

# Kaupunkilaisia kehittämässä

Tutkimus suomalaisten kaupunkien rakentamista ihmisten julkisista rooleista

Mikko Erik Rissanen

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos

Yleisen valtio-opin oppiaine

Hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linja

Pro gradu -tutkielma

Toukokuu 2011



HELSINGIN YLIOPISTO  
HELSINGFORS UNIVERSITET  
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos	
Tekijä □ – Författare – Author Mikko Erik Rissanen			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Kaupunkilaisia kehittämässä. Tutkimus suomalaisten kaupunkien rakentamista ihmisten julkisista rooleista.			
Oppiaine – Läroämne – Subject Yleisen valtio-opin oppiaine, hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linja			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu	Aika – Datum – Month and year Toukokuu 2011	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 84 s., 1 liites.	
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Tutkimuksessa tarkastellaan suomalaisille kaupunkilaisille mahdollisia julkisen osallistumisen tapoja. Tutkimuskysymyksenä on, millaisia julkisen osallistumisen tapoja suomalaiset kaupungit ihmisille rakentavat. Tutkimuskysymys jaetaan kahteen osaan. Ensiksi, missä yhteydessä ja miten kaupungit ihmisistä ja heidän julkisesta osallistumisestaan puhuvat? Toiseksi, millaisia ihmisten julkisia rooleja, julkisen osallistumisen tapoja, kaupunkien puheessa rakennetaan?</p> <p>Ihmisten julkisen osallistumisen ongelmaa lähestytään päämies-agentti-teorian näkökulmasta sekä osana julkishallinnon historiallista kehitystä. Tutkimus kytkeytyy kriittisen hallinnon tutkimuksen traditioon. Samalla omaksutaan vaikutteita kehystämisen tutkimuksesta: muodollisten osallistumismahdollisuuksien sijaan tavoitteena on tunnistaa ihmisille käytännössä mahdollisia osallistumisen tapoja. Osallistumisen muotoja tarkastellaan roolin käsitteen avulla: roolit saavat tutkimuksessa ihmisille mahdollisia osallistumisen tapoja kokoavien käsitteiden aseman. Roolien rakentuminen ymmärretään dialektisena prosessina. Rooleihin tiivistyvät yhteiskunnassa vallitsevat käsitykset; samalla roolit nähdään normaalia ja sallittua osallistumista tuottavina tulkintatapoina.</p> <p>Tutkimuksen aineisto koostuu kahdeksan suomalaisen kaupungin strategioista. Niitä tarkastellaan sekä kaupungin hallintoa ohjaavina asiakirjoina että kaupunkien puheena: strategiat kuvaavat kaupungin käsityksiä ihmisten julkisesta osallistumisesta. Strategioihin sisältyviä tulkintatapoja tutkitaan kriittisen diskurssianalyysin avulla.</p> <p>Tutkimuksen analyysiosassa kaupunkien puheesta syntyy yhtenäinen kuva. Kaupunkien ja ihmisten suhde rakentuu pitkälti päämies-agentti-teorian lähtökohtien mukaisesti: ihmiset nauttivat hyvinvoinnista, jota kaupungin hallinto heille tuottaa. Strategiat noudattavat kausaalisten tarinoiden kaavaa: kaupungin toiminta seuraa johdonmukaisesti sen omaksumista tavoitteista. Kaupunkien toimintaa kuvataan välttämättöminä vastauksina yhteiskunnallisiin muutosilmiöihin: tilaa kaupunkien tavoitteita ja toimenpiteitä koskevalle julkiselle keskustelulle ei synnytetä.</p> <p>Kaupunkilaisille osallistumisen mahdollisuuksia tarjotaan siellä, missä ne kaupungin hallinnon tavoitteenasettelua tukevat. Ihmisille rakennettavat osallistumisen mahdollisuudet liittyvät ennen kaikkea kaupunkien tuottamien palvelujen kehittämiseen: palvelujen käyttäjän rooli korostuu kaupunkien puheessa. Kaupungit tavoittelevat asiakaslähtöisyyttä ja yhteisöllisyyttä, jotka esitetään yksiselitteisinä, poliittisesti latautumattomina tavoitteina.</p> <p>Osallistumisesta tehdään kaupunkien puheessa epäpoliittista: mahdolliset intressikonfliktit pyritään sulkemaan kaupungin ja ihmisten suhteen ulkopuolelle. Ihmisten mahdollisuudet vaihtoehtoiseen, kyseenalaistavaan vaikuttamiseen puuttuvat. Kaupungit pyrkivät puheessaan tukemaan vain osaa ihmisten mahdollisista julkisen osallistumisen tavoista. Rajatutkin osallistumisen mahdollisuudet saattavat silti kohentaa ihmisten luottamusta kaupunkien kaltaisten julkisten instituutioiden toimintaan.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords kaupungit osallistuminen osallistumisen kehittäminen roolit poliittinen osallistuminen strateginen johtaminen vaikuttaminen			

## Sisällys

<b>1 Johdanto</b> .....	1
<b>2 Teoreettiset lähtökohdat: ihmisten julkinen osallistuminen ongelmana</b> .....	5
2.1 Julkinen osallistuminen päämies-agentti-teorian näkökulmasta.....	5
2.2 Julkinen osallistuminen ja oikeudenmukaisuus .....	9
2.3 Hallinto, hallinta ja ihmisten julkinen osallistuminen .....	12
<b>3 Teoreettiset lähtökohdat: ihmisten julkisen osallistumisen rakentuminen</b> .....	17
3.1 Ajatus ihmisten julkisista rooleista .....	17
3.2 Ihmisten julkiset roolit kriittisen hallinnon tutkimuksen näkökulmasta.....	21
3.3 Kuusi tapaa osallistua, kuusi kaupunkilaisroolia.....	27
<b>4 Tutkimuksen näkökulma: Kaupunkien puhe ja tapa tutkia sitä</b> .....	36
4.1 Strategiat suomalaisten kaupunkien puheena .....	36
4.2 Kriittinen diskurssianalyysi kielenkäytön tutkimuksessa.....	42
<b>5 Analyysi: osallistuminen suomalaisten kaupunkien puheessa</b> .....	47
5.1 Strategiat hallinnon ja viestinnän asiakirjoina .....	47
5.2 Strategiat välttämättömyyspuheena .....	53
5.3 Kaupunkilaiset hyvinvoinnin kuluttajina.....	57
5.4 Kaupunkilaisten osallistumisen epäpolitisointi .....	62
5.5 Yhteenvedo .....	69
<b>6 Päätelmät</b> .....	72
<b>Lähteet</b> .....	76
<b>Liite 1. Tutkimusaineisto</b> .....	85

## 1 Johdanto

Tämän tutkimusraportin kirjoittamisen aikana, keväällä 2011, Suomessa käytiin huomiota herättäneet eduskuntavaalit. Äänestysaktiivisuus kääntyi nousuun ja Perussuomalaiset saavutti ennennäkemättömän vaalivoiton turvin eduskunnan kolmanneksi suurimman puolueen aseman. Vaalitulosta pidettiin yleisesti kansalaisten protestina puolueiden samankaltaistumista ja asemansa vakiinnuttaneita ammatti-poliitikkoja kohtaan (Pernaa 2011).

Vaaleja edeltävinä vuosina puheenvuorot demokratian kriisistä olivat yleistyneet sekä Suomessa että maailmalla. Kriisipuheita ruokkivat havainnot ihmisten luottamuspulasta koko poliittista järjestelmää kohtaan. Suomalaisten yhteiskunnallisia arvoja ja asenteita säännöllisesti mittaavan Elinkeinoelämän valtuuskunnan tutkimuksen mukaan suomalaisten enemmistö ei juuri luota yhteiskunnan tärkeimpiin poliittisiin ja hallinnollisiin instituutioihin: eduskuntaan (41 % luottaa), hallitukseen (39 %) tai virkamiehistöön (35 %) (Haavisto & Kiljunen 2009, 35–40). On todettava, että eurooppalaisessa vertailussa suomalaisten luottamus julkisiin instituutioihin on silti edelleen vahva (Komu & Hellsten 2010, 14–16).

Kansainvälisiä poliittisen luottamuksen tutkimuksia tarkastelevien Komun ja Hellstenin (emt.) mukaan puolueisiin, poliitikoihin ja maan hallitukseen kohdistettu luottamus on yhteydessä toisiinsa. Tutkimuksissa havaitut asenteet kertovat juuri perinteisen politiikan ja poliittisten instituutioiden kriisistä. Heikko poliittinen luottamus on myös vähentänyt ihmisten halua osallistua henkilökohtaisesti politiikkaan<sup>1</sup>. Kyse ei ole politiikan vieroksumisesta – ihmiset pitävät julkiseen päätöksentekoon vaikuttamista tärkeänä (Haavisto & Kiljunen 2011, 22) – vaan tyytymättömyydestä nykyisiin poliittisiin prosesseihin ja ihmisten omiin vaikutusmahdollisuuksiin<sup>2</sup>.

Miksi ihmisten heikosta poliittisesta luottamuksesta tulisi sitten huolestua, kuten keskustelussa on ollut tapana? Huoli poliittisesta luottamuksesta on huolta poliittisten instituutioiden legitimitetistä. Ihmisiltä saadun luottamuksen on nähty ylläpitävän

---

<sup>1</sup> Esimerkiksi kaksi kolmesta suomalaisesta suhtautuu kielteisesti poliittiseen ryhmäosallistumiseen (Borg 2005, 36).

<sup>2</sup> Vaikka poliittista luottamusta on tutkittu ennen kaikkea valtiollisten instituutioiden kohdalla, voidaan luottamuspulaa pitää myös paikallistason poliittisten instituutioiden ongelmana: samansuuntaisia tuloksia kunta- ja kaupunkitasolla ovat saavuttaneet mm. Bäcklund & Kurikka (2008).

poliittisten instituutioiden toimintaa pitkällä aikavälillä<sup>3</sup>. Samanaikaisesti politiikan luottamuspuolan kanssa luottamus tavallisiin ihmisiin, vertaisiin, on kasvanut kaikkialla maailmassa. Kansalaisyhteiskunnan kykyyn ”toimia oikein” luotetaan huomattavasti politiikkaa enemmän. (Edelman 2006.) Myös kansainvälistymisen ja tietokoneistumisen kaltaiset muutosvoimat muuttavat ihmisten julkisen osallistumisen edellytyksiä nopeasti (Häyhtiö & Rinne 2007). Poliitiikan luottamuspuola ja kansalaisyhteiskunnassa tapahtuvalle osallistumiselle annettu arvo kyseenalaistavat osaltaan perinteisten julkisten instituutioiden aseman yhteiskunnan kehityksen legitimeinä ohjaajina.

Ihmisten julkisen osallistumisen muutoksia ei tule automaattisesti pitää uhkina. Kuten Rättilä (2004) toteaa, ei demokratian tilasta käytävä keskustelu anna vielä aihetta olettaa, että demokratian tila olisi huono: keskusteleva kansalaisyhteiskunta ja perinteisiä julkisen osallistumisen malleja kohtaan esitetty kritiikki ovat osoituksia demokratian elinvoimaisuudesta. Nykyiset julkiset instituutiot eivät ole ikuisia; niitä ja niiden tarjoamia todellisia osallistumisen mahdollisuuksia on kyettävä arvioimaan kriittisesti ihmisten tarpeiden näkökulmasta.

Nyt, kevään 2011 vaalien jälkeen, poliittista luottamusta ja ihmisten osallistumista koskevaa keskustelua on syytä arvioida uudelleen. Kaikesta huolimatta kansalaiset esittivät politiikkaa koskevan kritiikkinsä äänestämällä. Osallistumisen ja vaikuttamisen tavat olivat vanhoja: perinteisen puoluepolitiikan kriitikot omaksuivat tutut ehdokkaan ja äänestäjän roolit. Ihmisten heikko luottamus poliittisiin instituutioihin ja vaali-instituution voima vaikuttavat keskenään ristiriitaisilta havainnoilta.

Tässä tutkimuksessa omaksutun näkökulman mukaan ihmisten julkinen osallistuminen on yhteydessä sekä heille tarjottuihin muodollisiin mahdollisuuksiin että yhteiskunnassa vallitseviin, ihmisten omaksumiin tulkintatapoihin ja julkisiin rooleihin. Protestin kanavoituminen juuri vaalien kautta voidaan näin ollen selittää kahdella tavalla. Joko ihmiset kuitenkin yhä luottavat edustukselliseen demokratiaan<sup>4</sup> tai sitten he eivät näe muita vaikuttamisen tapoja itselleen mahdollisina. Tässä valossa ihmisten

<sup>3</sup> Ajattelutapa on kuvaavalla tavalla läsnä Almondin ja Verban (1965) poliittisten kulttuurien vertailussa. Poliittisella kulttuurilla Almond ja Verba viittaavat ihmisten poliittisiin mielipiteisiin, arvoihin, asenteisiin sekä politiikkaa koskevaan tietämykseen. Tutkimuksen lähtökohtana on ajatus, jonka mukaan poliittiset demokraattiset instituutiot edellyttävät toimiakseen niitä arvostavaa poliittista kulttuuria.

<sup>4</sup> Haavisto ja Kiljunen (2009, 36) ovat kuitenkin eksplisiittisesti mitanneet ihmisten eduskuntaan – ei kansanedustajiin – kohdistamaa luottamusta ja todenneet sen verrattain heikoksi.

käytännöllisten, heidän todellisina pitämiensä osallistumismahdollisuuksien kriittinen tutkimus näyttäytyy erittäin tarpeellisena. Jos ihmiset ovat pakotettuja esittämään protestinsa riittämättöminä pitämiensä instituutioiden kautta, on aiheellista kysyä, mitä osallistumisen ja vaikuttamisen tapoja ihmiset ylipäänsä pitävät itselleen mahdollisina – ja miten riittäviä nämä tavat ovat.

