä, että aluerahasta päättäminen vie liikaa aikaa ja huomiota aluetoimikuntien kokouksissa. Aluerahapäätöksiin liittyvä hallinto työllistää myös aluekoordinaattoreita huomattavan paljon vieden heidän työaikaansa muusta alueiden ja toimikuntien hyväksi tehtävästä työstä.

Kolme aluetoimikuntaa (Aviapolis, Tikkurila ja Myyrmäki) sekä Svenska Kommittén käyttävät aluerahasta huomattavan suuren osan itse järjestämäänsä toimintaan. Nämä erot heijastelevat myös eri aluetoimikuntien erilaista roolia itsenäisenä toimijana ja suhteessa alueen muihin toimijoihin.

### 3.9.2 Arvioita toiminnasta ja tulevasta

Vantaan aluetoimikuntien toimintaa tarkasteltaessa huomio kiinnittyy

1. aluetoimikuntatoiminnan heikkoon ja epäselvään asemaan osana kaupungin suunnittelu-, viranhaltija- ja päätöksenteko-organisaatiota,
2. aluetoimikuntien roolin ja tehtävien epäselvyyteen ja
3. aluetoimikuntien vaikutus- ja päätösvallan heikkouteen.

Aluetoimikunnat ovat osa Vantaan kaupungin hallinto-organisaatiota. Niiden sijainti organisaatiossa on vuosien varrella vaihdellut keskushallinnosta sosiaali- ja terveystalvelujen alueorganisaatioon ja vuodesta 2008 alkaen vapaa-ajan ja asukaspalvelujen toimialalle. Aluetoiminnan on kaupungin organisaatiouudistuksen myötä suunniteltu siirtyvän vuoden 2013 alusta taas osaksi kaupungin keskushallintoa. Tämän siirron toivotaan selkiinnyttävän ja nostavan aluetoiminnan profilia osana kaupungin kaikkien sektoritoimialojen toimintaa. Uudistuksen yhteydessä suurin osa vapaa-ajan ja asukaspalvelujen toimialan tehtävistä (nuoriso-, kulttuuri- ja liikuntapalvelut) siirretään sivistystoimen hallinnonalalle.

Tässä yhteydessä tultaneen tekemään tarkistuksia myös aluetoimikuntien tehtäviin ja työnjakoon kaupungin keskushallinnon kanssa. Näistä päätetään tarkemmin syksyllä 2012.

Mielenkiintoista on, ettei aluetoimikuntia ja niiden jäsenten asiantuntemusta ja koke-  
musta ole onnistuttu hyödyntämään aluetoimikuntamallin kehittämisessä. Valmistelu on tapahtunut pääosin viranhaltijoiden toimesta, ja aluetoimikunnilta on pyydetty ehdotuk-  
sista lausunnot.

Myös useilla muilla tässä selvitystyössä tarkastelluilla paikkakunnilla on havaittu sama ongelma. Kunnan perinteinen suunnitteluorganisaatio ei osaa ottaa asukkaita mukaan suunnitteluun jo heti alkuvaiheessa. Vantaalla voisi olla perusteltua odottaa joustavaa toi-  
mintaa; kaupunki toimii suuresta koostaan huolimatta joiltain osin pikkukaupungin omai-  
sesti. Tätä kuvastaa toteamus, että Vantaan kaupungin asukkaiden on helppo ottaa yhteyttä suoraan hallintoon ja esimerkiksi valtuuston jäseniin. Ilmiö ei kuitenkaan vaikuttaisi ole-  
van kiinni kunnan tai kaupungin koosta; siihen törmätään niin pienillä paikkakunnilla kuin isoissa kaupungeissa.

Tämä ongelma alueellisten toimielinten ohittamisesta kunnan suunnittelutyössä näyt-  
täytyy luonnollisesti kaikkein kärjistyneimpänä silloin, kun alueellisen toimielimen omaa  
toimintaa suunnitellaan. Ongelma nousee esille myös Vantaan aluetoimikuntien käytännön  
toiminnassa. Jäsenet kokevat, ettei kaupungin suunnittelussa osata hyödyntää asukkaiden  
asiantuntemusta ja aluetoimikuntien potentiaalia.

Pieni mutta kuvaava konkreettinen esimerkki tästä on Vantaan kaupungin kuntateknii-  
kan erääseen kaupunginosaan rakentama tietöyssi. Alueen asukkaille töyssyn rakentami-  
nen tuli ikävänä yllätyksenä, sillä asukkaat olisivat sijoittaneet sen aivan toiseen paikkaan,  
jossa se olisi heidän mielestään hillinnyt ajonopeuksia ja parantanut liikenneturvallisuutta  
kaupungin valitsemaa paikkaa huomattavasti paremmin.

Asukkaiden kokemus on, ettei aluetoimikuntia osata hyödyntää asukkaiden paikallis-  
tuntemuksen ja kokemuseräisen tiedon välittäjänä. Aluetoimikuntien työ ja kaupungin  
suunnitteluorganisaation työ eivät näin ollen ollen kohtaa toivotulla tavalla.

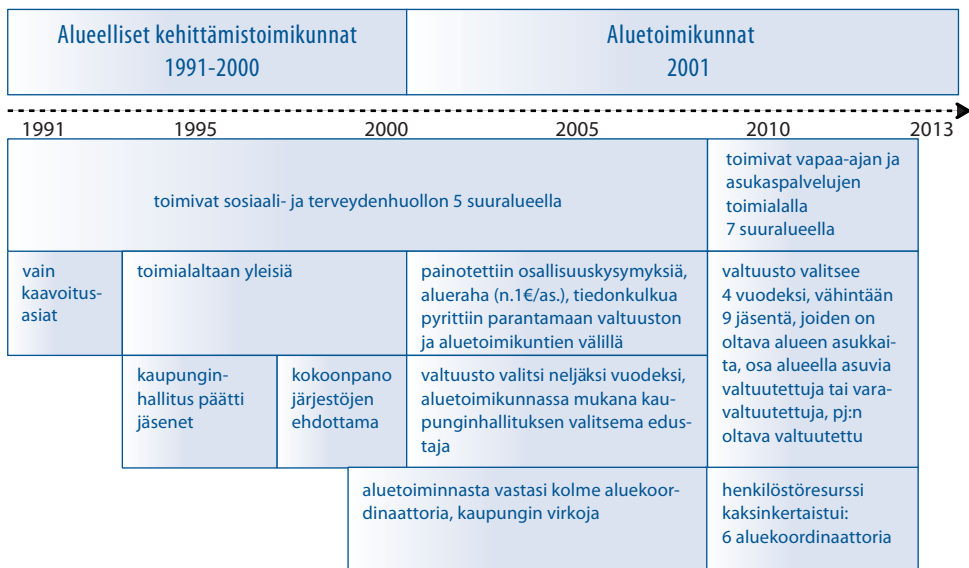
Vantaan kaupungin hallinnossa ja päättäjien keskuudessa on ollut pitkään vahva tahto-  
tila edistää kaupunkilaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, ja kaupunki on  
edelleen sitoutunut lähidemokratian kehittämiseen. Vantaan kaupunki on pyrkinyt kehit-  
tämään aluetoimikuntien toimintaa monissa eri vaiheissa toiminnan painotuksia, alueto-  
imikuntien kokoonpanoa ja johtosääntöä uudistamalla. Vuosien mittaan on käyty paljon  
keskustelua siitä, miten aluetoimikuntien tulisi käytännössä toimia, mitä niiden tehtävien  
tulisi olla ja millainen suhde niillä tulisi olla kaupungin organisaatioon.



Lähidemokratian ja asukkaiden osallisuuden kehittämisen merkityksestä Vantaalla ker-  
too myös kaupungin asukas- ja aluetoimintaan osoittamat taloudelliset panostukset. Asu-  
kas- ja aluetoiminnan kustannukset olivat Vantaalla vuonna 2011 yhteensä noin 544.000  
euroa, josta aluetoimikuntien jakaman aluerahan osuus oli 165.000 euroa ja kaupungin  
henkilökulujen ja kokouspalkkioiden osuus 361.000 euroa.

On huomattava, ettei vahva resursointi ole automaattinen tae sille, että toiminta on vai-  
kuttavaa tai että vuorovaikutus alueellisten toimielinten ja kaupungin eri hallintokuntien  
ja päätöksenteon välillä toimii.

### KUVIO 7. Vantaan aluetoimikuntamallin kehitysvaiheita vuodesta 1991 vuoteen 2012.



Vantaa ja Oulu ovat tässä selvitystyössä tarkemmin tarkasteltavat suuret kaupungit.  
Samoin kuin Oulussa, myös Vantaalla toiminnassa keskeisessä roolissa ovat kaupungin  
aluetoiminnasta vastaavat työntekijät. Heiltä edellytetään erittäin paljon. Heidän olisi hal-  
littava kaupungin koko organisaatio, tunnettava vastuullaan olevat laajat suuralueet ja nii-  
den toimijat. Heillä olisi oltava myös hyvät vuorovaikutustaidot. Heidän työnsä ei ole vain  
hallinnollista virastotyötä, vaan sen tulisi olla myös kehittämistä ja yhteisöjen aktivoimista.

Aluekoordinaattorien tehtävänkuvaa tulee pohtia tarkkaan, kun aluetoimikuntatyötä  
uudistetaan. Aluetoimikuntien tehtävät ja käytännön toimintatavat tulee muotoilla niin,  
että aluekoordinaattorit ovat toiminnan fasilitaattoreita ja aluetoimikuntien jäsenille muo-  
dostuu vahvempi ja näkyvämpi rooli. Tämä taas on mahdollista vain, jos asukkaat koke-  
vat aluetoimikuntien toiminnan mielenkiintoiseksi, aidosti tarpeelliseksi ja vaikuttavaksi.

Tätä kautta nousee esiin toinen keskeinen kysymys, eli kysymys aluetoimikuntien perim-  
mäisestä roolista ja tehtävistä.

### Asukastoiminnan resursointi suurissa kaupungeissa

Vantaa, Tampere ja Oulu ovat kaupungit, jotka ovat resursoineet asukas-, alue- ja yhteisötoiminnan selvästi muita suuria kaupunkeja paremmin.

Vantaalla aluetoiminnasta vastaavat aluepalvelupäällikkö sekä kuusi aluekoordinaattoria.

Tampereen kuntademokratiayksikössä työskentelee kuntademokratian kehittämispäällikkö ja neljä vuorovaikutussuunnittelijaa.

Oulun kaupungin yhteisötoiminnassa toimii yhteisötoiminnan päällikkö, viisi aluetyöntekijää, koordinaattori sekä projektisuunnittelija.

Kuten jo edellä todettiin, aluetoimikunnat ovat osa kaupungin hallinto-organisaatiota. Jatkoissa ne ovat todennäköisesti kaupungin keskushallinnon alaisuudessa toimivia toimikuntia. Ollakseen tällaisia poliittisin perustein valittuja kaupungin toimielimiä, aluetoimikuntien käytännön toiminnasta muodostuva kuva on varsin mielenkiintoinen. Toiminta on alueen yhteisöllisyyden vahvistamista, tapahtumien järjestämistä ja viihtyvyyden lisäämistä. Tältä osin ero kaupunginosayhdistyksiin tai omakotiyhdistyksiin on varsin pieni.

Tavoitteena on myös se, että aluetoimikuntien kautta saataisiin asukkaiden toiveita ja tarpeita sekä asiantuntemusta viranomaisten tietoon ja osaksi kaupungin suunnittelua jo sen varhaisessa vaiheessa. Tämä toteutuu käytännössä kuitenkin varsin huonosti, kuten edellä jo todettiin. Aluetoiminnasta vastaavien kaupungin työntekijöiden ja aluetoimikuntien aktiivisten jäsenten käsityksistä muodostuu melko ristiriitainen kuva; kaupungin työntekijät kritisoivat aluetoimikuntien jäsenten osallistumista keskimäärin hyvin heikoksi, kun taas aktiiviset jäsenet kokevat, ettei aluetoimikuntien potentiaalia hyödynnetä kaupungin organisaatioissa lainkaan riittävästi. Muodostuu kuva varsin polarisoituneesta aktiivisuudesta ja osallistumisesta.

Aluetoimikunnat kokoontuvat harvoin, keskimäärin noin viisi kertaa vuodessa. Aluetoimikuntien jäsenet kritisoivat näin harvaa kokousrytmiä. Tiheampi kokousrytmi tekisi toiminnasta ketterämpää ja toisaalta kiinteämpää, lisäisi aluetoimikunnan jäsenten keskinäistä yhteydenpitoa ja vahvistaisi tätä kautta alueen yhteisöllisyyttä. Harvoin pidettävät kokoukset muodostuvat pitkiksi, eikä aluetoimikuntien työ näin hahmotu riittävän mielenkiintoiseksi ja intensiiviseksi houkuttelemaan asukkaita aktiiviseen toimintaan. Tämä on yksi keskeisimmistä aluetoimikuntien käytännön toiminnan pullonkauloista. Kokousten lukumäärän kasvattamista jarruttaa eniten esittelijänä ja sihteerinä toimivien kaupungin aluekoordinaattoreiden työmäärä. Lähes kaikilla aluekoordinaattoreilla on vastuullaan kaksi suuraluetta.

Aluetoimikuntien rooli alueen kehittäjänä on heikko, eikä tätä kehittämistehtävää ole kirjattu nykyiseen johtosääntöönkään. Aluetoimikuntien toiminta on käytännössä ollut pääasiassa reaktiivista lausuntojen laatimista muun muassa kaava- tai tietoihin liittyen sekä kannanottojen tekemistä alueella havaituista ongelmista. Tämä asukkaiden kannalta liian myöhäisessä vaiheessa tapahtuva osallistuminen olisi mahdollista kääntää proaktiiviseksi vaikuttamiseksi, mutta tämä edellyttäisi paitsi itse aluetoimikuntatyön ryhdistämistä, toiminnan ja kokousrytmin tiivistämistä, myös suurta ajattelu- ja toimintatapojen muutosta kaupungin eri sektoreiden suunnitteluprosesseissa.

Aluetoimikuntien kehittäjäroolin heikkous näkyy myös kasvavilla ja nopeasti kehittyvillä asuinalueilla. Näin on esimerkiksi Kivistön alueella, jonne rakennetaan lähes 30.000 asukkaan uutta asuinalueita, Marja-Vantaata. Alueen yhdistykset, seurakunta, yritykset ja kaupungin kulttuuri-, nuoriso- ja sivistystoimen edustajat ovat muodostaneet MarjaVerkon, jonka tarkoituksena on toimia alueen avoimena keskustelufoorumina ja aktiivisena toimijana tämän uuden alueen palveluja suunniteltaessa ja järjestettäessä. MarjaVerkossa on toimintamallina arvioitu olevan innovatiivisia lähidemokratian piirteitä, ja siinä on pystytty kehittämään toimivia ei-hierarkisia yhteistyömenetelmiä. MarjaVerkkoa pidetään lupaavana mallina asuinalueiden kehittämisessä. Kivistön aluetoimikunta ei ole suoraan mukana MarjaVerkossa. Aluetoimikunnasta MarjaVerkon avoimiin kokouksiin osallistuu lähinnä vain kaupungin aluekoordinaattori.

### **MarjaVerkko, esimerkki uuden asuinalueen suunnittelusta**

*"Täysin uusien asuinalueiden ongelmaksi voi helposti muodostua palveluiden ja yhteisöjen eräänlainen keskeneräisyys.*

*Muun muassa tätä haastetta vastaan on Marja-Vantaalla perustettu MarjaVerkko -yhteisö, joka pyrkii jo alueen rakentamisvaiheessa tuomaan alueella asuvat ihmiset ja heidän yhdistyksensä yhteen vaihtamaan ajatuksia, sekä tuomaan niitä kaupungin tietoon. Alueen kehittämisen kannalta järjestely on hyvä, sillä yleensä vastaavaa toimintaa saadaan käyntiin vasta alueiden valmistuttua."*

Lähde: [www.vantaa.fi](http://www.vantaa.fi)

Vantaan aluetoimikuntien kohdalla kysymys alueellisuudesta asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen perustana nousee esille aivan toisella tavalla kuin selvitystyön muilla esimerkkipaikkakunnilla. Vantaan kaupunki on yli 200.000 asukkaallaan maamme neljänneksi suurin kaupunki, osa pääkaupunkiseudun muodostamaa yli miljoonan asukkaan metropolialuetta. Muodostaako alue tämänkokoisessa kaupungissa asukkaalle luontevan osallistumisen ja vaikuttamisen perustan? Jos muodostaa, mikä tämä alue on? Onko se oma asuinkortteli vai kaupunginosa? Onko usean eri kaupunginosan yhdessä muodostama, useiden kymmenien tuhansien asukkaiden suuralue asukkaan näkökulmasta osallistumiseen ja vaikuttamiseen innostava alue?

Yhtä tärkeää on tarkastella toimintaa kaupungin näkökulmasta. Aluetoimikuntatyö on tällä hetkellä osa kaupungin toimintaa ja virallista organisaatiota. Mitä Vantaan kaupunki ja päätöksentekijät toivovat aluetoimikuntatoiminnalta panostaessaan siihen merkittävästi myös taloudellisesti tiukkoina aikoina?

Miten alueiden asukkaiden näkemykset ja kokemukset saadaan aluetoimikuntien kautta näkymään ja vaikuttamaan, niin kaupunginvaltuuston ja -hallituksen, lautakuntien kuin viranhaltijaorganisaationkin arkisessa toiminnassa? Kaupungin sektoreittain jakautuneen organisaation ja aluetoimikuntien alueellisen näkökulman yhteensovittaminen on nousut yhdeksi toiminnan vaikuttavuuden pullonkaulaksi sen jälkeen, kun kaupunki luopui palvelujen järjestämisestä suuralueittain.

Kaupungin organisaation ja aluetoimikuntien yhteistyön tavat tulee määritellä huomattavasti tarkemmin kuin aluetoimikuntien nykyisessä johtosäännössä tehdään. Siinä todetaan, että ”*aluetoimikunnan ja kaupungin muiden toimielinten tulee olla riittävissä vuorovaikutuksessa keskenään.*” Käytännön kokemukset osoittavat, ettei vuorovaikutus ole ollut riittävää.

### 3.9.3 Vantaan aluetoimikuntamallin vahvuuksia ja heikkouksia

Vahvuudet	Heikkoudet / kehitettävää
Kaupungilla on vahva tahtotila kehittää lähidemokratiaa ja vahvistaa asukkaiden osallisuutta	Nopeasti kasvava kaupunki ja kaupunginosat: uusien asukkaiden mukaan saaminen on suuri haaste
Kaupunki on resursoinut aluetoimikuntatyön hyvin: aluepalvelupäällikkö+6 aluekoordinaattoria	Aluetoimintaa ei tunneta Vantaalla, vaikka tiedottamista lisätty ja toiminta näkyy myös lehdissä: alueiden asiat kiinnostavat, ei aluetoimikuntien työ
Ammattitaitoiset ja kokeneet aluekoordinaattorit	Kaupunkiympäristössä ja varsinkin nopeasti kasvavissa kaupunginosissa asukkaiden kiinnittyminen ja samaistuminen alueeseen on usein heikkoa
Toimintaa arvioidaan ja kehitetään jatkuvasti	Aluetoimikuntajärjestelmä on jäykkä: kokouksia on harvoin, asukkaiden on nopeampaa hoitaa asiat ottamalla suoraan itse yhteyttä viranhaltijoihin tai päättäjiin
Aluerahan avulla voidaan järjestää alueilla ja aluetoimikuntien itsensä toimesta alueen asukkaita kiinnostavia tapahtumia	Aluerahasta päättäminen korostuu aluetoimikuntien toiminnassa muiden tehtävien kustannuksella: koko toiminnan vaikuttavuus kärsii
On kaupunginosia, missä on vahva yhteisöllisyys ja paikallinen identiteetti	Huolimatta kaupungin vahvasta tahtotilasta jatkaa aluetoimikuntien toimintaa niiden rooli ja tehtävät ovat täsmentymättömiä
Yhteistyö toimii hyvin yli puoluerajojen niin alueilla kuin aluetoimikunnissa	Aluetoimikuntien toiminta ja niiden hyödyntäminen kiinnostaa luotamushenkilöitä varsinkin vähän
Jäsenet ovat poliittisin perustein valittuja: aluetoimikunnilla on ainakin periaatteessa kiinteä yhteys kaupungin poliittisiin ryhmiin	Kaupunkisuunnittelussa ei sektoreittain osata hyödyntää aluetoimikuntien asiantuntemusta ja kokemusta alueiden todellisesta arjesta
Puheenjohtaja on joko valtuutettu tai varavaltuutettu: aluetoimikunnilla on ainakin periaatteessa kiinteä yhteys valtuustoon	Kaupunki ei ole ottanut aluetoimikuntia mukaan suunnittelemaan tulevaa toimintamallia ja -sääntöä
Vantaalla kaikki kaupungin alueet ovat edustettuna valtuustossa: alueiden ääni kuuluu myös edustuksellisen demokratian kautta	Lausunnoilla ja aloitteilla vähän vaikutusta
Vantaalla on suureksi kaupungiksi suhteellisen joustava organisaatio: alueperusteisen vaikuttamisen ja kaupungin sektoriorganisaation yhteensovittaminen on mahdollista	Aluetoimikuntien toiminta-alueet eli suuralueet ovat suuria ja heterogeenisia: kaikilla alueilla ei ole yhteistä identiteettiä
Aluetoimikunnat voivat vahvistaa ”alueen kuvaa” osana Vantaan kaupungin kokonaisuutta	Monet eivät halua sitoutua aluetoimikunnan toimintaan ja jäseneksi neljäksi vuodeksi; pääkaupunkiseudun elämänyrityksissä osallistutaan usein spontaanisti, asia- ja tilannekohtaisesti
Kaupunginosissa paljon aktiivista yhdistystoimintaa: esimerkiksi Hakunilassa yli 100 järjestöä	Aluetoimikuntien jäsenet eivät ota näkyvää roolia alueella
”Me asukkaat tunnetaan oma alueemme parhaiten”: tämä asiantuntemus on kaupungille vielä pitkälti hyödyntämätön resurssi	Aluetoimikuntien jäsenillä on heikko yhteys alueen asukkaisiin, asukkaat eivät tunne jäseniä
Aluetoimikunnat voisivat olla päätöksentekijöiden ja aidon ruohonjuuritason kohtaamispaikka, juuri alueen näkökulmasta	Aluetoimikuntien jäsenillä on heikko yhteys puoleryhmiin, joita edustavat
Aluetoimikunnat voivat toimia sarananivelinä jäykän kunnallisen päätöksenteon ja vapaan kansalaistoiminnan välillä	Aluetoimikuntien jäsenet sitoutuvat toimintaan vaihtelevasti
	Aluekoordinaattorien työhön kohdistuu suuria vaatimuksia: riski, että hallinto ylikorostuu sisällöllisten kysymysten kustannuksella
	Aluekoordinaattorien työhön kohdistuu suuria vaatimuksia: rekrytointi on haasteellista
	Jäsenistä vain pieni osa on aktiivisia
	Aluetoiminta tavoittaa huonosti ulkomaalaistaustaiset asukkaat
	Kaupungin reuna-alueet joutuvat toimimaan monissa asioissa yli kuntarajan: tarvittaisiin parempaa yhteistyötä

### **Espoon alueelliset asukasfoorumit**

Espoon alueellisten asukasfoorumien toiminta on käynnistynyt keväällä 2009.

Asukasfoorumien tavoitteet on asettanut Espoon kaupunginhallitus. Tavoitteet ovat samansuuntaisia kuin esimerkiksi kyläneuvostojen tai kylien neuvottelukuntien:

- edistää kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia,
- edistää kunnan asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua,
- edistää asukkaiden omatoimista toimintaa alueen viihtyisyyden ja palvelujen kehittämiseksi,
- luoda mahdollisuuksia asukkaiden keskinäiselle yhteistoiminnalle,
- edistää asukkaiden aktiivisuutta ilmaista tärkeistä hankkeista ja kehittämissuunnitelmista näkemyksensä asioiden valmisteluvaiheessa.

Tärkeä osa toimintaa on toimia yhteistyössä kaikkien suuralueella toimivien asukastahojen ja yhdistysten kanssa.

Asukasfoorumit ovat kaikille avoimia, eli siinä suhteessa ne muistuttavat tässä selvityksessä tarkasteltuja Oulun alueellisia yhteistyöryhmiä.

Asukasfoorumeita toimii Espoossa seitsemän, seitsemällä suuralueella: Pohjois-Espoo, Suur-Espoonlahti, Suur-Kauklahti, Suur-Leppävaara, Suur-Matinkylä, Suur-Tapiola ja Vanha-Espoo.

Jokaisella seitsemällä suuralueella toimii asukasfoorumin valmisteluryhmä, joihin kuuluu 8-15 jäsentä. Ne vastaavat foorumien järjestämisestä. Jäsenet valmisteluryhmiin valittiin suuralueiden asukkaista hakemusten perusteella.

Toimintaa koordinoi Espoon kolmen asukasjärjestöjä edustavan keskusjärjestön muodostama asukasfoorumityöryhmä.

Asukasfoorumeita on verrattu paikallisiin omakoti- tai kaupunginosayhdistyksiin, mutta ne edustavat alueellisesti laajempaa asukaspuhjaa, eli koko suuraluetta. Tästä näkökulmasta asukasfoorumeita voi verrata suoraan maaseutukunnissa kuntatasolle perustettuihin kyläyhdistyksiin, jotka kokoavat yhteen kunnassa toimivat kyläyhdistykset.

Asukasfoorumit eivät ole ”löyhälläkään lenkillä sidoksissa kaupungin luottamushenkilöorganisaatioon”. Tästä huolimatta ”asukasfoorumin keskustelut raportoidaan kaupungin päätöksentekoon”.

Lähde: [www.asukasfoorumit.fi](http://www.asukasfoorumit.fi)

## Tampereen alueelliset työryhmät Alue-Alvarit

Tampereen kaupungissa toimii neljä alueellista työryhmää

- Länsi-Alvari vuodesta 2007
- Etelä-Alvari 2008
- Kaakkois-Alvari 2010
- Koillis-Alvari 2011

Alue-Alvarit koostuu vapaaehtoisista Tampereen kaupungin asukkaista, jotka kaupunginhallitus nimeää toimikaudekseen, kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Jokainen täysi-ikäinen kuntalainen voi ilmoittautua jäseneksi. Keskustan alueella Alvari-toimintaa on kokeiltu suljettuna Facebook-ryhmänä.

Alue-Alvarit käsittelevät alueensa asioita asukkaiden näkökulmasta, tuovat oman alueasiantuntemuksensa ja -tietonsa valmistelussa oleviin asioihin ja päätöksenteon tueksi. Alue-Alvarit osallistuvat muun muassa talousarvion, palveluverkkosuunnitelmien ja strategian laadintaan sekä hyvinvointipalvelujen ja kaupunkiympäristön kehittämiseen.

Alue-Alvarit voivat nostaa myös käsiteltäväksi itse tärkeäksi kokemiaan alueensa asioita, tehdä kuntalaisaloitteita ja laatia lausuntoja tai kannanottoja alueella meneillään oleviin hankkeisiin tai kaavoitukseen.

Alue-Alvareilla ei ole päätösvaltaa, eli ne toimivat ”kaupungin keskustelukumppaneina”.

Tampereella on kyse suorasta osallistumisesta edustuksellista demokratiaa täydentävänä toimintana. Suora osallistuminen tarkoittaa, että kuntalainen yksin tai osana ryhmää pääsee vaikuttamaan kunnallisen politiikan ja hallinnon sisältöön. Alvari-mallissa tämä toteutuu siten, että nimitettävään työryhmään voi ilmoittautua kuka tahansa kaupungin asukas. Kaupunginvaltuutetut ja varavaltuutetut voivat halutessaan osallistua työryhmien kokouksiin mutta valtuutetut eivät voi olla jäseninä alueellisissa työryhmissä.

Kuntalaisia kuullaan asioiden valmistelun mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Vaikuttaminen määritellään siis valmisteluun osallistumiseksi. Kuntalaisten kuuleminen ei tarkoita sitä, että kaikki kuntalaisten toiveet toteutetaan, vaan kuullaan eri näkökulmia ja saadaan mahdollisesti uusia ideoita, jotka huomioidaan valmistelussa.

Tampereen alueellisen osallistumisen mallin pohjana on tekninen palvelualuejako. Siinä on keino-koisesti muodostettu viisi palvelualueita, joiden asukasmäärät ovat jotakuinkin samat (40.000). Nämä alueet toimivat hyvinvointipalvelujen palveluverkkotarkastelujen pohjana. Tämä tuottaa haasteita alueellisille työryhmille, koska on vaikea luoda osallistumiseen luontevaa innostuneisuutta etäällä toisistaan sijaitsevien kaupunginosien kesken.

Haaste on myös palvelujen keskittäminen, jolloin alueellisten palvelujen kehittämiseltä katoaa pohja.

Nykyisessä mallissa alueellisten työryhmien rooli on selvästi alueellisen asiantuntemuksen tuominen päätöksentekojärjestelmään. Tämä on tärkeää, sillä neljä viidestä valtuutetusta asuu keskustassa.

Alueellisen osallistumisen sekä muunkin kuntalaisten osallistumisen eräs pullonkaula on ymmärrettävän tiedon saanti hallinnolta. Ongelma on toisaalta myös se, pystyvätkö kuntalaiset antamaan hallinnolle tietoa hallinnon ymmärtämässä muodossa.

Tampereen mallissa alueellisten työryhmien vuorovaikutussuunnittelijat pitävät tietokanavia avoimina molempiin suuntiin. Tämä asettaa haasteita myös vuorovaikutussuunnittelijoille, joiden pitää pystyä ymmärtämään ja käsittelemään kaikkien prosessien asioita. Mallin toimivuuden kannalta onkin vuorovaikutussuunnittelijoiden kiinteä yhteydenpito valmisteluun oleellisen tärkeää.

Alueellisen osallistumisen tueksi (valmistelun ja kuntalaisen näkökulmasta) tarvitaan keveitä, helpokäyttöisiä ja helposti löydettäviä sähköisiä välineitä, joilla voidaan kohdistaa kyselyjä alueille ja tietyille ryhmille.

Lähde: Annamaria Valanto-Pyhältö ja Sirpa Koivu, Tampereen kaupunki, kuntademokratiayksikkö

## 4 Havaintoja ja pohdintaa esimerkkien pohjalta

Tässä luvussa kootaan yhteen huomioita ja johtopäätöksiä, jotka ovat nousseet esille analysoitaessa edellisen luvun esimerkkejä. Tarkastelu tehdään kahdeksan alaotsikon alle ryhmiteltynä:

1. Kuntaorganisaatio
2. Alueellinen toimielin
3. Alueellisen toimielimen ja kunnan yhteistyö
4. Alue osallistumisen ja vaikuttamisen perustana
5. Yksilön oikeudet ja kollektiiviset tarpeet
6. Paikallinen elinvoima ja kansalaisyhteiskunta
7. Aktiivinen kuntalaisuus
8. Osaaminen

### 4.1 Kuntaorganisaatio

**Kunnalliset luottamustehtävät.** Kuntien toimintaympäristön monimutkaistuminen ja kuntaliitokset tarkoittavat suuria muutoksia myös kunnallisten luottamushenkilöiden työhön. Nämä muutokset nousivat konkreettisella tavalla esille myös tämän selvitystyön haastatteluissa:

- Vuoden 2013 alusta Oulussa viiden yhteen liittyvän kunnan 550 luottamushenkilöpaikkaa vähenee 230 luottamushenkilöpaikkaan.
- Mikkelissä aloittavassa uudessa kaupunginvaltuustossa on valtuutettuja vain kolmannes (59) siitä, mitä valtuutettuja oli alueen kuudessa kunnassa yhteensä (168) ennen kuntaliitoksia.
- Myös Rovaniemellä ja Salossa 75-paikkainen kaupunginvaltuusto pienenee. Jatkossa Rovaniemellä valtuutettuja on 59, Salossa enää 51.

Muutokset ovat suuria paitsi luottamushenkilöpaikkojen määrässä, myös siinä, millaiseksi yksittäisen luottamushenkilön työ muodostuu:

- Salossa kaupunginhallituksen jäsen vertasi luottamushenkilönä toimimista uudessa Salossa ja entisessä alle 2.000 asukkaana kotikunnassaan arvioiden, että ennen tehtävien hoitoon riitti kunnanhallituksessa 2-3 tuntia viikossa, nyt työ Salon kaupunginhallituksessa vie 2-3 päivää viikossa.
- Oulussa kysyttiin, ketkä ylipäätään voivat ottaa vastaan tällaisia puolipäivätoimiksi muuttuvia luottamustehtäviä? On ihmisiä, jotka elämäntilanteensa tai työnsä vuoksi eivät voi osallistua näin paljon aikaa vaativiin luottamustehtäviin, vaikka sitä kenties haluaisivatkin.
- Vantaalla todettiin, etteivät kaupungin lautakuntien kokousten useita satoja sivuja käsittelevät asialistat anna juurikaan tilaa käydä läpi toimialan kysymyksiä alueellisesta näkökulmasta.

**TAULUKKO 15. Luottamushenkilöpaikat esimerkkikunnissa vaalikaudella 2008-2012 (valtuusto, hallitus, lautakunnat) ja valtuuston koko vaalikaudella 2013-2016.**

Kunta	Väestö	2013-2016	2008-2012				
		Valtuusto	Valtuusto	Hallitus	Lautakunnat	Luottamushenkilöt yhteensä	Asukkaita/luottamushenkilö
Mikkeli	48.907	59	59	11	84	154	318
Oulu	143.909	67	67	13	92	172	837
Posio	3.818	21	27	9	26	62	62
Rovaniemi	60.637	59	75	15	108	198	306
Salo	55.283	51	75	13	113	201	275
Sonkajärvi	4.600	27	27	9	40	76	61
Suomussalmi	8.943	35	35	11	40	86	104
Vantaa	203.001	67	67	17	112	196	1.036

Taulukkoa Mikkelin ja Oulun osalta tarkasteltaessa on huomattava, että kaupunginvaltuuston koko säilyy vuoden 2013 alussa voimaan astuvasta kuntaliitoksesta ja kaupungin kasvusta huolimatta ennallaan. Kuntaliitoksen myötä Mikkelin asukasluku kasvaa 5.500 asukkaalla ja Oulun peräti 44.000 asukkaalla. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että valtuustopaikkojen määrä vähenee saman verran kuin Mikkeliin ja Ouluun liittyvissä kunnissa on ollut valtuustopaikkoja tähän mennessä yhteensä. Rovaniemellä ja Salossa valtuutettujen määrä vähenee, koska kaupungeissa luovutaan kuntaliitoksen jälkeen käytössä olleesta laajennetusta valtuustosta. Posiolla valtuuston koko pienenee, koska kunnan asukasluku on pienentynyt.

Nämä esimerkkipaikkakuntien luvut ja luottamushenkilöiden kokemukset heijastavat konkreettisella tavalla kuntien luottamushenkilöjärjestelmän ja edustuksellisen demokratian suuria muutoksia. Valtuustopaikkojen väheneminen ei ole haaste vain alueellisen edustavuuden näkökulmasta, vaan uudessa tilanteessa pitää myös ottaa huomioon eri suku-



puolten, ikäryhmien ja ammattiryhmien mahdollisuus saada äänensä kuuluviin kunnallisessa päätöksenteossa. Kunnallisen päätöksenteon legitimitetin sekä asukkaiden edustuksellista päätöksentekoa kohtaan kokeman luottamuksen säilyttäminen muuttuu näiden muutosten myötä entistä haasteellisemmaksi.

Kuntalaisten suhtautumista kunnan päätöksentekoon selvittäneessä tutkimuksessa (Pekola-Sjöblom 2011) todettiin, että kuntalaiset ovat jo tällä hetkellä enemmän epäluottavaisia tai kriittisiä kuin luottavaisia kuntansa päätöksentekoa kohtaan. Tämän yli 13.000 kuntalaisen vastauksiin perustuvan tutkimuksen mukaan peräti seitsemässä kunnassa kymmenestä kuntalaiset tuntevat enemmän epäluottamusta kuin luottamusta kuntansa päätöksentekoa kohtaan. Tulokset ovat hälyttäviä ja ne tulee ottaa vakavasti.

**Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden suhtautuminen.** Lähes kaikilla selvitystyön paikkakunnilla nousi esille ongelma, ettei kuntaorganisaatio huomioi alueellisia toimielimiä ja asukkaita jo asioiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa. Myöskään alueellisten toimielinten aloitteilla, esityksillä ja kannanotoilla ei koeta olevan vaikutusta. Yksi todennäköinen syy tähän on kuntapäätäjien yleinen suhtautuminen lähidemokratiaan ja alueelliseen vaikuttamiseen.

Kuntien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden suhtautumista kunnanosahallintoon on selvitetty Paras-hankkeen seuranta tutkimukseen osallistuneissa kunnissa (Sandberg 2012). Vastaajilta kysyttiin, tarvitaanko kunnanosahallintoa lähidemokratian turvaamiseksi, etenkin kuntakoon kasvaessa. Vastaajista 54 prosenttia suhtautui periaatteessa myönteisesti kunnanosahallintoon. Vastaajina tässä syksyllä 2010 tehdyssä kyselyssä oli 1.456 kunnan johtavaa viranhaltijaa, hallituksen, valtuuston tai lautakunnan jäsentä. Kyselyn tulokset osoittavat, että suhtautuminen on muuttunut myönteisemmäksi verrattuna vuosina 1995, 1999 ja 2003 tehtyihin vastaaviin kyselyihin (taulukko 16).

Erot johtavien viranhaltijoiden sekä kunnanhallituksen ja -valtuuston jäsenten suhtautumisessa ovat merkittäviä. Johtavat viranhaltijat suhtautuvat selvästi luottamushenkilöitä kriittisemmin kunnanosahallintoon. Sama havainto tehtiin myös tämän selvitystyön haastatteluissa Rovaniemellä, missä todettiin, että luottamushenkilöt ovat ajaneet aluelautakuntamallin laajentamista huomattavasti johtavia viranhaltijoita aktiivisemmin.

On tärkeää vahvistaa edustuksellisen päätöksenteon legitimitettä ja asukkaiden kunnallista päätöksentekoa kohtaan kokemaa luottamusta luomalla kuntalaisille uusia keinoja osallistua ja vaikuttaa.

Johtavat viranhaltijat suhtautuvat selvästi luottamushenkilöitä kriittisemmin kunnanosahallintoon.

**TAULUKKO 16. Kuntien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden suhtautuminen kunnanosa-hallintoon ARTTU-tutkimuskunnissa syksyllä 2010 (%). Vastaajien tuli ottaa kantaa väittämään: ”Kunnanosahallintoa tarvitaan lähidemokratian turvaamiseksi, etenkin kuntakoon kasvaessa.”**

	Kaikki vastaajat	Johtavat viranhaltijat	Hallitus	Valtuusto	Lautakunta
Eri mieltä	19,3	43,7	19,6	15,6	10,8
Neutraali	26,4	24,6	27,3	24,7	30,3
Samaa mieltä	54,2	31,3	53,2	59,7	59,7
N=	1.429	224	220	628	357

**Tiukka kuntatalous.** Alueellisen toimielimen toiminta aiheuttaa kunnalle luonnollisesti myös kustannuksia. Kustannuksia voi aiheutua muun muassa alue- ja asukastoiminnasta vastaavan henkilöstön palkkauksesta, kokouksista ja matkoista. Selvitystyössä tarkastelluissa esimerkeissä toiminnasta aiheutuvat kustannukset vaihtelevat kunnittain huomattavasti (kts. tarkemmin liite 3A). Mielenkiintoinen havainto on, ettei se, miten toimivana ja vaikuttavana alueellisen toimielimen toiminta koetaan, näytä suoraan liittyvän siihen, miten paljon kunta on osoittanut toimintaansa resursseja. Toisin sanoen hyvin pienilläkin taloudellisilla panostuksilla on mahdollista saada aikaan vaikuttavaa toimintaa, ja vastaavasti suuretkaan taloudelliset panostukset eivät ole automaattinen tae sille, että alueellinen toimielin onnistuu vastaamaan sille asetettuihin tavoitteisiin, tehtäviin tai odotuksiin. Taloudellisia resursseja ratkaisevampaa on se, miten selvästi alueellisen toimielimen tarkoitus ja tehtävät on määritelty ja omaksuttu. Tämän lisäksi ratkaisevaa on se, miten selvä on työn- ja roolinjako kunnan, toimielimen, alueellisesta toiminnasta vastaavien kunnan työntekijöiden ja alueen asukkaiden kesken.

Alueellisesta toiminnasta kunnalle aiheutuvien välittömien kustannusten ohella keskeistä on se, miten alueelliset toimielimet otetaan mukaan kunnan talousarvion suunnitteluun ja palvelujen järjestämiseen. Kuntien taloudellisen tilanteen kiristyessä myös edustuksellisen demokratian liikkumatila kapenee, kun yhä suurempi osa kunnan menoista muodostuu lakisääteisistä sosiaali- ja terveydenhuollon ja sivistystoimen tehtävistä. On kysyttävä, mitä mahdollisuuksia alueilla on tiukan kuntatalouden puristuksessa enää osallistua ja vaikuttaa.

Vaikeiden päätösten hyväksyminen voi olla helpompaa, kun asukkaat saavat osallistua niiden tekemiseen.

Asukkaiden mukaan ottaminen, vallan ja vastuun luovuttaminen paikalliselle tasolle voi toimia kuitenkin myös päinvastoin. Vaikeiden päätösten hyväksyminen voi olla helpompaa, kun asukkaat saavat osallistua niiden tekemiseen. Yläkemijoen aluelautakunta on esimerkki siitä, että paikalliset asukkaat pystyvät kantamaan taloudellista vastuuta ja tekemään myös ikäviä

päätöksiä. Aluelautakunta ei ole koskaan ylittänyt budjettiaan ja se on toimintansa aikana joutunut lakkauttamaan Yläkemijoen alueelta muun muassa viisi koulua.

Tämän raportin toisessa osassa tutustutaan osallistuvasta budjetoinnista eri maissa saatuihin kokemuksiin. Myös niiden joukossa on esimerkkejä, joissa ikävien taloudellisten päätösten tekeminen ja hyväksyminen on ollut helpompaa, kun asukkaat on otettu osallistuvan budjetoinnin menetelmin mukaan päätösten suunnitteluun ja varsinaiseen päätöksentekoon.

## 4.2 Alueellinen toimielin

**Päätösvalta, vaikutusvalta ja vaikuttavuus.** Suurinta osaa Suomessa toimivista alueellisista toimielimistä voidaan luonnehtia alueiden asukkaiden ja kunnan väliseksi keskustelufoorumeiksi. Vain yhdellä toimielimellä kymmenestä on todellista päätös- ja toimivaltaa. On kuitenkin tärkeää korostaa, että myös sellaisilla keskustelufoorumeiksi katsottavilla toimielimillä, joilla ei ole delegoitua päätösvaltaa, voi siitä huolimatta olla merkittävää vaikutusvaltaa. Toimielimen keskusteluilla ja toiminnalla voi olla vaikutusta kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toimintaan, ja toimielin voi parhaimmassa tapauksessa vaikuttaa kannanotoillaan suoraan kunnassa tehtäviin päätöksiin. Jotta näin tapahtuisi, toimielimessä käytävän keskustelun on oltava tasavertaista ja avointa, ja kunnan tulee olla toiminnassa aidosti mukana. Suomussalmen kyläparlamentti on tästä hyvä esimerkki.

