

Lähi- vai kaukodemokratia kylien äänenä?

Lappeenranta 24.1.2012
Christell Åström erityisasiantuntija





Uudistus edellyttää lähidemokratian ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kehittämistä

Kuntalakiin on syytä valmistella säännökset siitä, millä tavoin uusissa väestöltään tai pinta-alaltaan suurissa kunnissa turvataan kunnan eri osissa asuvien mahdollisuus lähidemokratiaan. Lähidemokratian mallit ja niiden käyttöönotto ovat kuntien päätösvallassa.

Lähidemokratia tarkoittaa kunnanosan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamista omaa lähiympäristöään ja lähipalveluita koskevissa asioissa, esimerkiksi suorilla tai välillisillä vaaleilla valittua kunnanosahallintoa.

Myös kunnanosien riittävä edustavuus kunnan päätöksenteossa on turvattava. On selvitettävä esimerkiksi Ruotsissa isoissa kunnissa käytössä olevan vaalipiiriratkaisun soveltuvuus Suomen olosuhteisiin nykyistä suuremmissa kunnissa.

Myös kansalaisten muita vaikutusmahdollisuuksia kehitettävä mm. käyttäjädemokratia, avoin valmistelu- ja keskustelukulttuuri jne.

Kuntakoon kasvu lisää tarvetta keskeisten luottamushenkilötehtävien muuttamiseksi osa- tai kokoaikaiseksi.

Eri puolilla maata on turvattava palvelujen saavutettavuus. Tämä edellyttää uusien toimintatapojen käyttöönottoa, mm. kuntien ja valtion yhteispalvelupisteitä, joissa kuntalaiset voivat saada palvelut joko paikan päällä, etäpalveluna videoneuvotteluyhteyden kautta tai sähköisenä asiakaspalveluna.

Hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen

- Kuntauudistuksen tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne.
- Vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista ja on riittävän suuri pystyäkseen itse vastaamaan peruspalveluista.
- Valtionosuusjärjestelmä uudistetaan osana kuntarakenneuudistusta.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamiseksi säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskeva laki. Järjestämislain ja muiden sektorilakien valmistelu sovitetaan yhteen valtakunnalliseen kuntauudistukseen sekä aikataulullisesti että sisällöllisesti.
- Henkilöstön asema muutosprosesseissa turvataan nykyainsäädännön tasoisena.
- Selvitetään kullekin alueelle tarkoituksenmukainen kunta- ja palvelurakenne.
 - » uudistus koskee siis yhtä lailla maaseutua kuin kaupunkiseutuja
- Kuntarakenneuudistus muodostaa perustan kuntalain kokonaisuudistukselle.

Kuntarakenne ja kuntalaki uudistuvat

Kuntarakenneuudistus:

- Kuntaliitolla omat linjaukset liiton hallituksesta 20.4.2011.
- Virkamiestyöryhmän rakennelakilinjaukset 1/2012 mennessä
- Aluekierros helmi-maaliskuussa 2012.
- Hallituksen esitys rakennelaiksi syksyllä 2012.
- Hallituksen tarkoituksena: Rakennelaki voimaan 2013 alussa ja ratkaisut tehty 2014 mennessä. Ratkaisut voimaan 2015 vai 2017?
- Virkamiesvalmistelu virkamiehistä koostuvassa rakenneryhmässä. Projektipäällikkö Arto Koski.
- Ohjausryhmä poliittisista valtiosihteereistä nimitetty. Hallituspuolueiden kansanedustajista koostuva seurantaryhmä. Ei parlamentaarista komiteaa.

Kuntalain kokonaisuudistus (aikataulut vielä vahvistamattomia):

- Kuntalain **kokonaisuudistuksen** valmistelu: vuoden vaihteen jälkeen
- Hallituksen esitys syksyllä 2013? Kuntalaki voimaan 1.1.2015? Joiltakin osin vuoden 2014 (kiireelliset)? Demokratian, johtamisen, taloussäädösten ymv. uudistustarpeet huomattavat. Mikä on käsitys kunnasta?
- Kuntalain uudistamisen tueksi parlamentaarinen seurantaryhmä.