Tässä tutkimuksessa osallistuminen ymmärretään ihmisten vaikutuksena sekä yhteisiä asioita että hänen omaa elämäänsä koskevaan päätöksentekoon. Osallistumiseen ja vaikuttamiseen liittyvät kysymykset kuuluvat tästä näkökulmasta kaikille yhteiskunnan sektoreille ja kaikkeen ihmisten väliseen yhteistoimintaan. Omista osallistumismahdollisuuksista seuraavien pettymysten voidaan esittää johtavan syrjäytymisen, voimattomuuden ja katkeruuden kokemuksiin. Ihmisten kokemukset osallistumisesta ja vaikuttamisesta ovat yhteydessä heidän onnellisuuteensa<sup>5</sup>; osallistumisen kasautumista voidaan pitää yhteiskunnan yhdenvertaisuuden kannalta vaarallisena kehityksenä.

Ihmisten julkisen osallistumisen tutkimusta voidaan perustella sekä yhteiskunnallisilla että tutkimuksellisilla syillä. Ihmisten mahdollisuutta osallistua julkisten instituutioiden toimintaan on pidetty sekä heille kuuluvana oikeutena että yhteiskunnallisesti tärkeänä asiana. Esimerkiksi Suomen perustuslain (14§) mukaan julkisen vallan on edistettävä kansalaisten mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnassa ja vaikuttaa heitä koskevaan päätöksentekoon. Yhteisen päätöksenteon kehittämistä ihmisten tarpeita tyydyttävään suuntaan voidaan pitää laajasti jaettuna tavoitteena<sup>6</sup>. Tämänhetkistä tietämystä osallistumisen ja vaikuttamisen tilasta ja niitä koskevista yleisistä käsityksistä ei silti pidetä yleisesti riittävänä (Valtioneuvoston kanslia 2005, 56–57).

Yhteiskunnassa harjoitettava politiikka on yhteydessä siellä vallitsevaan tapaan tulkita käsillä olevia ilmiöitä. Tapa, jolla ihmisten julkiseen osallistumiseen liittyvät ongelmat ymmärretään, vaikuttaa siihen, millaisilla ratkaisuilla ja uudistuksilla niihin pyritään tarttumaan. Jos yhteiskunnan tavoitteena on kehittää ihmisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia, on tähänastista politiikkaa arvioitava sekä yksittäisiin uudistuksiin että niiden taustalla vaikuttaviin tulkintatapoihin keskittyen.

---

<sup>5</sup> Osallistumisen ja onnellisuuden yhteydestä lisää tämän tutkimusraportin luvussa 3.3.

<sup>6</sup> Perustuslain ohella viimeaikainen esimerkki ihmisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämiseksi Suomessa annetusta yhteiskunnallisesta merkityksestä on Matti Vanhasen I hallituksen (2003–2007) toteuttama kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma.

Tässä tutkimuksessa tarkastelen ihmisille rakennettavia julkisen osallistumisen mahdollisuuksia suomalaisissa kaupungeissa. Monet osallistumiseen liittyvät ongelmat korostuvat kaupungeissa: yhteiskunnan eriytyminen on kaupungeissa voimakkainta<sup>7</sup>. Myös väestön ikääntymisen ja monikulttuurisuuden kaltaisten trendien on nähty kasvattavan ihmisten osallistumisen, omaehtoisuuden ja yhteisöllisyyden tarvetta. Samalla kaupungeilla itsellään on valtaa ratkaista osallistumisen ongelmia alueellaan.

Varsinainen tutkimuskysymykseni on se, millaisia julkisen osallistumisen tapoja suomalaiset kaupungit ihmisille rakentavat. Pyrin vastaamaan kysymykseen suomalaisten kaupunkien puheessa tuotettuja tulkintatapoja tutkimalla. Tutkimusaineistoni, kaupunkien puhe, koostuu kahdeksan suomalaisen kaupungin strategioista<sup>8</sup>. Jaan tutkimuskysymykseni kahteen osaan. Ensiksi, missä yhteydessä ja miten kaupungit ihmisistä ja heidän julkisesta osallistumisestaan puhuvat? Toiseksi, millaisia ihmisten julkisia rooleja, julkisen osallistumisen tapoja, kaupunkien puheessa rakennetaan?

Mainittuihin tutkimuskysymyksiin vastaamalla pyrin tarkastelemaan, missä asemassa ihmisten julkinen osallistuminen suomalaisissa kaupungeissa on. Toivon tutkimukseni antavan välineitä pohdinnoille siitä, ovatko kaupunkien ja ihmisten osallistumista koskevat näkemykset eriytyneet toisistaan: miten hyvin ihmisten poliittiseen luottamuspulaan voidaan kaupunkien nykyisten käytäntöjen pohjalta vastata?

Tutkimusraportti etenee seuraavalla tavalla. Aluksi ihmisten julkista osallistumista tarkastellaan teoreettisesti: luvussa 2 käsittelemme ihmisten julkisen osallistumisen ongelmaa erityisesti päämies-agentti-teorian näkökulmasta; luvussa 3 pohdim ihmisten julkisen osallistumisen rakentumista kriittisen hallinnon tutkimuksen mukaisesti. Luvussa 4 tarkennan tutkimusasetelmaani: esittelen tutkimusaineistoni sekä kuvaan tutkimusmenetelmäni, kriittisen diskurssianalyysin, periaatteita. Tutkimukseni analyysiosassa, luvussa 5, tutkin yllä kuvattujen lähtökohtien mukaisesti ihmisten julkisen osallistumisen rakentumista suomalaisten kaupunkien strategioissa. Raportin lopuksi, luvussa 6, on tutkimustuloksia koskevien johtopäätösten aika.

---

<sup>7</sup> Kaupunkien merkityksestä osallistumisen kehittymisen kannalta lisää luvussa 4.1.

<sup>8</sup> Tutkimuksen aineisto on esitelty tarkemmin raportin luvussa 4.1 sekä liitteessä 1.

## **2 Teoreettiset lähtökohdat: ihmisten julkinen osallistuminen ongelmana**

Tässä luvussa ihmisten julkisen osallistumisen ongelmaa käsitellään kolmesta teoreettisesta näkökulmasta. Nämä näkökulmat toimivat tutkimuksen seuraavien vaiheiden johdantona sekä pohjustavat analyysia ja tutkimusongelmaan vastaamista. Ensiksi käsittelen nykyaikaisessa yhteiskunnassa elämiseen väistämättä kuuluvia vallan luovuttamisen ja osallistumisen ongelmia päämies-agentti-teorian avulla. Seuraavaksi pohdin osallistumisen ja oikeudenmukaisuuden suhdetta sekä niitä koskevien puheenvuorojen normatiivisuutta. Lopuksi tarkastelen ihmisten julkisen osallistumisen kehitystä historiallisesti.

### **2.1 Julkinen osallistuminen päämies-agentti-teorian näkökulmasta**

Yksilön näkökulmasta osallistuminen on vaikuttamista sekä hänen omaa elämäänsä että muuta yhteiskuntaa koskevaan päätöksentekoon. Kaikki yhteisöt ja organisaatiot, joissa ihmiset asioita yhdessä tekevät, joutuvat tekemään päätöksiä jollain tavalla. Erilaisissa yhteisöissä toimiessaan ihmisten on ainakin osin alistuttava niiden toimintatavoille. Esimerkiksi yritykset käyttävät voimakasta työntekijöiden käyttäytymistä sääntelevää ja ohjaavaa valtaa (Seeck 2008). Ne päätöksenteon tavat, joita ihmiset elämässään kohtaavat, vaikuttavat heidän toimintaansa ja itseymmärrykseensä myös alkuperäisen kontekstinsa ulkopuolella: ihmiset ”oppivat osallistumaan” (Biesta ym. 2009).

Yritykset ja muut järjestäytyneet organisaatiot ovat tavoitteellisia yhteisöjä, joiden toiminta on etukäteen suunniteltua. Niiden toiminnan edellytyksiä ovat vakiintuneet yhdessä tekemisen ja päätöksenteon tavat. Perheet, ystäväpiirit tai harrastusporukat määrittelevät toimintaansa harvoin yhtä tarkasti etukäteen. Silti vapaamuotoinenkin yhdessä toimiminen edellyttää aina päätöksentekoa. Vaikka tehtävät päätökset eivät koskisikaan kovin merkittäviä kysymyksiä, on niiden edellytyksenä yhteinen ymmärrys päätöksenteon säännöistä. Usein nämä säännöt ovat kirjoittamattomia ja perustuvat ryhmän kemiaan, yhteisymmärrykseen (Kopakkala 2008).

Osallistumista ja vaikuttamista on pidettävä kaikelle ihmisten väliselle toiminnalle ominaisena kysymyksenä. Ihmisten osallistumismahdollisuuksia on yllä kuvatusta näkökulmasta perusteltua tarkastella sekä julkisissa että yksityisissä konteksteissa.



Tämän tutkimuksen painopiste on kuitenkin niissä osallistumisen mahdollisuuksissa, joita julkiset instituutiot – tässä tapauksessa kaupungit – ihmisille rakentavat. Julkisten instituutioiden omaksumat käytännöt ovat osallistumisen kannalta tärkeitä kahdesta syystä. Ensiksi, niiden vaikutus ulottuu potentiaalisesti jonkin maan koko väestöön; toiseksi, ne ovat ihmisten itseymmärryksen kannalta keskeisessä asemassa.

Julkisten instituutioiden tarkastelu on hallinnut ihmisten osallistumismahdollisuuksia koskevaa keskustelua. Ihmiset itse toivovat voimakkaasti mahdollisuutta vaikuttaa julkiseen päätöksentekoon (Haavisto & Kiljunen 2011, 22). Ihmiset antavat julkisten instituutioiden käytännöille suuria merkityksiä: niiden toiminnasta saatavat kokemukset vaikuttavat vahvasti yksilön näkemyksiin omista vaikutusmahdollisuuksistaan myös muilla elämänalueilla. Julkiset instituutiot rakentavat osallistumista ja vaikuttamista koskevia normeja ja odotuksia. Mahdollisuus monipuoliseen julkiseen osallistumiseen näyttää jopa lisäävän ihmisten onnellisuutta (Frey & Stutzer 2000).

Hiemankin suuremmissa yhteisöissä ihmisten mahdollisuudet osallistua yhteisiä asioita koskevaan päätöksentekoon ovat rajatut. Nykyaikaisissa yhteiskunnissa ihmiset joutuvat väistämättä luovuttamaan osan omaa elämäänsä koskevasta vallastaan erilaisille päätöksiä tekeville ja toimeenpaneville instituutioille. Kaikkia heitä, jotka ovat tiettyyn poliittiseen kysymykseen osallisia, ei voida koskaan kuulla tyydyttävästi: fyysisen tilan ja ajan reunaehdot estävät julkisen päätöksenteon toteuttamisen kansalaiskokouksissa antiikin Kreikan demokratioiden tapaan.

Samalla voidaan olettaa, että yhteiskunnassa elävien ihmisten intressit ja ajankohtaisia kysymyksiä koskevat näkemykset ovat aina vähintään osin ristiriitaisia. Päätöksiä tekevien instituutioiden on tehtävä valintoja tai kompromisseja kilpailevien intressien välillä, ihmisten rajalliseen kuulemiseen tukeutuen. Edustuksellisen demokratian malleja ja muita poliittisia järjestelmiä voidaan pitää käytännön vastauksina ihmisten kuulemista, osallistumista ja julkista päätöksentekoa koskeviin kysymyksiin.

Yhteiskuntafilosofi John Deweyn (2006) mukaan julkisesti käsiteltäviä kysymyksiä luonnehtii lähinnä niille annettu yleinen yhteiskunnallinen merkitys. Yksityisyyden piiriin jätettäviin asioihin verrattuna julkisia kysymyksiä pidetään niin tärkeinä, että niiden yhteiskunnallinen käsittely ja sääntely nähdään välttämättöminä. Ilmiöiden

julkisuus on näin ollen yhteiskunnan asenneilmastoon, aikaan ja kontekstiin sidottua<sup>9</sup>. Ainuttakaan ilmiötä ei Deweyn lähtökohdista voi pitää välttämättömästi julkisena; julkisuus on ilmiöille annettu, osaltaan vallan rakenteisiin yhteydessä oleva ominaisuus.

Julkisuuden ja poliittisuuden käsitteiden eroa on tämän tutkimuksen näkökulmasta hyödyllistä tarkastella lyhyesti. Luhtakallion (2010) paikallisten poliittisten käytäntöjen vertailussa esittelemä politisaation käsite havainnollistaa julkisuuden ja politiikan välistä eroa hyvin. Luhtakallio kuvaa politisaatiolla jonkin kysymyksen avaamista politiikalle, sen kiistanalaisena esittämistä ja kysymykseen liittyvien intressikonfliktien nostamista esiin. Yksi politisaation edellytyksistä on kysymyksen tekeminen julkiseksi. Luhtakallion ajattelua soveltaen voidaan todeta ilmiön poliittisuuden edellyttävän sen julkisuutta. Ilmiön julkisuus ei silti vielä tarkoita sen poliittisuutta – sitä, että ilmiöön liittyy intressien välinen konflikti ja että sen sääntely on kiistanalaista.