Keskustelufoorumina toimivilla alueellisilla toimielimillä voi olla suuri vaikutus myös esimerkiksi kunnan alueella toimiviin järjestöihin. Ne kokoavat yhteen alueen toimijoita keskustelemaan yhdessä tärkeäksi koetuista kysymyksistä. Jo tämä funktio koetaan monilla paikkakunnilla tärkeänä, ja asukkaat voivat kokea olevansa osallisia kunnan ja alueensa asioissa voidessaan osallistua tällaisiin yhteisiin keskusteluihin. Kuten Oulussa todettiin, osallisuus on henkilökohtainen kokemus, ”osallisuus on tunne”.

*”Osallisuus on ennen muuta olotila, tunne ja kokemus. Se on kokemus siitä, että omalla mielipiteellä on merkitystä, että siitä kannattaa kertoa.”*

Vuokko Niiranan, teoksessa  
Kunnallisen itsehallinnon  
peruskivet (2012)

Tätä kautta voidaan avata myös sanaparia osallistuminen ja vaikuttaminen. Vaikka merkittävä osa alueellisista toimielimistä ei keskustelufoorumeina yletykään vaikuttamaan suoraan kunnan päätöksentekoon, ne voivat olla alueiden asukkaille ja järjestöille tärkeitä osallistumisen ja osallisuuden kanavia. Nämä ovat kunnan ja koko yhteiskunnan eheyden kannalta tärkeitä näkökulmia, joita ei ole varaa ohittaa.

Toiminnan vaikuttavuudesta puhuttaessa on siten oltava tarkkana, kuka vaikuttavuuden määrittelee. Kunnan näkökulmasta vähämerkityksiset asiat voivat olla alueiden ja asukkaiden arjessa suuria ja tärkeitä. Selvitystyön haastatteluissa välittyi kuva, että kuntaorganisaation uskottavuus punnitaan asukkaiden silmissä usein juuri siinä, miten pienet asiat hoidetaan – milloin palanut lamppu vaihdetaan, korjataanko laiturit tai järjestyykö sorakuorma ilman neljäätoista puhelinsoittoa.

Syksyllä 2011 toteutetussa laajassa tutkimuksessa (Pekola-Sjöblom 2012) selvitettiin sitä, miten vaikuttavana kuntien asukkaat pitävät erilaisia suoria osallistumis- ja vaikuttamistapoja, ja miten vaikuttavuuden koetaan muuttuneen vuodesta 2008 vuoteen 2011. Tutkimukseen osallistui yli 10.000 kuntalaista. Huolestuttavaa tämän laajan tutkimuksen tuloksissa on se, että sekä suorien osallistumis- ja vaikuttamistapojen käyttö että kuntalaisten arviot niiden vaikuttavuudesta ovat laskeneet. Ne olivat molemmat vuonna 2011 alhaisemmat kuin kolme vuotta aikaisemmin.

Kunnan näkökulmasta pienet asiat voivat olla alueiden ja asukkaiden arjessa suuria ja tärkeitä.

**Toimintatapa suhteessa tavoitteisiin.** Tärkeä mutta käytännössä helposti vähälle tarkastelulle jäävä kysymys kuuluu, ovatko alueelliselle toimielimelle valitut tai sille ajan mitaan muotoutuneet toimintatavat oikeassa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja tehtäviin. Jos toimielimelle on annettu päätösvaltaa julkisia palveluja tai yhteisiä verovarvoja koskien, tulee sen vastata lain vaatimuksiin ja toimia kunnan hallinto- ja ohjesäännön mukaisesti. On kuitenkin esimerkkejä toimielimistä, joissa toimintatavat ovat tavoitteisiin ja tehtäviin nähden muodollisesti ylimitoitettuja. Esimerkiksi Salon aluetoimikunnilla ei ole ollut eikä niille ole edes haluttu omaa päätös- tai toimivaltaa, mutta tästä huolimatta niiden kokouksissa on noudatettu samoja menettelytapoja kuin kaupungin päätösvaltaisissa lautakunnissa. Raskaita kokouskäytäntöjä ja turhia pöytäkirjoja moittivat niin kaupungin kuin aluetoimikuntienkin edustajat. Vaikka tarkat muotovaatimukset tuovatkin asioiden käsittelyyn täsmällisyyttä ja ryhtiä, voi kunnan ja asukkaiden välinen vuoropuhelu olla vaikuttavaa myös vapaamuotoisena, rentona ja huumorin sävyttämänä, kuten Suomussalmen kyläparlamentissa.

Toimintatapojen ja resurssien on oltava oikeassa suhteessa alueelliselle toimielimelle asetettuihin tavoitteisiin ja tehtäviin.

**Toiminnan resursointi.** Kaikille tässä selvitystyössä tarkasteltaville alueellisille toimielimille on yhteistä se, että ne toimivat, tavalla tai toisella, kunnan osa-alueen asukkaiden ja kunnan välisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen kanavana. Tällaisessa toiminnassa keskeinen kysymys on, kuka tekee käytännön työt. Kuka esimerkiksi valmistelee yhdessä käsiteltävät asiat, kuka huolehtii kokouskutsuista, kuka kirjoittaa pöytäkir-

jat, kuka tiedottaa, kuka vastaa päätösten toimeenpanosta? On tärkeää, että näiden käytännön tehtävien hoitamiseen on osoitettu riittävästi henkilökuntaa. Varsinkaan vaativia tehtäviä ei voida edellyttää hoidettavan yksin vapaaehtoisvoimin. Toisaalta on esimerkkejä myös siitä, ettei vahva resursointi ole automaattinen tae sille, että toiminnassa onnistutaan aidosti tavoittamaan asukkaat ja vastaamaan tavoitteisiin.

Toiminnan resursointiin liittyy myös kysymys toimielinten jäsenille maksettavista kokous- ja matkakorvauksista. Niitä voidaan tarkastella toisaalta kunnille aiheutuvana kustannuseränä, mutta toisaalta mahdollisuutena houkuttaa mukaan myös niitä asukkaita, joilla ei ilman näitä korvauksia olisi mahdollisuutta osallistua yhteisiin asioihin. Esimerkikuntien alue- ja asukastoimintaan osoittamia henkilöstöresursseja sekä henkilöstö- ja kokouskustannuksia tarkastellaan lähemmin liitteissä 3A ja 3B.

### 4.3 Alueellisen toimielimen ja kunnan yhteistyö

**Erilaiset toimintakulttuurit.** Kuntien poliittisessa kulttuurissa ja toimintakulttuureissa on suuria eroja, jotka vaikuttavat jo lähtökohtaisesti siihen, minkälaiseksi alueellisten toimielinten ja kuntaorganisaation välinen vuorovaikutus voi muodostua. Asukasluvultaan pienissä kunnissa asukkaiden on usein helppo asioida kunnan päättäjien ja viranhaltijoiden kanssa. Vuorovaikutus on suoraa ja välitöntä, ihmiset tuntevat toisensa, ja asioita on helppo laittaa liikkeelle myös epävirallisissa yhteyksissä, kaupan ovella tai lenkkipolulla tavattaessa. Toisaalta on myös täysin vastakkaisia kokemuksia. On pieniä kuntia, joissa

tiivis poliittinen ja hallinnollinen eliitti hallitsee asioiden valmistelua ja päätöksentekoa niin, ettei asukkailla ole todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa kunnan asioihin muuten kuin vaalien kautta. Suuremmissa kaupungeissa asukkaiden mahdollisuuksia vaikuttaa asioiden suunnitteluun ja päätöksentekoon vaikeuttaa kuntaorganisaation moniportaisuus, suuri koko sekä se, että viranhaltijat ja päättäjät jäävät asukkaille usein kovin vieraaksi.

**Osallistumisen ajankohta.** Useimmilla selvitystyössä tarkastelluilla paikkakunnilla törmättiin ongelmaan, ettei kunnan viranhaltija- ja luottamushenkilöorganisaatio osaa ottaa alueellisia toimielimiä mukaan asioiden suunnitteluun ja valmisteluun jo heti alkuvaiheessa. Ilmiö ei vaikuttaisi olevan kiinni kunnan tai kaupungin koosta; se näkyy niin pienissä kunnissa kuin isoissa kaupungeissa.

Kuntaorganisaatio ei osaa ottaa alueellisia toimielimiä mukaan asioiden suunnitteluun ja valmisteluun jo heti alkuvaiheessa.

Tämä ongelma alueellisten toimielinten ohittamisesta kuntien suunnittelutyössä näytetään luonnollisesti kärjistyneimpänä silloin, kun alueellisen toimielimen omaa toimintaa suunnitellaan. Esimerkiksi Rovaniemellä kaupungin hallintosääntöryhmä on muotoillut tulevien aluelautakuntien toimintasääntöä, Vantaalla viranhaltijat ovat suunnitelleet aluetoimikuntien tulevaa toimintamallia, Posiolla kunta on päättänyt kyläneuvoston toimintasäännöstä, kuulematta asukkaita heidän mielestään riittävästi. Kysymys ei siis ole alueellisen toimintamallin heikkouksista, vaan siitä, etteivät kuntien suunnittelukäytännöt ja totut toimintatavat ota asukkaita ja alueellisia toimielimiä huomioon. Ongelman korjaaminen edellyttäisi ajattelu- ja toimintatapojen muutosta paitsi kuntaorganisaatiossa, myös asukkaiden keskuudessa. Useilla esimerkkipaikkakunnilla todettiin, että aktiivisia toimijoita on liian vähän. Toisaalta tuotiin esille myös muna-kana -vertaus; kun on onnistuttu toteuttamaan uudenlaisia sekä kuntaa että asukkaiden toiveita ja tarpeita palvelevia yhteistyön ja -suunnittelun tapoja, mielenkiinto asukkaiden osallistumiseen ja vaikuttamiseen on kasvanut.

**Tiedonkulku.** Yksi keskeisimmistä pullonkaloista käytännön toiminnassa on tiedon kulku. Siitä huolimatta, että sähköiset välineet ovat helpottaneet asioista tiedottamista ja tuoneet myös kuntia koskevan tiedon helposti kaikkien saataville, käytännön toiminnassa kompastutaan usein siihen, etteivät asukkaat tiedä, mitä aluetta koskevia suunnitelmia kunnassa on tehty. Usein tieto tavoittaa asukkaat liian myöhään, jotta heillä olisi mahdollisuus todellisuudessa vaikuttaa. Ongelma on myös yhteisen ymmärrettävän kielen vaikeus. Kuntalaisten on usein vaikea ymmärtää hallinnon kieltä, ja päinvastoin, hallinnon on vaikea ymmärtää kuntalaisten kieltä. Tässä oululaisten kehittämä valkoisen pyyhkeen periaate voisi olla avuksi kaikkialla Suomessa (katso tarkemmin luku 3.3).

**Yhteistyön systemaattisuus.** Osallistuvasta budjetoinnista eri maissa saatujen kokemusten (tämän raportin osa II) perusteella tulisi pohtia, voisiko säännönmukaista vuosirytmiiä noudattava toimintamalli olla yksi ratkaisu edellä mainittuihin kuntien ja alueellisten toimielinten välisen yhteistyön ongelmiin. Osallistuvassa budjetoinnissa noudatetaan usein selvää

Systemaattisten yhteistyömenetelmien ja -prosessien kehittämiseen ja kokeilemiseen tulisi panostaa.

vuosirytmiiä, jossa kunnan vuotuinen talousarviovalmistelu ja asukkaiden informoimisen, osallistumisen ja vaikuttamisen vaiheet on nivottu yhteen, kuukausittain etenevään ja vuosittain samanlaisena toistuvaan prosessiin. Tällöin asukkaat pääsevät osallistumaan ja vaikuttamaan suunnitellusti ja oikeaan aikaan. Tieto helpottaa sekä kuntaorganisaation työskentelyä että asukkaita, kun tiedetään, mitä asioita ja tilaisuuksia missäkin vaiheessa vuotta yhteisesti käsitellään ja järjestetään. Tällaisten systemaattisten yhteistyömenetelmien ja -prosessien kehittämiseen ja kokeilemiseen tulisi panostaa myös Suomessa.

#### 4.4 Alue osallistumisen ja vaikuttamisen perustana

Valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö määrittivät tämän selvitystyön otsikoksi ja näkökulmaksi *Demokratian alueelliset toimintamallit*. Kuntademokratian kehittämiseksi ja kuntalain uudistamistyön pohjaksi haluttiin tietoa siitä, miten asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet toteutuvat kunnissa nimenomaan alueellisen toiminnan kautta.

Tämä kysymys seurasi mukana haastatteluja esimerkkipaikkakunnilla tehtäessä ja selvityksen rajauksesta eri tahojen kanssa keskusteluja käytäessä. Asukkaiden suora osallistuminen ja vaikuttaminen on kunnissa luonnollisesti paljon muutakin kuin alueellista osallistumista ja vaikuttamista. Kuntalain pykälää muotoiltaessa ja toimintaa käytännössä kehitettäessä on siten pidettävä mielessä, että tässä raportissa käsiteltävät alueelliset toimintamallit ovat vain yksi osa kuntademokratiaa.

Alueellisuus korostuu hyvin eri tavoin erityyppisissä kunnissa, eri puolilla Suomea.

**Alueellisuus erityyppisissä kunnissa.** Alueellisuus korostuu

hyvin eri tavoin erityyppisissä kunnissa, eri puolilla Suomea. Myös yksittäisen kunnan sisällä alueelliset erot sekä asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen tavat ja tarpeet voivat olla erilaisia. Alueellinen näkökulma ja tarpeet järjestää asukkai-

den osallistuminen ja vaikuttaminen juuri alueellisesta näkökulmasta ovat erilaiset maantieteellisesti laajoissa maaseutumaisissa kunnissa kuin tiiviisti asutuissa kaupungeissa.

Maaseutukunnissa, missä kunnan reuna-alueiden palvelut toimivat huonosti ja asukkailla on todellisia vaikeuksia päästä palvelujen luo, on alueellisuus hyvin keskeinen ja tärkeä demokratian, osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulma. Tämä nousi esille tässä selvitystyössä varsinkin pohjoisen ja itäisen Suomen kunnissa Posiolla, Rovaniemellä, Sonkajärvellä ja Suomussalmella, mutta myös Etelä-Savon sydämessä Mikkelissä.

Kuntademokratiaa kehitettäessä on kiinnitetty huomiota siihen, ovatko kuntalaiset kunnissa yhdenvertaisessa asemassa, kun osallistuminen ja vaikuttaminen on järjestetty eri kunnissa niin eri tavoin. Yhdenvertaisuuden nimissä korostetaan usein lisäksi sitä, että ei vain kunnan reuna-alueiden, vaan myös kunnan keskusta-alueiden asukkaiden tulisi päästä osallistumaan ja vaikuttamaan. Tämä on aiheellinen huomio, jos alueellisten toimielinten toiminta kattaa vain osan kunnan alueesta. Yhdenvertaisuutta pitää tällöin tarkastella kuitenkin myös siitä näkökulmasta, että kunnan reuna-alueiden asukkaat eivät ole keskustassa asuviin nähden yhdenvertaisessa asemassa palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden suhteen, ja reuna-alueilla on lisäksi usein heikompi edustus kunnan päättä-

vissä elimissä. Tulisiko heille siksi tarjota yhdenvertaisuuden nimissä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa ja osallistua? Näin on päätetty toimia esimerkiksi Rovaniemellä, missä aluelautakuntamalli laajennetaan vuoden 2013 alusta kaikille Rovaniemen maaseutualueille.

Korostettaessa kansalaisten yhdenvertaisuutta pitkien etäisyyksien kuntien reuna-alueet tulee huomioida erikseen.

Alueellisuus ei korostu samalla tavoin suurissa kaupungeissa eikä varsinkaan pääkaupunkiseudulla. Tässä selvitystyössä isojen kaupunkien kohdalla, Vantaalla ja Oulussa, heräsi kysymys siitä, muodostaako alue suuressa kaupungissa asukkaalle luontevan osallistumisen ja vaikuttamisen perustan? Jos muodostaa, mikä tämä alue on? Onko se oma asuinkortteli vai kaupunginosa? Onko usean eri kaupunginosan yhdessä muodostama, useiden kymmenien tuhansien asukkaiden suuralue asukkaan näkökulmasta osallistumiseen ja vaikuttamiseen innostava alue? Mitä suurempia ja heterogeenisempia alueet ovat, ja mitä vilkkaampaa on muuttoliike, sitä vaikeampaa alueellisessa toiminnassa on tavoittaa toisaalta alueen yksittäisten asukkaiden erilaista arkea ja erilaisia tarpeita, ja sitä vaikeammin hahmottuvat myös alueen yhteiset toiveet ja tarpeet.

Esille nousee tällaisilla suuralueilla kysymys myös siitä, ketä alueellisen toimielimen jäsenen tulisi edustaa; itseään, arvojaan, aluettaan, järjestöään, alueen ihmisiä? Mitä suurempi alue ja enemmän asukkaita, sitä monimutkaisemmaksi kysymys edustuksellisuudesta muodostuu, niin edustuksellisen demokratian kuin asukkaiden suoran vaikuttamisenkin osalta. Selvityksessä tarkastelluissa toimielimissä edustuksellisuus ei kuitenkaan nouse näkyväksi ongelmaksi. Sitä enemmän ollaan huolissaan siitä, että yhteisistä asioista kiinnostuneiden aktiivisten alueen asukkaiden joukko on usein kovin pieni.

Kaupunkiseutujen vilkas muuttoliike tarkoittaa käytännössä sitä, että asukkaat kiinnittyvät niillä omaan asuinalueeseensa pääsääntöisesti kevyemmin ja usein lyhytkestoisemmin kuin paikkakunnilla, missä muuttoliike on vähäisempää. Nämä elämänrytmiin ja -tapaan liittyvät erityispiirteet näkyvät erityisen selvästi pääkaupunkiseudulla.

On selvää, että pääkaupunkiseudun demokratiakysymykset tulee selvittää erikseen sen yhteydessä, kun pääkaupunkiseudun kuntarakennetta tai metropolialueen hallintoa suunnitellaan. Tässä selvitystyössä ei tarkastella pääkaupunkiseudun erityiskysymyksiä tämän tarkemmin.

Pääkaupunkiseudun demokratiakysymykset tulee selvittää erikseen.

**Kuntaliitokset.** Alueellisuus asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen perustana nousee esille erityisesti kuntaliitostilanteissa. Halutaan säilyttää mahdollisuus vaikuttaa omaa arkea ja elinympäristöä koskeviin asioihin myös silloin, kun oma kunta liittyy osaksi laajempaa kuntaa. Päätös- ja vaikutusvalta haluttaisiin säilyttää lähellä. Puhutaan lähidemokratiasta.

Kun kuntaliitoksia tehdään, syntyy uusia kuntia, joissa kuntien sisäiset alueelliset erot voivat olla suuria. Tiiviisti rakennettuihin kaupunkeihin liittyy maaseutumaisia harvan asutuksen kuntia. Nämä kuntien sisäiset alueelliset erot piiloutuvat, jos uusia kuntia tarkastellaan tilastollisesti yhtenä kokonaisuutena. Alueellisten toimielinten perustamisen taustalla on usein toive saada alueellista asiantuntemusta ja näkemystä entistä suuremman kunnan hallintoon ja päätöksentekoon.

Ratkaisevaa on, minkälaisella strategialla uutta kuntaa ryhdytään hahmottamaan. Salo ja Mikkeli muodostavat tässä mielenkiintoisen tarkasteluparin. Ne ovat asukasluvultaan suurin piirtein samankokoisia liitoskaupunkeja, joissa alueellinen näkökulma on otettu huomioon hyvin eri tavoin. Salon seudulla on kymmenen kunnan monikuntaliitoksen jälkeen pyritty tietoisesti rakentamaan uutta, yhtenäistä Salon kaupunkia. Alueuimikuntien toiminta-alueiden rajaaminen päätieväylien mukaisesti oli osa tätä strategiaa; näin pyrittiin eroon entisistä kuntarajoista. Vastaavasti Mikkelissä entiset itsenäiset kunnat elävät arkisessa puheessa ja asenteissa edelleen vahvasti. Vaikka Mikkelin maalaiskunnan ja Anttolan kuntaliitoksesta on aikaa jo yli kymmenen vuotta ja Haukivuorellakin yli viisi vuotta, näiden entisten itsenäisten kuntien alueiden omaleimaisuus ja identiteetti ovat säilyneet vahvana. Eroja ei ole myöskään pyritty tasoittamaan pyrkimällä yhtenäiseen alueelliseen toimintamalliin; aluejohtokunnat ja kylien neuvottelukunta toimivat rinnakkain, varsin erilaisin toimintatavoin.

Salon kohdalla voidaan puhua strategisesta kuntaliitoksesta, Mikkelissä mekaanisesta kuntaliitoksesta (Koski 2008b). Alueellisen osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulmasta kumpikin menettelytapa on haasteellinen ja herättävät lukuisan joukon jatkokysymyksiä. Miten esimerkiksi kunnan erilaisten alueiden toimintamallit ja kulttuurit otetaan uudessa kunnassa voimavarana? Millä konkreettisilla tavoilla rohkaistaan paikalliseen aktiivisyyteen ja vastuunottoon?

Neljä vuotta on lyhyt aika rakennettaessa uudenlaista yhteistä toimintatapaa.

Tämän selvityksen aineistojen perusteella ei ole mahdollista arvioida, ovatko Salossa täysin uudelta pohjalta tiesuunnittain muodostetut alueelliset yhteisöt olleet luonteva perusta alueuimikunnille asetettuihin tavoitteisiin pyrittäessä. Alueuimikuntien jäsenten näkemykset näistä täysin uudella tavalla muodostetuista alueista vaihtelevat. Se on joka tapauksessa selvää, että vajaa neljä vuotta on lyhyt aika rakennettaessa uudenlaista yhteistä toimintatapaa uudelta pohjalta muodostetuilla alueilla. Salon esimerkin kohdalla tulee luonnollisesti huomata, että kuntakoko on ollut Varsinais-Suomessa hyvin pieni ja välimatkat lyhyet. Alueiden yhteisöllisyyden uudelleen muotoutumisen edellytykset ovat kuntaliitostilanteissa siten toisenlaiset kuin esimerkiksi Itä- ja Pohjois-Suomen pitkien etäisyyksien alueilla.

Salossa huomiota kiinnittää myös entisten kuntakeskusten tilanne. Alueuimikunnissa on kannettu huolta siitä, ettei niissä ole herätty vielä huomaamaan, että palvelut ovat sieläkin uhattuna ja asukkaiden tulisi aktivoitua tekemään asialle jotain. Huoli on aiheellinen, kun mietitään koko Salon alueellisen palveluverkoston kattavuutta ja palvelujen saatavuutta. On pohdittu, onko tiesuuntien mukainen alueiden määrittely kenties yksi syy siihen, että entisten kuntakeskusten asema on tällä tavoin jäänyt vähälle huomiolle. Rovaniemellä yksi tavoite alueuimikuntamallin laajentamisen taustalla on selvien alueellisten keskusten synnyttäminen kaupungin laajoille maaseutualueille.

**Alueellisen näkökulman yhteensovittaminen.** Useissa selvitystyön esimerkkikunnissa on huomattu, että alueellinen näkökulma ja alueellinen toiminta on vaikea sovittaa yhteen kuntien johtamisjärjestelmän, tilaaja-tuottajamallien, sopimusohjausjärjestelmien ja ylipäätään sektoreittain järjestetyn hallinnon ja palveluorganisaatioiden kanssa. Palvelujen suunnitteluun ja järjestämiseen osallistuvat alueelliset toimielimet pyrkivät katso-



maan asukkaiden tarpeita arjen toimivuuden ja alueen palvelujen kokonaisuuden kannalta, eikä tätä sektorirajat ylittävää näkökulmaa ole helppo istuttaa yhteen vahvasti sektoreihin kiinnittyneen kunnallisen suunnittelu-, valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmän kanssa.

Alueellisuuden korostaminen saattaa aiheuttaa ongelmia myös kuntien luottamushenkilöiden työn näkökulmasta. Varsinkin suuremmissa kaupungeissa korostetaan usein valtuuston roolia suurten linjapäätösten tekijänä eikä yksittäisten hallintokunnittain tai alueittain tarkasteltavien asioiden vartijana.

Alueellinen näkökulma on usein vaikeaa sovittaa yhteen kuntien johtamisjärjestelmän kanssa.

Tämän luottamushenkilöiden toimenkuvan ja roolin muutos on ristiriidassa sen kanssa, miten kuntalaiset äänestäjinä edelleen odottavat, että alueelta valittu valtuutettu toimii alueen asukkaiden, palvelujen, asioiden ja hyvinvoinnin puolustajana. Selvitystyön haastatteluissa tuli selvästi esille, etteivät valtuutetut voi enää aina toimia alueensa edunvalvojana, eivät edes asukasluvultaan pienemmillä paikkakunnilla. Jos alueellisten toimielinten yhtenä tärkeimpänä tehtävänä on tuoda alueellista asiantuntemusta kunnalliseen päätöksentekoon, tähän olisi kehitettävä systemaattisia toimintatapoja. Nyt tiedonkulku on usein sattumanvaraista ja perustuu harvojen toimintaan osallistuvien luottamushenkilöiden henkilökohtaiseen mielenkiintoon.

**Toimiva tasapaino.** Rovaniemen tilanne on mielenkiintoinen. Aluelautakuntamalli laajennetaan vuoden 2013 alussa kaikille kaupungin maaseutualueille. Näillä alueilla asuu 13 prosenttia rovaniemeläisistä, mikä on alle puolet entisen Rovaniemen maalaiskunnan väestöstä. Aluelautakuntamallia laajennettaessa ei siis piirretä uudelleen Rovaniemen kaupungin ja maalaiskunnan rajaa, vaan annetaan valtaa ja vastuuta selvästi keskusta-alueiden vaikutuspiirin ulkopuolella sijaitseville maaseutukylille. Kysymys on siis kylien ja maaseudun, ei entisten kuntarajojen vaalimisesta.

Jos halutaan luoda todellisia, vaikuttavia alueellisen osallistumisen ja vaikuttamisen malleja, vastattavaksi nousee kysymys, miten löydetään toimiva tasapaino laajan ja todellista päätösvaltaa käyttävän alueellisen demokratian ja koko kunnan kattavan edustuksellisen demokratian välillä. Rovaniemellä astutaan pitkä askel tämän kysymyksen suuntaan, kun aluelautakuntamallin laajentamisen myötä vahva alueellinen demokratia kattaa jatkossa 13 prosenttia kaupungin väestöstä aikaisemman vajaan kahden prosentin asemesta. Näin suuri muutos edellyttää onnistuakseen toimintatapojen muutosta myös kaupungin hallinnossa ja päätöksenteossa.

On ratkaistava, mikä on toimiva tasapaino laajan ja todellista päätösvaltaa käyttävän alueellisen demokratian ja koko kunnan edustuksellisen demokratian välillä.

Jos Rovaniemen aluelautakuntia vastaava vahvan päätösvalan toimintamalli toteutettaisiin esimerkiksi vuoden 2013 alussa syntyvässä uudessa Oulussa, olisi mielenkiintoista tarkastella, miten tällainen toimiva tasapaino rakennettaisiin siellä kaupungin hallinnon, edustuksellisen päätöksenteon ja alueellisen demokratian välille. Oulun nykyiseen kaupunkiin liittyvien Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon ja Yli-Iin alueet muodostavat lähes 25 prosentin väestöosuudellaan vahvan alueellisen äänen Oulun uudessa kaupungissa.

Sonkajärven Sukevan aluelautakunta on toisaalla esimerkki siitä, että tällainen alueellisen ja edustuksellisen demokratian tasapaino on täysin mahdollinen. Sukevalla asuu yli viidesosa Sonkajärven kunnan asukkaista, aluelautakunta on vahvan toimivallan toimi-

elin, eikä sen toiminta aiheuta ristiriitoja suhteessa kunnan muihin alueisiin tai edustukselliseen demokratiaan.

**Alueen koko.** Varsinkin silloin, kun suunnitellaan toimi- ja päätösvaltaisen alueellisen toimielimen perustamista, vastaan tulee kysymys, minkälainen ja minkä kokoinen alue on toimiva, ja onko alueen muodostettava toimiva yhteisö. Selvitystyössä tarkastelluista toimielimistä vahvin päätös- ja toimivalta on Rovaniemen Yläkemijoen ja Sonkajärven Sukevan aluelautakunnilla, joiden kummankin alueella on noin 1.000 asukasta. Ne ovat nykymuotoisista toimielimistä myös pitkäikäisimmät, ja siksi erityisen mielenkiintoisia esimerkkejä.

Yläkemijoen alueen muodostaa yhdeksän kylää, joista pienimmässä on noin 50 ja suurimmassa hiukan alle 250 asukasta. Kylien asukkaat olivat ymmärtäneet yhteistyön tekemisen tärkeyden jo ennen aluelautakunnan perustamista. Mielenkiintoista on se, että kylien oma identiteetti on säilynyt vahvana, vaikka aluelautakunta on toiminut jo kohta 20 vuoden ajan ja kylien välinen yhteistyö toimii hyvin. Sonkajärvellä Sukevan aluelautakunta on aikanaan syntynyt luonnollisella tavalla palvelemaan Sukevan taajaman ja sitä ympäröivien maaseutualueiden asukkaita. Myös Sukevalla on havaittavissa hyvin vahva oma identiteetti; sukevalaiset korostavat olevansa nimenomaan sukevalaisia, eivät sonkajärveläisiä.

Sekä Yläkemijoella että Sukevalla huomiota kiinnittää myös alueen asukkaiden ja järjestöjen aktiivisuus, toimiva vuorovaikutus ja vahva yhteisöllisyys. Asukkaat korostavat sitä, etteivät nämä paikallisen elinvoiman kannalta ratkaisevan tärkeät piirteet ole itsettään selvyys, vaan niiden eteen on tehty töitä pitkäjänteisesti ja niiden suuri merkitys tiedostaen. Aluelautakunta on ollut tässä työssä yksi väline. Tämänkaltainen alueellinen toiminta edellyttäneen asukasluvultaan melko pieniä, luontevan toiminnallisen yhteisön muodostavia alueita.

Selvitystyössä tarkastelluissa suurissa kaupungeissa Vantaalla ja Oulussa alueet ovat suuria toimiakseen Yläkemijoen ja Sukevan tavoin alueen yhteisöllisyyteen perustuen ja alhaalta ylös -periaatteella. Ylhäältä alas -periaatteella toimiva kaupunginosahallinto edellyttäisi puolestaan kaupungeilta selvästi toisenlaisia linjauksia ja toimintaa alueellisten toimielinten päätös- ja toimivallan sekä resursoinnin osalta.

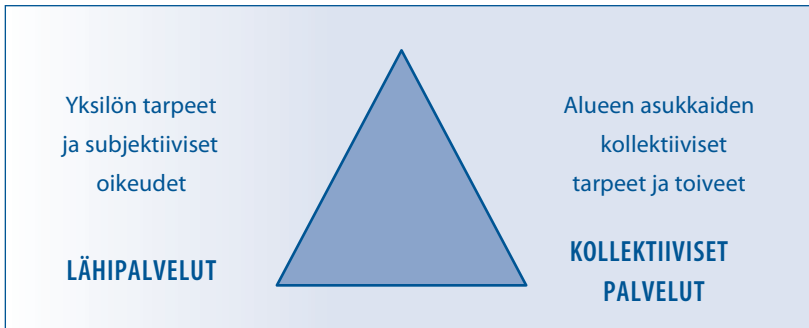
Alueen optimaalinen koko ei hahmotu siis ainoastaan sen mukaan, minkälaisessa kunnassa tai kaupungissa toimitaan, millaiset ovat paikalliset olosuhteet ja alueen toimintakulttuuri, vaan myös sen mukaan, millaista lähidemokratiaa kunnassa ja alueella halutaan toteuttaa. Selvitystyössä ehdotettavista vaihtoehtoista lähikunta-malli edellyttää suurinta väestöpohjaa (katso tarkemmin luku 6).

## 4.5 Yksilön oikeudet ja kollektiiviset tarpeet

Edellä pohdittiin sitä, muodostaako alue asukkaalle luontevan osallistumisen ja vaikuttamisen perustan. Selvitystyön esimerkkipaikkakuntien kokemusten perusteella tätä kysymystä tulee tarkastella kahdesta eri näkökulmasta. Ratkaisevaa ensinnäkin on se, minkälaisessa kunnassa toimitaan. Tätä tarkasteltiin jo edellä.

Toinen, harvemmin esille nostettava näkökulma alueellisessa vaikuttamisessa liittyy siihen, millaisiin itselleen tärkeisiin asioihin asukkaat haluavat ylipäättään päästä vaikuttamaan. Onko kysymys yksilön tarpeista ja subjektiivisista oikeuksista vai tietyllä alueella asuvien asukkaiden kollektiivisista tarpeista ja toiveista?

**KUVIO 8. Alueellinen vaikuttaminen ja yksilölliset ja kollektiiviset tarpeet.**



Suomessa on lainsäädännössä määritelty kansalaisille laajat subjektiiviset oikeudet, joita kunta ei voi evätä kuntalaiselta vetoamalla taloudellisiin tai muihin syihin. Kuntien talouden kiristytessä ja huoltosuhteen vinoutuessa näistä subjektiivisista oikeuksista tultaneen käymään tulevana vuosina kovaa keskustelua samalla, kun haetaan tasapainoa kuntien laajojen tehtävien ja rahoituksen välille.

Alueellisesta näkökulmasta keskustelu näistä subjektiivisista oikeuksista käy jo nyt kuumana, kun peräänkuulutetaan sitä, mitä palveluja asukkailla on erityisesti kuntien reuna-alueilla oikeus saada lähipalveluna. Esimerkkejä näistä subjektiivisiin oikeuksiin perustuvista lähipalveluista ovat lasten päivähoido, esikoulu, perusopetus, kiireelliset sosiaali- ja terveyspalvelut sekä perustuslain tasoisena oikeutena oikeus välttämättömään huolenpitoon. Kunnilla on lain säätämä velvollisuus hoitaa nämä tehtävät, mutta tavoista, miten kunta nämä lain määräämät tehtävät käytännössä toteuttaa, ne voivat päättää varsin vapaasti itse.

Keskustelu käy kuumana, koska se, mitä lähipalvelulla tarkoitetaan ja ymmärretään, on monesti epäselvää. Vaikka palvelu olisi esimerkiksi kuntakeskuksessa saatavilla, asukkaan näkökulmasta ratkaisevaa on se, miten hän saavuttaa palvelun, eli onko palvelu asukkaan saavutettavissa kävellen, omalla autolla tai julkisin liikennevälinein. Lyhytkin etäisyys voi tarkoittaa asukkaalle suuria ongelmia palvelun saavuttamiseksi, jos julkisia liikenneyhteyksiä ei ole tai liikkuminen on esimerkiksi korkean iän vuoksi vaikeaa. Korostettaessa kansalaisten yhdenvertaisuutta tulee kiinnittää erityistä huomiota näiden subjektiivisiin oikeuksiin perustuvien lähipalvelujen saavutettavuuteen.

Näiden yksilön subjektiivisiin oikeuksiin perustuvien lähipalvelujen ohella alueellinen vaikuttaminen kytkeytyy myös asukkaiden kollektiivisiin tarpeisiin ja toiveisiin. Miten esimerkiksi teiden kunnossapito on hoidettu? Toimivatko laajakaista- ja puhelinyhteydet, entä vesihuolto ja viemäröinti? Miten urheilukentät, jääkiekkokaukalot ja hiihtoladut pidetään kunnossa? Nämä ovat kaikkein tyypillisimpiä kollektiivisia palveluja, jotka nousevat

esille, kun asukkaat varsinkin maaseutumaisissa kunnissa kokoontuvat keskustelemaan alueensa asioista.

Yhteistä näille kollektiivisille palveluille on se, etteivät ne perustu yksilön subjektiivisiin oikeuksiin. Ilman lakisääteistä asemaa niillä on riski kollektiivisina ”ei-kenenkään-vastuulle-kuuluvina” palveluina jäädä varsinkin kuntien reuna-alueilla vaille riittävää huomiota. Ne ovat luontevia tehtäviä, joihin alueen asukkaat voivat yhdessä tarttua. Tiiviisti asutuilla alueilla ja kaupungeissa ei vastaavanlaisia ongelmia kollektiivisten tarpeiden ja toiveiden tyydyttämisessä välttämättä ole, sillä infrastruktuuri toimii ja riittävä väestöpohja houkuttelee niille myös kaupallisia toimijoita.

Nämä kysymykset yksilön tarpeista ja subjektiivista oikeuksista sekä alueen asukkaiden kollektiivisista tarpeista muodostavat merkittävän viitekehysten pohdittaessa sitä, onko asukkaiden osallistuminen ja vaikuttaminen tarkoituksenmukaista järjestää alueelliselta pohjalta vai jollain muulla tavalla. Tämä viitekehys voi toimia konkreettisena apuna myös silloin, kun mietitään alueelliselle toimielimelle käytännössä osoitettavia tavoitteita ja tehtäviä.

## 4.6 Paikallinen elinvoima ja kansalaisyhteiskunta

Tämä selvitys keskittyy tarkastelemaan alueellisia toimielimiä, jotka toimivat joko virallisena osana kuntaorganisaatiota tai epävirallisena yhteistyöelimenä kuntaorganisaation ja kunnan osa-alueen välillä. Näiden alueellisten toimielinten rinnalla on muistettava, että asukkaat osallistuvat ja vaikuttavat asuinalueillaan myös muuten kuin näissä alueellisissa toimielimissä. Esimerkiksi vapaa kansalais- ja järjestötoiminta, esimerkiksi kaupunginosa- ja kyläyhdistysten toiminta, voi olla asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulmasta paikallisesti hyvinkin merkittävää. Ne toimivat suhteessa kuntaorganisaatioon yleensä vapaamuotoisemmin ja itsenäisemmin kuin tässä selvityksessä tarkastellut alueelliset toimielimet. Niillä voi siitä huolimatta olla vilkasta ja vaikuttavaa yhteistyötä kunnan viranhaltija- ja luottamushenkilöorganisaation kanssa, ja ne voivat olla tuottamassa myös alueen asukkaiden tarvitsemia palveluja (katso jaottelu tarkemmin luku 2.2).

Kaupunginosa- ja kyläyhdistyksiä on Suomessa yli 4.000. Näiden alueperusteisten järjestöjen ohella kunnissa toimii tuhansittain muita eri alojen järjestöjä, joista niilläkin monilla on vilkasta yhteistyötä kuntien kanssa, esimerkkinä potilasjärjestöjen ja kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö sekä kulttuuri- ja nuorisjärjestöjen sekä liikunta- ja urheiluseurojen toiminta. Kansalaisjärjestöjen yhteiskunnallinen merkitys sosiaalisen pääoman ja kansalaisaktiivisuuden lisääjänä on Suomessa myös kansainvälisten vertailujen perusteella suuri. Tämä laaja järjestökenttä on rajattu tämän selvitystyön ulkopuolelle.

On tärkeää täsmentää, mistä alueellisessa osallistumisesta ja vaikuttamisesta todellisuudessa on kysymys; mihin asukkaiden halutaan osallistuvan ja vaikuttavan.

Jos alueellisen toimielimen toiminta on osa kunnallista suunnittelu-, palvelu- ja päätöksentekojärjestelmää, ei riitä, että tarkastellaan vain alueellisen toimielimen omia tavoitteita, tehtäviä ja toimintatapoja, vaan alueellinen näkökulma ja toimintamalli tulee ulottaa osaksi kunnan koko muuta toimintaa, sektoreilla tapahtuvaa suunnittelua ja myös talous-

arviovalmistelua. Selvityksessä tarkasteltujen esimerkkien kautta avautuu konkreettisesti se, etteivät osaksi kunnan suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmää kaavaillut alueelliset toimielimet onnistu tavoitteissaan, jos niiden käytännön toiminta kutistuu viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vähäisen kiinnostuksen vuoksi kunnan ”varsinaisen ja virallisen” toiminnan päälle liimatuksi laastariksi.

Jos alueellisen yhteistyön odotetaan vastaavasti ennen kaikkea vahvistavan alueen asukkaiden ja järjestöjen välistä vuorovaikutusta, yhteisöllisyyttä, sosiaalista pääomaa, yhteenkuuluvuutta ja viihtyvyyttä, liikutaan epäselvillä rajapinnoilla kansalais- ja yhdistystoiminnan sekä julkisen vallan välillä. Selvitystyön esimerkkien perusteella ei ole yksinkertaista eikä aina tarkoituksenmukaistakaan tehdä eroa näiden välillä. Muutamien esimerkkien kohdalla heräsi kysymys, voisiko asukkaiden osallisuus ja vaikuttaminen toteutua tällöin myös alueellisesta näkökulmasta vahvempana, jos kunta panostaisikin alueellisten toimielinten asemesta suoraan järjestöjen kanssa tehtävään yhteistyöhön ja alueilla toimivien järjestöjen toimintaedellytysten parantamiseen, kuten toimitiloihin ja riittävän suuriin toiminta-avustuksiin?

Järjestöt voisivat osin julkisen tuen turvin, osin vapaaehtoisvoimin pitää yllä toimintaa, joka tavoittaisi alueen asukkaat lähempänä, omalla kylällä, omassa korttelissa tai omassa kaupunginosassa: esimerkiksi kylätaloja, korttelitupia ja -kokouksia, kirjastoja, talkoita, tapahtumia, eläviä toreja, keskustelutilaisuuksia, asukasiloja, kohtaamispaikkoja, yhteisiä harrastus- ja vapaa-ajanviettopaikkoja, yhteistä tekemistä. Sosiaalisten verkostojen ja yhteisvastuun vahvistamisessa, ikäihmisten yksinäisyyden vähentämisessä ja arjen turvallisuuden lisäämisessä, syrjäytymisen vähentämisessä, lasten ja nuorten hyvinvoinnin tukemisessa, työikäisten hyvinvointia ja jaksamista vahvistavien vapaa-ajanviettotapojen tarjoamisessa ja ympäristöstä huolehtimisessa riittää tulevana vuosikymmeninä niin paljon tehtäviä, ettei julkinen valta, kunnat ja valtio, kykene selviytymään niistä yksin. Esimerkiksi Oulussa asukastupien kautta järjestetään monipuolista toimintaa ja palveluja, ja toiminnan kehittämisessä nähdään runsaasti vielä hyödyntämättömiä mahdollisuuksia.

Julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan välinen suhde on aina ollut herkkä. Yhteistyö ei toimi, jos kansalaiset ja kolmas sektori kokevat julkisen vallan välttelevän omaa vastuutaan ja siirtävän yhteisvastuun nimissä tehtäviä ja velvollisuuksia paikallisten järjestöjen ja ihmisten itsensä hoidettavaksi. Näin tapahtuu, jos julkinen valta kolmannen sektorin vastuuta ja velvoitteita lisätessään samanaikaisesti leikkaa järjestöjen rahoitusta. Muun muassa näistä kysymyksistä kiistellään Britanniassa, missä maan hallitus pyrkii Big Society -hankkeellaan luomaan uudenlaista yhteiskuntamallia. Sen keskeisenä ajatuksena on, että hyvinvointiyhteiskunnan peruskivi ei ole sen julkinen sektori, vaan yhteisöllisyys.

Myös Suomessa tarvitaan avointa yhteiskunnallista keskustelua ja päätöksiä siitä, miten päätösvaltaa ja vastuuta paikalliselle tasolle hajauttamalla voidaan vahvistaa paikallisia

Ero epävirallisen kansalais- ja yhdistystoiminnan ja virallisen alueellisen toimielimen toiminnan välillä on usein pieni, varsinkin kun on kysymys keskustelufoorumista ja keskustelukumppanuudesta (kts tarkemmin luku 2).

Julkisen sektorin resurssien vähentyessä ja lähipalvelujen etääntyessä tulee etsiä keinoja, miten kansalaisyhteiskuntaa ja ihmisten asuinalueilleen muodostamia verkostoja ja yhteisiä voidaan julkisen vallan tukemana vahvistaa.

yhteisöjä ja kansalaisyhteiskuntaa, ja tätä kautta tukea paikallista demokratiaa. Tämä on paikallisen elinvoiman säilyttämisen kannalta ratkaisevan tärkeää. Tämä on suuri haaste, johon tulisi vastata myös kuntarakennetta ja kuntia koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa. Britanniassa saadut kokemukset osoittavat, että kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen vaatii uudenlaista julkisen hallinnon kulttuuria, johon kuuluu avoin neuvottelu kansalaisten ja julkisen hallinnon välillä.

Kuntaliitokset ovat paikallisen kansalaisyhteiskunnan vahvistamisen näkökulmasta sekä mahdollisuus että uhka. Paikalliset yhteisölliset rakenteet ja voimat uhkaavat kuntaliitosten myötä heikentyä, vaikka niitä pitäisi päinvastoin aktiivisesti vahvistaa. Näin tapahtuu muun muassa silloin, jos kunnan ja järjestöjen yhteistyöhön vuosikymmenten kuluessa muodostuneet vuorovaikutuksen, osallistumisen ja vaikuttamisen tavat romuttuvat tai yhdistyvien kuntien jo olemassa olevia hyviä käytäntöjä ei onnistuta hyödyntämään yhteisenä voimavarana. Asukkaiden sekä kansalaisjärjestöjen ja -yhteiskunnan näkökulmasta yksi kuntaliitosprosessien suurimmista haasteista on ottaa kuntien toimintakulttuurien väliset erot vakavasti sekä rakentaa tietoisesti molemminpuolisen oppimisen kautta siltaa vanhasta kulttuurista uuteen. On pystyttävä säilyttämään niitä vaikuttamisen ja osallistumisen tapoja ja reittejä, jotka on vuosien saatossa koettu paikkakunnalla vaikuttaviksi ja toimiviksi.

**Paikalliset yhteisölliset rakenteet ja voimat uhkaavat kuntaliitosten myötä heikentyä, vaikka niitä pitäisi päinvastoin aktiivisesti vahvistaa.**

Uusia mahdollisuuksia kuntaliitos tarjoaa ainakin silloin, kun vahva peruskunta pystyy tarjoamaan asukas- ja järjestötoiminnalle hyvän tukirakenteen ja toimimaan paikallista kansalais- ja järjestötoimintaa vahvistaen. Tästä on havaittavissa lupaavia esimerkkejä muun muassa uudessa Oulussa.

### **Esimerkki vapaaehtoistoiminnan hyödyntämisestä kaupungin toiminnassa**

*Hyvä kasvaa Helsingissä* on liike, joka yhdistää asukkaat, yritykset ja Helsingin kaupungin toimimaan paremman kaupunkiympäristön puolesta. Liike alkoi vuonna 2005. Kasvualustan liikkeelle tarjoaa Helsingin kaupungin rakennusvirasto.

Puolen miljoonan asukkaan kaupungissa haasteita riittää. Vaikka päävastuu kaupunkiympäristön kunnossapidosta on kaupungilla, apuvoimat ovat arjessa tarpeen. Puistokummitoiminta aktivoi vapaaehtoisia kaupunkilaisia pitämään huolta omasta ympäristöstään. Mukana on lähes neljäsataa puistojen ystävää, nuoria ja eläkeläisiä, keski-ikäisiä ja lapsia.

Toiminnan ajatus on, että tavalliset kaupunkilaiset voivat osallistua puistojen hoitoon. Tapoja auttaa on monia. On haravointia, vieraslajien kitkemistä, taimien istuttamista tai vaikkapa purojen hoitoa. Kaupunki tarjoaa vapaaehtoisille työn avuksi roskapihdit ja huomioliivit.

Tarkemmin aiheesta: [www.hel.fi](http://www.hel.fi)

## 4.7 Aktiivinen kuntalaisuus

Kuten raportin alussa todettiin, tämän selvitystyön taustalla on käsitys aktiivisesta kansalaisuudesta ja oletamus siitä, että ihmiset haluavat osallistua asioihin ja vaikuttaa päätöksentekoon, joka koskee heidän omaa lähiympäristöään. Kuten kaikessa yhteiskunnallisessa osallistumisessa ja vaikuttamisessa, myös alueellisten toimielinten kohdalla tulee kysyä, keitä ovat he, jotka osallistuvat ja vaikuttavat.

Kaksi selvityksen esimerkkipaikkakunnilla selvimmin esille noussutta huolenaihetta olivat aktiivisten toimijoiden vähäinen määrä ja toimijoiden ikääntyminen. Nämä eivät ole kuitenkaan vain alueellisten toimielinten ongelmia, vaan niihin törmätään myös yhdistystoiminnassa sekä edustuksellisen demokratian puolella. Uusia kunnallisista luottamustehtävistä kiinnostuneita ehdokkaita on usein vaikeaa rekrytoida. Viime vaaleissa valituksi tulleiden kunnanvaltuutettujen keski-ikä on selvästi koko väestöä korkeampi. Myös muissa yksilöominaisuuksissa on yhteneväisiä tekijöitä. Kunnanvaltuutetuilla on selvästi useammin vähintään alemman korkea-asteen koulutus (49%, vaalikausi 2008-2012) kuin äänioikeutetuilla (27%), ja valtuutetuilla on keskimäärin 70 prosenttia suuremmat tulot kuin äänioikeutetuilla. Samat hyväosaisuuteen liittyvät tekijät eli ammattiasema, koulutus ja tulotaso ovat yksilöllisiä tekijöitä, jotka selittävät myös kuntalaisten aktiivisuutta käyttäen suoria osallistumis- ja vaikuttamistapoja. Näyttää siis siltä, että paitsi äänestysaktiivisuus, myös osallistumis- ja vaikuttamisaktiivisuus polarisoituu. (Kuntavaali- ja demokratiatilat, Myrskylä 2009, Pekola-Sjöblom 2012). Toisaalta ikääntyminen on myös suuri voimavara ja mahdollisuus. Eläkkeelle siirtyvät hyväkuntoiset kuntalaiset voivat käyttää aikaansa ja osaamistaan monin tavoin yhteisten asioiden hyväksi.

**Aktiivisia on vähän ja toimijat ikääntyvät.**

Tärkeä näkökulma, joka tuotiin esille selvitystyön haastattelussa, liittyy alueellisten toimielinten rooliin aktiivisen kansalaisuuden ja kuntalaisuuden vahvistajana. Madaltamalla asukkaiden kynnystä osallistua yhteisten asioiden hoitoon ja tarjoamalla siihen myös muita kuin perinteisiä edustuksellisen demokratian keinoja voidaan saada mukaan ihmisiä, jotka eivät muuten osallistuisi. Aktiivisuutta peräänkuulutettaessa tulee samalla tarkastella sitä, ovatko osallistumisen ja vaikuttamisen kohteet ja keinot sellaisia, että ne motivoivat ihmisiä osallistumaan. Kun ihmiset kokevat asiat itselleen ja lähiympäristölleen tärkeiksi ja kun he kokevat voivansa aidosti vaikuttaa niihin, kynnys osallistua ja myös kantaa vastuuta madaltuu. Aktiivisen kansalaisuuden tulee voida kanavoitua ja vaikuttaa monin eri tavoin, myös kuntalaisten muodostamien uudenlaisten ryhmien ja verkostojen kautta, niin poliittisena, sosiaalisena, kulttuurisena kuin taloudellisenakin osallistumisena.

**Madaltaessaan asukkaiden kynnystä osallistua alueellisilla toimielimillä on tärkeä rooli aktiivisen kuntalaisuuden vahvistajana.**

Yksi kaikkein suurimmista tulevaisuuden kysymyksistä on se, millaiseen aktiiviseen kuntalaisuuteen tämän päivän lapset ja nuoret, tulevaisuuden aikuiset, kasvavat. Minkälaista on alueellinen vaikuttaminen tulevaisuudessa? Nuoremmat sukupolvet muuttavat asuinpaikkaa entistä useammin, ja nuorten ikäluokkien on tutkimustenkin mukaan

todettu tuntevan pienempää yhteenkuuluvaisuutta eri alueisiin kuin vanhempien ikäluokkien (Pekola-Sjöblom 2011). Tosin kunnanosa- ja kuntasamaistumisessa ikäluokkien väliset erot ovat suhteellisen pieniä.

Nuorisotutkijat ovat lisäksi kiinnittäneet aiheellisesti huomiota siihen, että nuoria kansalaistoimijoita on hyvin laaja kirjo ja etteivät nuoret välttämättä itse koe kiinnittyvänsä ryhmiin, joihin aikuiset usein mieltävät heidän kuuluvan. Sen sijaan, että puhutaan ”kunnan kaikista nuorista” tai ”tietyllä alueella asuvista nuorista”, tulisi tutkijoiden mielestä kiinnittää huomio siihen, miten nuorten omaehtoisia ryhmiä, erilaisia alaryhmiä tai syr-

**Yksi kaikkein suurimmista tulevaisuuden kysymyksistä on se, millaiseen aktiiviseen kuntalaisuuteen lapset ja nuoret kasvavat.**

jäytymisvaarassa olevia nuoria rohkaistaan osallistumaan ja vaikuttamaan. Ryhmien ohella huomiota tulee kiinnittää myös yksilötason mekanismeihin. (Gretschel & Kiilakoski 2012)

Kaikkein keskeisin kysymys lasten ja nuorten kohdalla on, ovatko aikuiset aidosti valmiita toimimaan yhdessä lasten ja nuorten kanssa sekä ylipäättään ottamaan heidän roolinsa vakavasti. Kuntalaki koskee myös kaikkein nuorimpia kuntalaisia, ja lain sisältöä pohdittaessa olisi kuultava myös heitä. Nuorisolaki (8 §) velvoittaa kuulemaan nuoria heitä koskevissa asioissa.

## 4.8 Osaaminen

Lopuksi erittäin keskeinen selvitystyön esimerkkipaikkakunnilla tehty havainto, joka tulee ottaa huomioon, kun alueellisia toimielimiä ja lähidemokratiaa jatkossa valtion ja kuntien toimesta kehitetään:

Alueellisia toimielimiä perustettaessa ei ole huomioitu tähän mennessä riittävästi, että niin alueiden asukkaita kuin kunnanvaltuuston, -hallituksen ja lautakuntien jäseniä sekä kuntien viranhaltijoita tulisi kouluttaa uuteen toimintatapaan.

Koulutusta tarvitaan niin perinteisissä kokousrutiineissa kuin varsinaisissa substanssiasioissa, kuten kuntien suunnittelu- ja budjettikäytäntöjä ja palvelujen järjestämistä koskevissa kysymyksissä. Ehkä eniten koulutusta, uuden oppimista ja vanhasta poisoppimista tarvitaan kuitenkin uudenlaisen vuorovaikutteisen yhteistyön periaatteiden ja taitojen omaksumiseksi.

Niin ikään tarvitaan asukkaiden, alueellisten toimielinten ja kuntien yhteistyön käytännön välineeksi soveltuvien, toimintaa systematisoivien metodien kehittämistä. Erilaiset kansalais- ja asukasraadit ovat tästä yksi esimerkki, tämän julkaisun toisessa osassa esiteltävän osallistuvan budjetoinnin sovellukset toinen esimerkki.

Tärkeää on ryhtyä kouluttamaan aihealueeseen perehtyneitä kehittäjiä, rakentamaan neuvontapalveluja sekä aihealuetta koskevaa opas- ja koulutusmateriaalia.



## 5 Demokratian alueelliset toimintamallit Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa

### 5.1 Yleiskatsaus

Kunnanvaltuustolla on vapaus määrätä kunnan organisaatiosta ja toimintatavoista. Tämä periaate on ollut kantavana ajatuksena kaikkien Pohjoismaiden kunnallislainsäädännössä 1990-luvulta lähtien. Vaikka kunnan toiminnan sisältö (*”mitä?”*) onkin suurelta osin määritelty lainsäädännössä, on kunnille haluttu jättää suuri vapaus siinä, miten ne järjestävät palvelut, poliittis-hallinnollisen organisaationsa sekä kunnan ja kuntalaisten välisen suhteen (*”miten?”*).

**TAULUKKO 17. Kunnat Pohjoismaissa.**

	Suomi	Norja	Ruotsi	Tanska
Kuntien lukumäärä	336*	429	290	98
Kunnan mediaanikoko, asukasta	5.839	4.500	15.550	43.000
Valtuutettujen lukumäärä kunnittain (vaihteluväli)	13-85	11-67	31-101	15-31
Valtuutettujen lukumäärä yhteensä koko maassa	10.412	10.785	13.078	2.552

\*mukaanlukien Ahvenanmaa, jossa 16 kuntaa

Kunnallislainsäädännössä on jokaisessa neljässä Pohjoismaassa säädös koskien alueellisia toimielimiä. Säädösten sisältö poikkeaa toisistaan jonkin verran. Norjassa on kuntalain mukaan mahdollista valita kunnanosaelin suoralla vaalilla. Tanskassa kuntalaki määrittelee tarkasti, mitä asioita alueellisille toimielimille voidaan delegoida. Ruotsissa kunnanosalautakunnat kuuluvat lain mukaan selvästi edustuksellisen demokratian piiriin.

Kuntalaki luo puitteet kuntien toiminnalle. Käytännössä ratkaisevaa kuitenkin on, miten laajasti ja millä tavalla kunnat ottavat käyttöön lainsäädännön suomat mahdollisuudet. Maiden sisäiset erot ovat huomattavia.

Kunnanosahallinto tai -demokratia on Pohjoismaissa suhteellisen suppea ilmiö. Vuonna 2008 kunnanosahallintoa tai alueellisia toimielimiä oli

- Ruotsissa 13 kunnassa,
- Tanskassa tiukan määritelmän mukaan neljässä kunnassa, laajemman määritelmän mukaan noin 20 kunnassa ja
- Norjassa 49 kunnassa. Näistä kunnan perustamista alueellisista toimielimistä 11 oli kuntalain 12. pykälän mukaisia toimielimiä.

(SCB 2008, Hovik&Stigen 2008, Indenrigs- og socialministeriet 2009a.)

#### TAULUKKO 18. Kuntalaki ja alueelliset toimielimet Suomessa, Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa.

	Kuntalain alueellisia toimielimiä koskeva säädös	Kuka nimittää toimielimen jäsenet
Suomi	Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti: 2) järjestämällä kunnan osa-alueita koskevaa hallintoa Kuntalaki 365/1995, § 27	Ei yksilöity
Norja	Valtuusto voi perustaa kunnanosalautakuntia hoitamaan tietyn osa-alueen asioita Lov om kommuner og fylkeskommuner 1992:107, § 12	Valtuusto tai suora kansanvaali
Ruotsi	Valtuusto voi päättää, että lautakunta vastaa toiminnasta kunnan tai maakäräjäkunnan osa-alueella Kommunallag 1991:90, kap. 3, § 4	Valtuusto
Tanska	Valtuusto voi perustaa alueellisia toimikuntia ja delegoida niille päätösvaltaa tarkemmin eritellyissä asioissa Lov om kommunenes styrelse 581/2009, § 65 d	Valtuusto

Vaikka kunnanosahallintoa soveltavia kuntia on lukumääräisesti vähän, on asukkaiden alueellisia osallistumis- ja vaikuttamistapoja Pohjoismaissa varsin laaja kirjo. Toimintatapojen toisesta ääripäästä löytyy vapaamuotoista vuorovaikutusta kunnan ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä. Toisessa ääripäässä ovat suurten kaupunkien vahvat kunnanosalautakunnat, joilla on laaja päätös- ja budjettivalta.

Taulukossa 19 on hahmotettu, miten alueelliset toimielimet eri Pohjoismaissa sijoittuvat tässä raportissa käytettyyn toimielinten luokitteluun. Merkittävin ero Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä on, että Suomesta puuttuu neljäs luokka, ”*koko kunnan alueen kattava kunnanosahallinto, jolla merkittävä palveluvastuu ja budjettivalta*”. Ainoan esimerkin tällaisesta toimintatavasta muodostaa Rovaniemi, missä aluelautakuntamalli laajenee kaikille palvelukyläalueille vuoden 2013 alusta (katso luku 3.5). Seuraavissa luvuissa avataan näitä toimintamuotoja maittain tarkemmin.

Taulukoissa ja tekstissä esitetyt luvut koskien muun muassa alueellisten toimielinten lukumäärää perustuvat kussakin maassa kerättyihin tietoihin. Tekstiä lukiessa on syytä huomata, että katsauksen pohjana käytetyissä kartoituksissa alueellisen toimielimen määrittely vaihtelee (Hovik & Stigen 2008, SCB 2008, Indenrigs- og socialministeriet 2009a) Norjalaisessa kartoituksessa (Hovik & Stigen 2008) on esimerkiksi otettu mukaan myös vapaamuotoisempi yhteistoiminta kunnan ja alueellisen toimijoiden välillä. Ruotsin SCB:n kartoitus taas huomioi pelkästään kunnanosalautakuntatyypin toiminnan.

**TAULUKKO 19. Pohjoismaissa käytössä olevien alueellisten toimintamallien tyyppittely.**  
Raportissa käytetty luokitus, katso luku 2.

	Vapaamuotoinen vuorovaikutus alueen asukkaiden ja kunnan välillä	Asukkaiden ja kunnan yhteinen vuorovaikutuksen ja informaation jakamisen foorumi	Alueellinen toimielin, jolla myös päätös- ja toimivaltaa	Koko kunnan alueen kattava kunnanosa-hallinto, jolla merkittävä palveluvastuu ja budjettivalta
Norja	X	X	X	X
Ruotsi	X	X	X	X
Tanska	X	X	(X)	
Suomi	X	X	X	

## 5.2 Norja

### 5.2.1 Alueellisten toimielinten yleisyys ja tehtäväprofiili

Norjan kuntalain (1992:17) 12§ mukaan kunnanvaltuusto (kommunestyret) voi oman harkintansa mukaan perustaa kunnanosalautakuntia tai vastaavia toimielimiä, joiden tehtävä on hoitaa kunnan tietyn osa-alueen asioita.

Kuntalain keskeisenä ajatuksena on, että valtuustolla on vapaus tehdä itse linjaukset siitä, miten kunnan organisaatio järjestetään. Kunnanosalautakunta voi siten olla joko päätös- ja budjettivallalla varustettu ”pienoiskunta” tai kevyempi toimielin, joka hoitaa esimerkiksi asuinympäristöön liittyviä tehtäviä (NOU 1990:13, Hovik & Stigen 2008, 66-70).

*Norsk by- och regionforskning* -tutkimuslaitoksen tekemän kartoituksen mukaan vuonna 2008 tätä kuntalain 12 pykälää oli sovellettu kunnissa seuraavasti:

- 11 kunnassa toimi kunnanosalautakunta, joille valtuusto oli delegoinut päätösvaltaa,
- 38 kunnassa toimi jokin muu kunnan perustama alueellinen toimielin, jolle ei ollut delegoitu päätösvaltaa,
- 103 kuntaa ilmoitti tekevänsä järjestelmällistä yhteistyötä kolmannen sektorin alue-toimijoiden, esimerkiksi kylä- ja kaupunginosayhdistysten kanssa.

Alueellisia elimiä on Norjassa perustettu sekä pienissä että isoissa kunnissa, joskin merkittävä osa virallisista kunnanosalautakunnista löytyy yli 50.000 asukkaan kunnista. Yhteistyö vapaaehtoisten toimijoiden kanssa on yleisempää pienemmissä kunnissa.

**TAULUKKO 20. Alueelliset toimielimet Norjan kunnissa vuosina 2000, 2004, 2008.**

Lähde: Hovik &amp; Stigen, NIBR-rapport 2008:20, 66-70.

	2000	2004	2008
Kuntia, jotka ovat perustaneet alueellisen toimielimen tai tekevät järjestelmällistä yhteistyötä alueellisten toimijoiden kanssa	39 % (139 kuntaa)	43 % (143 kuntaa)	44 % (136 kuntaa)
<b>Näistä:</b>			
Kunnanosalautakunta kuntalain 12 § mukaan	6,5 % (9 kuntaa)	5,6 % (8 kuntaa)	8,1 (11 kuntaa)
Muu kunnan perustama alueellinen toimielin	31,7 % (44 kuntaa)	26,6 % (38 kuntaa)	27,9 % (38 kuntaa)
Kunta tekee yhteistyötä vapaaehtoisten alueellisten toimijoiden kanssa (asukas- ja kyläyhdistykset jne)	71,3 % (99)	80,4 % (115)	75,7 % (103)
<i>N (= kyselyyn vastanneita kuntia yhteensä)</i>	356	333	309

Osloin kaupunginosaohallinto on esimerkki laajan päätösvalan ja vastuun delegoimisesta kunnan osa-alueelle. Oslo on poikkeus, sillä kunnanosalautakunnille ja muille alueellisille toimielimille on muualla Norjassa harvoin delegoitu mittavaa päätösvaltaa tai vastuuta kunnallisista palveluista. Yleisempää on, että kunnanosalautakunta antaa lausuntoja ja tekee aloitteita kunnan keskushallinnolle sekä vastaa tämän lisäksi joistakin lähiympäristöä koskevista tehtävistä. Stavangerin kunnanosalautakunnat ovat esimerkki tämäntyyppisestä toimielimestä.

**Osloin kaupunginosaorganisaatio**

- 15 kaupunginosaa, joissa asuu 27.000-51.000 asukasta
- Kunnanosat vastaavat perusterveydenhuollosta, lasten päivähoidosta, vapaa-aikatoiminnasta sekä vanhus- ja vammaispalveluista
- Osloin kaupungin työntekijöistä 39 % (13.144 henkilöä) työskentelee kaupunginosien palveluksessa
- Kaupunginosavaltuustot valitaan puoluelistoilta varsinaisten kunnallisvaalien yhteydessä
- Äänestysaktiivisuus kaupunginosaaleissa 2011 oli 52-70%, suunnilleen yhtä korkea kuin varsinaisissa kunnallisvaaleissa

Lähde: Slik styres Oslo. Statistisk årbok for Oslo 2011

### Stavangerin kunnanosalautakuntien tehtävät

- Toimia linkkinä kunnanosan ja kunnan keskeisten päätöksentekoelementtien välillä
- Tehdä aloitteita kunnanosaa koskeissa asioissa
- Ehdottaa jäseniä koulujen johtokuntiin
- Tehdä lausuntoja kaikissa kunnanosaa koskeissa asioissa, mukaan lukien suunnittelu-, liikenne- ja rakennusasiat.
  - *”On varmistettava, että kunnanosilta pyydetään lausunto mahdollisimman varhaisessa päätöksentekovaiheessa. Tämän lisäksi on varmistettava, että kunnanosien lausunnot tulevat näkyvästi esille asian esittelyssä päätöksentekoelementeille.”*

### Kunnanosalautakunnilla on päätös- ja budjettivaltaa seuraavissa asioissa:

- Vuotuisen valtakunnallisen hyväntekeväisyyspauksen (TV-aksjon) järjestäminen
- Kunnanosalon ylläpito
- Aluekehittämisrahan myöntäminen paikallisille projekteille
- Lähiympäristön siistimiskampanjat
- Yhteistyö vapaaehtoiskeskusten kanssa

Lähde: Stavanger kommune, Reglement for bydelsutvalgene 26.9.2011

Norjan osalta tulee kiinnittää huomiota siihen, että kuntien ja kolmannen sektorin organisaatioiden välinen vapaamuotoinen yhteistoiminta on vilkasta. Monet paikalliset asukasyhdistykset (velforening) hoitavat talkootyönä lähiympäristön viihtyvyyteen liittyviä tehtäviä ylläpitämällä esimerkiksi leikkipuistoja, ulkoilualueita, yksityisteitä ja uimarantoja.

Näitä *velforening*-tyyppisiä asukasyhdistyksiä toimii Norjassa yli 7.000, sekä kaupungeissa että maaseudulla. Vertailun vuoksi voidaan mainita, että Suomessa kaupunginosa- ja kyläyhdistyksiä ja vastaavia on noin 4.200 (Koht 2011, [www.kylatoiminta.fi](http://www.kylatoiminta.fi), [www.koti-seutuliitto.fi](http://www.koti-seutuliitto.fi)).

Norjalaisten kiinnostus näitä paikallisyhdistyksiä kohtaan on viime vuosikymmenillä ollut kasvussa. Vuonna 2007 tehdyn kartoituksen mukaan 62 prosenttia yhdistyksistä teki yhteistyötä kunnan kanssa ja noin kolmannes sai kunnalta taloudellista tukea toiminnalleen (Koht 2011). Tämän lisäksi asukasyhdistykset ovat antaneet aktiivisesti lausuntoja maankäyttöä ja rakentamista koskevissa suunnitteluprosesseissa (Falleth et al 2008, 48-51).

Norjan kuntalain kunnanosalautakuntia koskevien säädösten toimivuutta arvioineen tutkijaryhmän mukaan nämä talkootyön ja kuntademokratian välimaastoon sijoittuvat yhdistykset ovat tärkeä osa norjalaisen lähidemokratian kokonaiskuvaa. Tutkimuksen mukaan vapaaehtoisjärjestöjen alueellisten toimielinten toiminnassa painottui yhdessä tekeminen ja käytännön toiminta lähiympäristön hyväksi, kun vastaavasti kunnan perustamien toimielinten toimenkuvassa painottui vuorovaikutus ja tiedonvaihto kunnanosan ja kunnan keskushallinnon välillä (Kommunelovsprogrammet 2001, Nyseth et al 2000).

Norjan kuntalaki korostaa, että valtuustolla on oikeus paitsi perustaa kunnanosalautakuntia, myös oikeus vapaasti lakkauttaa niitä. Samoin kuin muissa maissa, alueellisten toimielinten elinkaari on usein lyhyt (Helgesen 2002, Bäck et al 2002). Esimerkiksi Bergenessä vuodesta 2008 toiminut kunnanosahallinto päätettiin lakkauttaa vuonna 2011. Syiksi lakkauttamiseen mainittiin kaupungin talous sekä kunnanosaorganisaation heikko toimivuus (Bergen bystyre 2010).

## 5.2.2 Alueellisten toimielinten valintaperiaatteet

Kunnanosalautakunnan jäsenet voidaan Norjassa nimetä kahdella eri tavalla.

Tavallisesti valtuusto nimeää kunnanosalautakunnan jäsenet ottaen huomioon lain säädökset poliittisesta suhteellisuudesta ja sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Lain hen- gen mukaan on suotavaa, että kunnanosalautakuntien jäsenet olisivat kyseisen kunnan- osan asukkaita (NOU 1990:13).

Valtuusto voi myös päättää, että kunnanosalautakunnan jäsenet valitaan suoralla vaa- lilla. Norja on Pohjoismaista ainoa, jossa alueellisen toimielimen jäsenet voidaan valita suoralla kunnanosavaalilla.

NIBR-tutkimusinstituutin kartoituksen mukaan suora vaali olisi ollut vuonna 2008 käytössä yhteensä viidessä kunnassa (Hovik & Stigen 2008, 69). Jokainen kunta päättää, millä tavalla suora vaali toteutetaan.

Oslossa 15 kaupunginosan päättäjät valitaan varsinaisten kunnallisvaalien yhteydessä puoluepoliittisilta listoilta (Oslo kommune 2011). Suora vaali kunnanosalautustoihin vakinaistettiin Oslossa vuonna 2007. Suoran vaalin vakinaistamista edelsi vuonna 1995 alkanut pitkä kokeilujakso, jolloin kaupunginosissa oli käytössä kaksi erilaista vaalitapaa. Neljän kokeilukaupunginosan päättäjät valittiin suoralla vaalilla. Muiden kaupunginosien päättäjät olivat entiseen tapaan valtuuston nimittämiä (Helgesen 2002).

Vastaavasti Bodø'n kunnassa kunnanosavaalien ehdokasasettelu ei ole puoluepoliit- tinen, vaan perustuu paikallisten yhdistysten ja yksityishenkilöiden ehdotuksiin (Bodø kommune 2011).

### TAULUKKO 21. Oslon ja Bodø'n suorilla vaaleilla valitut alueelliset toimielimet.

Lähde Oslo kommune 2011, Bodø kommune 2011.

	Oslo	Bodø
Alueellisten toimielinten profiili	Palvelutuotanto-organisaatio Laaja päätösvalta	Neuvoa antava, ei päätösvaltaa (lukuun ottamatta Skjerstadin kunnanosa, joille delegoitu päätösvaltaa kuntaliitoksen yh- teydessä)
Vaalitapa	Suora vaali	Suora vaali
Vaalipäivä	Varsinaisten kunnallisvaalien yhteydessä	Varsinaisten kunnallisvaalien yhteydessä
Ketkä asettavat ehdokkaita?	Poliittiset puolueet	Alueella toimivat yhdistykset, järjestöt ja yksityishenkilöt
Alueellisen elimen profiili	Puoluepoliittinen	Ei puoluepoliittinen

## 5.3 Ruotsi

### 5.3.1 Alueellisten toimielinten yleisyys ja tehtäväprofiili

Ruotsissa yleisin alueellinen toimielin on ollut kunnanosan lähipalveluista vastaava kunnanosalautakunta.

Ensimmäiset kunnanosalautakunnat perustettiin 1970-luvun lopussa ja 1980-luvun alussa. Niiden perustaminen oli Ruotsissa yksi vastareaktio kuntien lukumäärän voimakkaaseen vähenemiseen. Maassa oli vuonna 1950 vielä yli 2000 kuntaa. Vuonna 1974 kuntia oli enää 274. (Prop 1978/1979:181, Kolam 1987). Kunnanosalautakunta on toiminut 1970-luvun jälkeen kaikkiaan 32 ruotsalaisessa kunnassa. Niitä on ollut samanaikaisesti enimmillään 24 kunnassa. Eniten kunnanosalautakuntia toimi vuosina 1986-1987. Tämän jälkeen moni keskisuuri kaupunki on päättänyt purkaa kuntauudistuksen jälkeen perustetun kunnanosaorganisaation (Bäck 2002, 19-20).

Toisaalta kehitys on voinut vahvasti myös toiseen suuntaan. Ruotsin suurkaupungit, Tukholma, Göteborg ja Malmö perustivat 1990-luvun alussa koko kunnan alueen kattavat kunnanosaorganisaatiot (Bäck et al 2002). Kunnanosalautakunnat toimivat näissä suurkaupungeissa edelleen ja vastaavat merkittävästä osasta kunnan palvelutuotantoa. Esimerkiksi Göteborgin kaupunginosien yhteenlaskettu budjetti on vuonna 2012 noin 17 miljardia Ruotsin kruunua, eli yli puolet kaupungin kokonaisbudjetista (Göteborgs stads budget 2012).

Kunnanosalautakuntien tehtävät vaihtelevat kunnittain, mutta ytimen muodostavat yleensä niin kutsutut pehmeät lähipalvelut; lasten päivähoito, peruskoulu, vanhustenhuolto sekä vapaa-aika- ja kirjastopalvelut. Esimerkiksi Uumajan kunnan kolme kunnanosalautakuntaa vastaavat vuodesta 1998 lähtien alueensa sosiaalitoimesta, lasten päivähoidosta, esikoulusta, peruskoulusta sekä kulttuuri- ja vapaa-aikatoiminnoista. Ennen vuotta 1998 Uumajan kunnanosalautakunnat vastasivat myös alueensa teknisistä palveluista (Gren 2009, 27).

### Göteborgin kaupunginosaorganisaation uudistaminen 2011

Göteborgiin (520.374 asukasta) perustettiin 21 kaupunginosalautakuntaa vuonna 1989.

Kaupunginosalautakunnat vastaavat alueen lähipalveluista, muun muassa kirjastosta, vapaa-aikapalveluista, lasten päivähoidosta, peruskoulusta sekä vanhus- ja vammaispalveluista.

Kaupunginosalautakuntien perustamisen tavoitteena oli vahvistaa

- kaupungin toiminnan demokraattista ohjausta,
- kokonaisnäkemystä kunnanosien tarpeista ja palveluista,
- paikallistuntemusta ja jokaiselle alueelle sopivia ratkaisuja sekä
- toiminnan taloudellisuutta ja vaikuttavuutta.

#### **Vuoden 2011 alusta kaupunginosien lukumäärä vähennettiin kymmeneen.**

Uudistuksen keskeiset tavoitteet olivat

- parempi tasa-arvo ja yhdenvertaisuus kaupunginosien välillä,
- vahvempi taloudellinen toimintakyky,
- kyky reagoida muutoksiin,
- vahvempi yhteinen vastuu kaupungin sosiaalisesta kestävästä (edellinen kaupunginosaorganisaatio vahvisti kaupunginosien välisiä sosiaalisia ja taloudellisia eroja) ja
- parempi vuorovaikutus kaupunginosaohjauksen ja kaupungin johdon välillä.

Lähteet:

Jönsson, Rubenowitz & Westerståhl 1995

Göteborgs stads, stadskansliet. Förslag till ny SDN-organisation 2009-12-02

Uusia kunnanosalautakuntia on perustettu Ruotsissa myös 2000-luvulla. Näiden uusien kunnanosaelinten profiili poikkeaa hieman 1980-luvulla vakiintuneesta käytännöstä. Kunnanosaelimiä on perustettu osana kuntien maaseutuohjelmaa turvaamaan kunnan reuna-alueiden palveluja. Esimerkkejä tästä ovat Södermören kunnanosalautakunta Kalmarissa ja Svågadalenin aluelautakunta Hudiksvallin kunnassa.

### Svågadalenin aluelautakunta

Svågadalen on maaseutualue Hudiksvallin kunnan luoteisosassa. Alueella asuu noin 600 ihmistä.

Vuonna 1996 kunta perusti puoluepoliittisesti sitoutumattoman Svågadalenin aluelautakunnan. Lautakunnan seitsemän (7) jäsentä valitaan suoralla kansanvaalilla kunnallisvaalien yhteydessä. Jäsenet toimivat henkilökohtaisella mandaatilla, eivätkä edusta mitään puoluetta.

Aluelautakunta vastaa alueen päivähoito-, koulu-, vanhus-, kirjasto-, ja vapaa-aikapalveluista. Tämän lisäksi lautakunnalla on vahva kehittämisrooli.

Lähde: Olsson & Lennqvist-Lindén 2003, [www.hudiksvall.se](http://www.hudiksvall.se), Reglemente/Svågadalsnämnden



### Strängnäs in kunnan (32 419 asukasta) uusi kunnanosaorganisaatio

Vuoden 2011 alussa kuntaan perustettiin viisi aluelautakuntaa (områdesstyrelser), joiden tehtävänä on

- osallistua keskusteluun alueen ja koko kunnan pitkän tähtäimen kehittämisestä,
- kerätä ehdotuksia alueen kehittämisestä ja parannustoimenpiteistä,
- tehdä ehdotuksia kunnanhallitukselle ja lautakunnille kunnan tavoiteohjelman ja budjetin valmistelun pohjaksi ja
- toimia paikallisen elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin keskustelukumppanina.

Jotta näiden viiden aluelautakunnan näkemykset välittyisivät kunnan päätöksentekoon, kunta perusti samalla uuden valmisteluelimen (kommundelsberedningen). Sen tehtävänä on toimia linkkinä kunnan osien ja kunnan poliittisen ja hallinnollisen organisaation välillä.

Lähde: Strängnäs kommunfullmäktige 22.11.2010, [www.strangnas.se](http://www.strangnas.se)

Strängnäs in kunnassa toimii vuodesta 2011 lähtien neuvoo-antava kunnanosaorganisaatio. Sille ei ole Ruotsin yleisestä käytännöstä poiketen delegoitu päätösvaltaa eikä palvelutehtäviä. Strängnäs in alueelliset toimielimet edustavat siten keskustelu- ja suunnittelukumppanuutta.

Ruotsissa on havaittavissa, että kunnanosalautakuntien lukumäärä on vähentynyt. Ruotsin tilastokeskuksen SCB:n mukaan koko kunnan kattava kunnanosalautakuntaorganisaatio oli vuonna 2008 viidessä kunnassa, kun niitä vuonna 1999 oli vielä 13.

Alueellisia toimielimiä on vastaavasti perustettu kahdeksassa kunnassa, joko yhteen tai useampaan kunnanosaan, mutta niissä lautakuntaorganisaatio ei kata kunnan koko aluetta. Tämän kehityksen taustalla on kaksi ilmiötä. Kuten edellä todettiin, 2000-luvulla on joissakin kunnissa perustettu uusia kunnanosalautakuntia, yleensä kuntien reuna-alueille. Toisaalta useissa kunnissa, joissa on ennen ollut koko kunnan kattava kunnanosaorganisaatio, on siirrytty malliin, jossa kunnanosalautakunta on vain joissakin kunnanosissa. Näin on tapahtunut esimerkiksi Eskilstunassa ja Uumajassa (SCB:s demokratidatabas 1998-2008, Gren 2009).

Kunnanosahallinnon suosion hiipumisen takana on useampia paikallisia ja valtakunnallisia ilmiöitä. Viimeisen kahdenkymmenen vuoden voimakkain kehityssuunta Ruotsin yhteiskuntapolitiikassa on ollut yksityisten palvelutuottajien ja kansalaisten valinnanvapauden edistäminen (Socialstyrelsen 2012). Kunnan siirryttyä tilaaja-tuottajamalliin vanha alueelliseen palvelutuotantoon perustuva toimintatapa on usein saanut väistyä (Montin 1998, Bäck 2002, SOU 2012:30).

**TAULUKKO 22. Alueelliset toimielimet Ruotsin kunnissa vuosina 1999, 2003 ja 2008.**

Lähde: Statistiska Centralbyrån, demokratistatistik 1998-2008.

	1999	2003	2008
Koko kunnan kattava kunnanosalautakuntaorganisaatio	13 kuntaa	7 kuntaa	5 kuntaa
Yksi tai useampi kunnanosalautakunta, ei kata koko kunnan aluetta	6 kuntaa	8 kuntaa	8 kuntaa
Ei kunnanosalautakuntia	270 kuntaa	274 kuntaa	274 kuntaa
N= (Kyselyyn vastanneita kuntia yhteensä)	289	289	287

**5.3.2 Alueellisten toimielinten valintaperiaatteet**

Kunnanosalautakunnat ovat Ruotsissa rinnastettavissa kunnan sektorilautakuntiin. Valtuusto nimittää niiden jäsenet.

Lautakuntien kokoonpano heijastaa valtuuston poliittista kokoonpanoa, eli ne kuuluvat korostetusti edustuksellisen demokratian piiriin. Puoluepoliittinen edustavuus on nähty tärkeämmäksi kuin lautakuntajäsenen asuinpaikka. Tästä johtuen kunnanosalautakunnan jäsenet eivät aina asu lautakunnan toiminta-alueella. Lautakunnan kokoonpano ei myöskään aina heijasta alueen asukkaiden poliittisia preferenssejä. Kunnissa, jossa puolueiden kannatus vaihtelee suuresti kunnanosien välillä, tämä voi muodostua legitimeettiongelmaksi kunnanosalautakunnan ja alueen asukkaiden välillä (Montin 1998, Jönsson, Rubenowitz & Westerståhl 1995, Gren 2009.)

Useassa selvityksessä on todettu, että kunnanosalautakuntien asema kunnallisdemokraattisessa järjestelmässä on vaikea. Lautakunnilla on laaja taloudellinen ja toiminnallinen vastuu alueen asukkaiden palveluista, mutta alueen asukkailla on vähäinen mahdollisuus vaikuttaa siihen, ketkä hoitavat kaupunginosan asioita.

Vaikka kunnanosalautakuntia on alun perin perustettu lähidemokratian ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamiseksi, on niiden vaikutusta kuntalaisten käsitteisiin ja käyttäytymiseen (esimerkiksi äänestysaktiivisuuteen ja palvelutytyväisyyteen) ollut vaikeata todentaa tutkimusten avulla. Sen sijaan luottamushenkilöt kokevat kunnanosa-hallinnon vahvistaneen paikallistuntemusta ja päätösten tietopohjaa. Varsinkin suurissa kaupungeissa kunnanosa-hallinto on yksi tapa tehdä kompleksisesta kokonaisuudesta hallittavampi. (Jönsson, Rubenowitz & Westerståhl, Montin 1998, SOU 2000:1, Bäck et al 2002, SOU 2012:30).

Kunnanosalautakuntien tai vastaavien alueellisten elinten valintatapaa on analysoitu viimeksi keväällä 2012 ilmestyneessä komiteamietinnössä (SOU 2012:30). Kuntalain uudistusta pohtineen komitean tuli pohtia, pitäisikö kuntalakiin kirjata mahdollisuus valita alueelliset toimielimet suoralla vaalilla. Ehdotuksen taustalla on Ruotsin kuntaliiton kehittämisprojekti, jossa on pohdittu vaihtoehtoja nykymuotoiselle kuntademokratialle (Sveriges Kommuner och Landsting 2007). Ruotsin kuntaliiton mukaan kuntalain pitäisi edistää Svågadalenin aluelautakunnan kaltaisten, aidosti alueellisten toimielinten perustamista. Hudiksvallin kunnassa Svågadalenin alueen puoluepoliittisesti sitoutumaton aluelautakunta on jo vuodesta 1996 valittu alueen asukkaiden suoralla kansanvaalilla, jonka tuloksen valtuusto on sittemmin vahvistanut (Olsson & Lennqvist-Lindén 2003, SOU 2012:30).

Kuntalain uudistusta pohtineen komitean analyysi oli (SOU 2012:30, 213-216),

- ettei alueellisten toimielinten suoran vaalin mahdollisuutta ole syytä kirjata kuntalakiin,
- mutta alueellisten toimielinten nimittämistä muutoin kuin puoluepoliittisin perustein on syytä edistää. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi tarkastelemalla kuntalain säännöksiä toimintaelinten valintatavasta.