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusuudistustyö alkaa 2012 jälkipuoliskolla.

Soten järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskevan lain valmistelu.

Tehtävien muutokset:

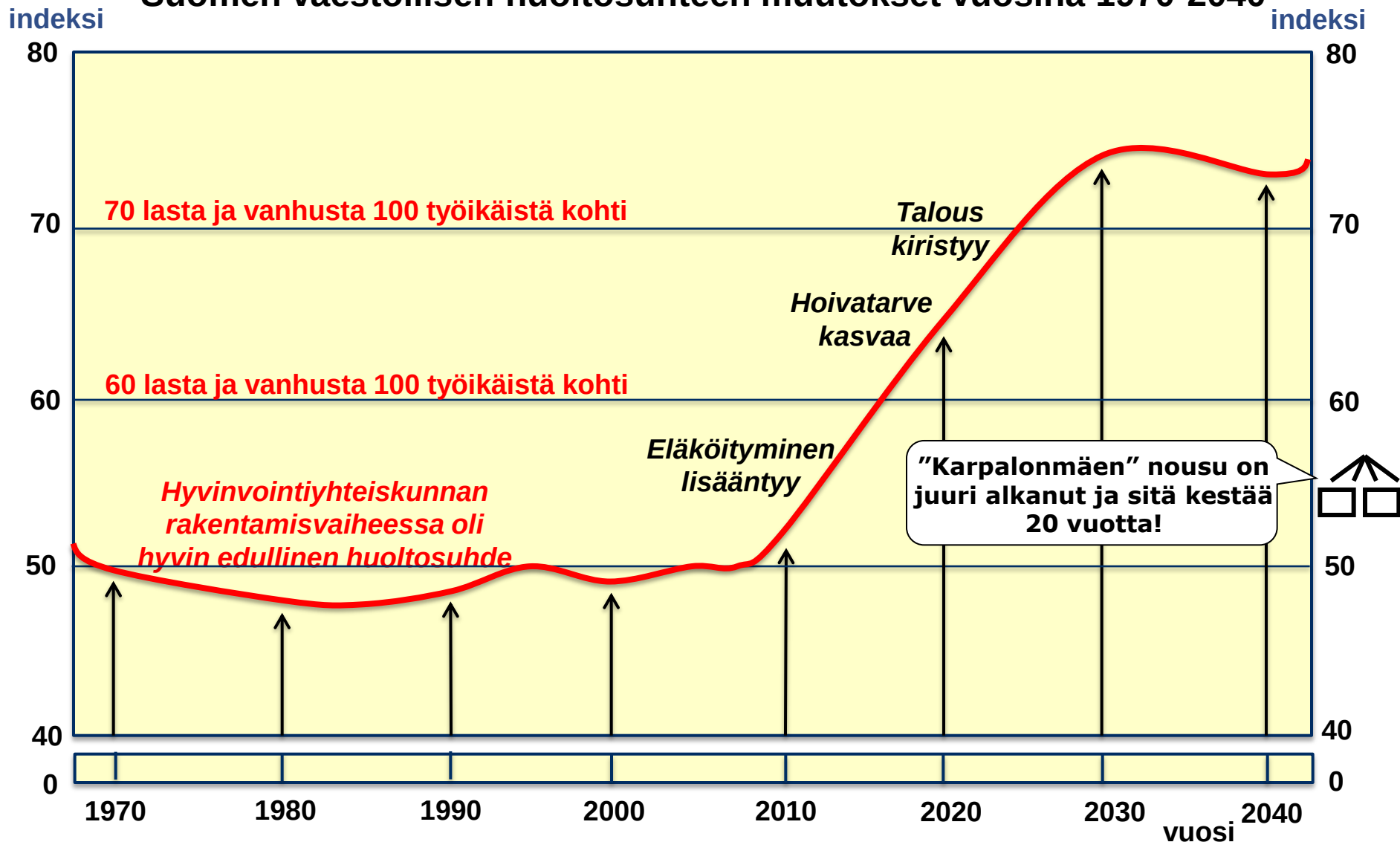
- Merkittävin kuntien tehtävien muutos hallitusohjelmassa: vanhuspalvelulaki
- Kuntien tehtävien sekä valtion ja kuntien tehtävien jaon läpikäynti on nyt tarpeen –työryhmä asetettu 24.11. asiaa valmistelemaan. Pj valtiosihteeri Anna-Kaisa Ikonen.