Julkisiksi miellettyjen ilmiöiden sääntelystä huolehtivat yhteiskunnassa erilaiset instituutiot. Näiden julkisten instituutioiden legitimitetti perustuu niiden Deweyn luonnehdinnan mukaisesti niiden toimenkuvalle: ne toteuttavat lähtökohtaisesti ihmisten niille antamia, tärkeiksi kokemia tehtäviä. Ihmisiä voidaan tällä tavalla pitää julkisten instituutioiden toimeksiantajina. Asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ihmiset ovat luovuttaneet instituutioille mahdollisuuden käyttää myös heitä itseään sitovaa päätös- ja toimeenpanovaltaa. Tästä näkökulmasta ihmisten ja julkisten instituutioiden suhdetta voidaan tarkastella päämies-agentti-teorian avulla (mm. Stiglitz 1987).

Taloustieteessä kehitetty päämies-agentti-teoria käsittelee yllä kuvattujen toimeksi-  
antojen hyötyjä ja riskejä. Päämiehen ja agentin välisen suhteen lähtökohta on toimeksiannon antajan – päämiehen – riippuvuus toimeksiannon toteuttajan – agentin – työpanoksesta tai asiantuntemuksesta jotakin ongelmaa ratkaistaessa. Sekä päämiehillä että agenteilla oletetaan olevan omia intressejä; samaan aikaan agenttien toimilla on vaikutuksia päämiesten intressien toteutumiseen (Barzelay 2001, 114–115). Teorian ytimessä on epätäydellisen informaation ongelma. Toimeksiannon antanut päämies ei koskaan voi olla täysin varma siitä, että agentti toimii sovitulla tavalla, eikä omia intressejään ajaen. Kun täydellistä informaatiota agentin toimista ei ole saatavilla, on

---

<sup>9</sup> Kuvaavan esimerkin ilmiöiden julkisuuden asteen vaihtelusta tarjoaa seksuaalisuuden historia: näkemykset siitä, missä määrin ja miten seksuaalisuuden toteuttamista tulisi yhteiskunnallisesti valvoa, ovat vaihdelleet huomattavasti ajan ja paikan mukaan (Foucault 1998).

päämiehen joko luotettava agenttiinsa tai pyrittävä kontrolloimaan ongelmaa erilaisten valvonnan ja palkitsemisen mekanismien avulla. (Stiglitz emt.)

Näistä lähtökohdista julkisia instituutioita voidaan tarkastella toimeksiantoja toteuttavina agenteina ja ihmisiä niiden päämiehinä. Ihmiset ovat riippuvaisia julkisten instituutioiden resursseista, ammattitaidosta ja kyvyistä ratkaista julkisina pidettyjä ongelmia. Samaan aikaan myös julkisilla instituutioilla voidaan olettaa olevan omia, omaksuttuihin tavoitteisiin ja resurssien tavoitteluun liittyviä intressejä (vrt. Harisalo 2008, 18–19). Ihmisten on käytännössä mahdotonta valvoa julkisten instituutioiden toimintaa kattavasti: nykyaikaisissa poliittis-hallinnollisissa järjestelmissä, joille on tyypillistä toimivallan delegointi alaspäin, epätäydellisen informaation ja valvonnan ongelma korostuu entisestään (Barzelay emt., 115). Päämies-agentti-teorian näkökulmasta ihmisten julkisessa osallistumisessa on kyse siitä, miten ihmiset voivat varmistaa julkisten instituutioiden toimivan heidän hyvinvointinsa edistämiseksi.

Tutkimustulokset ihmisten julkisiin instituutioihin kohdistamasta tyytymättömyydestä ovat päämies-agentti -teorian näkökulmasta mielenkiintoisia. Kuten yllä todettiin, kohdistuu luottamuspula Suomessa juuri edustuksellisen demokratian instituutioihin: eduskuntaan, hallitukseen ja virkamiehiin (Haavisto & Kiljunen 2009, 35–40). Enemmistö suomalaisista pitää kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia riittämättöminä (emt., 48); ihmiset kokevat poliittisten instituutioiden toimivan oman logiikkansa mukaan, ihmisten toiveita kuuntelematta (vrt. Bäcklund & Kurikka 2008, 17).

Samaan aikaan suurin osa suomalaisista pitää kuitenkin kunnallisten hyvinvointipalvelujen tasoa hyvänä (Siltaniemi ym. 2009) ja useiden julkiseen sektoriin sisältyvien ammattiryhmien kuten terveydenhuollon ammattilaisten ja palomiesten arvostus on huippuluokkaa (Suomen Kuvalehti 2010). Kritiikin kohteena ovat näin ollen julkisten instituutioiden toimintatavat, ei niiden tekemät päätökset tai koko poliittis-hallinnollisen järjestelmän tuotokset. Kyse on ihmisten tyytymättömyydestä osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksiinsa: ihmiset kokevat julkisten agenttiensa olevan päämiesten valvonnan ulkopuolella.

Dahl (1994) on päämies-agentti-teorian tapaan esittänyt osallistumisen ja tehokkuuden välisen ristiriidan sisältyvän kaikkiin demokraattisiin järjestelmiin. Hänen mukaansa ihmisten osallisuus julkiseen päätöksentekoon on kaikkiin demokraattisiin järjestelmien

lähtökohta. Dahl kuvaa kuitenkin, kuinka joidenkin julkisten kysymysten tehokas ratkaisu, esimerkiksi erilaisiin ennakoimattomiin katastrofeihin reagointi, edellyttää usein nopeita päätöksiä ja näiden päätösten ripeää toimeenpanoa. Tehokkuutta tarvittaessa aikaa perusteelliselle julkiselle keskustelulle ja ihmisten kuulemiselle ei ole: tällöin ihmisten kyky ohjata ja valvoa julkisten instituutioiden toimintaa heikkenee.

Kriisitilanteiden ulkopuolellakin tehokkuus on noussut yhdeksi nykyaikaisen hallinnon tärkeimmistä tavoitteista (Korpela & Mäkitalo 2008, 161–162). Dahlin kuvaaman osallistumisen ja tehokkuuden välisen ”trade off” -tilanteen voidaan perustellusti sanoa leimaavan jokapäiväistä nykyaikaista politiikkaa ja hallintoa: yleisen hyvinvoinnin tavoittelun koetaan edellyttävän tehokasta julkista päätöksentekoa ja toimeenpanoa. Arvo- ja asennemittauksissa havaittava tyytymättömyys on tehokkuuden käänköpuoli: tehokas hallinto kaventaa ihmisten valvonnan ja osallistumisen mahdollisuuksia.

## 2.2 Julkinen osallistuminen ja oikeudenmukaisuus

Poliittisen filosofian parissa julkisesta päätöksenteosta, osallistumisesta ja valvonnasta on keskusteltu demokratiateorioiden otsikon alla (Held 2006). Erilaisia demokratian ja päätöksenteon malleja puolustavat teorit ovat jonkinlaista ihmisten ja yhteiskunnan suhdetta, tiettyä osallistumisen ja tehokkuuden välistä tasapainoa ajavia puheenvuoroja. Anttiroikon (2003) klassisten ja elitististen demokratiateorioiden vertailu selventää tätä ajatusta. Klassiset demokratiateorit painottavat Anttiroikon mukaan ihmisten laajaa ja välitöntä osallistumista julkiseen päätöksentekoon. Elitistisestä näkökulmasta tärkeintä on sen sijaan julkisten prosessien sujuvuus ja asetettujen tavoitteiden saavuttaminen, sillä useimpien ihmisten ei uskota pitävän julkista osallistumista tärkeänä. Osallistumista tarkastelevia demokratiateorioita voidaan pitää kannanottoina Dahlin esittämään osallistumisen ja tehokkuuden väliseen konfliktiin<sup>10</sup>.

Demokratiateoreettisen keskustelun vilkkaus osoittaa, että yksimielisyyttä ihmisten julkisen osallistumisen laajuudesta ja tavoista ei poliittisen filosofian historiassa ole

---

<sup>10</sup> Deliberatiivinen demokratiateoria on esimerkki viimeaikaisista teoriasuuntauksista. Sen parissa on tavoiteltu ihmisten laajaa osallisuutta, mm. poliittista päätöksentekoa edeltävän, inklusiivisen ja tasapuolisen julkisen keskustelun kautta (mm. Dryzek 2000). Dahlin esittämän ristiriidan näkökulmasta deliberatiivinen demokratiateoria voidaan helposti sijoittaa ”osallistumisen puolelle”.

kyetty saavuttamaan. Kymlickan (emt., 287–293) mukaan julkinen osallistuminen on kuitenkin yhä useammin nähty sekä henkilökohtaisena hyveenä että yhteiskunnallisesti tavoiteltavana ilmiönä. Kymlicka kuvaa, kuinka yhteiskunnan jäsenyys ja kansalaisuus ymmärrettiin pitkään passiivisina ominaisuuksina: kansalaisuus oli yhteiskunnan takaamien oikeuksien ja hyvinvointipalvelujen nauttimista.

Viime vuosikymmeninä tutkijat ja poliitikot ovat kuitenkin korostaneet aktiivisemmän kansalaisuuden merkitystä koko demokraattisen järjestelmän kannalta. Kansalaisuuteen on nähty kuuluvan erilaisten velvollisuuksien tai ”kansalaishyveiden” täyttäminen; näihin kansalaishyveisiin on sisällytetty useita erilaisia poliittisen osallistumisen tapoja. Aktiivisten, julkiseen keskusteluun ja päätöksenteon prosesseihin osallistuvien, kriittisten kansalaisten uskotaan takaavan demokratioiden toimivuuden: ilman heitä demokraattisten järjestelmien oikeudenmukaisuuden on nähty vaarantuvan (emt., 293).

Näkemykset siitä, millainen ihmisten poliittinen osallistuminen olisi toivottavaa, vaihtelevat esittäjänsä mukaan. Kymlickan analyysi osoittaa kuitenkin, kuinka ihmisiin kohdistetut odotukset ovat yleisellä tasolla kasvaneet. Passiivisen hyväksynnän ja hyvinvoinnin nauttimisen sijaan ihmisiltä toivotaan useammin aktiivista henkilökohtaista osallistumista. Vaihtelevistakin osallistumispuheenvuoroista on erotettavissa yhteisiä piirteitä. Kymlickankin tarkastelu osoittaa, kuinka ihmisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista on keskusteltu erityisesti oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Oikeudenmukaisuus on keskustelussa luonnollisesti ymmärretty eri tavoin; silti se on keskeinen osallistumiskeskustelua yhdistävä käsite ja perustelu.

Held (emt., 15) kuvaa, kuinka jo antiikin kreikkalaiset arvioivat omaa poliittista järjestelmäänsä oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Antiikin Kreikan demokratioissa julkinen osallistuminen oli yksinomaan vapaiden miesten oikeus ja velvollisuus. Vaikka antiikin päätöksentekojärjestelmät eivät nykyisillä mittapuilla ole oikeudenmukaisia, tarkastelivat aikalaiset järjestelmiään juuri oikeudenmukaisuuden näkökulmasta – käsitteen ei vain nähty koskevan naisten, orjien ja siirtolaisten kaltaisia ei-vapaita väestöryhmiä (emt.). Oikeudenmukaisuuteen on vedottu myös myöhemmin yhteisen päätöksenteon järjestelmiä tarkasteltaessa ja uudistettaessa. Esimerkiksi yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden säätämistä edeltävässä keskustelussa korostettiin naisten

oikeutta vaikuttaa yhteiskuntaa koskeviin asioihin<sup>11</sup>. Yleinen ja yhtäläinen äänioikeus nähtiin lopulta yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edellytyksenä.

Oikeudenmukaisuuden turvaamisen tavoite perustuu Vincentin (2007) mukaan käsitykselle ihmisistä ja ryhmistä ainakin osin rationaalisina, omien intressiensä motivoimina toimijoina. Kun yhteiskunnassa vallitsee kilpailu niukoista resursseista, on ihmisten välisiä poliittisia, sosiaalisia ja taloudellisia suhteita säänneltävä julkisesti, jotta hyvinvointi jakautuisi edes jossain määrin tasaisesti. Oikeudenmukaisuus edellyttää tästä näkökulmasta jonkinlaisten päämies-agentti-järjestelmien luomista. Vastaavasti julkinen sääntely muuttaa aina yksilön ja yhteiskunnan suhdetta sekä yksilön julkisen osallistumisen aluetta ja mahdollisuuksia.

Vincent on luokitellut oikeudenmukaisuuskäsityksiä niiden normatiivisten lähtökohtien perusteella. Hän jakaa keskustelun kahteen päälinjaan: prosessuaaliseen ja distributiiviseen tapaan ymmärtää oikeudenmukaisuus. Prosessuaalinen käsitys nojaa Vincentin mukaan rajattuun määrään sääntöjä ja lakeja, joita tulee johdonmukaisesti noudattaa: oikeudenmukaisuutta on ihmisten mahdollisimman suuren vapauden ja kilvoittelun tukeminen. Julkisten instituutioiden rooli on hyvin rajattu ja reaktiivinen: niiden tulee toimia kun vapaus on uhattuna. (emt., 112–115). Ihmisten poliittista osallistumista tarvitaan lähinnä vapautta rajoittavien käytäntöjen nimeämisessä ja sääntöjen määrittelyssä, minkä tulee jatkuvuuden ja vapauden nimissä tapahtua harvoin.