Komitean mielestä ei tarvita erillistä säädöstä turvaamaan kuntalaisten osallistumista kunnan osa-alueella. Ensinnäkin valtuustolla halutaan säilyttää laaja vapaus päättää kunnan organisaatiosta. Toiseksi uudentyyppeisiä alueellisia toimielimiä on perustettu vain muutama, mistä syystä ei ole tarvetta kirjata asiaa kuntalakiin. (SOU 2012:13, 215)

## 5.4 Tanska

### 5.4.1 Tanskalaisen kuntademokratian yleiskuva

Tanskan kunnallisdemokratia on organisoitu muista Pohjoismaista poikkeavalla tavalla.

Edustuksellisen demokratian toimielimet ovat jäsenmäärältään pieniä. Valtuustoon valitut ehdokkaat (keskimäärin 25 jäsentä, vaihteluväli 9-55 jäsentä) miehittävät käytännössä kaikki hallitus- ja lautakuntapaikat. Valtuustolla ja lautakunnilla ei ole vastaavaa rekrytointi- ja osallisuusfunktiota kuin Suomessa ja Ruotsissa, joissa valtuusto on suuri ja muita luottamushenkilöpaikkoja on lisäksi kaksin-kolminkertainen määrä valtuustopaikkoihin verrattuna (kts. esimerkiksi SOU 2000:1 sekä taulukko 17).

Tanskan vuoden 2007 suuren kuntauudistuksen yhteydessä valtuustopaikkojen lukumäärä väheni koko maassa merkittävästi. Ennen kuntauudistusta valtuustopaikkoja oli 4.647, uudistuksen jälkeen enää 2.468. Vertailuna todettakoon, että Suomen kunnissa on noin 10.400 valtuustopaikkaa, Norjassa vajaat 10.800 ja Ruotsissa noin 13.000.

Tanskalaisten osallistuvat itseään lähellä olevien asioiden hoitoon kuitenkin vilkkaasti. Tanskalainen ominaispiirre on laaja ja pakollinen käyttäjädemokratia. Jokaisen koulun ja päiväkodin yhteydessä on lain mukaan oltava pääosin lasten vanhemmista koostuva käyttäjäneuvosto, joka päättää muun muassa laitoksen budjetin ja toimintasuunnitelman periaatteista. Myös muiden kunnallisten palvelulaitosten, esimerkiksi vammaisten palveluasuntojen, yhteydessä on taattava käyttäjien osallisuus asioiden hoidossa (Indenrigs- og socialministeriet 2009b).

Tämän lisäksi lainsäädännön avulla on haluttu helpottaa kansalaisten asiointia julkisen sektorin toimijoiden kanssa. Kunnille on keskitetty suuri osa kansalaisten lähipalveluista, esimerkiksi passi- ja sosiaalivakuutusasiat, jotka Suomessa kuuluvat poliisille ja Kansaneläkelaitokselle. Edelleen asiakkuutta on tietoisesti yritetty helpottaa paikallisten yhteis- palvelupisteiden ja sähköisten palvelujen avulla (Lov 544/2005 om borgerservicecentre, Holm Pedersen 2009).

### KUVIO 9. Kuntalaisen roolit ja osallistumiskanavat lainsäädännön mukaan tanskalaisissa kunnissa.

Äänestäjä	Palvelujen käyttäjä
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Äänestäminen ja ehdokkuus kunnallisvaaleissa (edustuksellinen demokratia)</li> <li>• Pienet valtuustot (keskimäärin 25 jäsentä)</li> <li>• Vuoden 2007 kuntauudistuksen myötä valtuustopaikkojen määrä melkein puolittui 4647 -&gt; 2468</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pakolliset käyttäjäneuvostot koulujen, päiväkotien ja muiden kunnallisten palveluyksikköjen yhteydessä</li> <li>• Kattava verkosto koko maassa</li> <li>• Ei merkittäviä muutoksia vuoden 2007 kuntauudistuksen yhteydessä</li> </ul>
Alueen asukas	Kuntalainen/asiakas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunnanosalautakunnat (lokaludvalg) ja alueneuvostot (lokalråd)</li> <li>• Virallisia kunnanosatoimikuntia neljässä (4) kunnassa, alueneuvostoja noin 20:ssä</li> <li>• Kuntauudistuksen yhteydessä säästömuutos, harva kunta perustanut alueellisia toimielimiä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paikalliset yhteispalvelupisteet (borgerservicecentre)</li> <li>• Kattava verkosto koko maassa</li> <li>• Kuntauudistuksen yhteydessä palvelupisteiden asemaa vahvistettu lainsäädännössä (L 544/2005)</li> </ul>

#### 5.4.2 Alueellisten toimielinten yleisyys ja tehtäväprofiili

Alueelliset toimielimet eivät ole koskaan saaneet vahvaa jalansijaa Tanskan kunnissa. Yhden arvion mukaan tämä johtuu käyttäjädemokratian vahvasta asemasta (Bäck et al 2002). Toinen selitys on puhtaasti maantieteellinen; Tanskan kunnat ovat kuntauudistuksenkin jälkeen pinta-alaltaan pieniä ja välimatkat kunnan sisällä lyhyitä.

Vuoden 2007 kuntauudistuksen yhteydessä kuntalain säädöksiä kunnanosahallinnosta uudistettiin. Tanskan kuntalain 65d-pykälän mukaan valtuusto voi perustaa kunnanosatoimikunnan ja delegoida sille päätösvaltaa tarkemmin eriteltyissä asioissa. Kunnanosatoimikunnille delegoitavat asiat koskevat pääasiassa fyysistä lähiympäristöä: maankäytön ja rakentamisen suunnittelua sekä tie- ja liikenneasioita. Tämän lisäksi alueellisille toimielimille voidaan delegoida päätösvaltaa koskien vapaa-aikatoimintaa sekä koululaisten aamu- ja iltapäivähoitoa.

#### TAULUKKO 23. Alueelliset toimielimet Tanskan kunnissa 2009.

Lähde: Indenrigs- og socialministeriet 2009a.

	Kuntien lukumäärä
Alueellinen toimielin Kuntalain 65d § mukaan	4
Muun tyyppinen alueellinen toimielin	20
Kuntia Tanskassa yhteensä	98

Sisäasiainministeriön vuonna 2009 suorittaman kartoituksen mukaan vain neljä kuntaa on perustanut kuntalain 65d-pykälän mukaisen alueellisen toimielimen (Indenrigs- og socialministeriet 2009a). Yksi näistä neljästä kunnasta on pääkaupunki Kööpenhamina, jonne perustettiin 12 alueellista toimielintä (lokaludvalg) vuosina 2005-2009. Muissa kunnissa alueelliset toimielimet perustettiin vuoden 2007 kuntauudistuksen yhteydessä.

Alueellisilla toimielimillä on pääasiassa neuvoa-antava rooli kaavoitusasioissa. Lisäksi ne toimivat alueensa edunvalvojina suhteessa kunnan johtoon. Tämän lisäksi noin 20 kunnassa on pysyviä paikallisia neuvostoja (*lokalråd*), joiden mielipiteitä kunta kysyy esimerkiksi kaavoitus- ja suunnitteluasioissa.

Kartoituksessa kysyttiin kuntien kokemuksia alueellisista toimielimistä. Kööpenhaminan kaupungin vastauksesta kävi ilmi, että kunnanosatoimikuntiin ollaan pääasiassa tyytyväisiä. Kunnanosien ja kunnan keskushallinnon välisen vuorovaikutuksen koetaan parantavan kaupunginvaltuuston päätösten laatua, koska se tuo päätöksentekoon paikallistuntemusta esimerkiksi koulutusasioissa (Indenrigs- og socialministeriet 2009a, 12).

Kunnilta kysyttiin myös, miksi ne eivät ole käyttäneet kuntalain mahdollisuutta perustaa kunnanosatoimikuntia. Vastauksista kävi ilmi, että usea kunta oli jossakin vaiheessa harkinnut asiaa, mutta ei toteuttanut suunnitelmaa. Yhden kunnan vastauksessa arveltiin, että kunnanosatoimikunta tukahduttaisi vapaaehtoistoimintaa. Toinen kunta vastasi, että asukkaiden osallistuminen ja osallisuus ovat periaatteita, jotka läpäisevät kaikkea kunnan toimintaa (Indenrigs- og socialministeriet 2009a, 12).

#### 5.4.3 Alueellisen toimielimen valintaperiaatteet

Kunnanosatoimikunnan jäsenet valitsee Tanskassa valtuusto. Käytännössä toimikuntien kokoonpanot vaihtelevat kuntien välillä.

Esimerkiksi Kööpenhaminan kunnanosatoimikuntiin kuuluu 23 henkilöä. Valtuusto nimittää jäsenistä seitsemän. Loput 16 jäsentä valitaan paikallisissa vaalikokouksissa, joissa kunnanosan yhdistykset, käyttäjäneuvostot ja muut organisoidut tahot ovat edustettuina (Gjelstrup 2006, Københavns kommune 2012).

## 5.5 Keskeisiä havaintoja pohjoismaisista esimerkeistä

Alueellisten toimielinten perustamisen taustalla on usein vilpittön halu vahvistaa vuoropuhelua kuntalaisten ja kunnan johdon välillä. Alueelliset toimintamallit ovat Pohjoismaissa kuitenkin melko harvinaisia ja toimielinten elinkaari on useassa kunnassa jäänyt lyhyeksi.

Pääasialliset ongelmat liittyvät alueellisten toimielinten asemaan kunnan organisaatiossa sekä kunnanosien väliseen tasavertaisuuteen. Toisin kuin Suomessa, *kunnanosahallinto on muissa Pohjoismaissa vahva ilmiö erityisesti suurissa kaupungeissa*. Ruotsin suurkaupungeissa, Tukholmassa, Göteborgissa ja Malmössä, sekä Norjan pääkaupungissa Oslolla kaupunginosaorganisaatioilla on keskeinen rooli arjen politiikan toteuttajina. Kööpenhaminassa kaupunginosilla ei ole palveluvastuuta, mutta alueellisilla toimielimillä on keskeinen asema etenkin kaupunginsuunnittelua koskevassa dialogissa.

Tämän raportin toimeksiannon näkökulmasta on syytä nostaa esille muutama havainto alueellisten toimielinten roolista sekä toimielinten valintaperiaatteista. Havainnot täydentävät lukujen 2 ja 3 havaintoja ja toimivat pohjana luvun 6 pohdinnolle lainsäädännön uudistamistarpeista.

### 5.5.1 Alueellisten toimielinten roolit Pohjoismaissa

Tarkastelu osoittaa, että alueellisilla toimielimillä voi olla hyvin erilaisia rooleja kunnallisessa päätöksenteossa. Esimerkkien valossa on mahdollista erottaa kolme eri toimintatapaa, joita voidaan verrata tässä raportissa käytettyyn kumppanuusjakoon (katso luku 2).

#### a. Vahva kunnanosaohallinto (vrt. palvelukumppanuus)

Malli esiintyy Ruotsissa ja Oslossa Norjassa. Kunnanosalautakunnat ja niiden alainen kunnanosaohallinto vastaavat alueensa lähipalveluista, kuten lasten päivähoidosta, peruskoulusta, vanhustenhuollosta ja vapaa-aikapalveluista. Kunnanosien vastuulla olevat palvelut muodostavat jopa puolet kunnan budjetista.

#### b. Neuvoa-antavat alueelliset toimielimet (vrt. suunnittelukumppanuus)

Malli esiintyy Norjassa, Ruotsissa (esimerkiksi Strängnäsissä) ja Tanskassa (esimerkiksi Kööpenhaminassa), Norjassa yleensä yhdessä roolin c) kanssa. Alueellisilla toimielimillä on neuvoa-antava rooli kunnan suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa ja ne tuovat alueen näkökulmaa esimerkiksi budjetin laatimiseen ja kaavoitukseen.

#### c. Lähiympäristön viihtyvyydestä ja kehittämisestä huolehtivat alueelliset toimielimet (vrt. kehittämiskumppanuus)

Malli esiintyy Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa, usein yhdessä roolin b) kanssa. Alueellisilla toimielimillä on vastuu lähiympäristön viihtyvyydestä ja kehittämisestä. Yhteistyö alueen kolmannen sektorin toimijoiden kanssa on tärkeää. Yleensä toimielimillä on käytössään pieni budjetti, jota käytetään paikallisiin kehittämiskohteisiin ja/tai paikallisyhdistysten tukemiseen.

### 5.5.2 Alueellisten toimielinten valintatavat Pohjoismaissa

Alueellisten toimielinten valintatavoissa erottuu Pohjoismaissa kolme pääperiaatetta:

#### 1. Puoluepoliittisesti nimitetyt alueelliset toimielimet

Valintatapa on yleinen Ruotsissa ja Norjassa. Valtuusto nimeää alueellisen toimielimen jäsenet. Toimielimen kokoonpano heijastaa poliittisia voimasuhteita koko kunnan alueella.

#### 2. Alueen asukkaiden ehdotuksesta nimetyt alueelliset toimielimet

Valintatapa on käytössä Norjassa ja Tanskassa, joskus yhdessä periaatteen 1 kanssa. Valtuusto nimeää alueellisen toimielinten jäsenet, tai osan niistä, alueen asukkaiden ja/tai yhteisöjen ehdotuksesta.

### **3. Suoralla vaalilla valitut alueelliset toimielimet**

Valintatapa on kirjattu Norjan kuntalakiin ja on otettu käyttöön viidessä kunnassa. Ruotsissa Svågadalenin aluelautakunnan jäsenet valitaan suoralla kansanvaalilla. Vaalin ehdokkaat voivat olla poliittisten puolueiden (Oslo) tai ei-poliittisten asukasryhmien (Bodø, Svågadalen) asettamia.





## 6 Ehdotukset

### 6.1 Taustaksi

Tämä selvitys tehtiin, jotta kuntademokratian kehittämiseksi ja kuntalain uudistamistyön pohjaksi saataisiin tietoa siitä, miten asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet toteutuvat kunnissa nimenomaan alueellisen toiminnan kautta.

Selvitystyömme osoittaa, että Suomessa käytössä olevissa lähidemokratian toimintamalleissa on paljon parantamisen varaa, mutta näemme, että käytäntöjä kehittämällä ja lainsäädäntöä täsmentämällä lähidemokratian toimintamallit voivat olla toimiva keino sekä kuntien että kansalaisten kannalta edistää kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa alueensa asioihin sekä ottaa huomioon se, että alueet ja toimintakulttuurit voivat kuntien sisällä olla keskenään hyvinkin erilaisia.

Esitämme tässä viimeisessä luvussa alustavia ehdotuksiamme siitä, miten asukkaiden vaikuttaminen ja osallistuminen alueellisen toiminnan kautta tulisi kirjata uudistettavaan kuntalakiin. Ehdotukset perustuvat selvitystyössä kokoamiimme aineistoihin ja niiden perusteella tekemiimme johtopäätöksiin. Olemme ehdotuksia hahmotellessamme ottaneet huomioon myös kuntien valtiovarainministeriölle keväällä 2012 antamat lausunnot ja kuntien niissä esittämät näkemykset koskien lähidemokratiaa. Ehdotukset ovat siis meidän esittämiämme, eivät selvitystyön tilanneiden ministeriöiden virallinen kanta.

Toivomme ehdotusten virittävän, täsmentävän ja monipuolistavan lähidemokratiasta käytävää keskustelua. Toivomme, että keskusteluun osallistuvat ja ehdotuksiamme kommentoivat niin kunnat kuin kansalaiset, tutkijat, poliittiset päätöksentekijät sekä ministeriöiden lainvalmistelijat. Demokratian kehittäminen on meidän kaikkien yhteinen asia.

Ehdotukset eivät sisällä täsmällisiä lakiin kirjattavia sanamuotoja, mutta lyhyesti esiteltäviin kolmeen vaihtoehtoon on rakennettu niitä tärkeitä elementtejä, jotka uuden kuntalain sisältöä pohdittaessa tulee mielestämme ottaa huomioon.

Esiteltävät vaihtoehdot on pyritty rakentamaan niin, että ne ovat samalla sekä sitovia että joustavia. Uutta kuntalakia kirjoitettaessa tavoitteena tulee olla nykyistä kuntalakia sitovammat säädökset siitä, että kunnan on järjestettävä asukkaille mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa, myös alueellisesta näkökulmasta. Toisin sanoen kuntalaissa tulee säätää täsmällisemmin kuntalaisten oikeudesta osallistua ja vaikuttaa asuinalueensa asioiden hoitoon. Samanaikaisesti säädösten tulee kuitenkin jättää paikallista päätösvaltaa sen osalta, miten tämä käytännössä kunnissa toteutetaan. Kunnat, kuntien ja maan eri osat ja paikalliset olosuhteet ovat keskenään kovin erilaisia.

Esiteltävät vaihtoehdot ovat erilaisia myös lainsäätäjän näkökulmasta. Esiteltävistä vaihtoehdoista ensimmäinen on periaatteessa mahdollista toteuttaa jo nykyisen kuntalain mahdollistavien ja väljien säännösten puitteissa. Vastaavasti vaihtoehdoista kaksi jälkimmäistä edellyttävät nykyistä kuntalaki huomattavasti velvoittavampia ja sitovampia säädöksiä, eri tavoin kumpikin.

Alueellista osallistumista ja vaikuttamista sekä asukkaiden tieto-, suunnittelu-, päätöksenteko- ja toimeenpano-osallisuutta ja vastuuta vahvistamalla kuntien on mahdollista

- parantaa asioiden valmistelua ja päätösten laatua hyödyntämällä paikallista asiantuntemusta,
- lisätä kunnallisen toiminnan joustavuutta ja reaktiokykyä,
- tehostaa resurssien poikkihallinnollista käyttöä,
- saavuttaa kustannussäästöjä,
- helpottaa myös vaikeiden taloudellisten päätösten tekemistä ottamalla asukkaat mukaan niiden tekemiseen,
- rohkaista asukkaita aktiivisuuteen ja vastuunottoon,
- saavuttaa samanaikaisesti suuren ja pienen mittakaavan demokratia- ja tehokkuushyötyjä sekä näin
- vahvistaa kunnan hallinnon ja edustuksellisen päätöksenteon legitimitettä ja kuntalaisten sitä kohtaan tuntemaa luottamusta, ja siten koko kuntayhteisön elinvoimaa ja eheyttä.

## 6.2 Kolme mallia

Olemme muotoilleet ehdotuksemme kolmeksi vaihtoehtoiseksi malliksi, jotka ovat

1. **kukoistava kansalaisyhteiskunta,**
2. **vahvat aluelautakunnat ja**
3. **lähikunta.**

Vaihtoehtoa 1 olemme hahmotelleet lain edellyttämäksi minimivaatimukseksi, eli se tulisi toteuttaa kaikissa kunnissa. Vaihtoehto 1 tulee toteuttaa siis myös silloin, kun valitaan otettavaksi käyttöön joko vaihtoehto 2 tai 3. Vaihtoehdot 2 tai 3 tulevat kysymykseen silloin, kun kunnissa halutaan varmistaa todellisen lähidemokratian toteutuminen ja muodostaa toimi- ja päätösvallaltaan vahvemmat alueellisen osallistumisen ja vaikuttamisen instituutiot.

## 6.2.1 Kukoistava kansalaisyhteiskunta – vaihtoehto 1

**Lähtökohta.** Toimivat lähi- ja paikallisyhteisöt sekä elinvoimainen kansalaisyhteiskunta ovat välttämätön edellytys kansalaisten hyvinvoinnin turvaamiseksi. Julkisen sektorin – kuntien ja valtion – resurssit, paikallistuntemus ja toimintatavat eivät yksin enää riitä kansalaisten hyvinvoinnista huolehtimiseen ja alueiden kehittämiseen. Kysymys on tässä juridisia, lainsäädäntöön kirjattavia toimintatapoja enemmän mittavasta poliittisesta ja yhteiskunnallisesta muutoksesta, niin julkisella sektorilla kuin kansalaistenkin keskuudessa.

**Tavoite.** Vahvistetaan asukkaiden ja alueiden näkökulmaa kunnallisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa lisäämällä asukkaiden, alueiden ja kunnan yhteistyön suunnitelmallisuutta ja vuorovaikutteisuutta. Lähi- ja paikallisyhteisöjen ja kansalaisyhteiskunnan asema, resurssit ja käytännön toiminta alueiden, asukkaiden ja palvelujen hyväksi vahvistuvat julkisen vallan tukemana, mikä vahvistaa paikallista elinvoimaa, yritteliäisyyttä ja asukkaiden halua ja kykyä ottaa vastuuta omasta elinympäristöstään.

### Subsidiariteetti-periaatteen perimmäinen sanoma (Mennola 2012):

*"Kun yhteiskunnan instituutioita rakennetaan ja kehitetään, yksityinen tulee aina ennen julkista ja pienempi ennen suurempaa.*

*Jos yksityiset ihmiset ja perheet voivat selvitä omillaan, ulkopuolisten ei tule sekaantua asiaan. Kun tehtävistä voidaan selvitä vapaalla yhteistyöllä, yhdistysten, yhtiöiden ja muiden yksityisten yhteenliittymien avulla, niihin ei tule sekoittaa julkista valtaa.*

*Jos ja kun julkisyhteisöjä ja julkista valtaa joka tapauksessa usein tarvitaan, lähempänä yksityistä ihmistä olevat yhteisöt ovat aina etusijalla."*

**Kunnan tehtävät.** Kunnan on turvattava jokaisen kuntalaisen sekä lähi- ja paikallisyhteisöjen mahdollisuus osallistua heitä tai aluetta koskevien asioiden suunnitteluun ja valmisteeluun. Valtuuston on huolehdittava, että kunnan asukkailla on sekä yksittäisinä kuntalaisina että muodostamiensa yhteisöjen ja järjestöjen kautta edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan, ja että kunnan osa-alueiden asukkailta näin välittyvä alueellinen näkökulma otetaan huomioon kunnan suunnittelussa, hallinnossa ja päätöksenteossa.

Asukkaiden osallistuminen ja vaikuttaminen voi tapahtua joko vapaamuotoisesti tai järjestäytyneesti, epävirallisesti tai virallisesti.

Kunnan tulee toimia lähi- ja paikallisyhteisöjen vahvistamiseksi ja kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien edistämiseksi yhdenvertaisesti kunnan kaikilla osa-alueilla. Kunnan on otettava nämä tehtävät huomioon sekä omassa hallinto- ja päätöksenteko-organisaatiossaan että toimiessaan kuntayhteisön muiden toimijoiden kanssa.

Kunnan ja alueiden kumppanuus voi olla keskustelu-, suunnittelu- ja kehittämiskumppanuutta tai palvelukumppanuutta, tai näitä kaikkia. Kunnan on yhdessä kansalais- ja järjestötoimijoiden sekä elinkeinoelämän kanssa laadittava valtuustokausittain päivitettävä suunnitelma siitä, miten niiden välinen yhteistyö ja vuorovaikutus käytännössä järjestetään.

Osallistumisen ja vaikuttamisen vaikuttavuuden ratkaisee ennen kaikkea kunnan johdon ja luottamushenkilöiden asenteet ja tahtotila. Edellyttää deliberatiivisen demokratia-käsityksen vahvistumista.

**Kuntalaki.** Kuntalakiin kirjataan, että valtuusto veloitetaan järjestämään asukkaiden ja alueiden sekä kunnan suunnittelu- ja päätöksenteko-organisaation välinen yhteistyö suunnitelmallisesti ja vuorovaikutuksellisesti.

Laissa mainittavina keinoina yhteistyön, osallistumisen ja vaikuttamisen järjestämiseksi voivat olla nykyisen kuntalain 27 pykälässä mainitut keinot (kts. luku 1.2.1) sekä uudet keinot kuten esimerkiksi osallistuva budjetointi, kansalaisraadit, yhteistyössä laadittavat alueiden kehittämissuunnitelmat, palvelujen yhteissuunnittelu, käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta, sähköiset tiedonhankinta- ja vuorovaikutusmenetelmät, neuvoa antavat sähköiset kansanäänestykset.

Tavoitteena tulee olla se henki, jota nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia säädetäessä tavoiteltiin. Asukkaiden osallistumis- ja kuuntelemismahdollisuudet on kirjattu maankäyttö- ja rakennuslakiin poikkeuksellisen hyvin. Vaikkeivät nämä lain tavoitteet ole käytännössä kaikkialla täysin toteutuneet, asukkailla on maankäyttö- ja rakennuslain nojalla huomattavasti paremmat mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa kaavoitukseen kuin tärkeissä peruspalveluissa. Asukkaille tulee luoda mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa samaan tapaan myös esimerkiksi sivistystoimen tai sosiaali- ja terveystoimen palvelujen suunnitteluun.

Laki velvoittaa kunnat järjestämään asukkaiden ja alueiden sekä kunnan välisen yhteistyön, mutta antaa mahdollisuudet valita paikallisesti ne keinot, joilla yhteistyö käytännössä toteutetaan.

Kukoistava kansalaisyhteiskunta - vaihtoehto 1

### **Käytännön työkaluja, joita tulee kehittää kuntien sekä lähi- ja paikallisyhteisöjen yhteistyöhön:**

1. Säännöllinen, avoin ja kaksisuuntainen tiedotus kuntaorganisaation ja asukkaiden välillä, sekä kasvatusten tapahtuva että sähköinen tiedotus
2. Kunnan johdon säännöllinen jalkautuminen alueille, keskustelevan suoran demokratian toimintamallien kehittäminen
3. Erilaiset kansalaisraadit ja -forumit sekä metodit niiden tulosten hyödyntämiseksi kuntaorganisaation työssä
4. Kunnan johdon ja asukkaiden yhteissuunnittelua, myös adhoc-suunnitteluryhmiä
5. Osallistuvan budjetoinnin säännölliset käytännöt
6. Kunnan ja järjestöjen yhteinen strategia ja käytännön toimintasuunnitelma
7. Alueille laadittavat kehittämissuunnitelmat (palvelut, elinkeinot, asuin ympäristö)
8. Osallistuvan budjetoinnin sovelluksena järjestöavustusten ja -toiminnan yhteissuunnittelu
9. Matalan kynnyksen tapaamispaikat, ”demokratian olohuoneet”, kortteli- ja asukastuvat, kylätalot
10. Matalan kynnyksen palvelupisteet asukkaiden ja viranomaisten välisen arkisen vuorovaikutuksen lisäämiseksi
11. Kuntien ja kolmannen sektorin yhteistyönä tuotetut palvelut (mm. ikäihmiset, lapset, nuoret, kulttuuri, kirjasto, liikunta, vapaa-aika, ympäristö), yhteiskunnallinen yrittäjyys
12. Paikallisia yhteisöjä vahvistavat toimintamuodot: kulttuuria, liikuntaa, taidetta, spontaaneja tapahtumia, uuden ajan talkoita
13. Yhteisön viestinnän ja tiedottamisen terästäminen

## **6.2.2 Vahvat aluelautakunnat – vaihtoehto 2**

**Lähtökohta.** Kuntakoon kasvaessa ja edustuksellisen demokratian keskittyessä tarvitaan uusia keinoja, joilla asukkaat voivat osallistua omaa lähiympäristöään koskevien asioiden suunnitteluun, kehittämiseen ja päätöksentekoon. Kunnanvaltuuston, -hallituksen ja lautakuntien keskittyessä ison organisaation ohjaamiseen ja suuriin strategisiin linjapäätöksiin kunnissa tarvitaan myös niitä toimijoita, jotka vastaavat lähellä asukkaiden arkea olevista asioista ja palveluista.

**Tavoite.** Perustetaan kunnan osa-alueille aluelautakunnat, jotka osallistuvat alueen asukkaiden tarvitsemien palvelujen järjestämiseen ja alueen kehittämiseen. Kuntalaisilla on aluelautakunnan kautta todellista suunnittelu-, päätös-, toimi- ja budjettivaltaa itseään ja lähiympäristöään koskevissa asioissa. Näin varmistetaan paikallinen asiantuntemus kunnallisen suunnittelun ja päätöksenteon pohjana. Näin vahvistetaan kunnan osa-alueiden ja niiden asukkaiden yhdenvertaisuutta sekä säilytetään suomalaisen kunnan ja kuntajärjestelmän vahvuus toimia lähellä kuntalaisia.

**Kunnan tehtävät.** Valtuusto päättää aluelautakuntien perustamisesta, joko omasta aloitteestaan tai alueen asukkaiden tekemän aloitteen perusteella.

Kunnan on laadittava aluelautakunnan toimintaperiaatteet yhdessä alueen asukkaiden kanssa. Näihin toimintaperiaatteisiin tulee kirjata myös menettelytavat, kuinka toimitaan, kun aluelautakuntamallia halutaan muuttaa tai se halutaan lakkauttaa.

Kunnan tulee laatia yhdessä alueiden asukkaiden kanssa suunnitelma aluelautakunnalle osoitettavista tehtävistä sekä sille delegoitavasta kunnan suunnittelu-, päätös-, toimija budjettivallasta. Kunnan tulee suunnitella, miten se järjestää valtuuston ja sektoritoimialojen sekä aluelautakunnan välisen yhteistyön ja toimivan vuorovaikutuksen. Kunnan on huolehdittava, että aluelautakunnalla on tehtäviin nähden riittävät ja asiantuntevat valmistelu-, esittely- ja sihteeriresurssit.

Kunnan tulee yhdessä aluelautakunnan kanssa huolehtia aluelautakunnan jäsenten tarpeellisesta koulutuksesta sekä riittävästä ja oikeanlaisesta tiedonsaannista. Kunnan on yhteistyössä aluelautakunnan kanssa huolehdittava riittävästä, ymmärrettävästä ja tasa-puolisesta tiedottamisesta.

**Kuntalaki.** Kuntalakiin kirjataan pykälä tai luku, jossa säädetään tarkemmin aluelautakunnan toiminnasta, muun muassa sen perustamisesta, jäsenten valintatavasta, toimivallasta sekä tavasta, jolla kunnan tulee laatia aluelautakunnan toimintaperiaatteet yhdessä alueen asukkaiden kanssa.

Kyseisessä kuntalain pykälässä tai luvussa muotoillaan selvät pelisäännöt niille kunnille, joissa aluelautakunta päätetään perustaa. Kyseinen pykälä tai luku ei kuitenkaan velvoita kuntia perustamaan aluelautakuntia, sillä aluelautakunta ei toimintamallina sovi kaikkiin kuntiin. Nykyisin voimassa olevan kuntalain säädökset ovat heikkoja ja tukevat huonosti sellaisia kuntia, jotka haluavat perustaa alueellisia toimielimiä. Lain tulee mahdollistaa erilaiset ratkaisut. Lakiin kirjatulla toimintamallilla on niin ikään tietty signaaliarvo. Hyvä esimerkki tästä on pormestarimalli. Se kirjattiin kuntalakiin vuonna 1995 ja otettiin ensimmäistä kertaa käyttöön Tampereella vasta vuonna 2007 ja Pirkkalassa 2009. Mallin mahdollisuus ja sen kirjaaminen lakiin on kuitenkin virittänyt monessa kunnassa tärkeää keskustelua kunnan johtamisesta sekä politiikan ja hallinnon välisestä työnjaosta.

Vahvat aluelautakunnat - vaihtoehto 2

**Paikallisten olosuhteiden mukaan ratkaistavia kysymyksiä:**

1. Kattaako aluelautakuntamalli koko kunnan alueen vai vain tietyt osa-alueet?
2. Miten alueet määritellään?
3. Jos aluelautakuntamalli toteutetaan esimerkiksi kuntaliitostilanteessa vain liittyvän kunnan alueella, ovatko kunnan eri alueet eriarvoisessa asemassa?
4. Missä asioissa aluelautakunnalle annetaan päätös- ja toimivalta?
5. Mistä palveluista aluelautakunta vastaa? Vaihtoehtoja voivat olla esimerkiksi
  - laaja malli: perusopetus, päivähoito, kulttuuri, liikunta, nuoriso, terveysneuvonta, äitiys- ja lastenneuvolat, kouluterveydenhuolto, kotihoito (Yläkemijoen aluelautakunta esimerkkinä)
  - lähipalvelumalli: päivähoito, ikäihmisten koti- ja asumispalvelut, nuoriso
  - inframalli: teiden, ulkoilu-, lähiliikunta- ja viheralueiden sekä kiinteistöjen kunnossapito, laajakaista, puhelin, vesi
  - vapaa-aikamalli: kulttuuri, kirjasto, liikunta, nuoriso
  - näiden erilaiset sovellukset tai yhdistelmät
6. Mitä sovitaan aluelautakunnan ja kunnan kunkin sektorilautakunnan välisestä työn- ja vastuunjaosta?
7. Miten aluelautakunta osallistuu kunnan talousarvion valmisteluun oman alueensa kysymyksissä?
8. Miten aluelautakunta osallistuu kunnan sektoritoimialoilla tapahtuvaan suunnitteluun?
9. Miten aluelautakunnat osallistuvat koko kuntaa koskevaan suunnitteluun ja talousarviovalmisteluun?
10. Miten aluelautakunnan valmistelu-, esittely- ja sihteeriresurssi järjestetään?
11. Jos aluelautakunnalla on kehittämistehtävä, miten se resursoidaan ja järjestetään?
12. Miten aluelautakunnan jäsenet valitaan?
13. Miten järjestetään tiedonkulku aluelautakunnan sekä kunnan hallinto- ja päätöksenteko-organisaation välillä?
14. Mistä muista tehtävistä aluelautakunta vastaa? (valtion palvelut, yksityiset palvelut, neuvonta ym)
15. Onko aluelautakunnalla alueella myös toiminnallinen rooli? (palvelupiste, tapahtumat, järjestö- ja yritys yhteistyö ym)
16. Mikä on aluelautakunnan ja alueella toimivien järjestöjen välinen työnjako?

### 6.2.3 Lähikunta – vaihtoehto 3

**Lähtökohta.** Paikallinen arjen asiantuntemus ja toiminta lähellä kuntalaisia on ollut kuntien ja koko suomalaisen kuntajärjestelmän ehdoton ja kiistämätön vahvuus. Mitä suurempi kuntayksiköihin siirrytään, sitä suurempi riski on, että nämä vahvuudet menetetään. On tehtäviä, jotka asukkaita lähellä oleva kunta voi näiden vahvuuksien pohjalta hoitaa suurta kuntaa paremmin ja tehokkaammin.

**Tavoite.** Annetaan nykyisille kunnille kuntaliitostilanteessa mahdollisuus jatkaa toimintaansa lähikuntana. Lähikunnille määritellään lainsäädännössä itsenäinen juridinen asema ja päätösvalta, osana laajempaa suurkuntaa. Lähikuntamalli tulee pohdittavaksi kuntaliitoksen yhteydessä.

Siirrettäessä laajaa väestöpohjaa edellyttävät palvelut suurkuntiin, asukkaita lähellä oleva lähikunta vastaa edelleen tärkeimmistä lähipalveluista ja vahvaa paikallista asiantuntemusta edellyttävistä tehtävistä. Lähikunnalle jäävillä tehtävillä ja palveluilla on selvä paikallinen logiikka. Kysymys on palveluista,

- joita asukkaat tarvitsevat usein,
- joiden saavutettavuus on varmistettava, asukkaiden perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden varmistamiseksi,
- joiden järjestämiseen ei välttämättä tarvita suurta asukas pohjaa ja
- jotka voidaan järjestää tehokkaammin paikallisesti sopien ja joustavasti myös sektorirajoja ylittäen ja
- joiden järjestämisessä voidaan yhdistää julkisia, yksityisiä ja kansalaisyhteiskunnan resursseja.

Lähikunnalla on tärkeä tehtävä myös alueen elinkeinotoiminnan kehittämisessä, identiteetin ja omaleimaisuuden ylläpitämisessä sekä viihtyvyyden, houkuttelevuuden, yhteisöllisyyden ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamisessa.

Lähikunnan vastuulla olevien palvelujen rahoitukseen rakennetaan järjestelmä, jossa yhdistetään julkista rahoitusta yksityiseen rahan, hankerahoitukseen sekä aluetta ja sen asukkaita omatoimisuuteen kannustaviin elementteihin. Suurkunnan ja lähikunnan taloutta voidaan suunnitella kehittämällä siihen osallistuvan budjetoinnin menetelmiä.

Myös jo liitoksen tehneille kunnille annetaan mahdollisuus hakea lähikunnan statusta.

**Kunnan tehtävät.** Lähikunta vastaa tärkeistä lähipalveluista kuten esimerkiksi lasten päivähoitosta sekä ikäihmisten koti-, tuki- ja asumispalveluista. Lisäksi lähikunta vastaa nuorison, vapaa-ajan, kulttuurin, liikunnan lähipalvelujen järjestämisestä sekä paikallista asiantuntemusta edellyttävien teknisen ja ympäristötoimen tehtävistä, yhteistyössä suurkunnan vastaavien toimialojen kanssa. Lähikunnan tehtävien määrittelyssä on mahdollista myös soveltaa aluelautakunnille hahmoteltuja vaihtoehtoisia tehtäväkuvia (kts. luku 6.2.2).

Lähikuntaan valitaan kuntavaalien yhteydessä suoralla kansanvaalilla lähivaltuusto sekä valtuuston jäsenistä valittava lähihallitus. Niiden avuksi voidaan nimittää tehtäväkohtaisia toimikuntia. Lähikunnan hallintorakenne on kevyt. Lähikunnalla on suurkuntaan nähden itsenäinen päätösvalta, muttei verotusoikeutta. Lähikunnat saavat perusrahoituksensa



suurkunnan budjetista, mutta lähikunnan päätöksentekijät päättävät itsenäisesti budjettilähtöisten käytöstä. Lähikunnalla on mahdollisuus hankkia myös muuta rahoitusta, esimerkiksi hanketoiminnan tai yksityisten rahoittajien kautta.

### **Göteborgin kulttuuripalvelut kolmen tason järjestämänä**

#### **Kaupunginosat**

- vastaavat kulttuurin ja vapaa-aikatoimen lähipalveluista, kuten lähikirjastoista, nuoriso- ja kulttuuritiloista

#### **Kaupunki**

- vastaa kaupungin kulttuurilaitoksista, kuten museoista

#### **Aluehallinnon yksikkö (Västra Götalands region)**

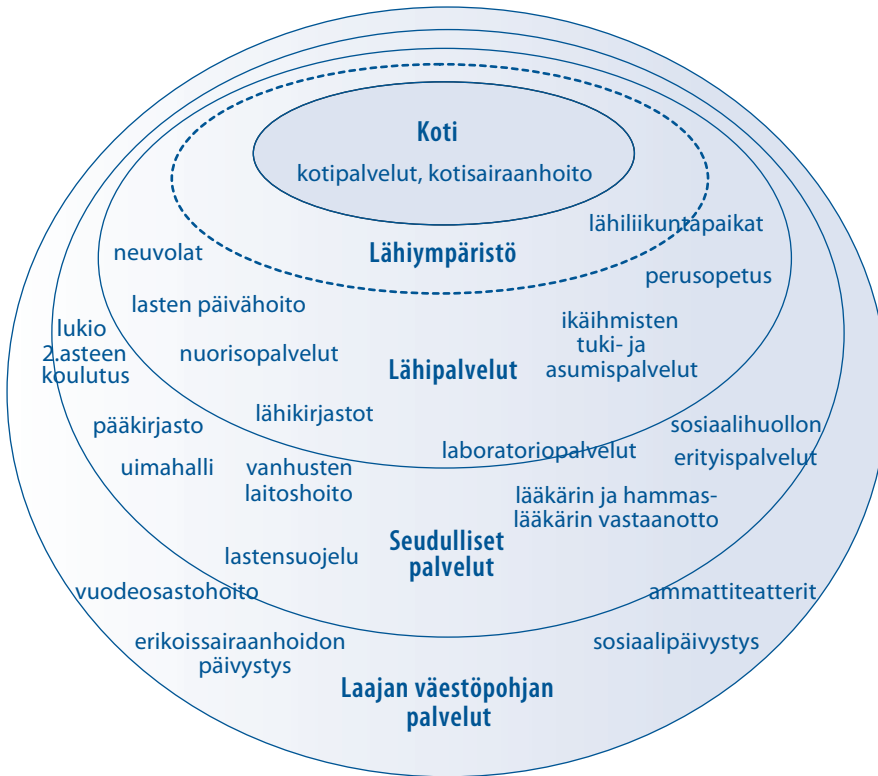
- vastaa laajaa väestöpohjaa edellyttävistä palveluista, kuten sinfoniaorkesterista

Lähteet: [www.goteborg.se](http://www.goteborg.se), [www.vgregion.se](http://www.vgregion.se)

Suurkunnan on vastuulleen kuuluvia lähikunnan alueen palveluja suunnitellessaan järjestettävä vuorovaikutus lähikunnan kanssa, riittävän aikaisessa vaiheessa, yhdessä suunniteltua ja sovittua systemaattista toimintatapaa noudattaen.

**Kuntalaki.** Kuntalakiin kirjoitetaan oma luku lähikuntia koskien. Laissa säädetään menettelytavoista sekä suur- ja lähikunnan keskinäisestä tehtävän- ja vastuunjaosta avuksi niille kunnille, jotka päättävät ottaa käyttöön lähikuntamallin. Laki ei velvoita kuntaliitoskuntia perustamaan lähikuntia, mutta kuntalain tulee velvoittaa kunnat käymään kuntaliitosselvityksen ja -neuvottelujen yhteydessä läpi alueelliseen vaikuttamiseen ja palvelujen saavutettavuuteen liittyvät kysymykset kunnan eri osien ja niiden asukkaiden kannalta.

**KUVIO 10. Palvelujen saatavuuden ympyrämalli (mukaellen Lehtola 2008). Mallia voidaan käyttää apuna asukkaiden, alueiden ja kunnan yhteistyötä sekä alueautakunnan, lähikunnan ja suurkunnan tehtäväjako suunniteltaessa. Lähikunnan ja suurkunnan tehtäväjako tulee hahmottaa myös asukkaan näkökulmasta, palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta tarkastellen. Lähikunta vastaa palveluista, joilla on selvä paikallinen logiikka, suurkunta palveluista, jotka perustuvat alueelliseen logiikkaan. (Katso tarkemmin palvelujen valtakunnallisesta, alueellisesta ja paikallisesta logiikasta mm. SOU 2007 ja Ostrom et al 1961.)**



## OSA II

# Osallistuva budjetointi



## 7 Osallistuva budjetointi

Tässä luvussa kuvataan lyhyesti osallistuvaa budjetointia menetelmänä sekä esitellään joi-tain kansainvälisiä esimerkkejä ja kokemuksia osallistuvasta budjetoinnista. Lisäksi arvi-oidaan, olisiko osallistuvaa budjetointia mahdollista soveltaa Suomessa ja voisiko se toi-mia mekanismina, joka vahvistaisi erilaisten alueellisten toimielinten kytköstä kunnan viralliseen päätöksentekojärjestelmään.