Kuntien lähitulevaisuuden suuria haasteita

Talouden epävarmuus ja kasvun hidastuminen varjostavat –taantuma tulossa

1. Uusien rakenteellisten muotojen löytäminen ja käyttöönotto
2. Uusien palvelutuotantotapojen etsiminen, testaaminen ja vakiinnuttaminen
3. Palvelujen loitontuminen
4. Ikääntyvän väestön palvelutarpeista huolehtiminen
5. Syrjäiset alueet ja vähenevä väestö, toisaalta väestön keskittyminen
6. Kuntalaisten osallisuuden uusien muotojen kehittäminen
7. Osaavan ja muuttuvia palvelutarpeita vastaavan henkilöstön rekrytoiminen yhä tiukkenevassa työvoimakilpailussa

Suomen väestöllisen huoltosuhteen muutokset vuosina 1970-2040





Kuntien toimintaympäristö, rakenteet ja palvelujärjestelmät ovat nopeassa muutoksessa

- Muutoksen myötä erilaistuvissa kunnissa kunnan osa-alueiden kehittämisen haasteet nousevat keskeiseksi.
- Toimintaympäristön muuttuminen monimutkaisemmaksi on suuri haaste myös demokratian toimivuudelle ja asukkaiden äänen kuulumiselle.
- **Avainasioita tämän muutoksen hallinnassa ovat kunnan kokonaisstrategia, lähidemokratian toimivuus, lähipalvelujen kehittämien ja sitä tukeva käyttäjädemokratia (palvelujen suunnittelu ja arviointi).**

Muutokset vaikuttavat myös edustukselliseen demokratiaan monella tavalla

- » Kuntalaisten näkökulmasta päätöksenteko loittonee entisestään – legitimaatio ja äänestysaktiivisuus?
- » Luottamustehtävien määrä vähenee – demokratiavaje kasvaa?
- » Luottamushenkilöiden saatavuus vaikeutuu – ”Joudumme tekemään vain ikäviä päätöksiä”
- » Strateginen toimintakyvyn turvaaminen
- » Uusien päätöksentekoareenojen syntyminen – peruskunnan poliittisen ohjauksen kaventuminen