Distributiivisen käsityksen mukaan oikeudenmukaisuuden toteutuminen yhteiskunnassa sen sijaan edellyttää jonkinlaista tulojen ja resurssien kontrolloitua jakamista (emt., 115). Distributiivinen oikeudenmukaisuuskäsitys edellyttää sekä ihmisiltä että julkisilta instituutioilta kattavampaa julkista roolia. Tulojen ja resurssien jaon tehtäväkseen omaksuneiden instituutioiden toiminta laajenee: niiden tavoitteena näyttäytyy pelkän yhteiskuntarauhan ja vapauden turvaamisen sijaan yleisen hyvinvoinnin kasvattaminen. Tämän toiminnan tulee käytännössä perustua ihmisten tarpeita ja elinoloja koskevalle tiedolle, jota poliittisissa järjestelmissä kerätään useiden erilaisten mekanismien avulla, vaaleista kansalaisjärjestöjen ja eturyhmien kanssa neuvotteluun. Prosessuaalista oikeudenmukaisuuskäsitystä noudattaviin malleihin verrattuna tarve ihmisten julkiselle osallistumiselle ja heidän kuulemiselleen on tällöin laajempi ja toistuvampi.

---

<sup>11</sup> Suomalaista äänioikeusudistusta edeltävää keskustelua ja siinä käytettyjä argumentteja on eritelty Kurki (1986, 4-8).

Kuten yllä on kuvattu, ovat erilaiset demokratia- ja oikeudenmukaisuusteoriat näkemyksiä siitä, mitä ihmisten välisiä suhteita tulee säädellä julkisesti. Niissä esitetään normatiivisia näkemyksiä ihmisten ja yhteiskunnan välisestä suhteesta. Puheenvuorot, joissa peräänkuulutetaan ihmisten tietynlaista julkista osallistumista, kuvaavat aina esittäjänsä käsitystä toivottavasta yhteiskunnasta (Parker 1996). Pyrkimykset kehittää ihmisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia eivät koskaan ole arvovapaita tai poliittisesti neutraaleja<sup>12</sup>. Poliittisena kysymyksenä ihmisten julkinen osallistuminen on myös aina yhteydessä muihin yhteiskunnallisiin keskusteluihin ja uudistuspyrkimyksiin.

### **2.3 Hallinto, hallinta ja ihmisten julkinen osallistuminen**

Päätösvalan luovuttamisen ongelman ja ihmisten julkisen osallistumisen kehitystä voi tarkastella historiallisesti. Pierre & Peters (2000, 3–7) erottavat 1900-luvun poliittis-hallinnollisten järjestelmien kehityksessä neljä vaihetta. Ne edustavat erilaisia tapoja ymmärtää julkishallinnon asema yhteiskunnan kehityksessä. 1900-luvun alkupuoli oli Pierren ja Petersin mukaan läntisten demokraattisten järjestelmien vakiintumisen aikaa. Useat julkiset instituutiot omaksuivat tuolloin ensimmäisiä tehtäviään. Toisen maailmansodan jälkeen läntisten yhteiskuntien poliittis-hallinnolliset järjestelmät laajenivat: ne omaksuivat vahvemman aseman tulojen ja resurssien tasaamisessa, markkinoiden kontrolloimisessa sekä hyvinvointipalvelujen tuottamisessa.

Tämä politiikan ja hallinnon laajenemisen aika edustaa Pierren ja Petersin mukaan modernien läntisten demokraattisten järjestelmien toista historiallista vaihetta, jolloin julkinen hallinto nähtiin ”soveliaana, legitiiminä ja kyseenalaistamattomana välineenä”. Yhteiskunnallista muutosta, taloudellista kehitystä ja oikeudenmukaisuutta tavoiteltiin juuri julkishallinnon johdolla. (emt., 3.) Julkisen sektorin laajentuessa virkamiesten rooli tavoitteita ja toimintatapoja määrittelevinä ammattilaisina korostui: laajoille ihmisjoukoille suunnattuja hyvinvointipalveluja kehitettäessä ihmisten osallistumiselle ja kuulemiselle on vain rajatusti tilaa (Mokka & Neuvonen 2006, 7).

---

<sup>12</sup> Esimerkiksi Westheimer & Kahne (2004) osoittavat amerikkalaisten demokratiakasvatusohjelmien arviossaan, kuinka erilaiset demokratiakäsitykset näkyvät arkipäivän nuoriso- ja kasvatustyössä. Helposti yhden otsikon – ”demokratiakasvatus” – alle ryhmitellyt ohjelmat sisältävät hyvin erilaisia näkemyksiä yksilön ja yhteiskunnan suhteesta ja niistä poliittisen osallistumisen tavoista, joihin nuoria pyritään ohjaamaan.

Kolmantena läntisten järjestelmien kehitysvaiheena Pierre ja Peters (emt.) pitävät niin kutsutun New Public Management -politiikan (NPM) aikakautta 1980-luvulta eteenpäin. Erityisesti anglosaksisissa maissa laaja julkishallinto joutui kritiikin kohteeksi: julkista sektoria pidettiin liian jäykkänä, byrokraattisena ja tehottomana vastaamaan vallitseviin haasteisiin. NPM-ajattelu korosti markkinoiden roolia yhteiskunnallisen muutoksen ajurina julkishallinnon kustannuksella (emt., 3). Tavoitteeseen pyrittiin muun muassa markkinamekanismeja soveltamalla, yksityistämällä, julkista säätelyä purkamalla ja julkista sektoria supistamalla.

Neljäs ja viimeinen Pierren & Petersin (emt.) erottama vaihe on 1990-luvulla alkunsa saanut hallinta-ajattelu. Hallinnan näkökulmasta valtioiden ja julkisten organisaatioiden kyky ohjata yhteiskunnallista kehitystä näyttäytyy rajallisena. Nykyiset yhteiskunnat kohtaavat kompleksisia muutosilmiöitä, joiden vaikutukset konkretisoituvat nopeasti. Julkisten toimijoiden mahdollisuudet ratkaista tällaisia ongelmia keskitetysti ovat heikot (mm. Chapman 2002). Muuttoliikkeiden, ympäristökatastrofien ja kansainvälistymisen lieveilmiöiden kaltaisiin ongelmiin tarttuminen edellyttää vaihtuvien hallinnan verkostojen hyödyntämistä, suoraviiwaisten julkishallinnon prosessien sijaan. Näistä lähtökohdista julkishallinnon ulkopuolisten toimijoiden laajempi rooli yhteiskunnallisessa ongelmanratkaisussa on välttämättömyys.

Pierren ja Petersin (emt.) mukaan hallintaa on käytetty sateenvarjomaisena käsitteenä, johon on sisällytetty vaikutteita mm. julkisen johtamisen, politiikan verkostojen, julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kumppanuuksien, yritysten hallinnoinnin ja hyvän hallinnon tutkimuksen alueilta. Hallinnan käsitteen alle voidaan näin sijoittaa useita erilaisia malleja, joissa perinteisiä julkisen hallinnon tehtäviä toteuttaa yhä moninaisempi joukko toimijoita kaikilta yhteiskunnan sektoreilta – kuitenkin niin, että julkisella toimijalla säilyy pyrkimys kokonaisohjaukseen. Julkisten instituutioiden roolina on laatia ja valvoa hallinnan käytäntöjä koskevia pelisääntöjä (Kjaer 2004, 11). Hallinta-ajattelu edellyttää julkisilta toimijoilta kykyä tunnistaa ja hallita eri puolilla yhteiskuntaa käynnistyviä kehitysprosesseja (Pierre & Peters emt.). Siirtymää hallinnosta hallintaan voidaan jo pitää merkittävänä julkishallinnon trendinä: lähes kaikissa länsimaissa on omaksuttu sellaisia päätöksenteon ja palveluntuotannon käytäntöjä, jotka voidaan sijoittaa hallinnan käsitteen alle (John 2004).



Geißel (2005) on koonnut arvioita hallinnan vaikutuksista ihmisten osallistumisen mahdollisuuksiin. Hallinnan positiivisina vaikutuksina on hänen mukaansa nähty muun muassa ihmisten poliittisten valmiuksien kehittyminen, onnellisuuden kasvu osallistumisen myötä, heikossa asemassa olevien ryhmien laajempi kuuleminen, tehtyjen päätösten oikeudenmukaisuuden paraneminen sekä parempi mahdollisuus innovatiivisten, tehokkaiden ja toimivien ratkaisujen löytämiseen. Hallinta-ajattelun on toivottu parantavan sekä parantavan julkista päätöksenteon laatua että avaavan päätöksenteon prosesseja entistä useammille toimijoille.

Hallinnan menetelmien todellisista vaikutuksista politiikan ja hallinnon laatuun tai ihmisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksiin ei kuitenkaan vallitse yksimielisyyttä. Pahimmillaan hallintotavan muutosten on nähty johtavan johtajuutta ja toimijuutta koskevaan epäselvyyteen sekä julkisissa organisaatioissa itsessään että kansalaisten joukossa (Sotarauta 1996). Kriittisissä arvioissa korostuukin huoli populismista ja ihmisten manipuloinnista, kansalaisyhteiskunnan instrumentalisoinnista, ihmisten heikkenevistä mahdollisuuksista ymmärtää monimutkaisia päätöksenteon prosesseja, eliittien aseman korostumisesta sekä yleisemmin päätöksenteon legitimitetin ja läpinäkyvyyden heikkenemisestä. (Geißel 2005)

Myös Stoker (1998) kehottaa varauksellisuuteen hallintaa koskevan puheen suhteen. Hän huomauttaa, kuinka hallinnan käsitettä on toisinaan käytetty yhtenevästi New Public Management -ajattelun ja julkisen sektorin supistamispyrkimysten yhteydessä. Tällöin hallintapuheeseen on hänen mukaansa verhottu pyrkimyksiä siirtää julkisen sektorin tehtäviä kansalaisyhteiskunnan hoidettavaksi. Ihmisten osallistumisen näkökulmasta julkisen sektorin supistaminen voisi yhtä lailla heikentää heidän mahdollisuuksiaan osallistua yhteisiä asioita koskevaan päätöksentekoon.

Yllä lyhyesti esiteltyjä, Pierren ja Petersin (emt.) kuvaamia poliittis-hallinnollisten järjestelmien kehitysvaiheita voidaan tarkastella päämies-agentti-teorian näkökulmasta. Järjestelmien toinen kehitysvaihe, toisen maailmansodan jälkeinen julkisten sektorien laajeneminen, kasvatti julkisten agenttien määrää ja toimenkuvia. Julkiset instituutiot miellettiin selkeästi ihmisten hyvinvoinnin tuottamisesta huolehtiviksi toimijoiksi. New Public Management -ajattelua voidaan sen sijaan pitää kritiikkinä julkisiin agentteihin kohdistettua vahvaa luottamusta kohtaan: NPM-uudistusten toteuttajat ja teoreetikot suhtautuivat skeptisesti julkisiin instituutioihin kykyyn toimia yhteiskunnallisen

kehityksen vetureina. Ihmisten ja julkisten instituutioiden välisten päämies-agenttisuhteiden sijaan NPM-ajattelu nosti markkinat hyvinvoinnin lisääntymisen takaajiksi.

Hallinta-ajattelu Pierren ja Petersin esittelemänä viimeisenä vaiheena edustaa NPM-uudistusten kanssa samansuuntaista kritiikkiä: myös hallinnan näkökulmasta julkisten agenttien mahdollisuuksia ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia pidetään rajallisina. Julkisia instituutioita pidetään muista yhteiskunnallisista toimijoista riippuvaisina: niiltä edellytetään kykyä koordinoida ja ohjata eri puolilla yhteiskuntaa sijaitsevien resurssien käyttöä. Tällöin julkiset instituutiot eivät enää esiinny puhtaina agentteina. Hallinta-ajattelun mukaan julkisia instituutioita ei tulisi kehittää niille annettuja tehtäviä itsenäisesti toteuttavina toimijoina, vaan eri sektorien ja toimijoiden välisen yhteistyön mahdollistajina. Päämies-agentti-teorian lähtökohtiin verrattuna ihmiset ja heidän yhteisönsä nähdään hallinta-ajattelussa entistä tärkeämpinä julkisina toimijoina.

Ihmisten osallistumismahdollisuuksia on pyritty kehittämään julkishallinnossa kuitenkin jo ennen hallinta-ajattelua. Bäcklund (2008, 7–8) kuvaa, kuinka ihmisten rajallisia vaikutusmahdollisuuksia koskevaa kritiikkiä esitettiin Suomessa jo hyvinvointivaltion rakennusvaiheessa. Poliitiikan ja hallinnon muutoksesta huolimatta ihmisten julkista osallistumista koskevat kysymykset ovat Bäcklundin mukaan pysyneet pitkälti samoina. Osallistumisen kehittämistä koskevassa keskustelussa korostuvat hänen mukaansa menetelmälliset kysymykset eli tavoiteltavat ihmisten kuulemisen tavat. Pohdinnat siitä, mihin kysymyksiin ihmisten tulisi päästä vaikuttamaan ja millaisin perustein heiltä kerättyä tietoa voidaan käyttää, ovat Bäcklundin mukaan olleet sivussa. (emt.)

Rättilän (2004) mukaan osallistumisen kehittäminen on johtanut mielenkiintoiseen paradoksiin. Julkishallinnossa on hänen mukaansa pyritty vastaamaan ihmisten osallistumismahdollisuuksia koskeviin vaatimuksiin suunnittelua ja päätöksentekoa avaamalla. Silti kiinnostus tarjottuja osallistumistapoja kohtaan on ollut vähäistä, mikä on yllättänyt sekä tutkijat että viranomaiset. Ihmisten kiinnostuksen puutetta selitetään Rättilän mukaan yhä useammin poliittisen kulttuurin ja osallistumisen normien avulla.