Luku perustuu runsaaseen raportin lopussa esiteltyyn kirjalliseen lähdeaineistoon. Teksti on kirjoitettu luettavuuden helpottamiseksi niukoin lähdeviittauksin.

### 7.1 Osallistuva budjetointi pähkinänkuoressa

Osallistuva budjetointi (*Participatory Budgeting, Bürgerhaushalt, Medborgarbudget*) voi-daan kuvata menetelmänä, jota käyttämällä kaupunginosan, asuinalueen tai kylän asuk-kaat voidaan ottaa mukaan yhteisten verovarojen käyttöä koskevaan suunnitteluun ja pää-töksentekoon. Asukkaat osallistuvat julkisista varoista rahoitettavien palvelujen ja inves-tointien suunnitteluun ja päätöksentekoon tätä varten alueella järjestettävissä asukastilai-suuksissa ja äänestyksissä.

Osallistuva budjetointi on menetelmä, jota soveltamalla kansalaiset saavat valtaa tehdä todellisia päätöksiä ja päättää, kuinka rahaa käytetään. Se on menetelmä, jonka avulla paikallinen viranomainen ja paikalliset asukkaat suunnittelevat ja päättävät molemmin-puoliseen vuorovaikutukseen perustuvan systemaattisen prosessin muodossa siitä, mihin kohteisiin verovarot käytetään. Viranomainen on tavallisimmin kunta, mutta osallistuvaa budjetointia soveltava viranomaistaho voi olla myös valtio, ministeriö, maakunta, seura-kunta, koulu tai yliopisto.

#### **Osallistuva budjetointi - monta erilaista menetelmää**

Osallistuvaa budjetointia sovelletaan eri mantereilla, erityyppisissä yhteiskunnissa, sekä pitkälle kehity-neissä valtioissa että kehitysmaissa, niin suurkaupungeissa kuin pienilläkin paikkakunnilla.

Tästä syystä osallistuvasta budjetoinnista ei ole käytössä vain yhtä ainoaa mallia, vaan toteutustavat ovat muotoutuneet yhteiskunnan rakenteiden ja paikallisten olosuhteiden mukaisesti. Menetelmä ja sen sovellukset myös kehittyvät jatkuvasti.

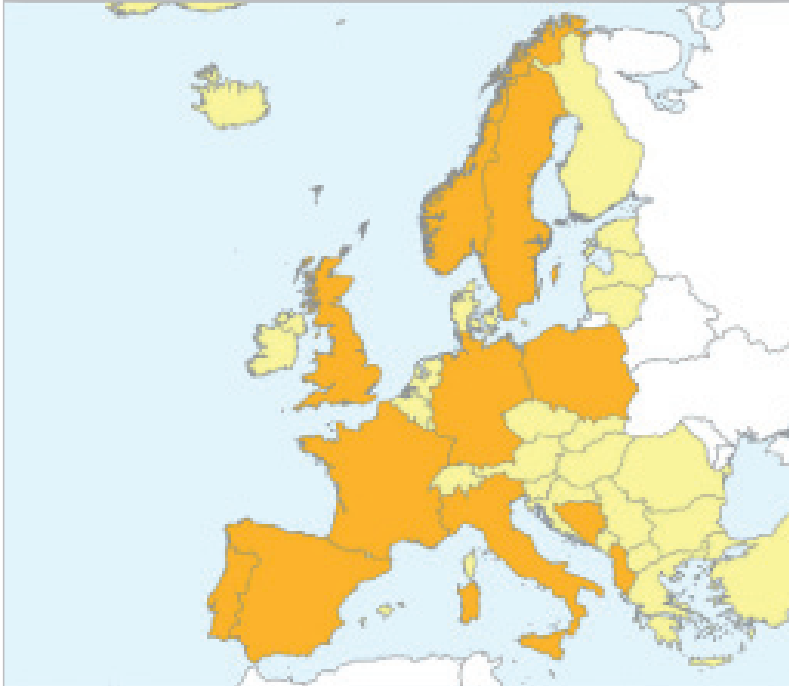
Osallistuvaa budjetointia toteutetaan maailmalla sekä paikallisella että alueellisella tasolla, niin kaupungeissa kuin pienemmillä maaseutupaikkakunnilla, yhteensä arviolta noin 1.500 paikkakunnalla. Osallistuvaa budjetointia on toteutettu tiettävästi ensimmäistä kertaa Brasiliassa, Porto Alegren kaupungissa 1980-luvun lopussa. Nykyisin osallistuvaa budjetointia sovelletaan kaikkialla maailmassa, kaikissa maanosissa – Latinalaisessa Amerikassa, Pohjois-Amerikassa, Afrikassa, Aasiassa, Australiassa ja Euroopassa.

Euroopassa osallistuva budjetointi on ollut tähän mennessä käytössä arviolta noin 200 paikkakunnalla tai alueella, joilla alueella asuu kaikkiaan yli 8 miljoonaa ihmistä (Sintomer et al 2010). Eurooppalaisista pääkaupungeista Berliini, Pariisi, Rooma, Lontoo ja Lissabon ovat soveltaneet osallistuvaa budjetointia jossain kaupunginosassaan. Suurin osallistuvaa budjetointia koko alueellaan soveltanut eurooppalainen kaupunki on runsaan miljoonan asukkaan Köln Saksassa. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa osallistuvan budjetoinnin periaatteet ja menetelmät ovat toistaiseksi varsin tuntemattomia.

Mielenkiinto menetelmää kohtaan on kasvanut sen jälkeen, kun YK valitsi osallistuvan budjetoinnin yhdeksi maailman parhaista käytännöistä kaupunkien hallinnossa ja demokratian kehittämiseksi. Myös Maailmanpankki on toiminut monin tavoin edistääkseen osallistuvan budjetoinnin käytäntöjä, tuottamalla esimerkiksi tutkimustietoa ja edellyttämällä joissain rahoittamisissaan kohteissa osallistuvan budjetoinnin käyttöönottoa.

#### **KARTTA 5. Euroopan maat, joissa sovelletaan osallistuvaa budjetointia.**

(kartta: Sveriges Kommuner och Landsting 2012).



Huolimatta siitä, että tavat soveltaa osallistuvaa budjetointia eroavat maiden välillä ja paikallisesti selvästi, seuraavia yhteisiä periaatteita ja tavoitteita on tunnistettavissa:

1. Kunta on *jaettu alueisiin*, kun osallistuvan budjetoinnin asukaskokouksia järjestetään ja resurssien jakoa suunnitellaan.
2. Osallistuva budjetointi muodostaa *vuosittaisen jatkumon*, joka seuraa kunnan vuosisuunnittelun, talousarviovalmistelun ja poliittisen päätöksenteon etenemisrytmiä: tiedottaminen, toimenpiteiden suunnittelu, keskustelu suunnitelmista, ehdotusten ja ideoiden kokoaminen, toteutettavien hankkeiden valinta, päätösten toimeenpano, seuranta. Osallistuva budjetointi on siis jatkuva, systemaattisesti etenevä ja toistuva prosessi, ei viranomaisen järjestämä yksittäinen budjettiasioita käsittelevä julkinen tilaisuus.
3. Asukkaat tai heidän valitsemansa edustajat tutustuvat kohteisiin, joita ehdotetaan rahoitettavaksi.
4. Osallistuvan budjetoinnin etenemisen prosessi ja toimintatavat suunnitellaan tarkasti ja niistä tiedotetaan hyvin.
5. Asukkaat tai heidän valitsemansa edustajat äänestävät rahoitettavaksi valittavista kohteista.
6. *Kunnanvaltuusto hyväksyy* lopullisen budjettiesityksen. Valtuustolla on mahdollisuus pudottaa esitykseen sisältyviä yksittäisiä hankkeita pois ja jopa hylätä koko esitys.
7. Alueiden valitsemat edustajat tai alueilla valittavat toimikunnat seuraavat budjetin ja siitä rahoitettavien hankkeiden toteutumista. Jokaisesta budjettivuodesta kootaan raportti, jossa esitellään toteutetut hankkeet.
8. Keskustelu niin asukkaiden kesken kuin asukkaiden ja viranomaistahojen välillä perustuu *deliberatiiviseen demokratiakäsitykseen*. Deliberatiivisessa keskustelussa kaikki saavat esittää mielipiteensä, kaikkia kuunnellaan, eikä osallistujien yhteiskunnallinen asema vaikuta keskustelun kulkuun. Ainut todellinen painoarvo on esitettyjen argumenttien ansioilla.

Osallistuvan budjetoinnin on yleisesti sekä tutkimuksissa että käytännön kokemusten perusteella todettu

- parantavan demokratiaa lisäämällä viranomaisten ja kansalaisten välistä vuorovaikutusta ja keskustelua sekä
- lisäävän viranomaisvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon avoimuutta ja sitä kautta rakentavan uudenlaista hallinnollista ja poliittista kulttuuria.

Vähemmän kehittyneissä maissa osallistuvan budjetoinnin avulla on voitu tasoittaa alueiden välisiä eroja infrastruktuurin toimivuudessa ja palvelujen saatavuudessa. Osallistuvan budjetoinnin avuksi on jossain maissa kehitetty *elämänlaatuindeksi*, jolla seurataan resurssien oikeudenmukaista jakautumista alueiden kesken. Köyhemmille alueille, joilla esimerkiksi infrastruktuuri on vielä kehittymätöntä, tulee panostaa enemmän. Asukkaat ovat voineet osallistua julkisiin varoin rahoitettavien investointien suunnitteluun vaiheessa,

jossa yhteiskunnan infrastruktuurin rakentaminen on ollut vielä pahasti kesken. Jopa luku-aidottomat kansalaiset ovat voineet osallistuvan budjetoinnin kautta osallistua omaa elinympäristöään koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon, mikä on ollut merkittävä edistysaskel sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja koheesion vahvistamiseksi.

Taloudellisesti pidemmälle kehittyneissä maissa osallistuva budjetointi on tarjonnut mahdollisuuden parantaa päätöksenteon läpinäkyvyyttä, vahvistaa kansalaisten luottamusta ja hallinnon legitimeettiä sekä lisätä kansalaisten todellisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Tutkijat ovat tunnistanee useita tekijöitä, jotka ovat olleet ratkaisevia osallistuvan budjetoinnin onnistumiseksi ja menestymiseksi. Näitä ovat

1. *poliitikkojen kiinnostus ja tahto* ottaa menetelmä käyttöön sekä asukkaat aidosti mukaan suunnitteluun ja päätöksentekoon,
2. *prosessin säännöllisyys ja jatkuvuus*, jolloin sekä asukkailla että viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä on mahdollisuus oppia ja omaksua toimintatapa, ja toimintatapa vakiintuu osaksi kunnan hallintoa,
3. *taloudelliset mahdollisuudet* ohjata budjettimäärärahoja asukkaiden päätettäväksi,
4. asukkaille annettava *säännöllinen palaute* siitä, miten heidän esityksensä ovat toteutuneet lopullisessa budjetissa ja sen toimeenpanossa,
5. *prosessin ja vastuiden rakentaminen* niin, että asukkaat kokevat mielekkääksi osallistua eli että jokaisella on mahdollisuus osallistua, omista lähtökohdistaan, ja että vaikuttaminen on todellista eikä näennäistä,
6. *prosessi on hyvin suunniteltu ja toteutettu*,
7. prosessia *arvioidaan ja kehitetään* jatkuvasti.

## 7.2 Sähköiset ratkaisut osallistuvassa budjetoinnissa

Uudet teknologiset ratkaisut monipuolistavat tapoja toteuttaa demokratiaa käytännössä. Myös osallistuvaan budjetointiin on kehitetty sähköisiä menetelmiä (e-Participatory Budgeting).

Belo Horizonten kaupunki Brasiliassa on toiminut uranuurtajana osallistuvan budjetoinnin sähköisten muotojen kehittämisessä ja se toteuttanut jo useita osallistuvan budjetoinnin prosesseja verkossa. Myös useissa eurooppalaisissa kaupungeissa on käytössä erilaisia sähköisiä kansalaisten kuulemisen muotoja. Kölnin kaupunki Saksassa palkittiin vuonna 2009 EU:ssa innovatiivisesta työstään asukkaiden muita osallistumis- ja vaikuttamismuotoja täydentävien osallistuvan budjetoinnin sähköisten ratkaisujen kehittämiseksi.

Uusia teknologisia ratkaisuja ja verkkodemokratian käytännön sovelluksia kehitetään nopealla tahdilla, ja ne ovat yhtenä tärkeänä apuna monipuolistettaessa vaikuttamisen keinot, toteutettaessa asukkaiden kuulemistä kustannustehokkaasti ja tavoitettaessa entistä useampia ihmisryhmiä. Suomessa on esimerkiksi Sitran ohjelmatyössä pohdittu muun muassa budjettien sähköisiä visualisointityökaluja.



Sähköisten demokratian toteuttamisen menetelmien kohdalla on kuitenkin oltava tarkkana, minkälaisesta osallistumisesta on kysymys. Esimerkiksi pelkkä mielipiteen esittämisen mahdollisuus kaupungin budjettia esittelevillä verkkosivuilla ei tee menetelmästä osallistuvaa budjetointia. Vaihtoehtoista verkossa äänestäminenkin rajaa pois perinteiseen osallistuvaan budjetointiin sisältyviä tärkeitä elementtejä.

Tampereen yliopistossa huhtikuussa 2012 hyväksytyn, internetin käyttöä kansalaisten osallistumisessa kaupunkisuunnitteluun käsittelevän väitöstutkimuksen (Bamberg 2012) tulokset kannustavat suhtautumaan kriittisesti verkossa tapahtuvan osallistumisen ja vaikuttamisen tuloksiin. Väitöskirjan keskeinen päätelmä on, että internetin osallistumisen välineitä on kehitettävä rinnakkain suunnittelukäytäntöjen kanssa ja sopeutuen paikallisiin tilanteisiin. Verkko-osallistuminen saa todellisen muotonsa vasta asukkaiden käyttäessä osallistumisen välineitä konkreettisissa suunnitteluprosesseissa. Samalla paikalliset suunnittelukäytännöt rajaavat ja määrittävät sitä, kuinka verkko-osallistumisen kautta saatavia asukkaiden näkemyksiä hyödynnetään. Viranomaiset voivat kyllä kerätä internetin avulla asukkailta runsaasti tietoa suunnittelun pohjaksi, mutta tieto usein muotoutuu vastaamaan viranomaisten työssään käsittelemiä kysymyksiä, ja asukkaiden näkemyksistä suodattuu pois tärkeitäkin suunnittelutyön mittakaavaan ja näkökulmaan sopimattomia asioita.

Olipa sovellus tai käytettävä väline mikä tahansa, huomio tulee siis keskittää ennen kaikkea siihen, miten tärkeä deliberatiivinen aito vuorovaikutus viranomaisten ja asukkaiden välillä todellisuudessa tapahtuu.

### 7.3 Deliberatiivinen demokratia, tärkeä kulmakivi myös osallistuvassa budjetoinnissa

Kuten edellä todettiin, vaikka osallistuvan budjetoinnin toteuttamistapoja on käytännössä useita erilaisia, keskustelu perustuu niissä kaikissa enemmän tai vähemmän deliberatiiviseen demokratiakäsitykseen. Koska deliberatiivisen demokratian ja osallistumisen käsitteet ovat Suomessa vielä varsin tuntemattomia ja niiden perusteiden ymmärtäminen on myös osallistuvan budjetoinnin ymmärtämisessä keskeisen tärkeää, avataan näitä käsitteitä ja niiden yhtymäkohtia osallistuvaan budjetointiin tässä lyhyesti.

Kansalaisten ja kansalaisryhmien keskustelua julkisista asioista pidetään yleisesti tärkeänä. Nähdään, että kansalaisten ja kansalaisryhmien käymän keskustelun pitäisi myös vaikuttaa lakien sisältöön, julkiseen politiikkaan, asenteisiin ja kulttuurisiin käytäntöihin. Edustuksellisen demokratian järjestelmissä kansalaisten välisellä kommunikaatiolla tulisi olla tärkeä rooli, sillä näin erilaiset ongelmat, haasteet ja politiikkalinjaukset tulevat käsiteltyä tavoilla, jotka edustavat ihmisten ja ihmisryhmien erilaisia intressejä ja arvoja.

Tällainen kansalaisten ja kansalaisryhmien käymä keskustelu ja sitä kautta muodostuva kansalaisnäkökulma ei kuitenkaan nykyisessä kompleksisessa yhteiskunnassa aina tavoita hallinnon tai edustuksellisen demokratian edustajia. Yhteiskunnallinen keskustelu ja esimerkiksi kuntalaiskuulemiset etenevät usein vahvojen intressien ja vahvojen ihmisten tahdissa, perustuen tällöin herkästi vastakkainasetteluun, kärjistyksiin ja populistisiin argumentteihin.

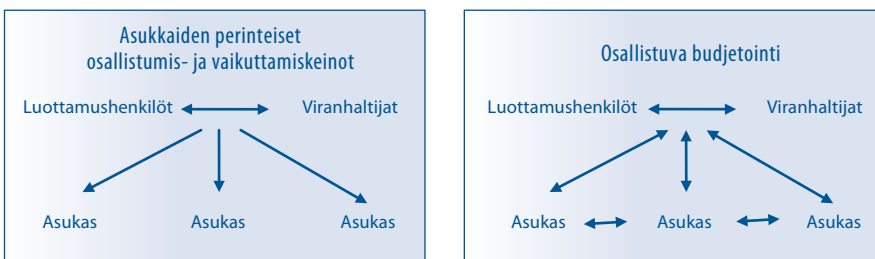
Deliberatiivisessa keskustelussa pyritään korjaamaan tätä epäkohtaa. Deliberatiivisessa keskustelussa – sen ideaalimallissa – kaikki saavat esittää mielipiteensä, kaikkia kuunnellaan, eikä osallistujien yhteiskunnallinen asema vaikuta keskustelun kulkuun. Eri näkökulmia edustavat yksilöt argumentoivat omien käsitystensä puolesta, ja samalla he ovat vastaanottavaisia toisten argumenteille ja tarvittaessa valmiita myös muuttamaan omia mielipiteitään. Deliberatiivisessa demokratiassa poliittiset päätökset perustuvat harkittuun ja tasapuoliseen keskusteluun, jossa kaikki päätöksenteon kannalta olennaiset näkökulmat ovat edustettuina. Kollektiivisesti sitovat päätökset syntyvät vapaan julkisen keskustelun kautta, jossa osallistujien esittämät argumentit voivat muuttaa osanottajien keskustelua edeltäneet ennakkokäsitykset.

Maailmalla on kehitetty useita erilaisia menettelytapoja tai prosesseja, jotka deliberatiivisen demokratiateorian mukaisesti edesauttavat kaikkien osallistujien mahdollisuutta tulla kuulluksi. Deliberatiivinen demokratia voidaan siten ymmärtää sateenvarjotermiksi useille erilaisille deliberatiivisille malleille ja sovelluksille. Näitä sovelluksia ovat esimerkiksi kansalaisraadit, deliberatiiviset mielipidemittaukset, konsensuskonferenssit, 2000-luvun kuntakokoukset sekä tietyin rajauksin myös tässä luvussa tarkemmin käsiteltävä osallistuva budjetointi.

Miksi deliberatiivisen demokratian perusteiden ymmärtäminen on demokratian alueellisista toimintamalleista ja osallistuvasta budjetoinnista puhuttaessa välttämätöntä?

Suomessa on runsaasti esimerkkejä toiminnasta, joilla hallinnon, päätöksentekijöiden ja kansalaisten välistä vuorovaikutusta on pyritty kehittämään. On kehitetty erilaisia alueellisia toimintamalleja, kuulemismenettelyjä, verkkodemokratian välineitä ja kansalaisfoorumeita. Niiden on todettu edistävän demokratiaa siinä mielessä, että ne mahdollistavat kansalaisyhteiskunnan näkemysten huomioon ottamisen päätösten valmistelussa. Mutta deliberatiivisia nämä toimintamallit eivät sinällään vielä ole. Kuuleminen pelkistyy niissä usein yhdensuuntaiseksi toiminnaksi, jossa osallistujilla ei ole viime kädessä valtaa tehdä päätöksiä, ja näkemysten huomioon ottaminen jää päättäjien harkittavaksi. Myös käsiteltävät asiat määritellään niissä usein hallinnon ja päätöksentekijöiden toimesta, eikä kansalaisilla ole siten valtaa myöskään yhteisen agendan muotoilussa.

**KUVIO 11. Asukkaiden perinteiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot sekä osallistuva budjetointi (Sintomer et al 2010). Oikeanpuoleinen kuvio kuvaa myös deliberatiivisen demokratian perusperiaatteita.**



Tutkijat ovatkin aiheellisesti nostaneet esille kysymyksen, onko osallistumisen edistämisen taustalla ennen kaikkea hallinnon ja päätöksentekijöiden huoli nykyisen hallinnon legitimitetin murenemisesta. Nähdäänkö deliberatiivinen demokratia, uudet suoran demokratian ja kansalaisten osallistumisen muodot ensi sijassa edustuksellisen demokratian täydentäjänä, mahdollisuutena sen kautta turvata nykyisen hallinnon legitimitetti?

Nämä kysymykset on otettava vakavasti, sillä julkisen vallan edustajien suhtautuminen uusien demokratian muotojen kehittämiseen ja käyttöön ottamiseen on ratkaisevan tärkeää siinä, muodostuuko niistä todellisia vai jäävätkö ne kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan osalta näennäisen tai yksipuolisen kuulemisen tasolle.

## 7.4 Esimerkkejä maailmalta

Tässä luvussa käydään läpi Porto Alegren osallistuvan budjetoinnin mallia ja kokemuksia, koska se on ollut edelläkävijä ja siitä on olemassa myös eniten tutkittua tietoa. Lisäksi esitellään lyhyesti osallistuvan budjetoinnin esimerkkejä ja kokemuksia Yhdysvalloista, Iso-Britanniasta, Saksasta sekä Ruotsista.

### 7.4.1 Porto Alegre, Brasilia

Porto Alegre, Brasilian eteläosassa sijaitseva maan 10. suurin kaupunki (lähes 1,5 miljoonaa asukasta) oli ensimmäinen kaupunki maailmassa, jossa osallistuva budjetointi otettiin käyttöön politiikkatyökaluna.

Osallistuva budjetointi oli Porto Alegren paikallisten työväenpuolueen poliitikkojen ja järjestöjen yhdessä kehittämä institutionaalinen ja poliittinen innovaatio. On tärkeä huomata, että aloite ja tarve nousivat esiin kahdelta suunnalta, sekä ylhäältä järjestäytyneen yhteiskunnan että alhaalta ruohonjuuritason kansalaisyhteiskunnan toimijoiden taholta. Yhteisenä toiveena ja tavoitteena oli vahvistaa asukkaiden mahdollisuuksia osallistua kaupungin budjetin suunnitteluun ja päätöksentekoon.

Menetelmä kehitettiin 1980-luvun lopussa tavoitteena puuttua kaupungin laajoihin taloudellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin, inflaatioon, korruptioon, vahvasti autoritaariseen hallintoon ja köyhyyteen. Noin kolmasosa kaupungin asukkaista asui slummien kurjissa oloissa, ilman puhdasta vettä ja mahdollisuutta terveydenhuoltopalveluihin ja koulutukseen. Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kehittäminen osui ajankohtaan, jolloin maa oli juuri vapautunut armeijan diktatuurista. Julkisen hallinnon ei byrokraatistuneena ja tehottomana nähty pystyvän yksin vastaamaan hyvinvoinnin rakentamisesta. Kansalaisyhteiskuntaa haluttiin tietoisesti vahvistaa. Kansalaisten ja julkisen vallan suhteiden ja vuoropuhelun vahvistamista korostettiin näkyvästi myös uudessa perustuslaissa. Osallistuvan budjetoinnin menetelmän kehittäminen oli siis yksi osa tätä koko Brasilian laajuista 1980- ja 1990-lukujen vaihteen demokratiakehitystä.

Osallistuva budjetointi käynnistettiin alun perin työväenpuolueen ollessa vallassa. Mielenkiintoista kuitenkin on, että nykyisin huomattava osa osallistuvan budjetoinnin ohjelmista toteutetaan Brasiliassa poliittisen keskustan ja konservatiivipuolueen toimesta.

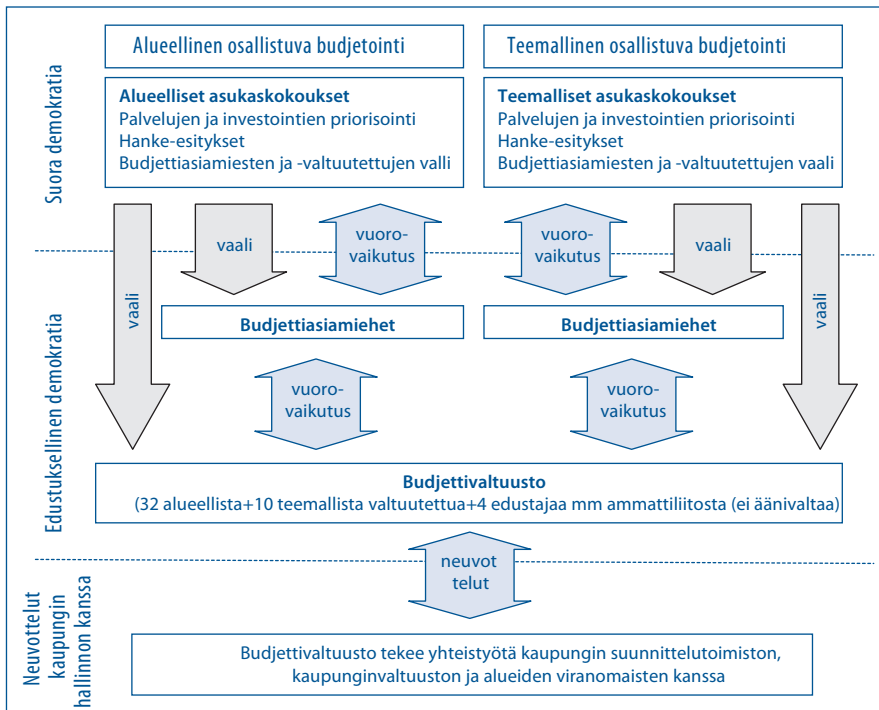
Osallistuva budjetointi tavoitti Porto Alegren kaupungissa ensimmäisinä vuosina alle tuhat kaupungin asukasta. Nykyisin arviolta noin 50.000 kaupungin asukasta osallistuu vuosittain kokouksiin, joissa päätetään noin 200 miljoonan dollarin suuruudesta budjetista, joka on lähes viidennes kaupungin kokonaisbudjetista.

Osallistuva budjetointi ei ole korvannut Porto Alegressa perinteistä edustuksellista demokratiaa eikä osallistuvassa budjetoinnissa päätetä koko kaupungin budjetista, vaan noin viidesosasta kaupungin kokonaisuudesta. Kaupungissa äänestetään edelleen joka neljäs vuosi pormestarin ja kaupunginvaltuuston vaalissa. Kaupungin hallinto koordinoi osallistuvan budjetoinnin prosessia. Tätä työtä varten on kaupungin organisaatiossa kaksi osastoa, suunnitteluosasto ja yhteisösuhteiden osasto. Tärkeää on myös huomata, että osallistuvan budjetoinnin kautta valmisteltu budjetti hyväksytään lopullisesti kaupunginvaltuustossa.

#### 7.4.1.1 Osallistuva budjetointi Porto Alegressa käytännössä

Osallistuva budjetointi on sarja naapurustossa, alueellisesti ja koko kaupungin laajuisesti järjestettäviä kokouksia sekä jatkovalmistelua, joka tapahtuu alueen valitsemien budjettiasiamiesten ja -edustajien toimesta. Toiminta etenee käytännössä kahdessa rinnakkaisessa, samanaikaisessa prosessissa, *alueellisesti ja teemoittain*.

**KUVIO 12. Osallistuvan budjetoinnin rakenne Porto Alegren kaupungissa Brasiliassa (Wood 2004). Kuviossa hahmottuu myös edustuksellisen, vaalien kautta toteutuvan demokratian ja asukkaiden osallistumiseen perustuvan suoran demokratian raja.**



*Alueellisessa osallistuvassa budjetoinnissa* asukkaat osallistuvat alueellaan järjestettäviin tilaisuuksiin ja ottavat kantaa, mitä investointeja ja hankkeita he haluavat omalla asuin-alueellaan toteutettavan. Asukkaat myös äänestävät, miten nämä kohteet halutaan priorisoida. Asukkaiden näissä tilaisuuksissa valitsevat budjettiasiamiehet jatkavat asukkaiden äänestämien kohteiden tarkempaa valmistelua tutustuen niihin paikan päällä ja käyden keskustelua asukkaiden kanssa.

*Teemakohtaisessa osallistuvassa budjetoinnissa* palveluja ei tarkastella alueittain, vaan koko kaupungin näkökulmasta. Kaikilla kaupungin asukkailla on oikeus osallistua teemallisiin asukastilaisuuksiin, joissa päätetään liikennettä, kulttuuria, taloudellista kehitystä ja verotusta, koulutusta, urheilua ja vapaa-aikaa, kaupungin kehittämistä ja ympäristöä sekä terveys- ja sosiaalipalveluja koskevista asioista ja siitä, mihin rahaa halutaan näissä käytettävän.

Budjettiasiamiehet valmistelevat ja kokoavat alueelliset ja teemalliset budjettiesitykset sekä esittelevät ne budjettivaltuustolle. Valtuuston muodostavat kaupungin 16 suuralueelta valittavat 32 budjettivaltuutettua (kaksi valtuutettua/alue), 10 teemallista valtuutettua (kaksi valtuutettua/teema), yksi työntekijöiden ammattiliiton edustaja, yksi asukasjärjestön edustaja ja kaksi edustajaa kaupungin hallinnosta (ilman äänioikeutta). Budjettivaltuusto jatkaa ehdotusten työstämistä toteuttamiskelpoiseksi investointi- ja taloussuunnitelmaksi, yhdessä kaupungin hallintokuntien kanssa. Osa asukkaiden ehdottamista hankkeista voi tässä vaiheessa valmistelua vielä karsiutua pois.

Kun budjettivaltuusto on saanut lopullisen budjettiesityksen valmiiksi, se esitellään kaupunginvaltuustolle vahvistettavaksi. Teoriassa kaupunginvaltuustolla olisi mahdollisuus kumota näin valmisteltu budjetti. Käytännössä näin ei ole kuitenkaan koskaan tapahtunut, koska valtuutetut ovat kunnioittaneet asukkaiden laajaan osallistumiseen ja suoraan vaikuttamiseen perustuvaa budjetin valmistelua.

Alueelliset asukaskokoukset ovat avoimia kaikille alueen asukkaille. Se, miten aktiivisesti alueiden asukkaat osallistuvat näihin suuralueittain tai kortteleittain järjestettäviin asukaskokouksiin, ratkaisee, kuinka paljon tarkempaan jatkovalmisteluun keskittyviä budjettiasiamiehiä alueelta saadaan valita. Mitä aktiivisempi osanotto, sitä enemmän alue saa budjettiasiamiehiä ja siten äänivaltaa palveluista ja investoinneista päätettäessä. Tietyn osallistujarajan yli mentäessä valittavien budjettiasiamiesten määrä ei kuitenkaan enää kasva. Ensimmäisinä vuosina asukaskokouksiin osallistui alle 1.000 kaupunkilaista. Nykyisin osanottajia on vuosittain noin 50.000.

Edellä kuvattu valmistelu ja päätöksenteko etenevät ja toistuvat Porto Alegressa vuosittain samanlaisena, systemaattisena vuotuisena prosessina. Tämä vuotuinen prosessi on kuvattu kuviossa 13.

**KUVIO 13. Porto Alegren osallistuvan budjetoinnin alueellisen prosessin vuosirytmä (Wood 2004). Teemallinen osallistuva budjetointi etenee samanlaisena prosessina, tosin niissä äänestetään jo huhti-toukokuun ensimmäisissä isoissa asukaskokouksissa teemaan liittyvien budjettikohteiden tärkeysjärjestyksestä.**



Osallistuvaa budjetointia sovelletaan nykyisin sadoissa kaupungeissa kaikkialla Brasiliassa, maan jokaisella viidellä suuralueella. Monet muut Latinalaisen Amerikan maat ovat seuranneet Brasilian esimerkkiä ja soveltavat osallistuvaa budjetointia.

On huomattava, että osallistuvan budjetoinnin paikalliset toteutustavat eroavat toisistaan huomattavasti jo Brasilian sisällä. Esimerkiksi Belo Horizonten suurkaupungissa Brasilian kaakkoisrannikolla osallistuvaa budjetointia toteutetaan Porto Alegressa käytössä olevaan osallistuvaan budjetointiin verrattuna eri tavoin vaiheistettuna ja vain joka toinen vuosi. Yhteistä niille kuitenkin on, että osallistuva budjetointi perustuu kaupunginosittain ja naapurustoittain/kortteleittain järjestettäviin kaikille asukkaille avoimiin tilaisuuksiin, ja että alueilta valitaan edustajat valmistelemaan budjettia ja esityksiä tarkemmin. Yhteistä on myös jatkuva vuorovaikutus kaupungin edustajien kanssa sekä edellisvuosien toteutuneiden budjettien ja hankkeiden tarkka seuranta.

## TAULUKKO 24. Porto Alegren osallistuvan mallin periaatteet (Participatory Budgeting from Brasil to Britain).

Porto Alegren klassisen osallistuvan budjetoinnin mallin periaatteet	
Asetetaan yhdessä alueen tarpeet tärkeysjärjestykseen.	Alueen asukkaat pohtivat yhdessä, miten alueen tarpeet pitäisi priorisoida. Tämä tapahtuu kaikille alueen asukkaille avoimissa kokouksissa.
Huolehditaan asukkaiden osaamisesta.	On epärealistista olettaa ihmisten pystyvän tekemään järjeviä esityksiä ja päätöksiä ilman perusteellista informaatiota ja ellei heille tarjota sopivia menetelmiä perehtyä asioihin. Asukkaiden tulee ymmärtää kunnan budjettiprosessia.
Edetään budjetin vuosikellon mukaan.	Osallistuva budjetointi etenee kunnan vuotuisen budjettisuunnittelun tahdissa, siihen linkittyen. Asukastilaisuuksissa käydään läpi edellisvuoden tavoitteiden toteutumista ja asetetaan seuraavaan vuoden tavoitteita.
Aloitetaan pienestä.	Osallistuvan budjetoinnin kautta päätettävät summat ovat aluksi pieniä. Porto Alegressa Brasiliassa osallistuvan budjetoinnin osuus kunnan budjetista on kasvanut alkuvaiheiden yhdestä prosentista 17 prosenttiin.
Ei vedetä kotiinpäin.	Alueen asukkaat sopivat yhteisistä pelisäännöistä, jotka ohjaavat yhteistä työskentelyä. Tutustutaan koko alueen tarpeisiin ja ohjataan tukea eniten sitä tarvitseville ihmisryhmille ja alueille.
Pidetään prosessi avoimena ja läpinäkyvänä.	On tärkeää, että kaikilla kiinnostuneilla on mahdollisuus osallistua prosessiin, myös niillä alueen asukkailla, jotka eivät ole aiemmin olleet mukana taloutta koskeissa keskusteluissa ja päätöksenteossa.

### 7.4.1.2 Porto Alegren osallistuvan budjetoinnin saavutukset ja haasteet

Koska Porto Alegre oli ensimmäinen kaupunki maailmassa, jossa on kokeiltu osallistuvaa budjetointia, on se ollut mielenkiintoinen kohde myös tutkijoiden tarkastella, mitä menetelmällä on saatu aikaiseksi. Niin ikään on seurattu, mitkä ovat olleet toiminnan ongelmakohteita ja tärkeimpiä kehittämisen paikkoja.

Keskeisimpinä tuloksina ja saavutuksina on mainittu:

- Palvelut ja infrastruktuuri ovat parantuneet huomattavasti, erityisesti köyhemmillä asuinalueilla. Parannusta olisi tapahtunut maan taloudellisen ja poliittisen kehityksen seurauksena joka tapauksessa, mutta osallistuva budjetointi on tasoittanut kehityseroja eri kaupunginosien välillä.
- On annettu ääni myös niille, jotka eivät ole aikaisemmin osallistuneet.
- Prosessi on muuttanut poliittista kulttuuria läpinäkyvämmäksi.
- On vähentänyt korruptiota.
- On muuttanut poliittista kulttuuria keskustelevampaan suuntaan.
- Tyytyväisyys menetelmää ja päätöksentekoa kohtaan on lisääntynyt. Myös keskiluokka ymmärtää, että osallistuva budjetointi parantaa kaupungin hyvinvointia kokonaisuudessaan.

Keskeisimmiksi osallistuvan budjetoinnin haasteiksi Porto Alegressa on todettu:

- Ellei ole rahaa, ei ole jaettavaa eikä valtaa. Taloudellinen niukkuus on haasteista suurin.

- Osallistuvassa budjetoinnissa päätetään, mihin verovarot käytetään, mutta sen avulla ei ratkaista, mistä verotulot kerätään. Varsinkin taloudellisesti tiukkoina aikoina tämä korostuu.
- Poliittinen eliitti ja media vastustivat osallistuvaa budjetointia ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä varsinkin ensimmäisinä vuosina.
- Hyvinvoiva keskiluokka on ollut passiivinen osallistumaan.
- Vaikka osallistuvaan budjetointiin osallistuu jo noin 8 % kaupungin asukkaista, osallistumisaktiivisuus on edelleen alle kunnallisvaalien äänestysprosentin.
- Asiat etenevät hitaasti, mutta yhtä mieltä ei olla siitä, johtuuko tämä osallistuvasta budjetoinnista vai paikallisesta byrokratiasta.
- Suunnittelu, isompien kokonaisuuksien tarkastelu ja päätöksenteko eivät aina kohtaa. On esimerkiksi päätetty viemäroinnin rakentamisesta ilman, että on sitä ennen investoitu alueen jätevesien puhdistukseen.
- Brasilia on nopeasta taloudellisesta kasvusta huolimatta maa, jossa suurimmat ongelmat johtuvat edelleen mm. työttömyydestä ja heikoista koulutusmahdollisuuksista. Näitä ongelmia osallistuva budjetointi ei ratkaise, mutta on toki apuna, kun asukkaat aktivoituvat toimimaan itse.

#### 7.4.2 New York, Yhdysvallat

New Yorkissa kokeiltiin alkuvuoden 2012 aikana ensimmäistä kertaa osallistuvaa budjetointia keinona ottaa kaupungin asukkaat mukaan suunnittelemaan ja päättämään kohteista, joihin ohjataan kaupungin budjetin harkinnanvaraisia määrärahoja.

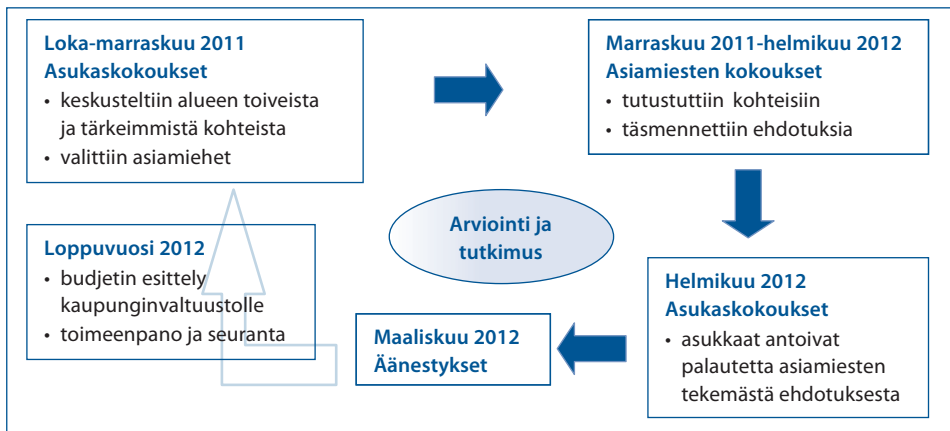
Aiemmin käytäntönä on ollut, että poliitikot konsultoivat alueen asukkaita tärkeistä budjettikohteista, mutta päättävät lopulta itse, mitä kaupungin budjettiin esittävät. Nyt ensimmäistä kertaa neljässä New Yorkin kaupunginosassa järjestetyssä osallistuvassa budjetoinnissa poliitikot antoivat valmistelu- ja päätösvalan alueen asukkaille.

Manhattanilla, Bronxissa, Brooklynissä ja Queensissä lokakuussa 2011 käynnistynyt valmistelu huipentui maaliskuun 2012 lopussa toteutettuun äänestykseen, jossa kaikki alueella asuvat 18 vuotta täyttäneet kaupunkilaiset saivat valita viisi heidän mielestään tärkeintä kohdetta. Näillä neljällä alueella asuu yhteensä lähes kahdeksan miljoonaa ihmistä. Äänestyksiin osallistui heistä noin 5.000. Prosessin eteneminen ja aikataulu on esitetty kuviossa 14.





**KUVIO 14. Osallistuvaa budjetointia kokeiltiin ensimmäistä kertaa New Yorkin kaupungin neljässä kaupunginosassa. Valmistelu käynnistyi lokakuussa 2011 ja asukkaat äänestivät tärkeimmistä kohteista maaliskuun lopussa 2012.**



Esimerkiksi Manhattanilla asukkaat valmistelivat yhdessä valitsemiensa asiamiesten kanssa 29 kohdetta käsittävän listan asumiseen, ikäihmisiin, sosiaalipalveluihin, nuoriin, puisto- ja virkistysalueisiin sekä koulutukseen liittyviä parannuskohteita (kuvio 15). Asukkaat saivat äänestyksessä valita näistä viisi heidän mielestään tärkeintä kohdetta.

Asukkaat valitsivat äänestyksessä mitä erilaisimpia kohteita, muun muassa turvamerkit vuokratotalueille, vanhusten ateriapalveluautoja, lasten leikkikenttiä, koulujen perusparannuksia, lisää valaistusta puistoihin, kirjoja kirjastoon, ultraäänilaitteita sairaalaan, biojätteen kompostointilaitos, istutuksia, jalkakäytävien korjauksia sekä happilaitteita, vesipumppu ja hälyttimiä paikalliselle VPK:lle. Näistä koottava ehdotus luovutettiin New Yorkin kaupunginvaltuustolle vahvistettavaksi ja edelleen toimeenpantavaksi. Niiden toteuttamiseen osoitetaan tulevana vuosina noin miljoona dollaria New Yorkin kaupungin budjetin harkinnanvaraisista määrärahoista.

New Yorkin osallistuvassa budjetoinnissa on menetelmällisesti paljon yhtäläisyyksiä Brasilian Porto Alegren kanssa. Ympäröivä yhteiskunta, poliittinen järjestelmä ja taloudellinen asema ovat kuitenkin hyvin erilaiset. Brasiliassa asukkaiden tulo- ja elintasoerot ovat yhä todella suuria, vaikka maan taloudellinen kehitys onkin viime vuosina ollut erittäin nopeaa ja se on noussut maailman kuudenneksi suurimmaksi kansantaloudeksi. New York on puolestaan yksi maailman tärkeimmistä talous- ja kulttuurikeskuksista.