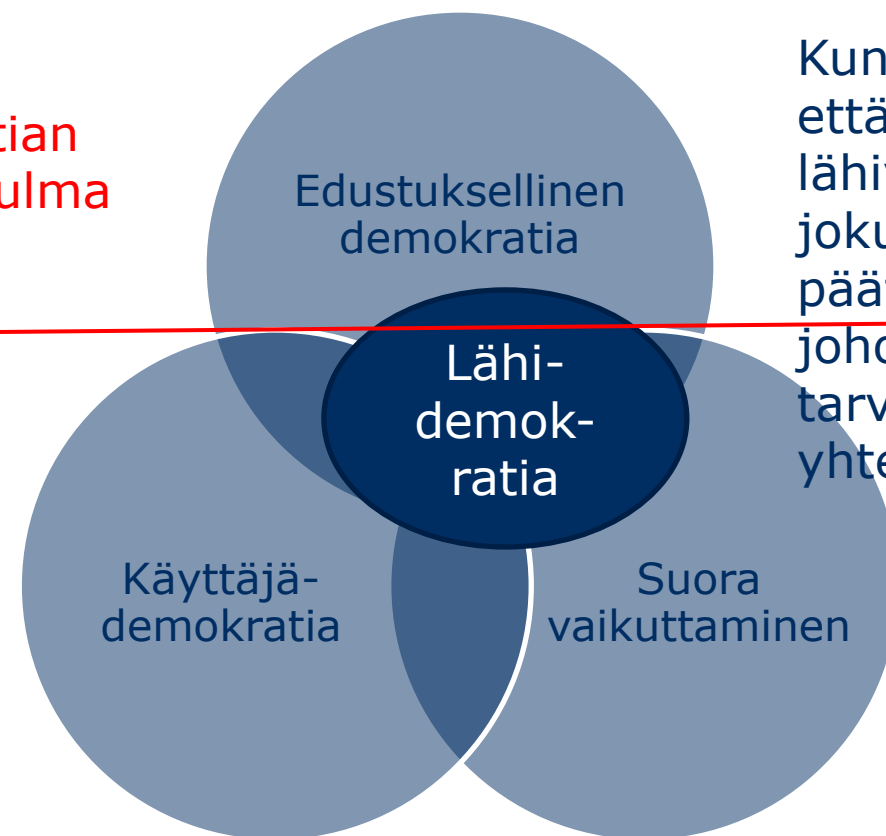
Vaikuttamismahdollisuuksia löytyy - osataanko niitä käyttää?

- Edustuksellinen demokratia on Suomen paikallishallinnon perusta.
- Edustuksellista demokratiaa täydentämään on erityisesti 1990-luvulla muotoutunut käytäntöjä, joiden kautta kuntalaiset voivat myös suoremmin vaikuttaa päätöksentekoon. Lainsäädännössämme kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat vahvasti esillä ja ne on turvattu myös useissa erityislaeissa.
- Kuntalain (27 §) mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

Lähidemokratian näkökulmia

Lähidemokratian yleisin näkökulma

Kuntalainen voi vaikuttaa palveluiden sisältöön ja olla päättämässä jopa palveluiden hankinnasta (palveluseteli)



Kuntalainen kokee, että lähiympäristössä on joku päättävä henkilö, johon voi tarvittaessa ottaa yhteyttä

Lähidemokratian suurimmat kehittämisen tarpeet
Kuntalaisten kiinnostus

Aloitteet ja kansanäänestykset, lisäksi kysytään kunnan palveluista tai kuntalainen voi ilmaista mielipiteensä alueen kaavasta

Alueellinen vaikuttaminen osaksi kunnan kokonaisstrategiaa

- On tärkeää, että kunnat arvioivat, miten ne yhdessä paikallisten toimijoiden kanssa (mm. järjestöt, kaupunginosat, kylät, yritykset ja maaseudun kehittämiseen liittyvät toimijat) luovat edellytyksiä alueelliselle vaikuttamiselle **huomioiden paikalliset olosuhteet**.
- On huomioitava **erilaiset lähtökohdat** – yhteistyön toiveta?
- Vaikuttavuuden kannalta on olennaista, että alueellisen vaikuttamiseen liittyvät toiminnan tavoitteet ja muodot rakentuvat osaksi kunnan kokonaisstrategiaa.

Alueelliset toimielimet vuonna 2009 yhdistyneissä kunnissa (13/32)