Ihmisten osallistumismahdollisuuksia tarkasteltaessa ei voida näin rajoittaa vain lainsäädännön ja käytännön hallintomenetelmien tasolle. Ihmisen toimintaa ei määräydy vain sen mukaan, mikä on hänelle lainsäädännössä sallittua ja teoriassa mahdollista. Osallistumisessa on yhtä lailla kyse omaksutuista tulkintatavoista ja koetuista

mahdollisuuksien rajoista, ihmisille mahdollisista julkisen toiminnan rooleista. Rättilän kuvaama osallistumisen kehittämisen paradoksi korostaa ihmisten poliittisen osallistumiseen vaikuttavien roolien ja tulkintatapojen perusteellisen tutkimuksen tarvetta. Tutkimuksen seuraavassa luvussa kytken ihmisten julkisen osallistumisen tarkastelun näistä syistä kriittisen hallinnon tutkimuksen lähtökohtiin, vaikutteita sosiologisesta roolien tutkimuksesta omaksuen.

### **3 Teoreettiset lähtökohdat: ihmisten julkisen osallistumisen rakentuminen**

Seuraavassa tarkastelen ihmisten julkista osallistumista kriittisen hallinnon tutkimuksen näkökulmasta. Perusteet ihmisten julkiselle toiminnalle määritellään lainsäädännössä. Kriittisen hallinnon tutkimuksen lähtökohdista ihmisten omaksumat osallistumisen tavat näyttävät kuitenkin yhteiskunnassa vallitsevien tulkintatapojen seurauksena. Nämä tulkintatavat omaksuttuaan ihmiset kokevat tietyn tyyppisen julkisen osallistumisen heille itselleen mahdollisena ja sallittuna. Tässä luvussa ihmisten osallistumistapoja tarkastellaan heille rakennettavina julkisten rooleina. Ensin esittelen roolin käsitteen; tämän jälkeen tarkastelen ihmisten julkisten roolien syntyyn ja niiden kommunikointiin liittyviä kysymyksiä. Lopuksi esittelen tutkimusasetelmani kannalta keskeistä, ihmisten julkisen osallistumisen tapoja – rooleja – koskevaa tutkimusta.

#### **3.1 Ajatus ihmisten julkisista rooleista**

Ihmisten tavat elää ja toimia yhteiskunnassa perustuvat suurelta osin perinteeseen, tottumukseen ja sosialisatioon. Poliittisen sosialisatian käsitteellä voidaan viitata prosessiin, jossa yksilöt omaksuvat heitä ympäröivää poliittista järjestelmää ja omaa poliittista rooliaan koskevia arvoja, asenteita ja uskomuksia (Greenberg 2009, 3). Sosialisatio on kuitenkin syytä ymmärtää laajasti, kaikkeen yhteiskunnalliseen elämään liittyvänä ilmiönä, ei ainoastaan vallitsevaan poliittiseen järjestelmään ja ajankohtaisiin poliittisiin kysymyksiin sidottuna prosessina. Pyrittäessä ymmärtämään ihmisten julkista toimintaa huomio tulee kiinnittää yksilöiden, ryhmien ja instituutioiden välisten suhteiden muotoutumiseen kaikilla yhteiskunnan sektoreilla. Sosialisatio kaikkeen sosiaaliseen kanssakäymiseen liittyvänä prosessina on läsnä myös niillä elämänalueilla, joita ei välttämättä juuri nyt mielletä julkisiksi tai politiikkaan kuuluviksi<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Vaikka sosialisatiota on usein tutkittu lasten ja nuorten joukossa, koulutusinstituutioiden roolia painottaen, tulee sosialisatiota pitää läpi ihmiselämän jatkuvana prosessina. Sosialisatian tutkimuksen ja ”demokratiakasvatuksen” keskittyminen nuoriin on esitetty johtuvan siitä, että nuoret on koulujen kautta helppo tavoittaa ikäluokkina ja koko väestöön keskittyvät osallistumiskampanjat ovat vaikeampia suunnitella ja toteuttaa vaikuttavasti (Biesta ym. emt.).

Sosialisaation merkitys ihmisten itseymmärryksen ja poliittisen identiteetin kehityksen kannalta on tunnustettu laajalti<sup>14</sup>. Sosialisaatio ei kuitenkaan ole pelkkää sääntöjen ja normien passiivista omaksumista: siihen kuuluu olennaisesti yhteiskuntaa koskevien tulkintojen tekeminen. Richard Sennett (1978) kuvaa, kuinka ihmiset arvioivat jatkuvasti sitä ympäristöä, jossa he toimivat. He tulkitsevat ympäristöönsä koskevaa informaatiota aiempien kokemustensa perusteella. Sennettin mukaan ihmiset pyrkivät, ympäristöönsä tulkiten, toimimaan erilaisissa tilanteissa ”oikein”, toisin sanoen heiltä odotetuilla ja ympäristön edellyttämällä tavoilla. Ihmisten julkinen toiminta ei näin ole puhtaasti reaktiivista: se edellyttää kohdattavien ilmiöiden jatkuvaa tulkittamista, joka perustuu pitkälti yhteiskunnassa jo vallitseviin tulkintatapoihin (Biesta ym. emt.).

Sosialisaation näkökulmasta ihmisten julkinen toiminta riippuu sekä heidän ympäristöönsä koskevista havainnoistaan että yhteiskunnassa vallitsevista käytännöistä ja tavoista tulkita erilaisia ilmiöitä. Sosiologi Erving Goffmanin (1971) tapaan tätä yhteispeiliä, ihmisten välisen yhteiskunnallisen toiminnan määräytymistä, voidaan tarkastella teatterin metaforan avulla. Goffmanin mukaan yhteiskunnallista elämää leimaa tarkkailtavana oleminen, joka on yksilön kannalta verrattavissa näyttämöllä seisomiseen. Ihmiset eivät koskaan elä ja toimi tyhjiössä: sen sijaan he kohtaavat toisensa aina jossakin tietyssä kontekstissa, jossa he tarkkailevat toisiaan. Tätä kontekstia koskevien tulkintojensa perusteella ihmiset mukauttavat oman toimintansa sellaiseksi, jota he kokevat heiltä odotettavan<sup>15</sup>.

Teatterissa käsikirjoitus määrittää etukäteen, mitä ja milloin näyttämöllä tapahtuu. Samalla tavalla Goffmanin mukaan käsikirjoitukset määrittävät ihmisten toimintaa vakiintuneissa yhteiskunnallisissa konteksteissa. Työpaikan konteksti ohjaa vahvasti työtovereiden keskinäisen kanssakäymisen muotoja: esimerkiksi sitä, mistä ja millä tavalla työtoverit saattavat keskenään keskustella. Elääkseen yhteiskunnassa ”normaalisti”, ilman jatkuvia konflikteja, yksilön on kyettävä tunnistamaan erilaisia konteksteja ja toimittava niihin yhdistettyjen käsikirjoitusten odottamalla tavalla.

---

<sup>14</sup> Kattavan esittelyn poliittisen sosialisaation tutkimuksen historiasta tarjoavat Niemi & Hepburn (1995).

<sup>15</sup> Biesta ym. (emt.) kuvaavat sosialisaation merkitystä nuorten osallistumistapoja tarkastelevassa tutkimuksessaan. Biestan ym. mukaan osallistumaan oppiminen – osallistumisen määritelmästä riippumatta – on kontekstisidonnaista: se ympäristö, jossa nuoret kasvavat, vaikuttaa olennaisesti siihen, millaisia julkisen osallistumisen tapoja he pitävät normaaleina. Omassa ympäristössä vallitsevat käytännöt, kuten se, millaisissa tilanteissa nuorten itsensä mielipidettä kysytään, vaikuttaa olennaisesti siihen, millaista julkista toimintaa nuoret näkevät itseltään odotettavan.

Erityisesti julkisten instituutioiden käsikirjoituksia on syytä pitää erityisen vahvoina: vakiintuneet tavoitteet ja laajasti jaetut, ihmisten ja viranomaisten toimintaa koskevat odotukset tekevät julkisten instituutioiden toiminnasta tehokasta ja ennakoitavaa<sup>16</sup>.

Julkisten instituutioiden ja ihmisten väliset suhteet on määritelty pitkälti etukäteen. Esimerkiksi julkisen terveydenhuollon parissa ihmiset asemoituvat asiantuntija-apua hakeviksi asiakkaiksi, eivät tasaveroisiksi keskustelukumppaneiksi. Ihmisten kannalta käsikirjoituksissa onkin kyse rooleista: tietylle kontekstille ominainen käsikirjoitus antaa roolijaon, johon ihmisten vastaavissa tilanteissa toimiessaan tulee mukautua. Richard Sennett (emt.) määrittelee roolin johonkin tiettyyn tilanteeseen sopivaksi käyttäytymiseksi. Roolit kuvaavat sitä, mikä on tietyssä kontekstissa normaalia ja odotettua. Ne tulee nähdä viitekehyksinä, jotka sisältävät vakiintuneita mahdollisuuksia ja tapoja kohdata toisia ihmisiä tietyssä kontekstissa. Goffmanin tapaan Sennett kuvaa, kuinka roolin omaksuminen edellyttää yksilöltä sen ympäristön analysointia, jossa hän kulloinkin on sekä kulttuuristen käytäntöjen ymmärtämistä. Rooleissa ja niiden mukaisessa toiminnassa tiivistyvät kolmenlaiset tulkinnat: tulkinnat vallitsevasta tilanteesta, omasta ja muiden käytöksestä (emt., 33).

Julkisen ja yksityisen kulttuurin historiaa tarkastelevassa teoksessaan Sennett nostaa juuri roolit ja niiden muutoksen keskeiseksi yhteiskunnan luonnetta kuvaavaksi indikaattoriksi. Hän kuvaa yksilön ja yhteiskunnan välisen suhteen muutosta erittelemällä ihmisille eri aikakausina ominaisia julkisen elämän muotoja. Julkista näyttäytymistä, teatterinomaisia kohtaamisia ja seurustelua ihmisen välittömän lähipiirin ulkopuolella, pidettiin Sennettin mukaan pitkään ihmiselämän olennaisena osana. Ilman tätä julkista ulottuvuutta yksilön elämä olisi ollut vaillinaista. Sitten ihmiselämän painopiste on länsimaissa siirtynyt julkisesta yksityiseen. Itsemääräämisen, jatkuvan kehittymisen ja yksityisyyden tarpeiden omaksumisen myötä yksilön kontaktit painottuvat perhepiiriin ja työhön: perheenjäsenen, työntekijän ja yksityishenkilön roolit ovat korostuneet teatterinomaisen julkisen elämän kustannuksella.

---

<sup>16</sup> Leadbeater (2004) on soveltanut käsikirjoituksen metaforaa julkisten palvelujen kehittämistä koskevassa analyysissään. Hänen mukaansa palvelujen kehittämisen, erityisesti asiakaslähtöisyyden tavoittelun, ydin on – nyt viranomaisten ehdoilla toimivien – palvelujen käsikirjoitusten uudistamisessa. Asiakaslähtöisyyden tavoittelu tarkoittaa Leadbeaterin mukaan palvelujen mukauttamista ihmisten erilaisiin tarpeisiin, esimerkiksi palvelujen saavutettavuutta, aukioloaikoja ja ihmisten omia valinnanmahdollisuuksia laajentamalla. Tällöin mukautumisen tarve siirtyisi asiakkailta viranomaisille, mikä muuttaisi ihmisten ja kyseisen julkisen palvelun välisen käsikirjoitusta oleellisesti.

Sosialisaatiota, julkisia käsikirjoituksia ja ihmisille tarjottavia rooleja on syytä pitää heidän julkista toimintaansa merkittävästi ohjaavina mekanismeina. Yllä kuvatuista lähtökohdista on selvää, että ihmiset eivät luo roolejaan yksin. Rooleja synnytetään ja kommunikoidaan erilaisissa yhteiskunnallisissa käytännöissä. Yhteiskuntien tasolla ihmisille mahdollisia julkisia rooleja voidaan pitää laajasti vakiintuneina. Erityisen hitaasti roolit muuttuvat silloin, kun niitä tukee jokin julkinen instituutio. Esimerkiksi äänestäminen on Goffmanin ja Sennettin näkökulmasta edustuksellisen demokratian käsikirjoitukseen mukautumista, varsin vakiintuneen ”kansalaisen” roolin täyttämistä.

Roolien pysyvyydestä huolimatta julkisen toiminnan mahdollisuudet eivät ole kaikille ihmisille samat: yhteiskunnan eriytyminen asettaa ihmisiä eriarvoiseen asemaan myös julkisen osallistumisen kohdalla. Hyvinvoinnin, väestön ja tilan epätasainen jakautuminen johtaa siihen, että yhteiskunnassa elää julkisen toiminnan mahdollisuuksiltaan erilaisia, keskenään epätasa-arvoisia ryhmiä ja yhteisöjä (Kesteloot 2005). Häußermann ym. (2004) kuvaavat, kuinka jako ”mukaan pääseviin” ja ”ulko-puolelle jääviin” ihmisiin ja ryhmiin on tyypillinen tämän päivän yhteiskunnille. Siirtolaiset, syrjäytyneet ja yhteiskunnan tuen varassa elävät erottuvat ryhminä, joille suuri osa julkisesta elämästä näyttäytyy suljettuna. Ajatus yhteiskunnasta, jossa osallistumisen edellytykset olisivat kaikille samat, on illuusio, josta niin tutkijoiden kuin poliitikkojen tulisi luopua: ihmisten mahdolliseksi kokema julkinen toiminta riippuu niistä yhteiskunnallisista tulkintatavoista, joille hän on alistunut (Kesteloot emt.).