Mielenkiintoista onkin, miten erilaisissa ympäristöissä osallistuva budjetointi on nähty konkreettisena keinona vahvistaa kansalaisten osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia omaa elinpiiriään koskevissa asioissa. Porto Alegressa menetelmän avulla on voitu selvästi parantaa heikoimmassa asemassa olevien asuinalueiden ja niiden asukkaiden olosuhteita ohjaamalla resursseja muun muassa vesi- ja viemärijärjestelmien sekä katujen rakentamiseen, samoin kuin puutteellisten koulutusmahdollisuuksien parantamiseen.

# KUVIO 15. New Yorkin Manhattanilla osallistuvassa budjetoinnissa asukkaat kosivat listan kohteista, jotka olivat ehdoilla rahoitettavaksi kaupungin budjetista. Maaliskuun 2012 lopussa järjestetyissä äänestyksissä jokainen 18 vuotta täyttänyt alueen asukas sai valita listalta mielestään viisi tärkeintä kohdetta.

2012 Official Ballot District 8, Manhattan/Bronx

**Housing**

**1. Installation of Security Cameras**  
\$325,000  
Installation of license-plate security cameras at 100th Street and 101st Street to help improve the quality of public housing's compliance.  
Johnson Houses (between 2nd and 3rd Ave.)  
Johnson Houses (along Park, Lexington, 3rd Ave.)  
Throughout the Bronx, Manhattan, and Queens, including the 100th Street and 101st Street public housing along Park Ave. within District 8.

**2. Playground Improvements**  
\$500,000  
Installation of enhanced playground equipment (climbing apparatus, coolers, bridges, etc.) at Hillbrook and Douglass Houses.  
Installation of 200 50-inch and 60-inch swings at Douglass Houses.

**3. Off Grid Solar-Powered Greenhouse**  
\$150,000  
Development of a greenhouse that will provide a space to grow sustainable, healthy foods for the community and introduce residents to sustainable technology concepts.  
Hillbrook Houses.

**4. Designated BBO Area**  
\$100,000  
Installation of two designated BBO areas.  
Between 600th and 620th Streets between 600 and 620 E. 127th St.

**Senior and Social Services**

**5. Security Upgrades at UPACA 5**  
\$150,000  
Installation of security cameras and motion detectors at UPACA 5.  
1800 Lexington Ave (UPACA 5).

**6. Roof Repairs at UPACA 6**  
\$500,000  
Roof repairs at UPACA 6.  
1800 Lexington Ave (UPACA 6).

**7. Transportation for Seniors & Meals-on-Wheels Delivery Van**  
\$100,000  
Purchase of vehicles that are friendly to the elderly population and purchase of a Meals-on-Wheels delivery van.  
Throughout East Harlem.

**8. Gaylord White Outdoor Seating Area Renovation & Improvements**  
\$100,000  
Renovation of the Gaylord White outdoor seating space by repairing the walking surface and installing new chairs.  
200 2nd Ave (Gaylord White).

**Youth**

**9. Lights at Jefferson Park**  
\$300,000  
Installation of lighting at Jefferson Park to make the park safer during evening hours.  
2100 1st Ave.

**10. Skate Park**  
\$150,000  
Enhancement to the skate park proposed for Jefferson Park.  
For northward corner of Jefferson Park (810 1st Ave.)

**11. Children's Aid Society/Frederick Douglass Center**  
\$150,000  
Tweeter upgrade of Children's Aid Society stage.  
605 Columbia Ave at 104th St.

**12. A Home for Harlem RBI and Dreams Charter School**  
\$250,000  
Final costs of construction of the Harlem RBI and Dreams Charter School.  
104th St between 2nd and 3rd Ave to East Harlem's Washington Houses.

**13. Viaduct Lighting**  
\$100,000  
Replacement and improvement of lighting fixtures in pedestrian tunnels along the Park Avenue viaduct.  
Pedestrian tunnels along Park Ave viaduct from 103rd St to 105th St.

**14. Pothole Repairs on 1st and 2nd Ave**  
\$90,000  
Repairing and repair of this roadway.  
The 2nd Ave service lane from E. 126th St to E. 128th St and across to 1st Ave.

**Parks and Recreation**

**15. Poor Richard's Playground**  
\$200,000  
Upgrading of the sports fields in Poor Richard's Playground.  
100th St between 2nd and 3rd Ave.

**16. Jefferson Park Dog Run**  
\$110,000  
Creation of a new separate dog run and an upgrade to the existing dog run and the renovation of a dog drinking fountain with a modern dog-friendly faucet and a bowl at the bottom.  
Far end of Jefferson Park near 11th St and 12th St.

**17. Court-ship At Its Best: Bookier T. Washington Basketball Court**  
\$100,000  
Renovation of the Bookier T. Washington basketball courts with new full-depth asphalt pavement, sports coating, and 4 new benches.  
100th St between Avenue 100th Ave & Columbia Ave.

**18. Court-ship At Its Best: Douglass Houses Stadium Court**  
\$200,000  
Renovation of the Stadium Court with new basketball hoops and resurfaced court.  
Between 100th and 105th Ave and Columbia Ave.

*This project is proposed in conjunction with the Housing Committee.*

**Transportation and Public Safety**

**13. Viaduct Lighting**  
\$100,000  
Replacement and improvement of lighting fixtures in pedestrian tunnels along the Park Avenue viaduct.  
Pedestrian tunnels along Park Ave viaduct from 103rd St to 105th St.

**14. Pothole Repairs on 1st and 2nd Ave**  
\$90,000  
Repairing and repair of this roadway.  
The 2nd Ave service lane from E. 126th St to E. 128th St and across to 1st Ave.

**Choose up to Five (5) Projects.**

**Education**

**19. New Technology for NY Public Library Aguilar Branch**  
\$50,000  
Technology upgrade for the Aguilar Branch. The purchase of 100 laptops with carts and a smartboard.  
234 W. 106th St between Broadway and Amsterdam.

**20. Central Park East High School**  
\$85,000  
Purchase of 10 smartboards, 25 desktop computers, and carts for 30 laptops.  
1072 Hudson Ave at 104th St.

**21. Technology Improvements at Renaissance Charter HS for Innovation**  
\$250,000  
Purchase of 150 new laptops, 5 laptop carts, 5 new projectors, and 5 new printers.  
438 E. 104th St, 2nd Floor.

**22. Auditorium Upgrade at Manhattan Center for Science and Mathematics HS**  
\$150,000  
Purchase of 100 seats in the school's auditorium, 20 seats in the music room, and kitchen remodels.  
260 Pleasant Ave between E. 115th and E. 116th St.

**23. Technology for Manhattan Center for Science and Mathematics HS**  
\$400,000  
Purchase of 100 laptop computers, 3 carts to store the laptops, and 65 smartboards.  
260 Pleasant Ave between E. 115th and E. 116th St.

**Public Health and Environment**

**24. Technology for Mott Hall II**  
\$662,000  
Installation of 3 laptop carts, 90 laptops, 3 new printers, and a new smartboard.  
234 W. 106th St between Broadway and Amsterdam.

**25. Air-Conditioned Gymnasium for PS. 163**  
\$150,000  
Installation of air conditioning in the gymnasium.  
103 W. 99th St.

**26. Science Lab for PS. 171**  
\$200,000  
Installation of a science lab for the 6th and 7th Grades.  
19 E. 104th St.

**27. Technology for Young Women's Leadership**  
\$250,000  
Purchase of 30 computers, 100 laptops with carts, 4 printers, and 10 smartboards.  
105 E. 104th St.

**28. 10-Foot Pollution Barrier Wall at P.S. 206 Playground**  
\$100,000  
Installation of a 10-foot wall to help prevent children playing on the playground from directly breathing street-level air.  
260 Pleasant Ave between E. 115th and 120th St.

**29. Ultrasound System for Metropolitan Hospital Center**  
\$105,000  
Purchase of an Acoustic XG Ultrasound System to obtain better quality fetal images in 3D and 4D.  
Metropolitan Hospital Center, 1901 1st Ave.

New Yorkissa osallistuvan budjetoinnin tavoitteet ovat toisenlaiset. Siellä tavoitteena on osallistuvan budjetoinnin avulla parantaa yhteisiä varoja koskevan päätöksenteon läpinäkyvyyttä, kaupungin asukkaiden luottamusta päätöksentekoa kohtaan, vahvistaa tasa-arvoa ja yhtenäisyyttä. Kaikilla kaupungin asukkailla on oikeus saada mielipiteensä kuuluviin, myös niillä, jotka ovat pettyneet poliittiseen päätöksentekoon tai joiden on syytä tai toisesta vaikeaa osallistua. Osallistuvan budjetoinnin avulla pyritään vähentämään epäluuloja ja estämään päätösvallan keskittymistä vain niille ryhmille, joilla on tähän tarvittava asema, taidot ja voima.

Heinäkuussa 2012 New Yorkissa päätettiin, että osallistuva budjetointi laajennetaan vuonna 2013 neljään uuteen kaupunginosaan. Osallistuva budjetointi käsittää silloin kahdeksan kaupunginosaa ja sen avulla päätetään 10 miljoonan dollarin suuruisesta määrärahasta.

*"It results in better budget decisions – because who better knows the needs of our community than the people who live here?"*

Participatory budgeting in New York City  
<http://pbnyc.org/>

### 7.4.3 Iso-Britannia

Iso-Britanniassa mielenkiinto osallistuvaa budjetointia ja sen kansainvälisiä kokemuksia kohtaan heräsi 2000-luvun ensimmäisinä vuosina, eli huomattavasti ennen nykyisen hallituksen Big Society -uudistusta. Noin 150 kunnan tai yhteisön arvioidaan soveltaneen osallistuvaa budjetointia Britanniassa.

Osallistuvan budjetoinnin mahdollisuudet paikallisten yhteisöjen ja asukkaiden aktiivisuudessa nousivat esille kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan edustajien keskuudessa. Yhä useammat kansalaiset kokivat, ettei heillä ole mahdollisuuksia vaikuttaa omaa elinympäristöään koskeviin päätöksiin. Tyytymättömyys paikallisia viranomaisia ja päätöksentekoa kohtaan oli kasvanut samalla, kun äänestysinto vaaleissa oli laskenut. Kehitys koettiin huolestuttavana varsinkin syrjäisemmillä ja köyhemmillä asuinalueilla. Myös Suomessa seurattiin syksyllä 2011 Englannin kaupungeissa puhjenneita mellakoita, joiden juuret olivat yhteiskunnan voimakkaan sosiaalisen jakautumisen, alueellisen epätasa-arvon, köyhyyden ja osattomuuden lisääntymisessä.

Ensimmäiset kokemukset osallistuvan budjetoinnin kokeiluista Manchesterin ja Salfordin alueella eivät 2000-luvun alussa olleet kovin rohkaisevia, mutta osallistuvasta budjetoinnin idea ja periaatteet alkoivat siitä huolimatta nopeasti levitä ympäri koko maata. Myönteiset kokemukset muista Euroopan maista lisäsivät mielenkiintoa osallistuvaa budjetointia kohtaan, kun huomattiin, että oli kysymys tavasta monipuolistaa ja uudistaa demokratian käytäntöjä, tavasta, joka toimii myös Euroopassa eikä vain Latalaisessa Amerikassa.

Britit halusivat tuoda osallistuvan budjetoinnin osaksi jo toimivia paikallisten yhteisöjen rakenteita. Sitä ei haluttu esitellä vanhojen rakenteiden päälle liimattavana uutena innovaationa tai laastarina, jolla peitetään entisiä toimimattomia toimintatapoja. Osallistuva budjetointi nähtiin systemaattisena, kokonaisvaltaisena ja konkreettisena keinona tarjota asukkaille todellisia osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia heidän omaa elin-

ympäristöään koskevissa asioissa, sekä tuoda uudenlaista virtaa ja lähestymistapoja paikallisten asukkaiden aktivoimiseksi ja yhteisöjen elinvoiman vahvistamiseksi.

Osallistuvan budjetoinnin idean Britanniaan ensimmäisten joukossa tuonut ekumeeninen hyväntekeväisyysjärjestö (Church Action on Poverty) toimii nykyisin hallituksen tukeamana osallistuvaa budjetointia edistävänä asiantuntijayksikkönä (Participatory Budget Unit). Onkin tärkeää huomata, että osallistuva budjetointi nostettiin Iso-Britanniassa esille juuri kansalaisyhteiskunnan ja -järjestöjen toimesta. Poliitikot ja maan hallitus ovat heränneet asiaan vasta myöhemmin. Hallitus julkaisi vuonna 2008 luonnoksen kansalliseksi strategiaksi, miten osallistuvaa budjetointia tulisi maassa soveltaa (Department for Communities and Local Government 2008).

### 7.4.3.1 Osallistuva budjetointi ja Big Society

Iso-Britannian hallituksen kasvava mielenkiinto osallistuvaa budjetointia kohtaan on osa sitä poliittista kehitystä, joka tiivistyy nykyisen Iso-Britannian koalitionhallituksen Big Society -hankkeessa. Hallitus haluaisi tässä hankkeessaan valjastaa yhteisöissä, kansalaisyhteiskunnassa ja ihmisten oma-aloitteisuudessa piilevät voimat suunnitelmallisesti yhteiskunnan uudistamiseen. Ideana on aktivoida niin kunnat kuin kuntalaisetkin parempien ja reilumpien yhteisöjen ja yhteiskunnan rakentamiseen, ja näin samalla säästää vakavissa talousvaikeuksissa kamppailevan valtion varoja.

Hanketta on Britanniassa arvosteltu hyvinkin voimakkaasti, osin syystäkin. On riskiriitaista, että poliittisissa ohjelmissa ja puheissa korostetaan voimakkaasti kansalaisyhteiskunnan ja -järjestöjen kasvavaa vastuuta, ja samanaikaisesti eri tavoin heikennetään järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia. Hankkeen on nähty siirtävän vastuuta valtiolta ihmisille ja perheille sekä julkiselta sektorilta itsensä auttamiseen, hyväntekeväisyydelle ja yrityksille, ja osuvan kaikkein kipeimmin niihin kansalaisiin, joilla ei ole henkilökohtaisia resursseja eikä yhteisöä osallistua ja vaikuttaa.

Big Society -hankkeen periaatteita tulisi kuitenkin tarkastella tätä yleisesti esitettyä kritiikkiä pidemmälle, erityisesti ihmisten osallistumisen ja päätösvallan delegoinnin näkökulmasta. Hankkeen kaksi keskeistä keinoa ”suuren yhteiskunnan” rakentamiseksi on, että

1. valtio rohkaisee ihmisiä ottamaan aktiivisen roolin omien kuntiensä asioiden hoitamisessa ja
2. valtaa keskitetään paikalliselle tasolle, niin taloudellisissa kuin hallinnollisissa asioissa.

Päätösvaltaa haluttaisiin siis delegoida voimakkaasti alaspäin valtionhallinnolta paikallishallinnolle sekä kaikilta hallinnon tasoilta edelleen palveluja etulinjassa käyttäville kansalaisille, työntekijöille, paikallisyhteisöille, kolmannen sektorin järjestöille ja yrityksille. Tämän taustalla on ajatus, että paikalliset ihmiset tuntevat paikalliset olosuhteet ja tarpeet kaikkein parhaiten. Hallitus on myöntänyt, ettei valtio ole kyennyt ratkaisemaan julkisten palvelujen ongelmia riittävän hyvin eikä se tule kykenemäänkään siihen ilman kansalaisten ja yhteisöjen apua.

Osallistuva budjetointi on nähty Britanniassa yhtenä mahdollisena työkaluna toteutettaessa käytännössä näitä yllä mainittuja tavoitteita. Osallistuva budjetointi voi toimia keinona tehdä päätöksiä myös tiukassa taloudellisessa tilanteessa, jolloin yhteistä jaettavaa on entistä vähemmän ja budjettiin tehtävistä leikkauksista pitää pystyä yhdessä sopimaan. Tutkijat ja osallistuvan budjetoinnin käytännön kehittäjät ovat kuitenkin kritisoineet poliitikkoja siitä, ettei osallistuvan budjetoinnin tarjoamia konkreettisia menetelmiä ja työkaluja ole otettu vakavasti. Poliittisen ymmärryksen ja tuen puuttuminen on tarkoittanut sitä, että menetelmä on viime vuosien suosion selvästä kasvusta huolimatta edelleen varsin vähän tunnettu ja käytetty.

Britanniassa on kiinnitetty aiheellisesti huomiota siihen, ettei osallistuvan budjetoinnin kaltaisia, paikallisen viranomaisen ja kansalaisten aitoa vuorovaikutusta ja valtaa uudelleen jakavia toimintatapoja ole mahdollista tuoda paikalliselle tasolle valtion ylätason säädöksiin tai maan hallituksen ohjelmiin. Paikallisen viranomaisen tulee itse ymmärtää, miksi suora vuorovaikutus asukkaiden kanssa on tärkeää, ja paikallisesti tulee voida itse vaikuttaa siihen, miten asukkaiden osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia halutaan vahvistaa.

#### 7.4.3.2 Osallistuva budjetointi käytännössä Iso-Britanniassa

Osallistuvaa budjetointia toteutetaan Britanniassa monessa eri muodossa. Eli yhtä ainoaa osallistuvan budjetoinnin mallia ei ole myöskään Britanniassa olemassa. Seuraavaan luetteloon on koottu alan kirjallisuudesta keskeisimpiä käytössä olevia osallistuvan budjetoinnin menetelmiä sekä niitä koskevia arvioita. Osa niistä on ollut käytössä jo useita vuosia, ja niitä sovelletaan laajasti eri puolilla maata. Osa menetelmistä on uudempia, vasta kehitteillä olevia sovelluksia ja alueita, joilla osallistuvaa budjetointia ei ole aikaisemmin sovellettu.

##### 1. Yhteisöjen avustukset ja osallistuva budjetointi (*community grants*)

- Alueen asukkaat saavat päättää pienten yhteisöille tarkoitettujen avustusten käyttökohteista.
- Yleisimmin käytössä oleva osallistuvan budjetoinnin malli, ollut käytössä vuodesta 2005 lähtien.
- Rahoitusta ohjataan erityisesti asuinalueen viihtyvyyteen sekä lapsiin ja nuoriin liittyviin kohteisiin. Toiminta on enemmän asuinalueen kehittämistä ja asukkaiden aktiivointia kuin palvelujen järjestämiseen liittyvien kysymysten ratkaisemista.
- Toiminnasta saatuja hyviä kokemuksia ja käytäntöjä pyritään osin soveltamaan laajempiin palveluja koskevaan suunnitteluun.
- + Konkreettiset kohteet ja helposti todettavat osallistuvan budjetoinnin tulokset motivoivat asukkaita osallistumaan sekä vahvistavat yhteisön sosiaalista pääomaa ja kapasiteettia vastata myös vaativammista yhteisistä tehtävistä.
- + Erinomaisia tuloksia myönteisen yhteisön yhteishengen luomisessa.

- + Menetelmä tarjoaa viranomaisille mahdollisuuden soveltaa osallistuvaa budjetointia pienin kustannuksin ja ilman, että palvelujen järjestämisen isompia kysymyksiä tuodaan asukkaiden päätettäväksi.
- Menetelmä ei anna asukkaille mahdollisuutta osallistua palveluja ja asuinalueita koskeviin isompiin ratkaisuihin, siksi sitä moititaan usein ”nappikaupaksi”.

## 2. Yhden prosentin osallistuva budjetti (*the 1% budget, top slicing*)

- Osa (1%) paikallisviranomaisen – esimerkiksi kunnan – budjetin harkinnanvaraisista määrärahoista annetaan paikallisten asukkaiden päätettäväksi. Osallistuvaa budjetointia ei ole sovellettu kokonaista paikallisviranomaisen budjettia eikä lakisääteisiä palveluja koskien.
- Määrärahat ohjautuvat pääasiassa alueen palvelujen parantamiseen. Niillä täydennetään alueen julkisia palveluja.
- Menetelmä muistuttaa läheisesti Porto Alegren osallistuvan budjetoinnin mallia. Vuotuinen valmisteluprosessi seuraa viranomaisten budjettivalmistelua. Joillain alueilla on käytössä Porto Alegren tapaan budjettimatriisi, jossa ryhmitellään eri alueet muun muassa sosioekonomisten kriteerien perusteella ja priorisoidaan budjetista rahoitettavat hankkeet tämän ryhmittelyn ja asukkaiden keskustelun perusteella. Matriisi on tärkeä apuväline asukkaiden pohtiessa määrärahojen ja kohteiden oikeudenmukaista jakoa eri alueiden kesken.
- Britanniassa asetettiin realistisesti tavoitteeksi, että osallistuva budjetointi käsittäisi yhden prosentin (1 %) paikallisen viranomaisen harkinnanvaraisen budjetin kokonaissummasta. Porto Alegressa vastaava luku on 18%. Britanniassa todettiin, että vaikka kysymys onkin vain yhdestä prosentista, summa on siitä huolimatta asukkaiden päätettäväksi merkittävä. Sillä on suuri merkitys asukkaiden pohtiessa, miten alueen palvelut järjestetään ja miten asukkaiden hyvinvointiin ja alueen kehitykseen panostetaan.
- Asukkaiden päätettäväksi siirrettävä summa voidaan jakaa asuinalueiden kesken joko (1) suhteutettuna asukaslukuun ja esimerkiksi alueen sosioekonomisiin indikaattoreihin, (2) tasajaolla, riippumatta alueen asukasluvusta tms. tai (3) summa voidaan jättää jakamatta alueille ja päättää sen käytöstä useaa asuinalueita tai koko kaupunkia palveleviin kohteisiin.
- + Menetelmä on radikaalimpi malli kuin edellinen, sillä asukkaat saavat todellista valtaa osallistua palveluja ja alueen vakavia kysymyksiä koskevaan päätöksentekoon, ei ole enää ”nappikauppaa”.
- + Asukkaat perehtyvät budjetin valmistelun ja palvelujen suunnittelun kysymyksiin.
- Prosessi on vaativa, koska se edellyttää paljon valmistelua ja taustatyötä sekä asukkailta paljon perehtymistä. Menetelmä ei siis ole nopeasti ja helposti toteutettavissa.

### 3. Osallistuva budjetointi ja yhdistetyt rahastot (*pooled budgets*)

- Kaksi tai useampaa tahoaa sopii yhteisestä rahastosta, johon ne ohjaavat varoja yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi, esimerkiksi tietyn kohderyhmän palvelun parantamiseksi kyseisten tahojen yhteistyötä paremmin koordinoimalla, päällekkäisyyksiä karsimalla ja palveluaukkoja paikkaamalla.
- Osallistuvassa budjetoinnissa alueen asukkaille annetaan valtaa päättää näiden yhdistettyjen rahastojen käyttökohteista sen sijaan, että varat ohjattaisiin perinteisellä tavalla suoraan palveluja tuottavien organisaatioiden käyttöön, niiden tekemien päätösten mukaisesti.
- Vasta kokeiluasteella. Pilottihankkeita on toteutettu (1) asuinaluekohtaisesti ja (2) palveluittain.
- Britannian hallitus on ollut kiinnostunut muun muassa kokeiluista, joissa osallistuvaa budjetointia sovelletaan moniongelmaisten perheiden auttamiseksi, päätettäessä niitä varten perustettujen yhdistettyjen rahastojen käytöstä.
- + On saatu myönteisiä kokemuksia siitä, että asukkaat osallistuvat asuinalueensa palvelujen suunnitteluun ja päätöksentekoon myös vaikeita päätöksiä tehtäessä. Asukkailla on paras alueen asiantuntemus räätälöidä palvelut ja ratkaista ongelmat todellisten tarpeiden mukaisesti.
- + Prosessi ohjaa ja kasvattaa alueen asukkaita myös siihen, että asukkaat usein osallistuvat palvelujen varsinaiseen tuottamiseen.

### 4. Osallistuva budjetointi eri sektoreilla

- Osallistuva budjetointi on yleistynyt viime vuosina Britanniassa nopeasti hallinnon eri sektoreilla. Ne soveltavat yhtä tai useampaa yllä esitetyistä toimintamalleista, sektorin omiin tarpeisiin sovellettuna. Myös uusia omia sovelluksia kehitellään.
- Osallistuvaa budjetointia on sovellettu viime vuosina muun muassa lasten ja nuorten palveluissa, poliisin hallinnonalalla (esimerkiksi lapsiin ja naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden suunnittelussa) ja sosiaalisessa asuntotuotannossa.
- Paikalliset neuvostot muodostavat Britanniassa hallinnon alimman tason. Nämä 8.700 paikallista neuvostoa (parish, town, community and neighbourhood councils) ovat nopeasti omaksumassa osallistuvan budjetoinnin menetelmiä. Hallinnon alimman tasona ne ovat lähellä asukkaita, ja niiden on luontevaa aktivoida asukkaat mukaan suunnittelemaan ja päättämään alueella tarvittavien palvelujen järjestämisestä.
- Paikallisten neuvostojen odotetaan olevan merkittävä toimija uusia osallistuvan budjetoinnin toimintamalleja lähiaikoina kehitettäessä. Paikalliset neuvostot joutuvat taloudellisesti tiukkoina aikoina tekemään vaikeita päätöksiä siitä, mitä palveluja neuvoston alueella tarjotaan, onko palveluja, jotka voidaan lakkauttaa ja millaista ohjeistusta alueella tarvitaan. On hyviä kokemuksia siitä, miten osallistuvan budjetoinnin kautta on voitu tehdä myös vaikeita taloudellisia päätöksiä.

- Osallistuvan budjetoinnin kautta päästään keskustelemaan konkreettisesti myös siitä, mikä on julkisen, yksityisen ja vapaaehtoistoiminnan vastuu alueen asukkaiden palvelujen turvaamisessa.

#### 7.4.4 Saksa

Osallistuvaa budjetointia (*Bürgerhaushalt*) aktiivisesti soveltavia kuntia on Saksassa noin 100. Suurimpia kaupunkeja, joissa osallistuva budjetointi on toteutettu jo vähintään kolmesti ja joiden kohdalla voidaan todeta käytännön olevan osa pysyvä osa kunnan normaalia toimintaa, ovat Bonn, Berliini (neljällä hallinnollisella osa-alueella) sekä Köln.

**TAULUKKO 25. Osallistuvan budjetoinnin soveltaminen Saksan kunnissa, N=237 kuntaa** (Märker 2012).

Kuntien lukumäärä	Osallistuvan budjetoinnin tilanne kunnassa
9	Kunta on tehnyt päätöksen ottaa käyttöön osallistuvan budjetoinnin
70	Kunta toteuttaa osallistuvan budjetoinnin ensimmäistä tai toista kertaa. Kuntalaisilla on saamansa informaation (mm. esitteiden) lisäksi mahdollisuus arvioida kunnan budjettiesitystä ja/tai tehdä omia ehdotuksia, osallistua keskusteluun ja ehdotuksista äänestämiseen.
21	Kunta on toteuttanut osallistuvan budjetoinnin vähintään kolme kertaa. Käytännön voidaan todeta olevan pysyvä osa kunnan normaalia toimintaa.
15	Osallistuva budjetointi ei ole edennyt vielä kuntalaisten kuulemiseen ja osallistumiseen. Kuntalaisia lähinnä informoidaan kunnan taloudesta.
98	Kunnassa keskustellaan, tulisiko osallistuva budjetointi ottaa käyttöön. Osallistuvaa budjetointia vaatii usein jokin puolue tai kansalaisjärjestö.
22	Kunnassa on tehty päätös olla joko jatkamatta tai aloittamatta osallistuvaa budjetointia.

Saksassa osallistuvaa budjetointia on sovellettu eniten välineenä informoida ja kuulla kuntalaisia budjetin valmisteluun liittyvissä asioissa. Monissa Saksan kaupungeissa ja kunnissa on kehitetty perinteisempien keinojen (painettu materiaali, asukaskokoukset) rinnalle sähköisiä ratkaisuja asukkaiden informoimiseen, ehdotusten tekemiseen ja niistä äänestämiseen.

Esimerkiksi Lichtenbergissä, Berliinin yhdellä hallinnollisella osa-alueella (noin 250.000 asukasta), vuotta 2013 koskeva osallistuva budjetointi toteutettiin monikanavaisesti. Asukkaat saivat tehdä ehdotuksia internetissä, perinteisellä kirjeellä tai osallistumalla kaupunginosassa järjestettyihin asukaskokouksiin. Näistä asukkaiden ehdotuksista äänestettiin, jälleen sekä internetissä että kaupunginosittain, ja näistä eniten ääniä saaneista ehdotuksista lähetettiin 50.000 satunnaisesti valitulle alueen asukkaalle postitse äänestyslippu. Tämän äänestyksen tulos luovutettiin edelleen kaupunginvaltuustolle.

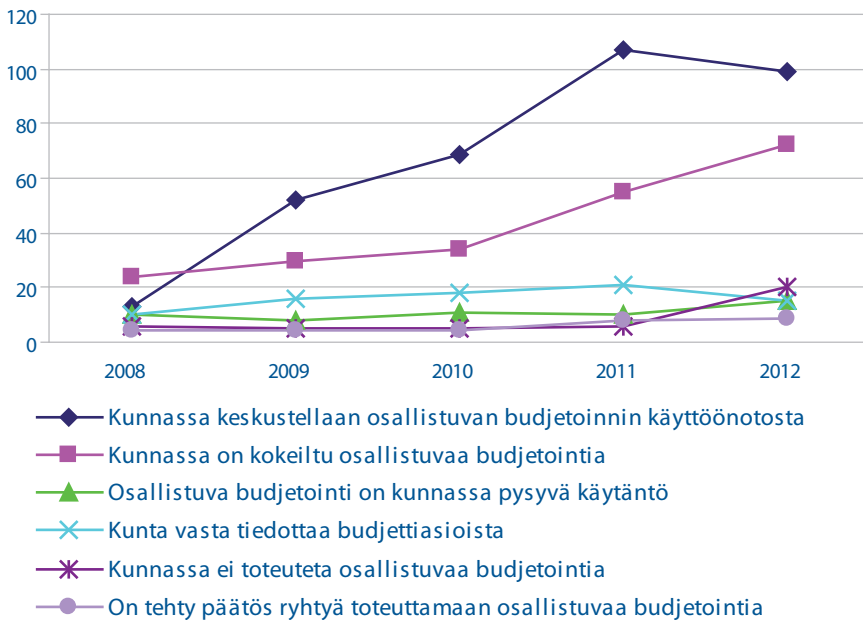
Kuten yleensä muuallakin Saksassa, myös Lichtenbergissä lopulliset päätökset budjetin sisällöstä tehdään kaupungin päättävissä elimissä. Toisin sanoen asukkaiden tekemät ehdotukset ja niistä järjestetyt äänestykset ovat lähinnä neuvoo-antavia. Tärkeää on huomata, että ennen kuin osallistuvaa budjetointia ryhdyttiin Lichtenbergissä toteuttamaan,



kaupunki tiedotti siitä laajasti sanomalehdissä, internetissä ja näkyvästi kaupungin keskeisillä paikoilla. Järjestöjä ja muita kansalaisyhteiskunnan toimijoita kutsuttiin mukaan toimintaan, ja osallistuvan budjetoinnin tarkoituksesta ja konkreettisesta sisällöstä kertomalla pyrittiin herättämään ihmisten kiinnostus osallistua. Lichtenbergissä on keväällä 2012 päätetty menettelytavoista, joilla vuoden 2014 osallistuva budjetointi toteutetaan, kolme vuotta kestäväna suunnitelmallisena prosessina.

Mielenkiinto osallistuvaa budjetointia kohtaan on lisääntynyt Saksassa nopeasti viime vuosina (kuvio 16). Toisaalta suhtautuminen on myös varsin kriittistä. Sadassa kunnassa käydään keskustelua osallistuvasta budjetoinnista, mutta sen mahdollisuuksista, toteutustavasta ja tarpeellisuudesta osana kunnan toimintaa ollaan myös erimielisiä.

**KUVIO 16. Osallistuvaa budjetointia soveltavien kuntien lukumäärän kehitys Saksassa vuosina 2008-2012.**



#### 7.4.5 Ruotsi

Ruotsissa osallistuvaa budjetointia (*medborgarbudget*) on sovellettu alle kymmenessä kunnassa. Ruotsin Kuntaliitto (Sveriges kommuner och landsting SKL) on vuodesta 2008 lähtien levittänyt tietoa osallistuvasta budjetoinnista ja toteuttanut pilottihankkeita muutamissa kunnissa. Kesällä 2012 SKL julkaisi aihetta käsittelevän laajan raportin.

Osallistuvasta budjetoinnista Ruotsissa saadut kokemukset ovat olleet myönteisiä, ja hankkeita ollaan jatkamassa. SKL korostaa, että osallistuvan budjetoinnin integrointiin osaksi kuntien hallintoa sisältyy suuria mahdollisuuksia, jotka tulisi hyödyntää. Osallistuva budjetointi tarjoaa luottamushenkilöille uuden menetelmän saada tietoa asukkaiden

preferensseistä. Vastaavasti asukkaat pääsevät perehtymään kunnan toimintaan, vastuisiin ja talouden suunnitteluun. Tavoite on samaan aikaan toisaalta vahvistaa demokratiaa ja toisaalta tehostaa kuntien toimintaa. Poliitikkojen ja viranhaltijoiden mielenkiinto asiaa kohtaan on viime vuosina kasvanut kansainvälisten ja Ruotsissa saatujen ensimmäisten myönteisten kokemusten johdosta. Yhä laajemmin kuitenkin ymmärretään, että osallistuvan budjetoinnin menetelmien kehittämiseksi tulee tehdä systemaattista ja pitkäjänteistä työtä. Kertaluonteisesti järjestettävä yksittäinen tilaisuus tai budjetin käyttökohteita koskeva yksi äänestys ei vielä vastaa osallistuvan budjetoinnin tavoitteita pysyvistä ja vuosittain toistuvasta vuorovaikutuskäytännöstä asukkaiden ja paikallisten viranomaisten välillä.

Osallistuvaa budjetointia on Ruotsissa sovellettu pääasiassa pienehköjen investointikohteiden suunnittelussa. Esimerkiksi Haningen kunnassa Tukholman läänissä (noin 76.000 asukasta) osallistuvaa budjetointia käytettiin vuonna 2010 kaupungin keskuspuiston suunnittelussa. Kunta päätti osoittaa 400.000 kruunua puiston rakentamiseen ja kysyä asukkailta, miten he haluavat tämän rahan käyttää. Osallistuva budjetointi toteutettiin kahdessa vaiheessa. Ensin asukkaat saivat esittää konkreettisia ehdotuksia, mikä heidän mielestään tekisi puistosta paremman, kauniimman tai hauskemman. Ehdotuksia sai jättää kulttuuritalolla järjestetyssä tilaisuudessa, jonka taidetyöpajassa asukkailla oli mahdollisuus myös visualisoida omaa ehdotustaan. Tilaisuuteen osallistui noin 70 kunnan asukasta. Ehdotuksia sai tehdä myös verkon kautta. Kaikkiaan ehdotuksia jätettiin runsas 100. Kunta laski kustannusarvion kaikista asukkaiden ehdotuksista, ja toisessa vaiheessa kuntalaiset saivat äänestää, mitkä ehdotuksista toteutetaan. Äänestyksen voitti ehdotus siirrettävän esiintymislavan hankkimisesta. Paikalliset yhdistykset, muut toimijat ja asukkaat voivat lainata esiintymislavaa puistossa ja muualla Haningen kunnassa järjestettäviin konsertteihin ja tilaisuuksiin.

Ruotsissa on toteutettu myös verkkopohjainen osallistuvan budjetoinnin työkalu, budjettisimulaattori (*budgetsimulator*). Se on herättänyt myös kansainvälistä kiinnostusta, ja sitä on käytetty eri tavoin apuna kunnissa eri puolilla Ruotsia, kun osallistuvaa budjetointia on sovellettu.

## 7.5 Osallistuva budjetointi lainsäädännössä

Samoin kuin osallistuvan budjetoinnin käytännön sovellukset eri maissa, myös sitä koskeva lainsäädäntö on varsin kirjava kokonaisuus.

Esimerkiksi Brasiliassa, jossa osallistuvan budjetoinnin klassinen muoto on alun perin kehitetty, ei ole osallistuvaa budjetointia selvästi koskevaa omaa lainsäädäntöä.

Euroopan neuvoston alaisessa paikallisen ja alueellisen demokratian komiteassa vuonna 2011 tehdyn selvityksen mukaan 24 eurooppalaisesta valtiosta yhdeksällä on kansallisessa, alueellisessa tai paikallisessa lainsäädännössään määräyksiä osallistuvaan budjetointiin liittyen (Vodusek & Biefnot 2011). Valtioiden lainsäädännön tarkastelu on kyseisen selvityksen valossa kuitenkin epätarkoituksenmukaista. Suomi lasketaan raportissa yhdeksi niistä yhdeksästä valtiosta, jonka lainsäädäntöön osallistuva budjetointi sisältyisi. Raportissa viitataan Suomen kuntalakiin ja siihen, että kuntalakiin sisältyvä kirjaus asukkaiden

osallistumisesta antaa paikallisille viranomaisille laajat mahdollisuudet vahvistaa kunta-laisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tämän tulkitaan tarkoittavan myös osallistuvaa budjetointia. Käytännössä osallistuvaa budjetointia ei ole käytännössä Suomessa sovellettu ja se tunnetaan maassamme vielä varsin huonosti.

Kysymys siitä, miten demokratian kehittäminen – esimerkkeinä deliberatiivinen demokratia ja osallistuva budjetointi – pitäisi ylipäätään kirjata lainsäädäntöön, on monissa maissa jäänyt avoimeksi. Italian Toscana on ensimmäisiä, joka on kirjannut kansalaisten osallistumisen deliberatiivista demokratiaa edistävään lakiin. Osallistuvaa budjetointia tämä Toscanan lakikaan ei koske, vaan siinä määritellään reunaehdot kahdelle erityyppiselle kansalaisten osallistumisesta koskevalle prosessille. Toinen koskee kansalaisten osallistumista laajoihin alueellisiin infrastruktuurihankkeisiin, joilla on merkittäviä ympäristöllisiä tai sosiaalisia vaikutuksia, ja toinen koskee kansalaisten osallistumisen edistämistä yleisesti paikalliseen valmisteluun ja päätöksentekoon.

## 7.6 Arvioita osallistuvan budjetoinnin soveltamismahdollisuuksista Suomessa

Tämän selvitystyön päätehtävänä oli kartoittaa, millaisia alueellisia toimielinmalleja Suomessa ja Pohjoismaissa on käytössä, analysoida niiden vahvuuksia ja heikkouksia, eri mallien roolia ja tehtäviä sekä vaikuttavuutta. Niitä tarkastellaan sekä kunnan päätöksenteko- ja viranhaltijajärjestelmän näkökulmasta että kansalaisyhteiskunnan ja kuntalaisten näkökulmasta. Tämän päätehtävän ohella selvitysyössä tuli kartoittaa erityyppisiä osallistuvan budjetoinnin käytäntöjä ja esimerkkejä sekä kuvata se menetelmänä.

Tässä luvussa arvioidaan osallistuvan budjetoinnin soveltamismahdollisuuksia Suomessa ja erityisesti sitä, voisiko se toimia mekanismina, joka vahvistaisi erilaisten alueellisten toimielinten kytköstä kunnan viralliseen päätöksentekojärjestelmään.

Uusien toimintamallien käyttöönotto on kunnissa entistä tärkeämpää kuntarakenteiden ja toimintaympäristön muuttuessa nopeasti. Mitä suuremmista kunnista koostuvaan kuntarakenteeseen mennään, sitä ajankohtaisempaa on miettiä erilaisia vuorovaikutuksen ja hajautuksen malleja myös budjettivalmisteluun ja sitä, miten kuntalaiset voidaan kytkeä mukaan budjetin laadintaprosessiin ja toimeenpanoon.

Osallistuva budjetointi voisi kansainvälisten kokemusten valossa toimia myös Suomessa käytännön menetelmänä, jolla voitaisiin samalla vahvistaa yhteisöllisyyttä, yhteisvastuuta sekä edistää kansalaisten ymmärrystä talousasioiden hoidosta ja palvelujen järjestämiseen liittyvistä kysymyksistä.

**Johtopäätös 1:** *Osallistuva budjetointi voisi Suomen olosuhteisiin sovellettuna toimia alueellisella ja paikallisella tasolla konkreettisena työkaluna, jonka avulla edistettäisiin kuntien ja asukkaiden välistä vuorovaikutusta, systematisoitaisiin suunnittelu- ja päätöksentekokäytäntöjä sekä luotaisiin luotettava toimintamalli, jolla asukkaille voitaisiin luovuttaa myös taloudellista*

*päätösvaltaa. Se voisi olla toimiva apuväline myös tunnistaa monenlais-  
ten kuntalaisten ja eri kuntalaisryhmien sekä kunnan eri osa-alueiden  
tarpeita ja tuoda niitä näkyväksi.*

Johtopäätös 2: *Osallistuva budjetointi olisi menetelmänä ja kunnallisen budjettisuunnit-  
telun työvälineenä Suomessa aivan uusi. Siksi sen käyttöönotto Suomeen  
edellyttää perusteellista harkintaa ja laajamittaista valmistelutyötä, sekä  
asian poliittista hyväksyntää, niin valtion tasolla kuin kunnissakin.*

Osallistuvaa budjetointia ja sen käyttöönottoon liittyviä kysymyksiä käydään seuraavissa kappaleissa tarkemmin läpi, peilaten sitä kunnan eri rooleihin.

### 7.6.1 Kunnan kolme roolia

Jotta voidaan tarkemmin arvioida osallistuvan budjetoinnin soveltamismahdollisuuksia Suomessa, tulee ensin tarkastella, mitkä ovat kuntien tärkeimmät tehtävät, tai vielä tarkemmin, miten kunnallinen itsehallinto käytännössä muodostuu alueen ja sen asukkaiden näkökulmasta. Kunnallinen itsehallinto tarkoittaa, paitsi valtion ja kunnan välistä suhdetta, myös kuntalaisten itsehallintoa sekä kuntalaisten osallisuutta. Kunnat ja kunnallinen itsehallinto voidaan nähdä kolmesta, toisiaan tarvitsevasta ja tukevasta, ei siis toisilleen vastakkaisesta näkökulmasta (Niiranen 2011):

1. kunta asukkaidensa demokraattisena yhteisönä,
2. kunta hyvinvointipalvelut järjestävänä, rajattuna alueena ja
3. kunta laajempaan paikallisen ja alueellisen elinvoimaisuuden ja eheyden ylläpitäjänä.

Kun puhutaan demokratian ja asukkaiden osallistumismahdollisuuksien kehittämistä, on tarkasteltava näitä kolmea kunnan roolia sekä vuorotellen että rinnakkain. Kaikkein keskeisin kysymys on, mikä sija niissä kussakin annetaan kuntalaisten osallistumiselle. Yksinkertaistaen: miten niissä painotetaan edustuksellista demokratiaa eli kunnan poliittisen eliitin valtaa ja kuinka paljon asukkaille annetaan valtaa ja erilaisia muita suoran osallistumisen mahdollisuuksia?