Kunta	Toimielin
1. Eura	Kiukaisten 6 jäsenen aluetoimikunta
2. Hämeenlinna	Kaksi (2) aluetoimikuntaa (Ydin-Häme ja Kalvola-Renko)
3. Jyväskylä	Korpilahden 11 jäsenen aluelautakunta
4. Kauhava	Alahärmän, Ylihärmän ja Kauhajoen aluelautakunnat (8 jäs.)
5. Kokkola	Lohtajan, Kälviän ja Ullavan aluetoimikunnat (11 jäs.)
6. Kouvola	(9 jäsenen aluelautakunta EI TOTEUTUNUT) Kylien neuvottelukunta
7. Loimaa	Kylien neuvottelukunta
8. Länsi-Turunmaa	Nauvon, Korppoon, Hotskarin ja Iniön lähipalvelulautakunnat (7 jäs.)
9. Naantali	11 jäseninen saaristolautakunta
10. Rauma	Lapin aluetoimikunta
11. Salo	Viisi (5) aluetoimikuntaa
12. Savonlinna	Savonrannan aluejohtokunta (7 jäs.)
13. Seinäjoki	Nurmon, Ylistaron ja Peräseinäjoen asukaslautakunnat (13 jäs.)

Lisäksi Joensuun sopimuksessa mahdollisuus perustaa aluelautakuntia

Yläkemijoen aluelatakunta

- Perustettu 1993.
- Päättää: Tilaa esim. esi- ja perusopetuspalvelut yhdeksässä kylässä, vastaa lasten- ja terveysneuvolasta, vanhusten kotihoidosta ja avopalveluista, kahdesta kirjastosta ja nuorisopalveluista.
- Lausuntoja mm. kaupungin strategiasta, kaavoista, matkailustrategiasta, kelkkareiteistä, päätösvaltaansa kuuluvista + muistakin aluettaan koskevista asioista.
- Budjetti noin 2 milj. €.
- 9 jäsentä, jotka valitsee kaupunginvaltuusto yleisten kyläkokousten esityksestä.
- Valmistellaan aluelautakuntamallin laajentamista kaikkiin kaupungin palvelukyliin.

Mikkeli; Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokunta

- Anttola 2001, Haukivuori 2007.
- Päättää: Avustusten myöntämisestä oman alueensa yhdistyksille. Aluejohtokunnat myös koulun johtokuntia.
- Lausuntoja oman alueensa asioista ja koulun toiminnasta.
- Vuosibudjetti 47 000 €.
- Valtuuston valitsevat 11 jäsentä, joista 7 on poliittisten ryhmien ja 4 yhdistysten edustajia.
- Aluejohtokuntia pidetään tarpeellisina eikä muutoksia suunnitteilla. Kritiikkiä välillä siitä, että valmistelevat virkamiehet ei aina muista pyytää lausuntoja alueesta koskevista asioista.