Häußermannin ym. (emt.) mukaan muuttoliikkeiden kaltaiset laajat muutosilmiöt, yhdessä yllä kuvatun ”uuden” yhteiskunnallisen polarisaation kanssa, muuttavat julkisen osallistumisen tapoja koko yhteiskunnan tasolla. Osallistumisessa on kyse sekä mahdollisuuksista että valmiuksista. Julkinen vaikuttaminen edellyttää yksilöltä muodollisten mahdollisuuksien ohella erilaisia taitoja, kykyä osallistua oikeisiin keskusteluihin ja puhua niissä oikealla, odotetulla tavalla. Häußermannin ym. tarkastelu kiinnittää huomiota julkisten instituutioiden inklusiivisuuteen ja eksklusiivisuuteen, eli siihen, miten erilaisia toimintatapoja omaksuneet ihmiset todellisuudessa voivat niiden kanssa toimia.

Julkisten instituutioiden tarkasteleminen käsikirjoituksina korostaa yhteiskunnassa vallitsevia tulkintatapoja ihmisten poliittista osallistumista ohjaavina tekijöinä. Ihmiset toimivat siten, kun he kokevat itselleen mahdolliseksi, siten mitä he kokevat itseltään

odotettavan. Poliittisen osallistumisen ymmärtäminen edellyttää tästä näkökulmasta yhteiskunnallisten, eri konteksteja koskevien tulkintatapojen tarkastelua. Ihmisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia on mahdollista kehittää juuri julkisiin käsikirjoituksiin ja ihmisille tarjolla oleviin rooleihin keskittymällä, ei vain lainsäädäntöä tai hallinnon menetelmiä muuttamalla.

### **3.2 Ihmisten julkiset roolit kriittisen hallinnon tutkimuksen näkökulmasta**

Osallistumisen kehittämisen tavoitteena on vaikuttaa ihmisten julkiseen toimintaan. Pyrkimyksenä on yleensä joko lisätä ihmisten poliittista osallistumista tai muuttaa nykyisiä osallistumisen tapoja. Osallistumisen kehittäminen perustuu näin ajatukselle, jonka mukaan julkisten instituutioiden on mahdollista ohjata ihmisten julkista toimintaa systemaattisesti haluttuun suuntaan. Ihmisten käyttäytymiseen vaikuttaminen on heidän johtamistaan: tällä tavalla osallistumisen kehittämiseen sisältyy sekä instituutioiden että ihmisten johtamista koskevia pyrkimyksiä<sup>17</sup>.

Ihmisten käyttäytymiseen vaikuttamista on johtamisen tutkimuksessa tarkasteltu monien erilaisten johtamistekniikoiden, -mallien tai -oppien näkökulmasta. Johtajien tehtävänä on ollut valita näiden johtamisoppien välillä riippuen organisaatiostaan, sen tavoitteista ja ongelmista sekä omasta persoonallisuudestaan. Whiten (1999) mukaan johtajien rationaalisen toiminnan korostaminen on ollut tyypillistä sekä käytännön johtamiselle että sitä koskevalle tutkimukselle. Johtamisoppien soveltamisesta puhutaan teknisinä ja yksinkertaisina toimenpiteinä niin yksityisen kuin julkisen sektorin johtamispuheessa.

White (emt.) huomauttaa kuitenkin, että tämän päivän postmoderneissa ympäristöissä erilaisten johtamistekniikoiden soveltaminen on harvoin yksinkertaista. Ensinnäkin, ihmisten käyttäytyminen ei ole juuri koskaan täysin ennustettavissa ja muokattavissa. Toiseksi, nykyisten organisaatioiden, niiden vaikutuspiirien ja niitä koskevien yhteiskunnallisten ongelmien rajoja on yhä useammin vaikea määrittää. Rationaalista

---

<sup>17</sup> Jo sivutussa Vanhasen I hallituksen (2003–2007) kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa instituutioiden ja ihmisten toimintaa koskevat tavoitteet limittyivät toisiinsa. Ohjelman tavoitteena oli lisätä ja kehittää kansalaisten yhteiskunnallisen vaikuttamisen mahdollisuuksia. Samalla yksi ohjelman kulmakivistä oli edustuksellisen demokratian toimivuuden turvaaminen, muun muassa äänestäjiä aktivoimalla (Valtioneuvoston kanslia 2005, 60). Kansalaisten käyttäytymiseen vaikuttaminen, julkisten instituutioiden kehittämisen ohella, oli näin ohjelman tavoitteena.



toimintaa ja teknistä ongelmanratkaisua korostavaa lähestymistapaa White pitää ”insinöörimäisenä” ja vain harvoin hyödyllisenä: se soveltuu lähinnä yksinkertaisten, selkeästi määriteltyjen ja rajattujen ongelmien ratkaisuun (emt., 4). On ilmiselvää, että Whiten havainnot pätevät myös osallistumisen kehittämistä koskevan keskustelun kohdalla: tavallisiin kansalaisiin vaikuttamisen voi olettaa perustellusti olevan jopa yksittäisen organisaation jäsenten johtamista hankalampaa<sup>18</sup>.

White käsittelee teoksessaan hallinnon tutkimuksen tieteenfilosofisia perusteita kattavasti. Hän erottaa tieteenalan sisältä kolme tutkimustapaa: selittävän, tulkitsevan ja kriittisen tutkimustradition. Jokainen näistä traditioista nojaa omiin tieteenfilosofisiin oletuksiinsa ja tutkimuksellisiin lähtökohtiinsa. Selittävä hallinnon tutkimus seuraa Whiten mukaan yhteiskuntatieteiden valtavirtaa: sen tavoitteena on selittää ja ennustaa erilaisia ilmiöitä. Tulkitseva hallinnon tutkimus puolestaan lainaa paljon humanistisista tutkimussuuntauksista ja kulttuurin tutkimuksen perinteestä; sen tavoitteena on ymmärtää erilaisten sosiaalisten ilmiöiden, tapojen, tapahtumien tai toimien merkitys.

Kriittinen hallinnon tutkimus on Whiten mukaan luonteeltaan emansipatorista ja valistavaa. Kriittisesti orientoituneiden tutkijoiden tavoitteena on tunnistaa ihmisten toimintaa ja onnellisuutta rajoittavia rakenteita ja tulkintatapoja. Nämä rakenteet voivat olla luonteeltaan sosiaalisia, taloudellisia, kulttuurisia tai poliittisia: ne ovat seurausta byrokratioiden, valtasuhteiden ja epätasaisen kommunikaation kaltaisista järjestelmistä. Ennen kaikkea rakenteita tulee pitää ihmisten itseymmärrystä ja käyttäytymistä ohjaavina tekijöinä.<sup>19</sup>

Rakenteet vaikuttavat siihen tulkintaan, jonka ihmiset ympäristölleen antavat: vahvojen yhteiskunnallisten tulkintatapojen ympäröiminä ihmiset voivat ymmärtää ympäristönsä ja tarpeensa ”väärin” ja toimia perimmäisten intressiensä vastaisesti. Yhteiskunta nähdään ihmisten toiminnan mahdollisuuksia rajaavien rakenteiden kokonaisuutena. Kriittisen tutkimustradition perimmäinen tavoite on vapauttaa ihmiset erilaisista heidän ajatteluaan ja toimintaansa rajoittavista tulkintatavoista sekä mahdollistaa muutoksia

---

<sup>18</sup> Yllä esitelty, Rättilän (emt.) kuvaama osallistumisen kehittämistä koskeva paradoksi viittaa juuri tällaisiin epäonnistuneisiin johtamispyrkimyksiin: teknisistä hallintouudistuksista huolimatta ihmisten käyttäytyminen – julkisen osallistumisen tavat – eivät muuttuneet.

<sup>19</sup> Kriittisen hallinnon tutkimuksen lähtökohtia tarkemmin ovat esitelleet Alvesson ja Willmott (1992).

politiikassa, taloudessa, erilaisissa sosiaalisissa ympäristöissä tai ihmisten henkilökohtaisessa elämässä. (emt.)

Lukesin (2004) kuvaus vallan kolmesta ulottuvuudesta auttaa asemoimaan kriittisen tutkimussuuntauksen keskeisiä näkökohtia. Toisen maailmansodan jälkeisen vallan tutkimuksen analyysissaan Lukes esittää kolme ulottuvuutta tai tapaa, joilla vallankäyttö yhteiskunnassa ilmenee. Vallan ensimmäinen ulottuvuus kytkeytyy näkyviin, verrattain helposti tarkasteltaviin yhteiskunnallisiin kiistakysymyksiin: vallankäyttöä on sitä, mikä johtaa valintoihin eri toimintamallien ja ratkaisujen välillä. Vallan toinen ulottuvuus puolestaan viittaa siihen, miksi toiset teemat nousevat julkiselle agendalle ja toiset eivät. Tästä näkökulmasta vallankäyttöä on sekä erilaisten teemojen ajaminen että ”ei-päätöksenteko”, toisten kysymysten agendalle pääsyn estäminen.

Vallan kolmannessa – näkymättömmässä, mutta kenties merkittävimässä – ulottuvuudessa on Lukesin mukaan lopulta kyse tavoista, joilla yksilöiden ja ryhmien yhteiskunnalliseen tietoisuuteen vaikutetaan. Lukesin ajattelun taustalla on oletus yksilön objektiivisten intressien, hänen hyvinvointinsa kannalta keskeisimpien kysymysten olemassaolosta. Vallankäytön myötä yksilön tietoisuus intresseistään hämärtyy tai vääristyy. Objektiivisten intressien sijaan yksilön itseymmärrystä ja poliittista osallistumista ohjaavat toiset kysymykset. Whiten ja Lukesin näkökulmat ovat selkeän yhtenevät: heidän mukaansa kriittisen hallinnon tutkimuksen tehtävä on pureutua juuri tähän vallan kolmanteen ulottuvuuteen. Tässä tutkimuksessa tarkastelen ihmisten julkisen osallistumisen muotoja juuri Whiten ja Lukesin esittämistä lähtökohdista, yhteiskunnallisten tulkintatapojen tuottamina.

Pyrkiessään paljastamaan yksilön toiminnan mahdollisuuksia rajaavia tulkintatapoja kriittinen hallinnon tutkimus on kiinnostunut organisaatioiden ja instituutioiden tuottaman informaation ja ihmisten toiminnan suhteesta. Mielenkiinto kohdistuu tapoihin, joilla organisaatioissa ja instituutioissa tuotetut tulkintatavat ja tekstit tulevat osaksi niissä ja niiden ympäristössä tapahtuvaa vallankäyttöä. Johtaminen nähdään tällöin osana jatkuvaa maailman konstruoinnin prosessia (Juuti 2001). Sennett, Goffman ja Lukes korostavat kaikki yhteiskunnallisten tulkintojen merkitystä ihmisten julkista toimintaa ohjaavana tekijänä. Sitä, miten yhteiskunnassa vallitsevista tulkintatavoista tulee osa yksilön itseymmärrystä, voidaan tarkastella ilmiöiden kehystämisen kautta.

Myös kehystämisen käsitteen isänä pidetään Goffmania (1974). Goffmanille kehystäminen merkitsi yksilöiden ja ryhmien kykyä havaita, jäsentää ja tulkita ympäristössään ja maailmassa tapahtuvia ilmiöitä (emt., 21). Entmanin (1993, 52) tapaan kehystäminen voidaan määritellä löyhemmin, havaitun todellisuuden tiettyjen ominaisuuksien korostamiseksi. Tällä tavoin kehystäminen on syytä ymmärtää kaikkeen ihmisten väliseen kommunikaatioon kuuluvana ilmiönä.

Näkökulman perusteet löytyvät Simonin (1987) ihmisten informaation käsittelykyvyn analyysistä. Simonin mukaan ihmiset tulkitsevat erilaisia ilmiöitä aina painottuneesti ja puolueellisesti. Heidän rajallinen kykynsä prosessoida periaatteessa rajatonta vastaanotettavan informaation tulvaa johtaa väistämättä ilmiön joidenkin ominaisuuksien korostumiseen toisten kustannuksella. Yksittäisiä ilmiöitä tarkastellessaan ihmiset kykenevät tavoittamaan vain osan sen ulottuvuuksista. Informaation rajattoman määrän ja ihmisten rajallisen käsittelykyvyn epäsuhta vain voimistuu ihmisten viestiessä havaitsemistaan ilmiöistä: ihmisten väliseen kommunikaatioon kuuluu väistämättä keskustelun kohteena olevien ilmiöiden kehystäminen.

Kehystämisen tuloksena syntyvillä tulkintakehyksillä on Entmanin (emt.) mukaan neljä funktiota: ne 1) määrittelevät tarkasteltavaa ilmiötä tai ongelmaa, 2) diagnosoivat sen syyt ja taustalla vaikuttavia voimia, 3) tekevät sitä koskevia moraalisia arvostelmia ja 4) ehdottavat ja perustelevat tapoja ratkaista se. Vastaavalla tavalla Snow & Benford (1988) kuvaavat kehystämistä diagnosoivana, ennustavana ja toimintaan ohjaavana prosessina. Kehykset määrittelevät, ”mikä ongelma on ja mitä siitä tulee ajatella; lisäksi kehykset vihjaavat, mitä, jos jotakin, ongelmalle tulisi tehdä ” (Kinder 1998, 172).