Miten ensinnäkin demokraattisena yhteisönä toimivassa kunnassa valtuustoon, hallitukseen ja lautakuntiin vaaleilla valitut luottamushenkilöt toimivat ja suhtautuvat asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamiseen? Tai miten kuntien viranhaltijat tähän suhtautuvat? Toiseksi, millaisia mahdollisuuksia lakisääteisten tehtävien tiukasti normittamassa kunnassa on edes lisätä asukkaiden päätösvaltaa palveluja koskeissa kysymyksissä? Ja kolmanneksi, millaiset mahdollisuudet ”virallisella” kunnalla on ylläpitää ja vahvistaa paikallista elinvoimaa vai onko tämä elinvoiman ylläpitäjän rooli siirtymässä kuntakoon kasvaessa entistä selvemmin asukkaille ja kansalaisyhteiskunnan eri toimijoille? Kysymyksiä voidaan esittää lukuisia muitakin. Seuraavassa tarkastellaan osallistuvan budjetoinnin soveltamismahdollisuuksia Suomessa näiden kolmen näkökulman kautta.

### 7.6.1.1 Osallistuva budjetointi ja kunta asukkaidensa demokraattisena yhteisönä

Useimpia Suomessa toimivia alueellisia toimielimiä on kritisoitu todellisen toimivallan puutteesta. Yhtenä keskeisimpänä syynä tähän toimivallan heikkouteen on se, ettei toimielimillä ole taloudellista päätösvaltaa. Jos toimielimillä on taloudellista päätösvaltaa, se tarkoittaa useimmissa tapauksissa järjestöille maksettavien pienten avustusten myöntämistä, alueen pieniä kehittämismäärärahoja ja toimielimen omia toimintamäärärahoja. Kytkentä kunnan käyttömenojen ja investointien suunnitteluun ja niitä koskevaan päätöksentekoon on ohut tai sitä ei ole lainkaan.

Osallistuvasta budjetoinnista olisi kehittävässä myös Suomessa sovelluksia, jotka tarjoaisivat käytännön työkaluja asukkaiden kytkemiseksi kunnan talouden suunnitteluprosessiin, joko osana kunnan pitkän tähtäimen kuntasuunnittelua tai osana kunnan vuosittaisen talousarvion suunnittelua ja sitä koskevaa päätöksentekoa. Tarkoin suunniteltu ja osallistuvan budjetoinnin peruskonseptista kuntaan räätälöity oma malli olisi kunnan viranhaltijoille ja luottamushenkilöille turvallinen työkalu ottaa asukkaat ja asukkaiden yhteisöt mukaan kunnan määrärahoja koskevaan varsinaiseen päätöksentekoon.

Jos lähidemokratiaa ja asukkaiden osallistumismahdollisuuksia halutaan kehittää aidosti ja toimivaksi, tarkoittaa se, että myös taloudellista päätösvaltaa ollaan valmiita luovuttamaan kuntalaisille. Tämä onnistuu käytännössä vain, jos poliittinen, vaaleilla valittu eliitti sekä valtion taholla että kunnissa ymmärtää ja hyväksyy tämän.

Johtopäätös 3: *Osallistuvasta budjetoinnista voidaan kehittää myös Suomessa sovelluksia, jotka antaisivat asukkaille myös taloudellista päätösvaltaa. Tämä edellyttää poliittista hyväksyntää.*

Johtopäätös 4: *Jos osallistuvaa budjetointia halutaan soveltaa Suomessa, tulee käynnistää perusteellinen valmistelutyö Suomeen soveltuviin osallistuvan budjetoinnin sovellusten kehittämiseksi.*

### 7.6.1.2 Osallistuva budjetointi ja kunta palvelujen järjestäjänä

Osallistuvan budjetoinnin kokemukset eri maista kertovat, että sitä on sovellettu pääasiassa paikallisten viranomaisten harkinnanvaraisten budjettikohteiden suunnittelussa ja niitä koskevassa päätöksenteossa.

Eniten asukkaat ovat eri maissa tehneet päätöksiä siitä, millaisia investointeja haluavat alueelleen tehtävän. Vähemmän kehittyneissä maissa on ollut kysymys perusinfrastruktuuriin liittyvistä investoinneista, pidemmälle kehittyneissä maissa muun muassa asuinalueiden turvallisuuteen ja viihtyvyyteen liittyvistä investoinneista ja hankinnoista.

On olemassa esimerkkejä osallistuvan budjetoinnin soveltamisesta myös alueen palveluja koskevissa kysymyksissä, mutta yleisesti on todettu, että osallistuvaa budjetointia ei ole maailmalla juuri sovellettu paikallisviranomaisen lakisääteisten tehtävien suunnitteluun ja päätöksentekoon. Maailmalta ei ole esimerkkejä myöskään siitä, että paikallisviranomaisen koko budjetti olisi avattu asukkaiden päätettäväksi, osallistuvan budjetoinnin menetelmin.

*Kuntien lakisääteisten tehtävien laajuus on yksi suurimmista kynnyskysymyksistä osallistuvan budjetoinnin soveltamisessa Suomeen. Sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen toimintamenot ja investoinnit lohkaisevat kuntien menoista keskimäärin kolme neljäsosaa. Suuri osa näistä menoista aiheutuu kuntien lakisääteisten tehtävien hoitamisesta ja tärkeiden peruspalvelujen järjestämisestä. Jos kuntien menoja tarkastellaan kustannuserittäin, henkilöstön palkat ja sivukulut muodostavat kuntien kokonaismenoista 48 prosenttia. Myös näistä palkkamenoista suurin osa muodostuu kuntien lakisääteisistä tehtävistä.*

Lakisääteisten tehtävien laajuus tarkoittaa, että kunnan oma harkinnanvara ja liikkumavara muiden kuin lakisääteisten palvelujen ja investointien osalta on jo nyt jäänyt käytännössä varsin pieneksi. Väestön ikääntyessä monien lakisääteisten palvelujen kysyntä on vain kasvamassa, ja ikäsidonnaisten menojen kasvupaine puristaa kuntien omaa liikkumavaraa ja päätösvaltaa entistäkin pienemmäksi. Tämä on erittäin suuri kysymys kunnallisen itsehallinnon kannalta, jonka merkittävä ja tunnustettu vahvuus on ollut, että kunnissa on paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaan osattu ja voitu tarttua erilaisiin asioihin ja tuottaa hieman erilaisia ratkaisuja samankaltaisiin haasteisiin.

Kysymys kuntien lakisääteisten tehtävien laajenemisesta ja omassa harkinnassa olevien määrärahojen samanaikaisesta supistumisesta on erittäin keskeinen myös osallistuvan budjetoinnin soveltamismahdollisuuksien näkökulmasta. Maailmalla osallistuvaa budjetointia on sovellettu pääasiassa harkinnanvaraisista määrärahoista päätettäessä. Jos menetelmä halutaan tuoda Suomeen, osaksi laajaan julkiseen vastuuseen ja säätelyyn perustuvaa palvelujärjestelmäämme ja sen suunnittelua tilanteessa, jossa väestön ikääntyminen aiheuttaa vuosi vuodelta suurempia taloudellisia haasteita, on luotava ratkaisuja osallistuvan budjetoinnin soveltamiseksi myös lakisääteisten palvelujen suunnittelussa ja niitä koskevassa päätöksenteossa. Jos näin ei kyetä toimimaan, on riski, että osallistuva budjetointi rajoittuu entistä pienemmäksi supistuvien harkinnanvaraisiin kohteisiin ja siitä tulee ”vain nappikauppaa”.

- Johtopäätös 5: *Maailmalta on esimerkkejä, joissa ikävien taloudellisten päätösten tekeminen ja hyväksyminen on ollut helpompaa, kun asukkaat on otettu osallistuvan budjetoinnin menetelmin mukaan päätösten suunnitteluun ja varsinaiseen päätöksentekoon. Tämä on yksi tärkeä peruste pohtia osallistuvan budjetoinnin käyttöönottoa myös Suomessa.*
- Johtopäätös 6: *Osallistuvasta budjetoinnista voidaan kehittää Suomessa useampia käytännön sovelluksia, sekä (1) lakisääteisten palvelujen että (2) kunnan alueiden kehittämiseen, viihtyvyyteen ja elinvoiman vahvistamiseen liittyvien kohteiden suunnitteluun ja niitä koskevaan päätöksentekoon.*
- Johtopäätös 7: *Kuntalakia uudistettaessa tulee ratkaista, halutaanko osallistuvaa budjetointia soveltaa kunnissa ja jos halutaan, tulee ratkaista, halutaanko sitä soveltaa myös kuntien lakisääteisten tehtävien suunnitteluun ja niitä koskevaan päätöksentekoon. Osallistuvaa budjetointia on mahdollista*

*soveltaa kunnissa myös ilman sen kirjaamista lakiin, mutta mikäli sitä halutaan soveltaa myös lakisääteisiin tehtäviin, tulee sitä koskevat menettelytavat kirjata säädöksiin.*

- Johtopäätös 8: *Kuntien oman taloudellisen harkinta- ja liikkumavaran lisääminen on keskeisen tärkeää myös osallistuvan budjetoinnin soveltamismahdollisuuksien kannalta. Tämä edellyttää kunnille nykyistä suurempaa liikkumavaraa palvelujen järjestäjänä, toisin sanoen normiohjauksen osittaista purkamista ja joustavampien paikallisten ratkaisujen edistämistä.*
- Johtopäätös 9: *Osallistuvan budjetoinnin malleja kehitettäessä ja käytäntöön sovellettaessa tulee huomioida kunnissa jo tällä hetkellä toimivat asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen muodot. Toimivia tapoja tulee hyödyntää, ei hylätä.*

Yksi toimiva esimerkki kuntien, järjestöjen ja elinkeinoelämän sekä asukkaiden yhteistyöstä on Leader-toimintatapa. Paikalliset Leader-toimintaryhmät päättävät tällä kolmikkannalla alueella rahoitettavista hankkeista. Rahoituksessa yhdistetään julkista ja yksityistä rahaa sekä vapaaehtoistyötä. Toimintatapa on suunniteltu EU:n ohjelmakaudella 2014-2020 laajennettavaksi maaseudun kehittämiseksi myös kaupunkeihin.

### 7.6.1.3 Osallistuva budjetointi sekä alueen elinvoimaisuus ja eheys

Sekä kaupungeista että maaseutukunnista löytyy sadoittain esimerkkejä siitä, miten asukkaiden ja asukkaiden yhteisöjen merkitys alueen elinvoimaisuuden ylläpitäjänä ja vahvistajana on jatkuvasti kasvamassa.

Kokonaisten kaupunginosien identiteetti ja me-henki voi perustua aktiiviseen kansalais- ja yhdistystoimintaan, kuten esimerkiksi Helsingin Kalliossa, missä jo ennestäänkin vilkas asukastoiminta saa jatkuvasti uusia muotoja. Myös pienemmiltä paikkakunnilta ja maaseutukunnista löytyy esimerkkejä siitä, miten järjestäytyneen tai spontaanin vapaaehtoisen kansalaistoiminnan kautta voidaan paitsi vahvistaa paikallista elinvoimaa, yhteisöllisyyttä sekä sosiaalista pääomaa ja eheyttä, myös tarjota ihmisille mielekkäitä sosiaalisen kohtaamisen ja kanssakäymisen sekä osallistumisen kanavia. Kansalais- ja järjestötoiminnan merkitys on korvaamattoman suuri myös kulttuuri-, nuoriso-, urheilu-, liikunta- ja vapaa-ajan toiminnassa. Järjestöissä tehdyn vapaaehtoistyön merkitys on valtaisan suuri myös kansantaloudellisesti arvioituna.

Aktiivinen kansalaisyhteiskunta on modernin yhteiskunnan ja modernin demokraattisen oikeusvaltion yksi keskeisimmistä tunnuspiirteistä, myös demokrateorioiden ja -teoreetikkojen mielestä. Hallinnon legitimitetti johdetaan vaaliosallistumisen lisäksi aktiivisesti toimivasta kansalaisyhteiskunnasta, ja se perustuu viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan kahdensuuntaiseen vuorovaikutukseen. Kansalaisyhteiskunnan elinvoimaisuus nähdään yhteiskunnan joka tasolla pelkästään myönteisenä asiana, ja sitä halutaan kaikin tavoin edistää.

On kuitenkin paikallaan aina ajoittain kysyä, miten kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan sekä julkisen vallan ja edustuksellisen demokratian vuoropuhelu käytännössä toimii.

Miten kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan kyky kritisoida hallintoa ja vallitsevia asiointiloja tulee esimerkiksi kunnissa hyödynnetyksi? Kanavoituuko tyytymättömyys vain vaalien kautta, joko äänestämättä jättämisenä tai protestiääninä, tai puretaanko tyytymättömyyttä valituksin ja yhteydenotoilla virkamiehiin ja päätöksentekijöihin?

Osallistuvaa budjetointia Suomeen räätälöimällä olisi kehitettävissä toimintamalleja, joilla myös tätä kansalaisten, kansalaisyhteiskunnan ja julkisen vallan vuoropuhelua voitaisiin kehittää rakentavampaan suuntaan. Samalla vahvistettaisiin kansalaisyhteiskunnan toimintaa antaen sille todellisia mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa, tuotaisiin asukkaiden ääni asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon, ja näin vähennettäisiin kansalaisten tyytymättömyyttä ja ulkopuolelle jäämisen kokemuksia.

Osallistuvan budjetoinnin käytännön toteuttamistapoja suunniteltaessa on pidettävä mielessä, että yhteiskunnallisen osallistumisen tulee aina olla vapaaehtoista. Kuten kansalaisten, myös kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden tulee voida itse valita, osallistuvatko ne tällaiseen yhteiseen prosessiin, jossa suunnitellaan ja päätetään yhteisten verovarojen käytöstä.

On siten erittäin tärkeää pitää mielessä, kun osallistuvan budjetoinnin soveltamista Suomeen suunnitellaan, että parhaiten onnistuneita osallistuvan budjetoinnin käytäntöjä ovat maailmalla olleet ne, jotka ovat perustuneet samanaikaisesti sekä kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisten omaan tahtoon ja aktiivisuuteen että vahvaan julkisen vallan poliittiseen ja hallinnon hyväksyntään. Menetelmää ei saada toimimaan vain yhdellä jalalla seisten.

Johtopäätös 10: *Osallistuvan budjetoinnin suunnittelu ja sovellusten kehittäminen tulee tapahtua yhteisymmärryksessä sekä toimivassa yhteistyössä julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan ja -järjestöjen toimijoiden kesken.*

Johtopäätös 11: *Osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto edellyttää sekä kunnissa että kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja kansalaisten kouluttamista. Sivistysjärjestöt ovat tarjoutuneet kouluttamaan paikallistoimijoita. Tämä koulutus tulee aineistoineen ja sisältöineen suunnitella ja resursoida hyvin, ja sen suunnittelu tulee aloittaa viipymättä.*

Johtopäätös 12: *Koska osallistuva budjetointi on osoittanut toimivuutensa hyvin erilaisissa yhteiskunnissa ja olosuhteissa eri puolilla maailmaa, on siitä kehitettävissä myös Suomeen sovellus/sovelluksia, jotka ottavat huomioon alueelliset erityispiirteet. Eli osallistuvaa budjetointia voidaan soveltaa sekä suurimmissa kaupungeissa että pienillä maaseutupaikkakunnilla.*



## Lähteitä

- Ahokas Laura (2008): Selvitys Vantaan aluetoimikuntamallin uudistamiseksi – tavoitteena toimiva kansalaisosallistuminen. Vantaan asukaspalvelulautakunta 9.4.2008 § 9.
- Airas Merja (2010): Käymme yhdessä ain, käymme aina rinnakkain. Analyysi kuntaliitosretoriikan käsitteistön muuttumisesta 1960-luvulta 2000-luvulle. Pro gradu. Valtio-oppi. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Jyväskylän yliopisto.
- Asikainen Jarmo, Jari Stenvall, Kaija Majoinen, Maria Merisalo, Mikko Kenni, Marianne Pekola-Sjöblom (2012): Uuden Oulun kuntien yhdistymisen valmistelun ja toteutuksen arviointi. Toisen vaiheen arviointiraportti. Suomen Kuntaliitto ja Lapin yliopisto. Audiapro. Helsinki.
- Assessment of Participatory Budgeting in Brazil. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Department. Washington D.C. 2005, USA.
- Bamberg Jarkko (2012): Shaping Places Online: Exploring the Potential of the Internet for Public Engagement in Spatial Local Governance. Internetin potentiaali kansalaisten osallistumisessa kaupunkisuunnitteluun. Acta Universitatis Tamperensis. 1717. Tampere.
- Bergen bystyre (2010): Evaluering av bydelsstyreordningen – oppsummering og anbefaling 5.10.2010. Bergen, Bergen kommune.
- Berlin Jenni (2011): "Big Society". Artikkel. Yhteiskuntapolitiikka 4/2011.
- Bodø kommune (2011): Rammevedtekter for kommunalsutvalg i Bodø kommune 17.02.2011.
- Borre Bjørn & Gunnar Gjelstrup (2006): "Fra bydelsråd till lokaludvalg i København". Kommunal Ekonomi och Politik 10/2006
- Bäck Henry, Gunnar Gjelstrup, Folke Johansson & Jan Erling Klausen (2002): Lokal politik i storstad – stadsdelar i skandinaviska storstäder. Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolans rapporter 46.
- Bäck Henry (2002): "Fragmentering och konsolidering i storstaden" teoksessa Bäck Henry, Gunnar Gjelstrup, Folke Johansson & Jan Erling Klausen (2002): Lokal politik i storstad - stadsdelar i skandinaviska storstäder. Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolans rapporter 46.
- Eich Tom (2011): Der Bürgerhaushalt: Partizipation in der kommunalen Haushaltspolitik am Beispiel der Städte Freiburg und Köln. Bachelorarbeit. FernUniversität in Hagen, Kultur- und Sozialwissenschaften. Stuttgart, Deutschland.

- Ekström Bo-Erik, Ilkka Haavisto & Mika Pohjonen (2012): *Palvelut auki! Viisi vaatimusta kuntauudistukselle*. EVA. Helsinki.
- Electronic or Online Participatory Budgeting (E-PB). Guidance to practitioners. The Participatory Budgeting Unit. Manchester, United Kingdom. 2009.
- Falleth Eva Irene, Gro Sandkjær Hansen & Inger-Lise Saglie (2008): *Medvirking i byplanlegging i Norge*. NIBR-rapport 2008:37. Norsk Institutt for by- og regionforskning. Oslo.
- 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Urban Governance Toolkit Series. UN Habitat, United Nations Human Settlements Programme. 2004.
- Gilljam Mikael, Ola Jodal & Oskar Cliffordson (2003): *Demokratiutveckling i svenska kommuner*. Del I. En kartläggning av vad som har gjorts. Cefos, Göteborgs Universitet.
- Goldfrank Benjamin (2007): *Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting*. Teoksessa: Shah Anwar (edit.): *Participatory Budgeting*. Public Sector Governance and Accountability Series. The World Bank. Washington D.C., USA.
- Gren Maria (2009): ”Kommun i delar. En utvärdering av Umeås kommunalorganisation”. Teoksessa Lidström Anders & Hannu Katajamäki (red.): *Kan kommuner lära av varandra över Kvarken? Exempler kommunalstyrelser och kommunarbete*. Umeå Universitet.
- Gretschel Anu & Tomi Kiilakoski (toim.) (2012): *Demokratiaoppitunti. Lasten ja nuorten kunta 2010-luvun alussa*. Nuorisotutkimusverkosto. Julkaisuja 118.
- Haavisto Ilkka (2011): *Valta yhteisöille! Mitä opittavaa Suomella on Ison-Britannian Big Societystä?* EVA Analyysi. Elinkeinoelämän valtuuskunta. Helsinki.
- Hannus Arno, Pekka Hallberg & Anne Niemi (2009): *Kuntalaki*. Helsinki, WSOY Pro.
- Harju Aaro (2010): *Puheenvuoro kansalaisyhteiskunnan tulevaisuudesta*. Sivistysliitto Kansalaisfoorumi.
- Haveri Arto, Jari Stenvall & Kaija Majoinen (2011): *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 224. Helsinki.
- Helgesen Marit (2002): ”Mer demokrati med direkte valg til bydelsutvalg i Oslo?” teoksessa Bäck Henry, Gunnar Gjelstrup, Folke Johansson & Jan Erling Klausen (2002): *Lokal politik i storstad – stadsdelar i skandinaviska storstäder*. Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolans rapporter 46.
- Holm Pedersen Lene (2009): *Med borgeren i sentrum. Politisk forankring, forvaltningsmæssige hensyn og fordelingsmæssige konsekvenser af borgerservicecentre i Danmark*. AKF Working paper. København.
- Hovik Sissel & Inger Stigen (2008): *Kommunal organisering 2008*. NIBR-rapport 2008:20, Oslo.
- Indenrigs- og socialministeriet (2009a): *Statusrapport om kommunenes arbejde med nærdemokrati*. København.

- Indenrigs- og socialministeriet (2009b): Ansvarsfordeling mellem institutionsleder og brugerbestyrelse og bruger- og pårørenderåd. København.
- Is participatory budgeting losing ground? Artikkel. The Guardian. 12.8.2011. Saatavissa 11.4.2012: <http://www.guardian.co.uk/local-government-network/2011/aug/12/participatory-budgeting-localism-big-society>
- Jurmu Liisa (2008): Kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kytkytyminen edustukselliseen järjestelmään Oulussa. Tampereen yliopisto, politiikan tutkimuksen laitos, valtio-oppi. Pro gradu. Tampere.
- Juujärvi Joonas (2011): Deliberatiivinen näkökulma suomalaiseen demokraatiipolitiikkaan. Pro gradu. Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu. Tampere.
- Jönsson Sten, Sigvard Rubenowitz & Jörgen Westerståhl (red) (1995): Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg. SNS Förlag, Stockholm.
- Kankainen Tomi, Heli Pessala, Martti Siisiäinen, Leo Stranius & Nilkas Wilhelmsson (2009): Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen. Oikeusministeriö. Julkaisuja 2009:5. Helsinki.
- Kajander Juho-Kusti ja Antti Lehto-oksia (2012): MarjaVerkko -aluekehitysverkoston pika-analyysi 25.10.2011. Saatavissa 17.6.2012: [http://www.kaupunki-innovaatiot.fi/wp-content/uploads/2011/11/Marjaverkko\\_pika-analyysin\\_loppuraportti-2511.pdf](http://www.kaupunki-innovaatiot.fi/wp-content/uploads/2011/11/Marjaverkko_pika-analyysin_loppuraportti-2511.pdf)
- Keskiössä kuntalainen – Suomen Kuntaliiton demokraatiipoliittinen asiakirja. Suomen Kuntaliitto 2009.
- Kiviniemi Markku & Tarja Saarelainen (2009): Paikallisten kumppanuuksien monet kasvot: viitekehyksen kehittäminen kansalaistoiminnan ja julkisen sektorin verkostoitumisen tutkimusta varten. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2009.
- Koht Harald (2011): Grasrota lever. Samspillet mellom kommune og områdeforeninger. Opublicerat konferenspaper NEON konferensen 16-18. November 2011.
- Kolam Kerstin (1987): Lokala organ i Norden 1968-1986. Från idé till verklighet. Umeå Universitet. Umeå.
- Kommunallag 1991:90. Svensk författningssamling. Stockholm.
- Kommunenes Landsforening (2010): Lokalråd. Erfaringer og gode råd. Kommunenes Demokratiprogram. København.
- Kommunelovprogrammet (2001): ”I skjærningsfeltet mellom dugnad og demokrati. Mer politikk enn du tror.” Faktaark 2, mars 2001, Projektet ”Kommundelsutvalg, kommune og lokalsamfunn”. Norges forskningsråd. Oslo.
- Koski Arto (2008a): Salon seudun kymmenen (10) kunnan kuntaselvitys. Valtiovarainministeriö.
- Koski Arto (2008b): Monikuntaliitokset: taitavasta toteutuksesta hyvin käytäntöihin. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 203. Helsinki.
- Koskiahho Briitta (2012): Britannia luo uutta yhteiskuntamallia. Helsingin Sanomat Viikkokolumni 4.6.2012.

- Krevi (2009): Strukturreformen udfordrer nærdemokratiet. Borgernes lokalpolitiske tillid og selvtillid faldt, da kommunerne voksede. [www.krevi.dk](http://www.krevi.dk)
- Kuitunen Soile (2012): Alueellisen osallistumisen ja demokratian vaihtoehdot. Esitys, Mikkelin kylien neuvottelukunnan kokous 26.4.2012.
- Kuntalaki 365/1995.
- Københavns kommune (2012): Forslag till ændringer af Regulativ for lokaludvalg. Økonominforvaltningen, Center for Sikker By. København.
- Laasanen, Juhani (2011): Vapaaehtoistyön kansantaloudelliset vaikutukset. Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti. Raportteja 70. Seinäjoki.
- Laki saariston kehityksen edistämisestä 494/1981.
- Lappalainen Jukka (2012): Kolmannen ja julkisen sektorin kumppanuustoiminta Oulussa – yhteistyöllä voimaa, työtä ja palveluja. Meritulli-Heinäpään asukasyhdistys ry. Esitys, Oulu 14.5.2012.
- Lehtola Ilkka (2008): Matka maalta markettiin – Liikkuminen ja palvelujen muutos itäsuomalaisella maaseudulla. Tiehallinnon selvityksiä 25/2008. Kuopio.
- Leinamo Kari (2010): Yhdeksän hyvää, kymmenen kaunista. Vuosina 2001-2009 toteutettujen maaseutu-kaupunki -kuntaliitosten tarkastelua. Vaasan yliopisto, Levón-instituutti. Julkaisu nro 131.
- Lewanski Rodolfo (2011): The Challenges of Institutionalizing Deliberative Democracy: the "Tuscany laboratory". Saatavissa 16.6.2012: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2011693](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2011693)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner 1992:107. Oslo.
- Lov om kommunenes styrelse 581/2009. København.
- Lähidemokratian toteuttaminen Salon kaupungissa. Kiskontien aluetoimikunta, Perniöntien aluetoimikunta, Helsingintien aluetoimikunta, Somerontien aluetoimikunta. Aloite Salon kaupunginhallitukselle 7.5.2012.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999.
- Matthies Aila-Leena (2012): Kustannuksia alas kansalaislähtöisin palvelurakentein? Artikkel. Kuntalehti 6/2012.
- Mennola Erkki (2012): "Subsidiariteettiperiaate ja kuntauudistus". Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2012.
- Mononen Tuija ja Piia Tuononen (2012): Kansalaisliikehdintä maaseudun kuntaliitoksissa. Maaseudun Uusi Aika, maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti 1/2012.
- Montin Stig (1998): Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser. SOU 1998:155. Stockholm.
- Montin Stig (2006): "Demokrati på entreprenad. En fallstudie av demokratiutveckling i Västerås kommun". Kommunal Ekonomi och Politik 10/2006.

- Märker Oliver (2012): Statusbericht Bürgerhaushalt.org. März 2012. Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, Deutschland 2012.
- Myrskylä Pekka (2009): Kenen ääni kuuluu kuntien valtuustoissa? Hyvinvointikatsaus 2/2009. Tilastokeskus.
- Nieminen Kalle (2010): Kyläparlamentit osallistumisen ja suoran vaikuttamisen kanavina. Oulun yliopisto, Kajaanin kehittämiskeskus. REDEC Kajaani, Working Papers 73. Kajaani.
- Niiranen Vuokko (2011): Keskiössä kuntalainen – demokratia itsehallinnon kivijalkana. Teoksessa Haveri Arto, Stenvall Jari & Majoinen Kaija: Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 224. Helsinki.
- NOU 1990:13: Forslag till ny lov om kommuner og fylkeskommuner. Oslo.
- NOU 2006:7: Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken. Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo.
- Nuorisolaki 72/2006.
- Nyseth Torill et al (2000): Dugnad og demokrati: bydelsutval, bygdelag og velforeningar som politiske institusjonar. Kommuneforlaget. Oslo.
- Oikeusministeriö (2012a): Kunnan sisäiset vaaliipiirit kunnallisvaaleissa. Oikeusministeriön julkaisuja 50/2012.
- Oikeusministeriö (2012b): Kansalaisforumit edustuksellisessa päätöksenteossa. Oikeusministeriön julkaisuja.
- Olsson Jan & Ann-Sofie Lennqvist-Lindén (2003): ”Representativ demokrati utan partier. Vad kan vi lära från Svågadalsnämnden?” Kommunal ekonomi och politik, volym 7, nummer 1.
- Oslo kommune (2011): Statistisk årbok for Oslo 2011. Oslo kommune. Oslo.
- Ostrom Vincent, Charles Tiebout & Robert Warren (1961): The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review* (55).
- Department for Communities and Local Government (2008): Participatory Budgeting: A Draft National Strategy - Giving more people a say in local spending. London, United Kingdom.
- Participatory Budgeting for Parish Councils. A toolkit. Rural Action Yorkshire. April 2011.
- Participatory Budgeting from Brazil to Britain: What can you learn for your local authority? CFE Innovative Thinking Collaborative Action.
- Participatory Budgeting in Belo Horizonte fifteen years 1993-2008. Prefeitura BH. [http://www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/revista\\_op15anos\\_ingles.pdf](http://www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/revista_op15anos_ingles.pdf)
- Pekola-Sjöblom Marianne (2011): Kuntalaiset uudistuvissa kunnissa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 9. Acta nro 229. Kuntaliitto.
- Pekola-Sjöblom Marianne (2012): ARTTU Kuntalaistutkimus 2011. Tutkimus kuntalaisten osallistumisesta ja vaikuttamisesta sekä niihin liittyvistä muutoksista vuosina 2008-2011. Kuntaliitto.

- Peruspalvelubudjetti 2012. Valtiovarainministeriö 35/2011. Helsinki 2011.
- Perustuslaki 731/1999.
- Pihlaja Ritva (2010): Kolmas sektori maaseutukunnissa. Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti. Julkaisuja 19. Mikkeli.
- Piipponen Sirkka-Liisa (2009): ”Kunnalliset toimielimet ja luottamushenkilöt vaalikaudella 2005-2008” Teoksessa: Anni Jäntti & Marianne Pekola-Sjöblom: Kuntademokratian ja johtamisen tila valtuustokaudella 2005-2008. Helsinki, Suomen Kuntaliitto.
- Prop 1978/79:181 Regeringens proposition om lokala organ i kommunerna. Stockholm.
- Prop 1990/91:178: Regeringens proposition om en ny kommunallag. Stockholm.
- Raisio Harri, Pirkko Vartiainen ja Susann Sjöström (2012): Kansalaisraadit ihmisen äänenä. Artikkel. Kuntalehti 4/2012.
- Raisio Harri ja Pirkko Vartiainen (2011): Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen. Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Rinne-Koski Katja, Antto Saartenoja, Manu Rantanen ja Sami Tantarimäki (2012): Kuntaliitos ja maaseutualueiden asukasosallistuminen Kouvolan, Salon ja Seinäjoen kaupungeissa. Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti. Raportteja 79.
- Rovaniemen kaupunki (2008). Yläkemijoen aluelautakunta Arviointi 2008. Tarkastuslautakunta, palvelut-jaosto. Rovaniemi.
- Röcke Anja (2008): Participatory budgeting in the UK: from the “grassroots” to the national agenda. European University Institute. Florence 2008. Saatavilla 16.6.2012: <http://ipg.org.ph/old/images/Files/patricip/pb%20in%20uk%20arocke%20working%20paper%20v2.pdf>
- Saarelainen Tarja (2003): Managing Local Networks. Academic dissertation. The University of Lapland. Rovaniemi.
- Salon aluetoimikunnat. Toimintakertomus vuosilta 2009-2010. Salon aluetoimikuntien puheenjohtajien yhteistyöryhmä ja erityisasiantuntija Marjatta Ticklén. 2011.
- Sandberg Siv (2012): Paras-uudistus kuntapäätäjän silmin. Suomen Kuntaliitto. Acta 235. Helsinki.
- Santos Boaventura de Sousa (1998): Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics & Society*, Vol. 26, No. 4, December 1998. Sage Publications.
- SCB:s demokratidatabas 1998-2008. Statistiska Centralbyrån, Stockholm.
- Shah Anwar (edit., 2007): Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability Series. The World Bank. Washington D.C.
- Siisiäinen Martti & Tomi Kankainen (2009): Järjestötoiminnan kehitys ja tulevaisuuden näkymät Suomessa. Teoksessa Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen. Oikeusministeriö. Julkaisuja 2009:5. Helsinki.

- Sintomer Yves, Carsten Herzberg, Giovanni Allegretti, Anja Röcke (2010): Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation. Study. Dialog Global. Number 25. InWent gGmbH – Capacity Building International, Germany. Service Agency Communities in One World. Germany.
- Sintomer Yves, Carsten Herzberg & Anja Röcke (2012): From Porto Alegre to Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting. Article. Saatavilla 16.6.2012: [http://www.dpwg-lgd.org/cms/upload/pdf/participatory\\_budgeting.pdf](http://www.dpwg-lgd.org/cms/upload/pdf/participatory_budgeting.pdf)
- Sisäasiainministeriö (2006): Kuntademokratian valkoinen kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen loppuraportti. Helsinki, Sisäasiainministeriö.
- Socialstyrelsen (2012): Valfrihet ur ett befolknings- och patientperspektiv. Slutredovisning. Stockholm.
- SOU 2000:1 En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Statens offentliga utredningar. Stockholm.
- SOU 2007:10 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Statens offentliga utredningar. Stockholm.
- SOU 2012:13 Vital kommunal demokrati. Betänkande av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt. Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- Stavanger kommune (2011): Reglement for bydelsutvalgene 26.09.2011. Stavanger.
- Stenvall Jari, Jenni Tyvitalo, Asko Suikkanen & Antti Syväjärvi (2012): Rovaniemen ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymisen arviointi. Keskipitkän aikavälin arviointi kuntaliitoksen toteutumisesta ja sen vaikutuksista. Lapin yliopisto. Rovaniemi.
- Stranius Leo (2009): Epämuodollinen kansalaistoiminta – järjestötoiminnasta kevytaktivismiin. Teoksessa Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen. Oikeusministeriön julkaisuja 2009:5. Helsinki.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2007): Behöver den lokala och regionala demokratin förnyas? Diskussionsunderlag från brytningsprojektet. SKL, Beredningen för demokratifrågor. Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2011): Medborgarbudget i Sverige, Europa och världen. SKL, En skrift från projekt medborgardialog. Stockholm.
- Tuori Kaarlo (1990): Oikeus, valta ja demokratia. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2011) 10/2011: Selvitys kuntalain uudistustarpeista. Valtiovarainministeriö 10/2011. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2012a): Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. Valtiovarainministeriö 5a/2012. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2012b): Yhteen veto Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitystä koskevista lausunnoista. Saatavilla 25.6.2012: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20120522Yhteen/Yhteen\\_veto\\_Kunnallishallinnon\\_rakennetyoeryhmaen\\_selvitystae\\_koskevista\\_lausunnoista\\_22\\_5\\_2012B.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20120522Yhteen/Yhteen_veto_Kunnallishallinnon_rakennetyoeryhmaen_selvitystae_koskevista_lausunnoista_22_5_2012B.pdf)

- VNS 3/2002: Valtiovarainministeriön selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä.
- Vantaan väestö 2010/2011. Vantaan kaupunki, tietopalveluyksikkö. B13:2011. Vantaa.
- Vodusek Neza & Annie Biefnot (2011): Legal framework and current practice in member states. Report on the CDLR survey of the role of central/regional government in participatory budgeting at local level. Council of Europe. Strasbourg 2011.
- Wampler Brian: The Diffusion of Brazil's Participatory Budgeting: Should "Best Practises" be Promoted?
- Wass Hanna & Niklas Wilhelmsson (2009): Äänestysaktiivisuus Suomessa – raportti vaaliosallistumisen tutkimisesta, äänestysaktiivisuuden trendeistä ja osallistumistutkimuksen kehitystarpeista. Teoksessa Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen. Oikeusministeriön julkaisuja 2009:5. Helsinki.
- Wood Terence (2004): Participatory Democracy in Porto Alegre and Belo Horizonte. Väitöskirja. Victoria University of Wellington. New Zealand.
- Zitting Joakim & Katja Ilmarinen (2010): Missä on lähipalvelu? Lähipalvelukäsitteen määrittely ja käyttö julkisissa asiakirjoissa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL. Raportti 43/2010.
- Yhtenäiset aluetoimikunnat Mikkeliin. Mikkeli-Foorumin julkilausuma 23.1.2012.