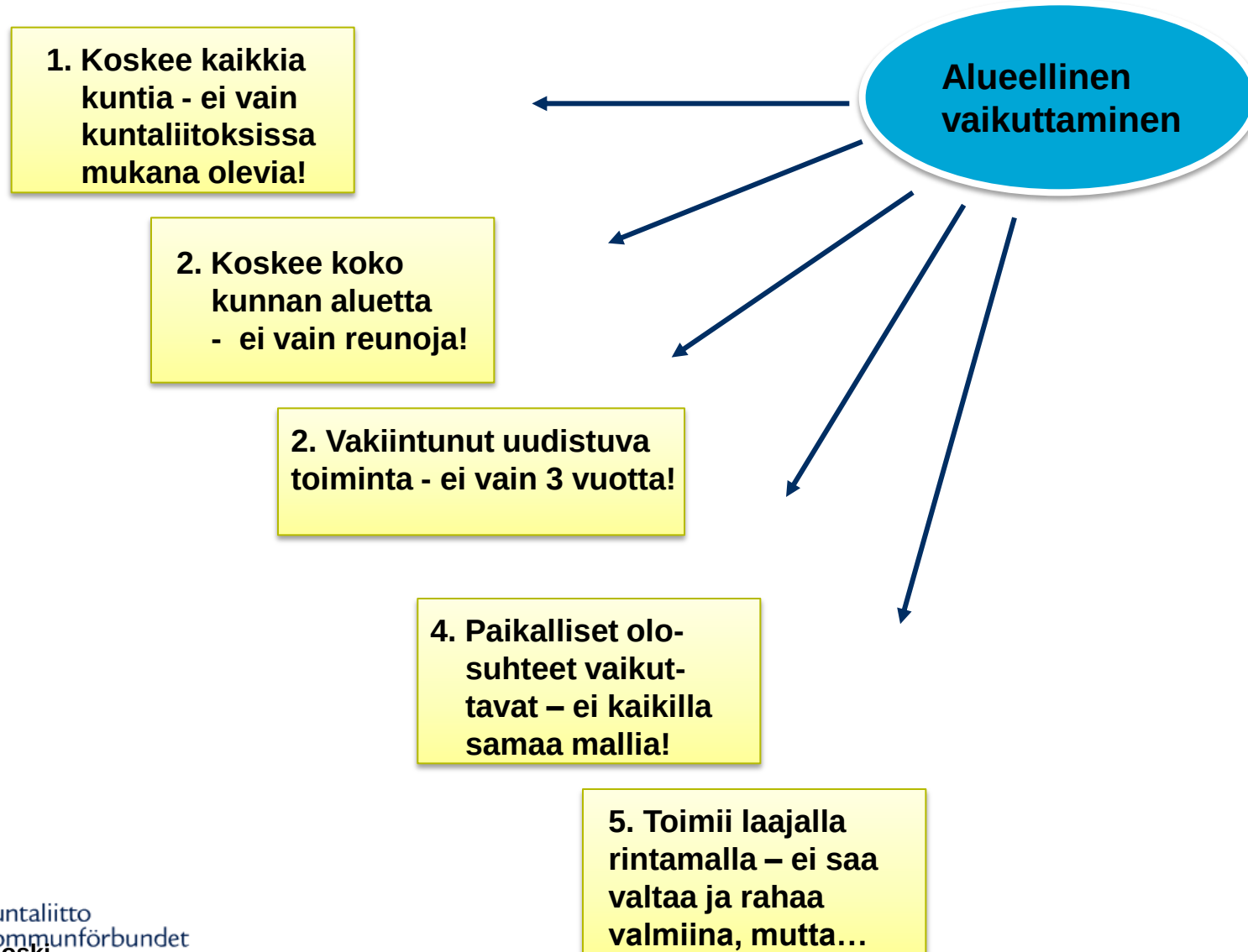
Tampereen Alue-Alvarit

- Alueellinen vaikuttamisen kanava, Alvari, joka koostuu alueellisista työryhmistä (Alue-Alvarit), asukasilloista ja nuorisoalvareista.
- Rinnakkain toimii verkon kautta käytettävä valmistelufoorumi Valma – tuo valmistelevat kaupunkilaisten kommentoitavaksi. Kaikki saavat ottaa kantaa, valmistelijoiden esityksiin.
- Alue-Alvarien tarkoitus tuoda esiin asukkaiden näkemykset alueen palveluja suunniteltaessa. Alvarit työskentelevät yhdessä viranhaltijoiden kanssa ja antavat lausuntoja valmisteilla olevista asioista.
- Kaupunginhallitus nimittää Alue-Alvarin 2 vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Kaikki halukkaat pääsevät mukaan.
- Muutama suurempi kokous vuodessa, alatyöryhmiä tarpeen mukaan. Tukena viranhaltijoita joiden toimialaan käsiteltävä asia kuuluu.
- Tampereella 2011 valmistunut **maaseutuohjelma** laajalla asukkaiden osallistumisella.