Simonin (emt.) näkökulmasta kehystäminen näyttäytyy arkipäiväisenä, kaikessa tekstin tuottamisessa ja kommunikoimisessa läsnä olevana prosessina. Hän esittää kaikkien yhteiskunnallisten prosessien olevan yllä kuvatun informaation pullonkaulan rajoittamia: informaation käsittelykyvyn rajallisuus pätee niin yksilöiden kuin heidän muodostamiensa organisaatioiden kohdalla<sup>20</sup>. Pfefferin (1994) tapaan kehystämistä on kuitenkin syytä tarkastella myös merkittävänä vallankäytön tapana. Pfeffer kuvaa,

---

<sup>20</sup> Vastaavalla tavalla Schattschneider (1957) on kuvannut organisaatioita puolueellisuuden ruumiillistumina: lähtökohdistaan, yhteiskunnallisesta identiteetistään ja tavoitteistaan riippuen kaikki organisaatiot korostavat puheessaan ja toiminnassaan tiettyjä yhteiskunnallisia konflikteja ja tukahduttavat toisia.

kuinka ihmisten ja organisaatioiden eri ilmiöille antama merkitys riippuu siitä kontekstista, joissa ilmiöistä puhutaan. Ihmisten välisen kommunikaatioon kuuluvien rajoitteiden ohella Pfeffer kiinnittää huomionsa ilmiöiden tietoiseen kehystämiseen, tiettyjen tulkintatapojen tavoitteelliseen välittämiseen. Omia intressejä tukevan tulkintakehyksen nostaminen hallitsevaan asemaan on yksilön tai organisaation poliittisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta olennaisen tärkeää<sup>21</sup>.

Pfefferin tapa tarkastella kehystämistä tietoisena toimintana ja vallankäyttönä nostaa mielenkiinnon kohteeksi ne mekanismit, joilla jostakin tulkintakehyksestä tulee ympäristössään hallitseva. Kehysten saama hyväksyntä, niiden vetoavuus, vaikuttaa lopulta näitä kehyksiä käyttävän tekstin tai puhujan saamaan vastaanottoon (Entman emt.). Vastaavasta näkökulmasta White (emt.) on tarkastellut hallinnollisten tekstien ominaispiirteitä, joihin hänen mukaansa kuuluvat tarinallisuus ja normatiivisuus. Hallinnollisten tekstien perimmäisenä tavoitteena on Whiten mukaan neuvon antaminen: ne esittävät normatiivisen kuvan toivottavasta tulevaisuudesta ja tapoja, joilla tähän tulevaisuudenkuvaan voidaan pyrkiä.

Ollakseen vaikuttavia ja yleisönsä vetoavia, hallinnollisten tekstien tulee Whiten mukaan yhdistää onnistuneesti sekä tunnettuja tosiasioita, tulevaisuutta koskevia ennustuksia että sellaisia toimintatapoja, joilla tarkasteltaviin ilmiöihin voidaan toivottavalla tavalla vaikuttaa. White esittää, että normatiivisuuden vuoksi hallinnollisia tekstejä ei voida arvioida puhtaasti niiden sisältämien argumenttien perusteella. Tekstin saaman hyväksynnän kannalta tosiasioita, ennustuksia ja toimenpiteitä yhdistävien ”tarinoiden” ja niiden sisältämien kehysten houkuttelevuus ja esteettisyys ovat yhtä lailla tärkeitä.

Whiten tapaan Stone (1989) on analysoinut erilaisia poliittisia ja hallinnollisia asiakirjoja narratiivisina teksteinä. Hänen mukaansa tekstien tuottajat, erilaisista tavoitteistaan riippumatta, tarkastelevat erilaisia ilmiöitä aina omasta asemastaan ja tarkoitusperistään käsin. Stone kuvaa, kuinka poliittisille teksteille on ominaista esittää tarkasteltavat ilmiöt itselle edullisessa valossa. Tätä tarkoitusta palvelee symbolisen kielen ja ”kausaalisten tarinoiden” käyttö. Kausaalisella tarinalla Stone tarkoittaa

---

<sup>21</sup> Tversky & Kahneman (1981) ovat osoittaneet, kuinka ihmisten erilaisiin poliittisiin ongelmiin soveliain pitämät ratkaisut riippuvat ongelmien kehystämisestä: vaikka käsiteltävä ongelma olisi sama, päätyvät ihmiset kannattamaan erilaisia toimintamalleja heille esitellyistä tulkintakehyksistä riippuen.

narratiiveja, joissa kielenkäyttäjä esittelee jonkin yhteiskunnallisen ilmiön tai ongelman sekä omaan toimialaansa kuuluvia ratkaisumalleja ja tapoja, joilla tähän ongelmaan voidaan tarttua. Tällaisia kausaalisia tarinoita laatimalla tekstien laatijat kuvaavat erilaisia ilmiöitä omaan vaikutuspiiriinsä sisältyvinä. Kausaaliset tarinat rakentavat kuvia vahvoista tekijöistä. Yhteiskunnan kehitys ei näytä sattumanvaraiselta, sen sijaan tarinoiden laatijoiden asema pätevinä yhteiskunnallisina toimijoina vahvistuu.

Tekstin sisältämät tulkintakehykset ovat Whiten ja Stonen mukaan yhteydessä tekstin tuottajan yhteiskunnalliseen merkitykseen: ne perustelevat tekstin laatijan asemaa ja roolia. Toisaalta tekstin tai tulkintakehyksen saama voima riippuu pitkälti sen tuottajan asemasta. Erityisesti vahvoista institutionaalisista positioista käsin rakennettuja kehyksiä pidetään usein vaikuttavina ja järkeenkäypinä: ne nojaavat rakentajansa legitimiteettiin. Juutin (emt.) mukaan organisaatioissa tai instituutioissa tuotetun informaation, tekstien ja kehysten suhde muuhun yhteiskuntaan tulee näin ymmärtää dialektisena.

Juuti kuvaa, kuinka erilaisten organisaatioiden jäsenet tuottavat ja kommunikoivat informaatiota sekä oman organisaation sisällä että sen ulkopuolella. Organisaatioissa omaksutut tulkintatavat auttavat jäsentämään organisaation toimintaympäristöä. Samalla nämä tulkintatavat ja kehykset uudistuvat ympäristön muuttuessa. Kommunikoidessaan ympäristönsä kanssa organisaatio ja sen jäsenet vaikuttavat ympäristöön tavoilla, jotka voivat joko olla sitä uusintavia tai uutta luovia (Fairclough 2002, 51). Organisaatioissa ja instituutioissa syntyvät tekstit ja tulkinnat tulevat näin ollen ympäristönsä kiinteiksi osiksi. Tällä tavalla organisaatioissa ja instituutioissa tuotettu tieto vahvistaa tiettyjä tulkintatapoja ja todellisuudenkuvia sekä yhteiskunnallisia valtasuhteita<sup>22</sup>.

Esimerkki organisaatioissa ja instituutioissa tuotettujen tulkintojen ja ympäröivän yhteiskunnan suhteesta on Seeckin (emt.) analyysi johtamisopeista työelämää koskevien totuuksien historiana. Seeckin mukaan kaikkiin johtamisoppeihin sisältyy vahvoja käsityksiä työstä ja työntekijästä, hänen motivaatiostaan, työn tuloksiin vaikuttavista tekijöistä ja tavoista, joilla johtaja voi työntekijöihinsä vaikuttaa. Seeck näkee

---

<sup>22</sup> Iyengar (1996) on kiinnittänyt huomiota median vahvaan asemaan yhteiskunnallisten tulkintojen ja valtasuhteiden tuottajana. Televisiouutisiin keskittyvässä analyysissään hän osoittaa, kuinka uutisten kehystäminen vaikuttaa voimakkaasti siihen, mitä yhteiskunnallisia ongelmia ihmiset pitävät julkisesti ratkaistavina ja minkä ongelmien nähdään kuuluvan yksilön oman vastuun piiriin. Televisiouutisten kaltaisten, vahvojen yhteiskunnallisten instituutioiden rakentamat kehykset vaikuttavat näin ihmisten näkemyksiin siitä, ketä tai keitä pidämme eri tilanteissa oikeutettuina toimijoina ja vallankäyttäjinä.

historialliset johtamisopit paradigmoina, joihin ovat tiivistyneet aikakautensa käsitykset työn ja johtamisen luonteesta. Työntekijöiden kannalta johtamisparadigmat ovat hierarkkisissa työorganisaatioissa määrittäneet, ”mikä on työn ja organisaation rajoissa yksilöille sallittua tehdä, ajatella, sanoa ja olla ja mikä taas ei” (emt., 347). Kyse ei ole yksinomaan johtajan käskyvallasta alaisiaan kohtaan, vaan laajemmasta prosessista, jossa työnteko ja sitä koskeva kommunikaatio muokkaavat työntekijöiden käsityksiä heidän omasta yhteiskunnallisesta asemastaan ja rooleistaan.

Tässä tutkimuksessa tarkastelen ihmisten poliittista osallistumista koskevaa keskustelua Seeckin tavoin, ihmisten itseymmärrystä tuottavana puheena. Tutkimukseni jakaa tällöin yllä kuvatut kriittisen hallinnon tutkimuksen lähtökohdat. Osallistumispuhe sisältää lähtökohtaisesti vahvoja, ihmisten yhteiskunnallista asemaa ja julkisia rooleja koskevia kehyksiä ja tulkintoja: siinä pyritään määrittelemään, millainen ihmisten osallistuminen on toivottavaa ja sallittua. Osallistumispuhetta tuottavat vahvat, valtioiden, julkisten instituutioiden, puolueiden ja järjestöjen kaltaiset toimijat. Sillä on väistämättä osansa ihmisten poliittisen itseymmärryksen kehityksessä. Osallistumispuhe selittääkin jo sivuttua osallistumisen kehittämisen paradoksia: vakiintuneiden kehysten, tulkintojen ja roolien voima johtaa siihen, että ihmiset eivät käytä kaikkia heille teoriassa mahdollisia poliittisen osallistumisen kanavia. Yllä kuvatuista näkökulmista voidaan sanoa vallan ja kommunikaation tuottavan yksilöitä: julkisia rooleja ja niiden toteuttajia.

### **3.3 Kuusi tapaa osallistua, kuusi kaupunkilaisroolia**

Empiiristä tutkimusta ihmisten poliittista osallistumisesta on runsaasti. Usein tutkijat ovat keskittyneet tunnistamaan erilaisia osallistumisen tapoja tai poliittisia persoonallisuuksia (mm. Pesonen & Sänkiaho 1979; Ekholm ym. 2007). Tutkimusten tavoitteet ovat olleet monipuoliset: pyrkimyksenä on ollut kerätä tietoa sekä siitä, millä tavoin ihmiset politiikkaan osallistuvat, että siitä, millaista osallistumista he pitävät tärkeänä tai itselleen mahdollisena. Tällaiselle poliittisia arvoja, asenteita ja toimintatapoja tunnistavalle tutkimukselle löytyy usein tilaa myös julkisessa keskustelussa: poliittisen osallistumisen muutoksen koetaan olevan yhteydessä laajempiin yhteiskunnallisiin muutosilmiöihin

Usein tärkeimpänä poliittisesta osallistumisesta kertovana indikaattorina on pidetty äänestämistä. Poliitiikan tutkimuksessa ja demokratiakeskustelussa on painottunut juuri vaalien ja äänestämisen tarkastelu (Kymlicka emt., 290) ja vaalitutkimusta voidaan pitää vakiintuneena vertailevan politiikan tutkimuksen muotona (Thomassen 1994). Poliittisten persoonallisuuksien tutkimuksen lähtökohtia noudattaen useiden vaaleihin keskittyneiden tutkimusten lähtökohtana on ollut pyrkiä havaitsemaan ja selittämään eroja ihmisten ja väestöryhmien äänestyskäyttäytymisen välillä (esim. Borg 2006). Tällöin äänestäminen on otettu normiksi, josta äänestämättä jättävät ihmiset poikkeavat. Vaikka äänestämättömyyttä on politiikan tutkimuksessa tarkasteltu myös rationaalisenä tekona (Downs emt.), esiintyy äänestyskäyttäytymistä koskevassa keskustelussa ennen kaikkea virheikäytymisenä ja ongelmana, johon pyritään vastaamaan erilaisilla kampanjoilla<sup>23</sup> tai vaaliuudistuksilla. Myös mediassa ja käytännön politiikassa on tullut tavaksi kantaa huolta äänestämättömyydestä ja sen vaikutuksista.

Äänestämisen nostaminen keskeisimmäksi ihmisten poliittiseen osallistumiseen liittyväksi kysymykseksi rakentaa käsitystä siitä, että vaalit ovat olennaisin ”tavallisten” ihmisten vaikuttamisen tapa. Kehystämisen näkökulmasta kyse on parlamentaarisen demokratian kehysten hallitsevuudesta osallistumista koskevassa keskustelussa. Empiiriset tutkimukset osoittavat kuitenkin, että perinteinen, puolue toiminnan ja parlamentaarisen demokratian kautta tapahtuva poliittinen osallistuminen tuottaa ihmisille enää harvoin positiivisia elämyksiä (Haavisto & Kiljunen 2009, 46–49). Niin kutsutun onnellisuustutkimuksen parissa onkin viime aikoina korostettu monipuolisen julkisen osallistumisen merkitystä yksilön onnellisuuden kannalta.

Bacon ym. (2010) esittelevät onnellisuustutkimuksen lähtökohtia kattavasti. Näkemys jonka mukaan onnellisuutta on yhdistetty liian vahvasti yksilön materiaaliseen hyvinvointiin, on heidän mukaansa laajasti jaettu. Merkitykselliset ystävyys- ja perhe-suhteet sekä toiminta erilaisissa yhteisöissä ja yhteiskunnassa on sen sijaan tunnistettu yksilön onnellisuuteen vaikuttaviksi tekijöiksi<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Kattavin viimeaikainen suomalainen esimerkki on oikeusministeriön vuoden 2007 eduskuntavaalien yhteydessä toteuttama äänestysaktiivisuuskampanja (lisätietoja <http://www.kansanvalta.fi>).

<sup>24</sup> Freyn ja Stutzerin (emt.) mukaan mahdollisuudet osallistua julkiseen päätöksentekoon ovat suorassa yhteydessä ihmisten onnellisuuden kanssa: kansanäänestysten tapaiset mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa ovat ihmisten onnellisuuden kannalta jopa tärkeämpiä kuin poliittisten prosessien lopputulokset.