### Internet-lähteitä

- Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokuntien sekä Mikkelin kylien neuvottelukunnan pöytäkirjat. Mikkelin kaupungin verkkosivut. [http://www.mikkeli.fi/fi/sisalto/05\\_paatoksenteko/01\\_esityslistat\\_ja\\_paatokset/01\\_esityslista\\_poytakirjat](http://www.mikkeli.fi/fi/sisalto/05_paatoksenteko/01_esityslistat_ja_paatokset/01_esityslista_poytakirjat)
- Budgetsimulator. Sveriges Kommuner och Landsting. Nordic Peak. <http://demo.nordic-peak.com/budgetsimulatorn-skl/>
- Bürgerhaushalt, Deutschland <http://www.buergerhaushalt.org/>
- Bürgerhaushalt Gütersloh: Mitreden – mitgestalten! <https://www.buergerhaushalt.guetersloh.de/>
- The Bristol Partnership <http://www.bristolpartnership.org/>
- History of Participatory Budgeting in Brazil <http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents/the%20PB%20Porto%20Alegre-%20History.pdf>
- It's My Bristol – or "what is your idea for spending the money?" <http://www.itsmybristol.org/>
- Kuntavaali- ja demokratiatilastot. Suomen Kuntaliitto. <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntavaali-ja-demokratiatilastot/Sivut/default.aspx>
- Kölner Bürgerhaushalt 2012: Deine Stadt, Dein Geld <https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2012/>



- Oulun kaupunki, lähidemokratiatoimikunta, kokouspöytäkirjat <http://oulu.ouka.fi/paatosenteko/lahitmk/>
- Oulun kaupunki, yhteisötoiminta, verkkosivut <http://www.ouka.fi/oulu/yhteisotoiminta/etusivu>
- Participatory Budgeting in New York City <http://www.pbnyc.org/>
- The Participatory Budgeting Unit, UK <http://www.participatorybudgeting.org.uk/>
- The Participatory Budgeting Project, North America <http://www.participatorybudgeting.org/>
- The people decide in NYC participatory budgeting. Artikkelin 5.4.2012. The New Jersey Herald <http://www.njherald.com/story/17332878/the-people-decide-in-nyc-participatory-budgeting>
- Pihlaja Ritva: Rovaniemen uusi alueellinen lähidemokratiamalli. Rovaniemen aluelautakuntamallia laajennetaan. Matkaraportti. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2012. [http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/2055/Rovaniemen\\_uusi\\_lahidemokratiamalli.pdf](http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/2055/Rovaniemen_uusi_lahidemokratiamalli.pdf)
- Rovaniemen kaupunginvaltuusto. Kokous 16.4.2012. Pöytäkirja, 37§. <http://ktweb.rovaniemi.fi/>
- Salon aluetoimikuntien esityslistat ja pöytäkirjat. Salon kaupungin verkkosivut. <http://salotjhosting.com/kokous/TELIMET.HTM>
- Suomen Kotiseutuliitto ry, jäsenet, [www.kotiseutuliitto.fi](http://www.kotiseutuliitto.fi)
- Suomen Kylätoiminta ry, kylätoiminnan tunnusluvut. [www.kylatoiminta.fi](http://www.kylatoiminta.fi)
- Vantaan kaupunki, vapaa-ajan ja asukaspalveluiden lautakunta, kokouspöytäkirja 23.4.2012, § 27. Aluetoimikuntien toimintakertomukset ja myönnettyt aluerahat vuonna 2011. <http://192.49.193.12/ktweb/>
- The Voters Speak: Yes to Bathrooms. Artikkelin 6.4.2012. The New York Times. [http://www.nytimes.com/2012/04/08/nyregion/voters-speak-in-budget-experiment-saying-yes-to-bathrooms.html?\\_r=2&ref=nyregion](http://www.nytimes.com/2012/04/08/nyregion/voters-speak-in-budget-experiment-saying-yes-to-bathrooms.html?_r=2&ref=nyregion)

## Raportin liitteet

**Liitetaulukko 2 A: Alueelliset toimielimet Suomen kunnissa**

**Liitetaulukko 2 B: Alueelliset toimielimet Suomen kunnissa toimielimen perusluonteen mukaan (keskustelufoorumi/päätösvaltainen toimielin)**

**Liitetaulukko 2 C: Alueelliset toimielimet Suomen kunnissa toimielimen ja kunnan kumppanuuden luonteen mukaan (keskustelukumppanuus/suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus/palvelukumppanuus)**

**Liitetaulukko 3 A: Selvitystyön esimerkkipaikkakunnilla asukas-, alue- tai yhteisötoiminnasta kunnalle aiheutuvat henkilöstö- ja kokouskustannukset**

**Liitetaulukko 3 B: Selvitystyön esimerkkipaikkakunnilla kunnan asukas-, alue- tai yhteisötoimintaan osoittamat henkilöstöresurssit**

**Liitetaulukko 3 C: Selvitystyössä tarkasteltujen alueellisten toimielinten jäsenten lukumäärä ja valintaperusteet**

**Litetaulukko 2 A. Alueelliset toimielimet Suomen kunnissa. Toimielimen perusluonne: A = keskustelufoorumi, B = toimivaltainen elin. Kumppanuuden luonne: 1 = keskustelukumppanuus, 2 = suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus, 3 = palvelukumppanuus (vrt luku 2).**

Kunnan nimi (aakkosjärjestyksessä)	Kunnan asukasluku	Toimielimen perusluonne	Kumppanuuden luonne	Toimielimen nimi (lukumäärä)	Toimielimen tehtävät	Toimielimen perustamisvuosi
Eura	12 424	A	2	Aluetoimikunta (1)	Alueen kummallisten lähipalvelujen ja asuinympäristöä koskevien asioiden valmistelu. Lausuntojen antaminen ja asiantuntijaorganisaationa toimiminen. Kuntaliitokseen liittyvien sopimusten täytäntönnäpön seuraaminen.	2009
Haapavesi	7 384	A	1	Kylien foorumi (1)	Toimia paikallisten palveluiden ja elinkeinon kehittämiseksi. Osallistua Haapaveden kylä koskevaan suunnitteluun ja markkinointiin. Pyrkii vaikuttamaan päätöksentekoon. Tehdä aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja viranomaisille.	2011
Hollola	22 020	A	1	Lähipalvelualue-neuvosto (5)	Toimia kaksisuuntaisen keskustelun ja tiedonvälityksen kanavana kuntalaisten ja kunnan valmistelun ja päätöksenteon välillä. Antaa kootusti palautetta mm. palvelujen toimivuudesta ja vaikutavuudesta kannustaa, luoda ja kehittää alueella omatoimisuutta ja yhteisöllisyyttä lisääviä malleja.	2009
Hyvinkää	45 527	A	1	Kyläasian neuvottelukunta (1)	Kunnan ja kylien välisen säännöllinen yhteydenpito. Toimia kylien välisen yhteistyöfoorumina. Koordinoida, ideoida ja suunnitella kylien kehittämishankkeita. Päätää kylätoiminta-avustuksista. Antaa lausuntoja kunnan toimintaan ja talouteen liittyvistä suunnitelmista ja asioista. Tehdä aloitteita kyläliiketoiminnassa asioissa.	2011
Hämeenlinna	67 270	A	2	Aluetoimikunta (2)	Toimia linkkinä paikallisten toimijoiden ja kaupunginhallituksen välillä. Antaa lausuntoja ja palautetta valmisteluilla olevista asioista alueen näkökulmasta. Koordinoi paikallista kehittämistyötä ja tukee alueen elinvoimaisuutta.	2009
Ii	9 499	A	2	Läheineuvosto (2)	Avustaa paikallista omaehtoista kehittämistä vuosittain talousarviossa päätetyn määrärahan puitteissa.	2007
Iitti	7 002	A	1	Kylien neuvottelukunta (1)	Lisätä vuorovaikutusta ja tiedon kulkua kunnan ja kylätoimintajärjestöjen välillä	2010
Ilmajoki	11 898	A	1	Alueellinen yhteistyöryhmä (1)	Toimii tiedotuskanavana Kunnan ja kylien välillä	2005
Inari	6 754	A	1	Kyläneuvosto (1)	Kunnan ja kylien välisen säännöllinen yhteydenpito. Toimia kylien välisen yhteistyöfoorumina. Koordinoida, ideoida ja suunnitella kylien kehittämishankkeita. Päätää kylätoiminta-avustuksista. Antaa lausuntoja kunnan toimintaan ja talouteen liittyvistä suunnitelmista ja asioista. Tehdä aloitteita kyläliiketoiminnassa asioissa.	2011
Jyväskylä	132 062	A	2	Aluelautakunta (1)	Tuoda esiin alueensa erityistarpeita tekemällä esityksiä, antamalla lausuntoja ja vaikuttamalla hallintoon, toiminnan suunnitteluun ja talousarvioon. Ottaa kantaa lähipalveluja ja -ympäristöä koskeviin asioihin. Tukee kylätoimintaa ja muuta asukkaiden vapaa-ajan- ja harrastustoimintaa.	2009

Kunnan nimi (aakkosjärjestyksessä)	Kunnan asukasluku	Toimielimen perusluonne	Kumppanuuden luonne	Toimielimen nimi (lukumäärä)	Toimielimen tehtävät	Toimielimen perustamisvuosi
Kajaani	38 045	A	2	Asukasfoorumi (1)	Lisätä toimialueensa asukkaiden yhteistyötä ja hyvinvointia. Toimia Kajaani alueellisena kylä- ja asukas yhdistysten ja niiden tukijärjestöjen yhteistyöelimenä. Antaa lausuntoja ja tehdä anomuksia viranomaisille. Järjestää tiedotus- ja koulutustilaisuuksia. Kehittää järjestöjen ja yhteisöjen välistä viestintää ja yhteistyötä.	2012
Kangasala	29 891	A	2	Aluetoimikunta (2)	Antaa lausuntoja keskeistä lähipalveluita tai asuin ympäristöä koskevista alueen kannalta tärkeistä asioista. Tukea asukkaiden omaehtoisia toimelaisuuksia alueensa kehittämiseksi ja asukkaiden aktivoimissa.	2005
Kauhava	17 265	A	2	Asukaslautakunta (4)	Tehdä esityksiä ja antaa pyydettäessä lausuntoja alueen palvelujen, asuinolojen, maankäytön, tieteiden ja ympäristön kehittämiseksi tai muista alueen ja sen asukkaiden kannalta merkittävistä hankkeista. Päätää alueensa kylätöiminnan avustamisesta talousarviossa vuosittain tarkoitukseen osoitettujen määrärahojen puitteissa.	2009
Kemionsaari	7 173	A	1	Saaristolautakunta (1)	Käsitellä saaristokysymyksiä kunnallisella tasolla, kehittää elinkeinoja, liikennettä ja asumista sekä edistää saariston kokonaisvaltaista kehitystä. Lautakunta vastaa myös saariston edunvalvonnasta.	2005
Kittilä	6 279	A	1	Kyläneuvosto (1)	Pitäää kylän yhteistoimintaa. Tehdä aloitteita ja esityksiä viranomaisille ja päätäjille. Tiedottaa kylille erilaisista hankkeista ja tapahtumista.	2008
Kokkola	46 585	A	2	Aluetoimikunta (3)	Seurata kuntien yhdistymisprosessin toteutumista ja entisten kuntien alueiden kehittymistä sekä tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja.	2009
Kotka	54 831	A	1	Saaristotoimikunta (1)	Tehdä saariston kehittämistä koskevia esityksiä ja aloitteita sekä antaa lausuntoja saaristolain piiriin kuuluvista asioista	1981
Kouvola	87 567	A	2	Kyljen neuvottelukunta (1)	Kaupungin ja maaseudun välisen yhteistyön vahvistaminen ja monipuolistaminen sekä alueen kyljen keskinäisen yhteistyön ja tuntemisen edistäminen.	2009
Kruunupyö	6 681	A	1	Asukaslautakunta (3)	Toimia lausunnonantajana kunnan osan kehittämistä koskevista asioista. Voi myös toimia hankke- ja suunnitteluryhmänä. Tehdä aloitteita toimenpiteistä palvelujen ja kehityksen edistämiseksi kunnan osassa.	1991
Kuhmo	9 334	A	1	Kyläparlamentti (1)	Toimia areenana, jossa tietoa voidaan vaihtaa ja tuoda esille omia näkökulmia ja tarpeita kulloisenkin teeman mukaisesti	2001
Kuopio	97 433	A	1	Maaseudun yhteistyöryhmä (1)	Tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja eri palvelualueille maaseutua koskevista asioissa. Nostaa esiin tarpeet erilaisiin kehittämishankkeisiin.	2012
Kuusamo	16 373	A	1	Kyläasiain neuvottelukunta (1)	Kunnan ja kyljen välisen säännöllinen yhteydenpito. Toimia kyljen välisen yhteistyöfoorumina. Koordinoida, ideoida ja suunnitella kyljen kehittämishankkeita. Päätää kylätöiminta-avustuksista. Antaa lausuntoja kunnan toimintaan ja talouteen liittyvistä suunnitelmista ja asioista. Tehdä aloitteita kylä koskevista asioissa.	
Lappeenranta	72 133	A	2	Alueraati (7)	Kartoittaa ja koostaa kehittämistarpeet ja laatia alueen kehittämissuunnitelmat. Toimia alueen asukkaiden ja kaupungin välisenä yhteystahona. Edistää alueen kehittämistoimenpiteiden toteutumista.	2006

Kunnan nimi (aakkosjärjestyksessä)	Kunnan asukasluku	Toimielimen perusluonne	Kumppa- nuuden luonne	Toimielimen nimi (lukumäärä)	Toimielimen tehtävät	Toimielimen perustamis- vuosi
Leppävirta	10 405	A	1	Kyläneuvosto (1)	Kunnan ja kylien välisen säännöllinen yhteydenpito. Toimia kylien välisen yhteistyöfoorumina. Koordinoida, ideoida ja suunnitella kylien kehittämishankkeita. Päätää kylätoiminta-avustuksista. Antaa lausuntoja kunnan toimintaan ja talouteen liittyvistä suunnitelmista ja asioista. Tehdä aloitteita kylä koskeissa asioissa.	2007
Loimaa	16 848	A	1	Kyljen neuvottelukunta (1)	Koordinoida ja kehittää kyljen yhteistoimintaa	2005
Mikkeli, kyljen neuvottelukunta	48 907	A	1	Kyljen neuvottelukunta (1)	Tehdä esityksiä ja aloitteita sekä antaa lausuntoja kunnan viranomaisille kyläläisiä koskevista kysymyksistä sekä hoitaa muut neuvottelukunnan toimialaan kuuluvat ja kaupunginhallituksen sille antamat tehtävät	2001
Mikkeli aluejoh- tokunnat	48 907	B	3	Aluejohdotkunta (2)	Antaa lausunnon yhteispaivalvelupisteen toimintaperiaatteista ja muista merkittävistä kuntalaistoi- minnoista. Toimia yhtenäiskoulun johtokuntana. Tukea ja edistää alueen kehittämishankkeita.	2001
Mynämäki	8 044	A	1	Kyljen neuvottelukunta (1)	Kunnan ja kyljen välisen säännöllinen yhteydenpito. Toimia kyljen välisen yhteistyöfoorumina. Koordinoida, ideoida ja suunnitella kyljen kehittämishankkeita. Päätää kylätoiminta-avustuksista. Antaa lausuntoja kunnan toimintaan ja talouteen liittyvistä suunnitelmista ja asioista. Tehdä aloitteita kylä koskeissa asioissa.	2012
Naantali	18 871	B	2	Saaristolautakunta (1)	Tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja saariston ja maaseudun ympäristöä ja maankäyttöä koskeissa asioissa. Tehdä kaupunginhallitukselle toimialaansa koskevia ehdotus talousarvioiksi ja -suunnitel- miksi. Huolehtia talousarvion täytäntöönpanosta ja seurannasta. Seurata ja tehdä suunnitelmia yhdessä kyljen kehittämistä ja kyljen omatoimisuuden ja elinvoimaisuuden lisäämistä koskevilla asioissa. Huolehtia maaseutuasioista.	2009
Orimattila	16 369	B	3	Kyläjohtokunta (12)	Tehdä esitys kaupungin talousarvioon ja investointisuunnitelmaan, laatia ja ylläpitää kylän kehittämissuunnitelmaa, tehdä aloitteita ja antaa lausuntoja, tukea kansalaistoimintaa. Toimia alueen koulun johtokuntana.	1989
Oulu	143 909	A	2	Alueellinen yhteistyöryhmä (16)	Antaa lausuntoja ja tehdä aloitteita. Toimia yhteistyössä lähidemokratiatoimikunnan sekä keskus- hallinnon kanssa alueellisen yhteistyön organisoimista, koordinoimista sekä aluerahan käyttöön liittyvissä asioissa. Päätää ja vastaa alueellisen toimintarahan käytöstä laaditun ohjelmistuksen mu- kaisesti. Järjestää monipuolista yhteisöllisyyttä ja yhteisvastuuta edistävää toimintaa, tapahtumia sekä koulutusta.	1978/2001
Paltamo	3 807	A	1	Kuntatimi (1)	Kunnan ja kyljen välisen säännöllinen yhteydenpito. Toimia kyljen välisen yhteistyöfoorumina. Koordinoida, ideoida ja suunnitella kyljen kehittämishankkeita. Päätää kylätoiminta-avustuksista. Antaa lausuntoja kunnan toimintaan ja talouteen liittyvistä suunnitelmista ja asioista. Tehdä aloitteita kylä koskeissa asioissa.	2011
Parainen	15 505	A	2	Lähipalvelulautakunta (4)	Toimia asiantuntijaosastona paikallisissa asioissa. Valvoa kunkin kunta-alueen lähipalveluiden kehittämistä yhdistymissopimuksen periaatteiden mukaisesti. Tehdä aloitteita paikallisia yhdys- kuntapalveluita ja yhdyskuntarakentamista koskeissa asioissa erityisesti talousarviota ja talous- suunnitelmaa laadittaessa. Panna alulle paikallisia kehittämishankkeita.	2009

Kunnan nimi (aakkosjärjestyksessä)	Kunnan asukasluku	Toimielimen perusluonne	Kumppanuuden luonne	Toimielimen nimi (lukumäärä)	Toimielimen tehtävät	Toimielimen perustamisvuosi
Pertunmaa	1 910	A	1	Kylien neuvottelukunta (1)	Kunnan ja kylien välisen säännöllinen yhteydenpito. Toimia kylien välisen yhteistyöfoorumina. Koordinoida, ideoida ja suunnitella kylien kehittämishankkeita. Päätää kylätoiminta-avustuksista. Antaa lausuntoja kunnan toimintaan ja talouteen liittyvistä suunnitelmista ja asioista. Tehdä aloitteita kyliä koskevista asioissa.	2004
Pieksämäki	19 700	A	1	Kylien neuvottelukunta (1)	Kunnan ja kylien välisen säännöllinen yhteydenpito. Toimia kylien välisen yhteistyöfoorumina. Koordinoida, ideoida ja suunnitella kylien kehittämishankkeita. Päätää kylätoiminta-avustuksista. Antaa lausuntoja kunnan toimintaan ja talouteen liittyvistä suunnitelmista ja asioista. Tehdä aloitteita kyliä koskevista asioissa.	2004
Pori	83 133	A	2	Aluetoimikunta (1)	Valvoo yhdistymissopimuksen toteutumista. Tehdä aloitteita ja esityksiä aluetta koskevista asioissa. Antaa lausuntoja eri hallinto-kuntien alueen asioita koskevista suunnitelmista ja valvoa näiden toteutumista. Toimia yhteistyössä alueella toimivien yhteisöjen kanssa alueen ja palvelujen kehittämiseksi.	2010
Posio	3 818	A	1	Kyläneuvosto (1)	Kunnan ja kylien välisen säännöllinen yhteydenpito. Kylien kehittämishankkeiden koordinointi, ideointi ja suunnittelu. Kylätoiminta-avustuksista päättäminen. Lausuntojen antaminen kunnan toimintaan ja talouteen liittyvistä keskeisistä suunnitelmista ja asioista. Aloitteiden ja esitysten tekeminen kyliä koskevista asioissa.	2011
Pyhäjärvi	5 887	A	1	Kyläneuvosto (1)	Kaupungin ja kylien välisen yhteydenpito. Lausuntojen antaminen kylätoiminta-avustuksista ja kylien kehittämishankkeista. Aloitteiden ja esitysten tekeminen kyliä koskevista asioissa.	2003
Pöytyä	8 474	A	1	Kylien neuvottelukunta (1)	Kunnan ja kylien välisen yhteistyön vahvistaminen ja monipuolistaminen sekä kylien keskinäisen yhteistyön ja tuntemisen edistäminen	2011
Ranua	4 262	A	1	Kyläneuvosto (1)	Kunnan ja kylien välisen säännöllinen yhteydenpito. Toimia kylien välisen yhteistyöfoorumina. Koordinoida, ideoida ja suunnitella kylien kehittämishankkeita. Päätää kylätoiminta-avustuksista. Antaa lausuntoja kunnan toimintaan ja talouteen liittyvistä suunnitelmista ja asioista. Tehdä aloitteita kyliä koskevista asioissa	2010
Rovaniemi kylien neuvottelukunta	60 637	A	1	Kylien neuvottelukunta (1)	Seurata, arvioida ja tehdä kehittämisehdotuksia kylien elinkeinon ja yritystoiminnan kehittymisestä	2006
Rovaniemi	60 637	B	3	Aluelautakunta (1)	Vastata kaikkien alueen palveluiden järjestämisestä: päivähoito, perusopetus, kulttuuri, nuorisokirjasto, vanhusten avopalvelut, terveysneuvonta, kotipalvelu. Toimia sektorit ylittävänä tilaaja-lautakuntana.	1993
Saarijärvi	10 380	A	1	Asukastoimikunta (1)	Toimia alueen asukkaiden yhdyselimenä. Edistää yhdistysten ja asukastoiminnan edellytyksiä ja asiakaspalvelupisteiden toimintaa. Edistää alueen kehittämishankkeita, edistää paikallista toimintaa ja kulttuuria, tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja Pyrkömmäen alueen julkisten palvelujen toimivuudesta, saatavuudesta ja kehittämisestä.	2009
Salo	55 283	A	2	Aluetoimikunta (5)	Valmistella omaa aluetta koskevia esityksiä ja aloitteita. Toimivat asukkaiden, yhdistysten ja muiden paikallisten toimijoiden yhdyslinkkinä kaupungin hallintoon.	2009

Kunnan nimi (aakkosjärjestyksessä)	Kunnan asukasluku	Toimielimen perusluonne	Kumppa- nuuden luonne	Toimielimen nimi (lukumäärä)	Toimielimen tehtävät	Toimielimen perustamis- vuosi
Savitaipale	3 789	A	1	Kyläneuvosto (1)	Kunnan ja kyljen välisen säännöllinen yhteydenpito. Toimia kyljen välisen yhteistyöforuumina. Koordinoida, ideoida ja suunnitella kyljen kehittämishankkeita. Päätää kylätoiminta-avustuksista. Antaa lausuntoja kunnan toimintaan ja talouteen liittyvistä suunnitelmista ja asioista. Tehdä aloitteita kyliä koskeissa asioissa	2005
Savonlinna kyljen neuvottelukunta	27 585	A	1	Kyljen neuvottelukunta (1)	Kunnan ja kyljen välisen säännöllinen yhteydenpito. Toimia kyljen välisen yhteistyöforuumina. Koordinoida, ideoida ja suunnitella kyljen kehittämishankkeita. Päätää kylätoiminta-avustuksista. Antaa lausuntoja kunnan toimintaan ja talouteen liittyvistä suunnitelmista ja asioista. Tehdä aloitteita kyliä koskeissa asioissa	2010
Savonlinna aluejohtokunta	27 585	B	3	Aluejohtokunta (1)	Toimia alueen koulun johtokuntana. Päätää aluejohtokunnalle varattujen määrärahojen käytöstä. Hyväksyä talousarvioon perustuvan käyttösuunnitelman. Kehittää Savonrannan alueen asukkaiden hyvinvointia. Edistää alueen kehittämishankkeita sekä paikallista toimintaa ja kulttuuria. Tehdä tarvittaessa esityksiä julkisten palvelujen toimivuuden, saatavuuden ja laadun kehittämiseksi.	2009
Savukoski	1 156	A	1	Kyläneuvosto (1)	Kehittää kunnan ja kyljen välistä yhteistyötä. Edistää kyljen asukkaiden yhteistyötä. Toimia yleisten ja yhteisten etujen valvojana kyljen näkökulmasta. Pitää kylät- viihtyisinä kehittämistoimenpiteiden ja monimuotoisen toiminnan avulla.	2011
Seinäjoki	58 703	A	2	Asukaslautakunta (3)	Tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja alueen julkisten palvelujen toimivuuden, saatavuuden ja laadun kehittämiseksi samoin kuin asumolojen, maankäytön ja ympäristön kehittämiseksi. Myöntää alueen kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimen kohdeavustukset määrärahojen puitteissa. Raportoida ja antaa lausuntoja yhdistymis-sopimuksen toteuttamisesta.	2009
Sipoo	18 526	A	1	Saaristovaltuuskunta (1)	Antaa lausuntoja saaristoon kuuluvista asioista	1974
Sodankylä	8 806	A	1	Kyläneuvosto (1)	Kunnan ja kyljen välisen säännöllinen yhteydenpito. Toimia kyljen välisen yhteistyöforuumina. Koordinoida, ideoida ja suunnitella kyljen kehittämishankkeita. Päätää kylätoiminta-avustuksista. Antaa lausuntoja kunnan toimintaan ja talouteen liittyvistä suunnitelmista ja asioista. Tehdä aloitteita kyliä koskeissa asioissa	2012
Somero	9 268	A	1	Kyljen neuvottelukunta (1)	Kunnan ja kyljen välisen säännöllinen yhteydenpito. Toimia kyljen välisen yhteistyöforuumina. Koordinoida, ideoida ja suunnitella kyljen kehittämishankkeita. Päätää kylätoiminta-avustuksista. Antaa lausuntoja kunnan toimintaan ja talouteen liittyvistä suunnitelmista ja asioista. Tehdä aloitteita kyliä koskeissa asioissa	2007
Sonkajärvi, kyläparlamentti	4 600	A	1	Kyläparlamentti (1)	Osalistua kyliä koskevaan suunnitteluun, tekeä aloitteita ja esityksiä kunnanhallitukselle sekä antaa lausuntoja viranomaisille ja muille taholle	2011
Sonkajärvi	4 600	B	3	Aluelautakunta (1)	Vuodesta 2002 alkaen aluelautakunta on päättänyt alueen harrastetilojen ylläpidosta. Aluelautakunta on antanut lausuntoja ja tehnyt aloitteita aluetta koskevista rakentamis- ja kiinteistöjärjestelyistä.	1989

Kunnan nimi (aakkosjärjestyksessä)	Kunnan asukasluku	Toimielimen perusluonne	Kumppanuuden luonne	Toimielimen nimi (lukumäärä)	Toimielimen tehtävät	Toimielimen perustamis- vuosi
Sotkamo	10 697	A	1	Kuntatimi (1)	Kunnan ja kylien välisen säännöllinen yhteydenpito. Toimia kylien välisen yhteistyöfoorumina. Koordinoida, ideoida ja suunnitella kylien kehittämishankkeita. Päätää kylätoiminta-avustuksista. Antaa lausuntoja kunnan toimintaan ja taolteen liittyvistä suunnitelmista ja asioista. Tehdä aloitteita kyliä koskeissa asioissa	2005
Suomussalmi	8 943	A	1	Kyläparlamentti (1)	Koota kylät yhteen käymään keskustelua kunnan päättäjien kanssa. Tuoda kunnan valmistelua ja päätöksentekoa lähemmäs kylien ja kuntalaisten arkea. Koota tietoa, mitä tarpeita esimerkiksi palveluihin liittyy kyllillä on. Keskustella yhdessä, miten niihin voitaisiin vastata.	2001
Taivalkoski	4 422	A	1	Kyläasiain työryhmä (1)	Esitysten tekeminen viranomaisille ja muille mahdollisille tahoille. Toimenpideistalla ovat mm. seuraavat asiat: lajakaista kaikille, haja-asutuksen jätevedet, kylien tienpito, kulttuurirympäristö, kokouksien paikat	2006
Tampere	215 168	A	2	Alueellinen yhteistyöryhmä (4)	Osallistua mm. talousarvion, palveluverkkosuunnitelmien ja strategian laadintaan sekä hyvinvointipalvelujen ja kaupunkiympäristön kehittämiseen. Voi nostaa myös käsiteltäväksi itse tärkeinä kokemaan alueensa asioita, tehdä kuntalaisaloitteita ja laatia lausuntoja tai kannanottoja alueella meneillään oleviin hankkeisiin tai kaavoitukseen.	2007
Tornio	22 545	A	1	Kyläneuvosto (1)	Edistää Tornion kylien asukkaiden yhteistyötä, omatoimisuutta, kylien elinikäisyyttä. Toimia asukkaiden yleisten ja yhteisten etujen valvojana. Edistää kylien asukkaiden toimeentulomahdollisuuksien yleisiä edellytyksiä, asukkaiden viihtyvyyttä, harrastus- ja kulttuuritoimintaa ja yhteistyötä. Edistää palveluiden säilymistä alueella	2010
Vaala	3 314	A	1	Kyläparlamentti (1)	Kunnan ja kylien välisen säännöllinen yhteydenpito. Toimia kylien välisen yhteistyöfoorumina. Koordinoida, ideoida ja suunnitella kylien kehittämishankkeita. Päätää kylätoiminta-avustuksista. Antaa lausuntoja kunnan toimintaan ja taolteen liittyvistä suunnitelmista ja asioista. Tehdä aloitteita kyliä koskeissa asioissa	2008
Vaasa	60 398	A	1	Aluetoimikunta (3)	Tehdä aloitteita ja antaa lausuntoja päätöksentekijöille aluetta koskevista asioista. Kehittää alueella toimivien yhdistysten ja yhteisöjen välistä yhteistyötä ja tukea niiden toimintaa mahdollisuuksiensa mukaisesti.	2002
Vantaa	203 001	A	1	Aluetoimikunta (7)	Seurata ja arvioida alueensa yhdyskuntatarkenteen, väestön elinoloja sekä palveluiden tilaa ja kehittymistä. Antaa tarvittaessa lausuntonsa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä alueella. Tehdä aloitteita ja antaa lausuntoja eri viranomaisille tai muille tahoille tärkeiksi katsomissaan aluetta koskevista asioissa. Päätää aluerahan jakamisesta.	2001
Ylitornio	4 650	A	1	Kyläpuolaki (1)	Kunnan ja kylien välisen säännöllinen yhteydenpito. Toimia kylien välisen yhteistyöfoorumina. Koordinoida, ideoida ja suunnitella kylien kehittämishankkeita. Päätää kylätoiminta-avustuksista. Antaa lausuntoja kunnan toimintaan ja taolteen liittyvistä suunnitelmista ja asioista. Tehdä aloitteita kyliä koskeissa asioissa	2011



## Liitetaulukko 2.B: Alueelliset toimielimet Suomen kunnissa toimielimen perusluonteen mukaan, A = keskustelufoorumi, B = päätösvaltainen toimielin

Kunnan nimi	Toimielimen perusluonne	Kuvaus
Eura	A	Keskustelufoorumi
Haapavesi	A	Keskustelufoorumi
Hollola	A	Keskustelufoorumi
Hyvinkää	A	Keskustelufoorumi
Hämeenlinna	A	Keskustelufoorumi
Ii	A	Keskustelufoorumi
Järvi-Pöytä	A	Keskustelufoorumi
Juupajoki	A	Keskustelufoorumi
Jyväskylä	A	Keskustelufoorumi
Kajaani	A	Keskustelufoorumi
Kangasala	A	Keskustelufoorumi
Kauhava	A	Keskustelufoorumi
Kittilä	A	Keskustelufoorumi
Kokkola	A	Keskustelufoorumi
Kouvola	A	Keskustelufoorumi
Kruunupyö	A	Keskustelufoorumi
Kuhmo	A	Keskustelufoorumi
Kuopio	A	Keskustelufoorumi
Kuusamo	A	Keskustelufoorumi
Lappeenranta	A	Keskustelufoorumi
Leppävirta	A	Keskustelufoorumi
Loimaa	A	Keskustelufoorumi
Mikkeli, knk	A	Keskustelufoorumi
Mynämäki	A	Keskustelufoorumi
Oulu	A	Keskustelufoorumi
Paltamo	A	Keskustelufoorumi
Parainen	A	Keskustelufoorumi
Pertunmaa	A	Keskustelufoorumi
Pieksämäki	A	Keskustelufoorumi
Pori	A	Keskustelufoorumi
Posio	A	Keskustelufoorumi
Pyhäjärvi	A	Keskustelufoorumi
Pöytyä	A	Keskustelufoorumi
Ranua	A	Keskustelufoorumi
Rovaniemi knk	A	Keskustelufoorumi
Saarijärvi	A	Keskustelufoorumi
Salo	A	Keskustelufoorumi
Savitaipale	A	Keskustelufoorumi

Kunnan nimi	Toimielimen perusluonne	Kuvaus
Savonlinna knk	A	Keskustelufoorumi
Savukoski	A	Keskustelufoorumi
Seinäjoki	A	Keskustelufoorumi
Sodankylä	A	Keskustelufoorumi
Somero	A	Keskustelufoorumi
Sonkajärvi	A	Keskustelufoorumi
Sotkamo	A	Keskustelufoorumi
Suomussalmi	A	Keskustelufoorumi
Taivalkoski	A	Keskustelufoorumi
Tampere	A	Keskustelufoorumi
Tornio	A	Keskustelufoorumi
Vaala	A	Keskustelufoorumi
Vaasa	A	Keskustelufoorumi
Vantaa	A	Keskustelufoorumi
Ylitornio	A	Keskustelufoorumi
Mikkeli (aluejohtokunnat)	B	Päätösvaltainen toimielin
Naantali	B	Päätösvaltainen toimielin
Orimattila	B	Päätösvaltainen toimielin
Rovaniemi	B	Päätösvaltainen toimielin
Savonlinna (aluejohtokunnat)	B	Päätösvaltainen toimielin
Sonkajärvi	B	Päätösvaltainen toimielin

**Liitetaulukko 2.C: Toimielimen ja kunnan kumppanuuden luonne:**  
 1 = keskustelukumppanuus, 2 = suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus,  
 3 = palvelukumppanuus

Kunnan nimi	Toimielimen ja kunnan kumppanuuden luonne	Kuvaus
Haapavesi	1	Keskustelukumppanuus
Hollola	1	Keskustelukumppanuus
Hyvinkää	1	Keskustelukumppanuus
Iitti	1	Keskustelukumppanuus
Ilmajoki	1	Keskustelukumppanuus
Inari	1	Keskustelukumppanuus
Kittilä	1	Keskustelukumppanuus
Kruunupyö	1	Keskustelukumppanuus
Kuhmo	1	Keskustelukumppanuus
Kuopio	1	Keskustelukumppanuus
Kuusamo	1	Keskustelukumppanuus
Leppävirta	1	Keskustelukumppanuus
Loimaa	1	Keskustelukumppanuus
Mikkeli, kylien neuvottelukunta	1	Keskustelukumppanuus
Mynämäki	1	Keskustelukumppanuus
Paltamo	1	Keskustelukumppanuus

Kunnan nimi	Toimielimen ja kunnan kumppanuuden luonne	Kuvaus
Pertunmaa	1	Keskustelukumppanuus
Pieksämäki	1	Keskustelukumppanuus
Posio	1	Keskustelukumppanuus
Pyhäjärvi	1	Keskustelukumppanuus
Pöytyä	1	Keskustelukumppanuus
Ranua	1	Keskustelukumppanuus
Rovaniemi (kylien neuvottelukunta)	1	Keskustelukumppanuus
Saarijärvi	1	Keskustelukumppanuus
Savitaipale	1	Keskustelukumppanuus
Savonlinna (kylien neuvottelukunta)	1	Keskustelukumppanuus
Savukoski	1	Keskustelukumppanuus
Sodankylä	1	Keskustelukumppanuus
Somero	1	Keskustelukumppanuus
Sonkajärvi	1	Keskustelukumppanuus
Sotkamo	1	Keskustelukumppanuus
Suomussalmi	1	Keskustelukumppanuus
Taivalkoski	1	Keskustelukumppanuus
Tornio	1	Keskustelukumppanuus
Vaala	1	Keskustelukumppanuus
Vaasa	1	Keskustelukumppanuus
Ylitornio	1	Keskustelukumppanuus
Eura	2	Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus
Hämeenlinna	2	Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus
Ii	2	Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus
Jyväskylä	2	Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus
Kajaani	2	Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus
Kangasala	2	Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus
Kauhava	2	Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus
Kokkola	2	Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus
Kouvola	2	Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus
Lappeenranta	2	Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus
Oulu	2	Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus
Parainen	2	Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus
Pori	2	Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus
Salo	2	Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus
Seinäjoki	2	Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus
Tampere	2	Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus
Vantaa	2	Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus
Naantali	2	Suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus
Mikkeli (aluejohtokunta)	3	Palvelukumppanuus
Orimattila	3	Palvelukumppanuus
Rovaniemi	3	Palvelukumppanuus
Savonlinna (aluejohtokunta)	3	Palvelukumppanuus
Sonkajärvi (aluelautakunta)	3	Palvelukumppanuus

## Liitetaulukko 3 A. Selvitystyön esimerkkipaikkakunnilla asukas-, alue- tai yhteisötoiminnasta kunnalle aiheutuvat henkilöstö- ja kokouskustannukset

Asukas-/alue-/yhteisötoiminnasta kunnalle aiheutuvat henkilö- ja kokouskustannukset	kunnassa asukkaita	€ / vuosi	
Mikkeli	48.907	70.000	aluejohtokuntien ja kylien neuvottelukunnan juoksevat menot, henkilöstökulut (osa kehityspäällikön, toimistosihteerin ja yhteispalvelusihteerin työpanoksesta)
Oulu	143.909	320.000	henkilöstökulut (koordinaattori, viisi aluetyöntekijää, projektisuunnittelija)
Posio	3.818	1.000	kyläneuvoston osallistujien matkakulut
Rovaniemi	60.637	66.800	henkilöstökulut (osa-aikainen aluesihteeri, kaupungin asukasiamies), Yläkemijoen alue-lautakunnan juoksevat menot
Salo	55.283	165.400	henkilöstökulut (osa muutosjohtajien ja alue-toimikuntien sihteerinä toimivien kaupungin työntekijöiden työpanoksesta, erityisasiantuntija), kokouspalkkiot, matkakulut, juoksevat kulut
Sonkajärvi	4.600	45.500	henkilöstökulut (aluesihteeri), kokouspalkkiot
Suomussalmi	4.943	2.000	matkakulut ja kahvitarjoilut
Vantaa	201.001	360.600	henkilöstökulut (aluepalvelupäällikkö, kuusi aluekoordinaattoria, kokouspalkkiot)

Taulukon kustannuksiin on laskettu asukas-, alue- ja yhteisötoiminnasta aiheutuvat kunnan henkilöstökulut, sekä toimielimen jäsenten kokouspalkkiot, matkakulut ja muut suoraan alueellisen toimielimen toiminnasta aiheutuvat kustannukset.

Kustannuksiin ei sisälly toimielimen järjestämiä/tuottamia palveluja, kehittämistoimintaa, vuokria eikä yhdistyksille tms maksettuja avustuksia tai toimielimen edelleen jakamaa alueellista toimintarahaa.

**HUOM!** Taulukon summat ovat suuntaa-antavia arvioita eivätkä siten kunnittain suoraan vertailukelpoisia.

## Liitetaulukko 3 B: Selvitystyön esimerkkipaikkakunnilla kunnan asukas-, alue- tai yhteisötoimintaan osoittamat henkilöstöresurssit

Asukas/alue/yhteisötoiminnassa työskentelevä kunnan henkilöstö		työpanos yhteensä, henkilötyövuosia
Mikkeli	kaupungin kehityspäällikkö, yhteispalvelusihteerit, toimistos sihteeri	0,4
Oulu	viisi aluetyöntekijää, koordinaattori, yhteisötoiminnan päällikkö	7
Posio	kunnanjohtaja	muutama päivä
Rovaniemi	Yläkemijoen aluesihteeri, kaupungin asukasiamies	1,2
Salo	erityisasiantuntija, muutosjohtajat, sihteeri	1,6
Sonkajärvi	Sukevan aluesihteeri	0,5
Suomussalmi	maaseutus sihteeri, kunnan johtavat viranhaltijat	muutama päivä
Vantaa	kuusi aluekoordinaattoria, aluepalvelupäällikkö	7

Kuntien asukas- ja aluetoimintaan osoittamat resurssit vaihtelevat kunnan kyseiseen toimintaan osoittaman työpanoksen osalta huomattavasti. [Taulukon luvut ovat lähinnä suuntaa-antavia.](#)

Varsinkin suuremmissa kaupungeissa (Oulu, Vantaa, Rovaniemi) osa mainitusta kunnan henkilöstöstä vastaa myös muista kuin suoraan alueellisen toimielimen työhön liittyvistä tehtävistä.

Salon ja Mikkelin osalta taulukossa mainittu työpanos kohdistuu yksinomaan alueellisten toimielinten työhön, ja luvut ovat siten keskenään vertailukelpoisia. Ottaen huomioon, että kyseiset kaupungit ovat asukasluvultaan lähes samankokoisia ja alueellisten toimielinten toiminta muistuttaa melko paljon toisiaan, Salo osoittaa aluetoimikuntatyöhön merkittävästi Mikkeliä enemmän henkilöstöresursseja. Salossa on viisi aluetoimikuntaa, Mikkeliä on kaksi aluejohtokuntaa, ne kokoontuvat yhtä usein, eli kokouksia on Salossa Mikkeliä selvästi enemmän. Aluetoimikuntatyö kattaa Salossa koko kaupungin alueen, Mikkeliä keskusta-alueet jäävät aluetoiminnan ulkopuolelle. Toisaalta Mikkelin aluejohtokunnilla on palveluihin ja toimintamäärärahan jakamiseen liittyviä konkreettisia tehtäviä ja valmistelua edellyttävää päätösvaltaa vastaavasti Salon aluetoimikuntia enemmän. Salossa henkilöstöresurssi on nelinkertainen Mikkeliin verrattuna.

Mielenkiintoinen havainto on, ettei kunnan toimintaan osoittaman henkilöstöresurssin suuruus vaihtelee suhteessa toimielinten tehtävien sisältöön, esimerkiksi siihen, onko kysymys kunnan ja asukkaiden vuorovaikutusta vahvistamaan pyrkivästä keskusteleavasta toimielimestä vai toimielimestä, joka vastaa myös alueen palvelujen järjestämisestä. Esimerkiksi Rovaniemen Yläkemijoen aluelautakunta huolehtii laajoista tehtävistään hyvin pienellä henkilöstöpanostuksella. Aluelautakunnan hallinnon osuus on noin 0,6 prosenttia lautakunnan kokonaisbudjetista. Rovaniemen osalta taulukon lukuja verrattaessa on huomattava, mukaan on laskettu myös kaupungin asukasiamies, jonka toimialuetta on koko Rovaniemi, ei vain Yläkemijoki. Myös Sonkajärvellä suurin osa Sukevan aluesihteerin työtehtävistä koostuu muista kuin aluelautakunnan esittelijän ja sihteerin tehtävistä. Hän vastaa yhdessä kirjastovirkailijan kanssa Sukevan yhteispalvelupisteen toiminnasta sekä alueen järjestöjen kanssa järjestettävien tilaisuuksien järjestelyistä ja yhteistyön koordinoinnista. Aluesihteerin toimenkuvaa voi siis kuvailla aluelautakunnan tavoin enemmän toiminnalliseksi kuin hallinnolliseksi.

## Liitetaulukko 3 C. Selvitystyössä tarkasteltujen alueellisten toimielinten jäsenten lukumäärä ja valintaperusteet

Alueellisten toimielinten jäsenet	Jäseniä	Jäsenten valintaperuste	
Mikkeli	Kylien neuvottelukunta	19	Yksi edustaja jokaisesta entisen Mikkelin maalaiskunnan kylätoimikunnasta tai -seurasta
	Anttolan aluejohtokunta	12	Alueen asukkaita Osa poliittisin perustein Osa järjestöjen ja yritysten edustajia Myös koulun oppilaiden edustaja
	Haukivuoren aluejohtokunta	13	Alueen asukkaita Osa poliittisin perustein Osa järjestöjen ja yritysten edustajia
Oulu	Alueelliset yhteistyöryhmät	avoin 14-39	Jokainen kiinnostunut alueen asukas voi ilmoittautua aluekokouksessa ja pitkin vuotta Tavoitteena kolmikanta: asukkaat, viranhaltijat ja luottamushenkilöt
Posio	Kyläneuvosto	noin 20	Yksi edustaja jokaisesta Posion kylästä, joka on tehnyt kunnan edellyttämän palvelu- ja turvallisuuskartoituksen Myös kunnanhallituksen edustaja ja leader-toimintaryhmän edustaja
Rovaniemi	Yläkemijoen aluelautakunta	9	Yksi edustaja jokaisesta alueen yhdeksästä kylästä, riippumatta kylän koosta Kyläkokoukset esittävät, kaupunginvaltuusto nimittää
Salo	Aluetoimikunnat	9	Alueen asukkaita Ei poliittisin perustein
Sonkajärvi	Sukevan aluelautakunta	7	Alueen asukkaita Ei poliittisin perustein
	Sonkajärven kyläparlamentti	noin 20	Yksi edustaja jokaisesta Sonkajärven kylästä Kunnasta kolme viranhaltijaa ja kolme luottamushenkilöä
Suomussalmi	Suomussalmen kyläparlamentti	avoin	Edustajat jokaisesta Suomussalmen kylästä Myös kunnan johtavia viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä
Vantaa	Aluetoimikunnat	vähintään 9	Alueen asukkaita Osa alueella asuvia kaupunginvaltuutettuja tai varavaltuutettuja

Alueellisten toimielinten jäsenten lukumäärä ja valintaperusteet vaihtelevat selvästi. Yhteistä on se, että jäseneksi hakeutuu ja valitaan aktiivisia, aluetta tuntevia alueen asukkaita. Nämä henkilökohtaiset ominaisuudet ovat pääsääntöisesti puoluepoliittista kantaa tärkeämpiä. Toisaalta puoluepolitiikkaan osallistuminen ei ole myöskään esteenä aktiivisen alueen asukkaan pääsyyllä jäseneksi.

Niihin toimielimiin, jotka käyttävät päätös- tai budjettivaltaa, jäsenet nimetään kunnan- tai kaupunginvaltuuston päätöksellä. Näitä ovat Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokunnat, Yläkemijoen aluelautakunta, Sukevan aluelautakunta ja Vantaan aluetoimikunnat. Näiden ohella myös Salon aluetoimikuntien jäsenet on nimetty kaupunginhallituksessa, vaikkei aluetoimikunnilla olekaan niille delegoitua päätösvaltaa.

Oulun alueellisten yhteistyöryhmien toiminta on avointa kaikille kiinnostuneille. Toimintaan mukaan voi ilmoittautua alueilla järjestettävissä asukaskokouksissa ja muutenkin pitkin vuotta.

Jäsenten valintaperusteet ovat yksi kaikkein yleisimmistä alueellisten toimielinten toimintaa koskevista kysymyksistä. Ollaan kiinnostuneita siitä, valitaanko toimielimet poliittisilla vai joillakin muilla perusteilla.

Suurimmassa osassa selvityksessä tarkasteltavista toimielimistä jäsenet valitaan alueen aktiivisista asukkaista, ilman puoluepoliittisia perusteita. Vain Mikkelin aluejohtokunnissa ja Vantaan aluetoimikunnissa jäsenten tai osan jäsenistä tulee olla poliittisten puolueiden edustajia.

Mielenkiintoista on se, että sekä Rovaniemen Yläkemijoella että Sonkajärven Sukevalla, missä aluelautakunta on yksi kunnan hallinto-organisaatioon kuuluvista aluelautakunnista ja sillä on huomattava merkitys alueen palvelujen järjestäjänä, lautakunnan jäseniä ei valita poliittisin perustein tai kuntavaalien tuloksen perusteella. Yläkemijoella jäsenet valitaan alueen kylissä järjestettävissä kyläkokouksissa, ja kaupunginvaltuusto vahvistaa nimitykset.

Toimielinten toimikausi on valtuustokausi. Tästä on kolme poikkeusta. Oulun alueelliset yhteistyöryhmät valitaan vuosittain, Sonkajärven kyläparlamentti nimetään kahdeksi vuodeksi kerrallaan ja Suomussalmen kyläparlamentin toiminta on jatkuvaa.









VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 16001  
Telefaksi 09 160 33123  
[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

27/2012  
Valtiovarainministeriön julkaisu  
Syyskuu 2012

ISSN 1459-3394 (nid.)  
ISBN 978-952-251-386-1 (nid.)  
ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-251-387-8 (pdf)

VM:N  
JULKAISUSARJAN  
TEEMAT:

Budjetti  
Hallinnon kehittäminen  
ICT-toiminta  
Kunnat  
Ohjaus ja tilivelvollisuus  
Rahoitusmarkkinat  
Taloudelliset ja  
talouspoliittiset  
katsaukset  
Valtion työmarkkinalaitos  
Verotus