Suomussalmen kyläparlamentti

- Kyläparlamentti toimii alueellisen vaikuttamisen kanavana.
- Osallistujat kylistä (21 kyläyhd.). Kutsu pj + siht.
- Läsnä kokouksissa myös kunnan johtoryhmä, kh:n ja valtuuston puheenjohtajisto, Oulun yliopiston edustaja sekä kylien yhteenliittymien edustaja, maaseutusihteeri, tekninen johtaja, sivistysjohtaja ja elinkeinoasiamies. Lisäksi mahd. asiantuntijoita.
- Keskustelua kylien ja kunnanpäättäjien välillä, Kunnan valmistelua ja päätöksentekoa lähemmäs kuntalaisten arkea, kuulla mitä kyliin kuuluu, koota tietoa esim. palvelutarpeista. Perinteinen kokous, lisäksi johtoryhmä tekee kyläkulmavierailuja.
 - » Tarkoitus vaikuttaa kylien palveluihin (sote) jotka Kainuun maakunnan hallussa.
- Kyläparlamentilla ei virallista juridista asemaa päätöksenteossa tai delegoitua päätösvaltaa.
- Resursseja alueella jaettava toiminta-avustus, virkamiesvalmistelu, korvaus matkoista, tarjoilusta.
- Tiedon kulku ylhäältä alas ja alhaalta ylös.
- Kyläparlamentti asettaa tavoitteet ja säännöt, maaseutusihteeri Valmistelee kokouksen esityslistan.

Alueellinen vaikuttaminen kunnissa 2010-luvulla



Kunnanosahallinto

- Budjetti
- Esittelyt
- Kokoonpano (poliittinen, alueellinen, yhdistyspohjainen, palveluiden käyttäjien edustajat...)
- Tehtävät ja toimiala (rajatut palvelut ja asiat)
- Suhde koko kunnan hallintoon
- Suhde kuntalaisiin
- Lisääkö kuntalaisten valtaa vai kunnallista byrokratiaa?
- Esim. Yläkemijoen aluelautakunta

Kunnanosavaalipiirit

- Edustaja kunnan eri alueilta yhteiseen valtuustoon
 - » Tarve suurempien kuntien vuoksi
- Voi vahvistaa päätöksenteon ja näkökulmien alueellista kattavuutta
 - » Äänestysaktiivisuus voi nousta
 - » Valtuutettujen ja kuntalaisten vuorovaikutuksen vahvistuminen – lähidemokratia
- Riskinä mallissa
 - » alueelliset poliitikot
 - » päätöksenteon vaikeus palvelurakenteista ja kokonaisuudesta
 - » pienpuolueiden edustavuus voi heiketä

Kuntaliiton lähidemokratiahankkeita

Aluevaikuttaminen kunnanosien ja maaseudun
kehittämisessä – **ALVA**



Hankkeen tavoitteet:

- » Kartoitetaan olemassa olevia alueellisen vaikuttamisen toimintatapoja
- » Tuotetaan työväline, jonka avulla eri paikallistoimijat voivat arvioida eri toimintatapojen sopivuutta omalle alueelleen
- » Kehittäjäverkoston perustaminen ja sen toiminnan koordinointi

Kuntaliitossa menossa sekä suunnitteilla monta hanketta, missä lähidemokratialla tärkeä osa.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan painopisteenä vuonna 2012 ovat kuntauudistus ja kuntalain uudistaminen. Erityisinä painopisteinä ovat kuntien elinvoimaisuuteen, johtamiseen, demokratiaan, erityisesti lähidemokratiaan sekä luottamushenkilötyön edellytysten vahvistamiseen liittyvät kehittämistoimet.

Uusia yhteistyömuotoja

- Jotta pärjäämme tulevaisuuden haasteista tarvitsemme tiivistyvää yhteistyötä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä.
- Paljon on tehty, paljon edelleen tehtävissä
- Hyvät esimerkit!

Äänen kuuluminen – molemminpuolinen oppimisprosessi!

- **Niin edustuksellisen demokratian kuin kuntalaisten suoran osallistumisen edellytyksiä tulee vahvistaa – ne eivät ole toisilleen vastakkaisia, vaan toisiaan täydentäviä!**

Kuntaliitto tukee kuntia muutoksessa

- Edunvalvonta
- Neuvontapalvelut
- Verkostotuki
- Koulutus ja konsultointi
- Tutkimukset ja oppaat
- Sähköiset uutiskirjeet
- www.kunnat.net

Kiitos mielenkiinnosta!