Sosiaalipsykologian tutkimuksessa on jo pitkään tiedostettu yhteisöihin ja ryhmiin samaistumisen merkitys yksilön identiteetin kannalta (Brewer & Gardner 1996). Merkityksellisen yhteisön tai ryhmän jäsenyys ja siinä toimiminen näyttäytyy vähintäänkin perinteiseen poliittiseen osallistumiseen, äänestämiseen, verrattavissa olevana osallistumisen kokemuksena. Nykyisenä, yksilöllisyyttä ja erottautumista korostavana aikakautena Mokka ja Neuvonen (emt.) esittävät erilaisten yhteisöjen aseman korostuvan entisestään. Yhteisöt rakentuvat vertaisuuden varaan: ihmiset kokevat tekevänsä asioita kaltaistensa kanssa. Ihmisiä yhdistävät tekijät voivat vaihdella heidän mielenkiinnon kohteistaan ja elämäntilanteistaan ihmisten etniseen tai sosio-ekonomiseen taustaan. Yhteisöt täydentävät ”keskiarvoille tarkoitettuja julkisia palveluita” (emt., 16): ne tarjoavat jäsenilleen tukea, tietoa ja ratkaisuja heitä kiinnostavissa kysymyksissä. Yhteisöjen kautta rakentuu yhä suurempi osa yksilön hyvinvoinnista. Samalla yhteisöjen merkitys ihmisten identiteettiä luovana voimana, myös julkisen osallistumisen näkökulmasta, korostuu.

Ihmisten julkista osallistumista koskevaan itseymmärrykseen vaikuttavat kaikilla yhteiskunnan tasoilla hankitut kokemukset ja tulkintatavat. Tästä näkökulmasta Alanen ym. (2010) korostavat monipuolisia yhdessä tekemisen mahdollisuuksia koko yhteiskunnan hyvinvoinnin lähteenä. Osallistumisen kehittämisen näkökulmasta myös vapaamuotoisten yhteisöjen ja ihmisten niissä toimimisen tukeminen erottuu tärkeänä, parlamentaaristen järjestelmien kehittämisen rinnalla. Perinteisten politiikan instituutioiden kohtaama luottamuspuola korostaa, kuinka osallistuminen tulee ymmärtää edustuksellisen demokratian alaa laajempaan toimintana. Yksittäisiin osallistumisen kanaviin, kuten äänestämiseen, keskittymisen sijaan ihmisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia on tarkasteltava kaikkien ihmisille tarjolla olevien julkisten roolien näkökulmasta.

Yksi monipuolisimmista katsauksista suomalaisten poliittisen osallistumisen tapoihin ja julkisen toiminnan rooleihin on Pekola-Sjöblomin ym. (2002) tutkimus kuntalaisuuden eri muodoista. He tarkastelevat suomalaisten erilaisia kunnallisen osallistumisen tapoja laajan kyselyaineiston pohjalta. Osallistumisen tapojen tunnistamisen ohella he pyrkivät kuvaamaan, miten kuntalaiset itse poliittisen osallistumisensa kokevat ja millainen osallistuminen on heidän mielestään tyydyttävää. Pekola-Sjöblom ym. tunnistavat tutkimuksessaan viisi erilaista ”kuntalaisroolia”, viisi erilaista tapaa osallistua kunnan



poliittiseen keskusteluun ja päätöksentekoon: jäsenen, palvelun käyttäjän ja rahoittajan, vaikuttajan, järjestöosallistujan ja kunnallisen päätöksenteon arvioijan roolit. Kuntalaisroolit ja niihin sisältyvät toimintatavat on lueteltu tarkemmin alla olevassa taulukossa 1.

Taulukko 1. Kuntalaisroolit Pekola-Sjöblomin ym. (emt.) mukaan.

<b>Jäsen</b>	Samaistuja Ajankohtaisten asioiden seuraaja Äänestäjä Kuntalaisuuden kokija Edustautuja, luottamustehtävissä toimija
<b>Palvelujen käyttäjä ja rahoittaja</b>	Asiakas Veronmaksaja Palvelun arvioija
<b>Vaikuttaja</b>	Keskustelija Yhteydenottaja, lobbari Puoluevaikuttaja Mielenosoittaja Kunnanosa-/kaupunginosa-aktiivi
<b>Järjestöosallistuja</b>	Järjestövaikuttaja Järjestöpalvelun käyttäjä
<b>Kunnallisen päätöksenteon arvioija</b>	Oikeudenmukaisuuden arvioija Tehokkuuden arvioija

Pekola-Sjöblomin ym. mukaan kuntalaisia on Suomessa tarkasteltu ennen kaikkea asuinkuntansa jäseninä: veronsa maksavina, äänestävinä, joskin rajatusti kunnan toimintaan osallistuvina yksilöinä. Kuntademokratian ja julkisten palveluiden kehittämispyrkimysten myötä kuntalaisista on kuitenkin alettu puhua myös muunlaisina toimijoina: esimerkiksi asiakaslähtöisempiä julkisia palveluita kehitettäessä ihmisille annetaan laajempia mahdollisuuksia kunnan toiminnan arviointiin. Ihmisiä tarkastellaan tällöin asiakkaina, palvelun käyttäjinä ja arvioijina. Eri tilanteissa ihmisille tarjolla olevat roolit eroavat toisistaan: kontekstista riippuen ihmiset pääsevät osallistumaan kunnassa eri tavoin. Vaikka uusia osallistumismahdollisuuksia ja kontrastia vanhaan korostetaan herkästi, painottavat Pekola-Sjöblom ym. eri roolien olevan vahvassa yhteydessä toisiinsa. Eriolaisten roolien voidaan sanoa muodostavan yhden, alati muuttuvan, ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista kertovan ”kuntalaisen” kokonaisuuden. Yksilön omaksumat roolit ja niihin liittyvät intressit voivat olla

keskenään myös ristiriitaisia: tiukkaa menokuria arvostava veronmaksaja voi toisella hetkellä, kunnallisen palvelun käyttäjänä, arvostaa juuri tähän palveluun kohdennettuja resursseja (emt. 39–40). Ihmisten julkisia rooleja voidaankin leikkisästi kuvata hattuina, joita ihmiset käyttävät tilanteesta ja paikasta riippuen.

Pekola-Sjöblomin ym. kuntalaisuuden muotoja, ”kuntalaisrooleja”, koskeva analyysi lähtee liikkeelle kunnan jäsenen roolista. Jäsenyys on eräänlainen perusrooli, jota muut roolit täydentävät tai haastavat. Kunnan jäsenyys perustuu asuinpaikkaan, joskin roolin täysipainoinen täyttäminen edellyttää syvempää suhdetta omaan asuinkuntaan: kunnan asioiden seuraamista ja asuinkuntaan samaistumista. Kokemus jäsenyydestä on näin ollen subjektiivinen. Saman kunnan asukkaat voivat erota jäsenyyden kokemukseltaan huomattavasti: esimerkiksi kunnan palveluksessa työskentelevien tai kunnan palveluista riippuvaisten ihmisten side asuinkuntaansa on todennäköisesti vahvempi kuin vaikkapa väliaikaisesti paikkakunnalla asuvan, yhtä lailla kunnan asukkaaksi rekisteröidyn kuntalaisen.

Jäsenrooli kuvaa tietynlaista yhteenkuuluvuutta: jäsenyys on tunne, eikä objektiivisesti tarkasteltava ominaisuus. Vasta jäsenyyttä kokiessaan, asuinkuntaansa samaistuessaan ihminen toteuttaa kunnan jäsenen rooliin kuuluvia mahdollisuuksia: äänestää, seuraa ajankohtaisista asioita ja keskustelee niistä sekä toimii ehkä luottamustehtävissä. Yksi jäsenroolin toteutumista kuvaava indikaattori on ”kuntalaisuuden kokemusta” – ihmisen oma arvio kyvystään ymmärtää kunnan ajankohtaisia asioita, asioida kunnallisten instituutioiden kanssa ja puolustaa niissä omaa etuaan. (emt., 19–37).

Merkittävä ihmisten julkisen osallistumisen tapa, osallistuminen kunnallisten palvelujen kehittämiseen, sisältyy kaikkiin Pekola-Sjöblomin ym. kuvaamiin kuntalaisrooleihin. Äänestäessään kunnallisvaaleissa ihmiset ottavat äänellään kantaa myös palvelujen kehittämiseen; vaikuttajina, järjestö-osallistujina ja kunnallisen päätöksenteon arvioitsijoina he liittyvät yhtä lailla kunnan palveluja koskevaan keskusteluun. Tästä huolimatta Pekola-Sjöblom ym. erottavat erityisen, viime vuosina tärkeäksi nousseen palvelujen käyttäjän ja rahoittajan roolin.

Viime vuosina vain harva kunta on pidättäytynyt erilaisten asiakastyytyväisyyskyselyjen toteuttamisesta: kunnallisia palveluja koskevia näkemyksiä on kerätty niin niiden asiakkailta kuin ei-asiakkailtakin, sekä yleisellä että yksittäisten palvelu-

kokemusten tasolla. Kaikki ne toimenpiteet, joilla ihmisiä otetaan mukaan arvioimaan tai kehittämään kunnallisia palveluita, vahvistavat palvelujen käyttäjän ja rahoittajan roolia. Roolin merkitystä korostaa myös sen suoruus ja välittömyys: palvelujen käyttäjinä ihmisten kokemus kunnan toiminnasta on henkilökohtainen ja tunnevoimakas. Samalla palvelujen käyttäjän rooli on kuitenkin kontekstisidonnainen ja satunnainen, se ei edellytä jatkuvaa, keskustelevaa suhdetta, kuten kunnan jäsenen rooli. (emt., 39–45; 52–57).

Kaikki Pekola-Sjöblomin ym. tutkimuksessa esitellyt kuntalaisroolit kuvaavat erilaisia tapoja vaikuttaa kunnan toimintaan. Heidän erikseen esittelemänsä vaikuttajan rooli kuvaakin niitä vaihtoehtoisia tapoja, joilla kuntalaiset perinteisen kuntademokratian tarjoamia osallistumisväyliä täydentävät. Äänestämisen sijaan kyse on yksilöllisistä, lyhyt- tai pitkäaikaisista tavoista osallistua kunnan poliittiseen keskusteluun myös vaalien välillä. Näihin vaihtoehtoisiin vaikuttamistapoihin kuuluvat muun muassa vetoamusten allekirjoittaminen, yhteydenotto luottamushenkilöihin, lobbaus, julkiseen keskusteluun osallistuminen, puoluetoiminta, mielenosoittaminen ja kuntalaisaloitteen käyttäminen. Erityisesti suurissa kaupungeissa näitä vaihtoehtoisia vaikuttamisen tapoja käytetään kunnallisvaaleja pienemmässä kontekstissa, oman kunnan- tai kaupunginosan tasolla. Tietystä vastakkainasettelustaan huolimatta Pekola-Sjöblom ym. toteavat vaikuttajan ja kunnan jäsenen roolien olevan vahvassa yhteydessä toisiinsa: monipuolisesta vaikuttamisesta saatavat kokemukset vahvistavat kunnan ja asukkaan välistä sidettä. Yhtä lailla voimakas samaistuminen kunnan toimintaan rohkaisee etsimään vaihtoehtoisia tapoja vaikuttaa asuinkunnassa. (emt., 77–79; 88–93).

Järjestöosallistujina ihmisiä tarkastellaan suurempien kokonaisuuksien, organisoitujen ryhmien ja yhteisöjen osina. Kansalaisjärjestöjä voidaan pitää kansalaisyhteiskunnan järjestäytyneimpinä, ennakoitavimpina ja helpoimmin tavoitettavina osina. Näin julkisille toimijoille onkin tullut luontevaksi keskustella juuri järjestöjen kanssa, yhteyttä kansalaisyhteiskuntaan tavoitellessaan (emt., 96). Vapaampia, ilman järjestön statusta toteutettavia yhdessä vaikuttamisen muotoja kuntien on ollut vaikeampi kohdata. ”Vaihtoehtoinen” yhteistoiminta ilman järjestömuotoa sisältyykin Pekola-Sjöblomin ym. tarkastelussa yllä sivuttuun vaikuttajan rooliin.

Järjestöosallistuminen tarjoaa yksilölle kahdenlaisia mahdollisuuksia, ”ääntä” ja ”palvelua”. Mahdollisuus ääneen kuvaa erilaisten järjestöjen, kuten puolueiden,

ammatti-, yrittäjä-, eläkeläis- tai opiskelijajärjestöjen, harjoittamaa edunvalvontaa ja osallistumista poliittiseen keskusteluun. Mahdollisuudella palveluun puolestaan viitataan järjestöjen jäsenilleen ja ympäristölleen tarjoamiin moninaisiin palveluihin, kulttuuri- ja harrastustoiminnasta hyväntekeväisyyteen (emt., 110). Järjestötoiminta on Suomessa yleisintä hyvinvoivan väestön joukossa (emt., 119), silti järjestötoiminnan tuottamia palveluita ja hyvinvointia tulee pitää koko yhteiskunnan kannalta erittäin merkittävänä. Järjestöjen luonne julkisen sektorin ja ”tavallisten ihmisten” välisinä linkkeinä korostaa osaltaan järjestöosallistujan roolin merkitystä suomalaisten poliittisessa osallistumisessa.

Kunnallisen päätöksenteon arvioijan rooli kytkeytyy yllä sivuttuun keskusteluun ihmisten edustuksellisen demokratian instituutioihin kohdistamasta luottamuksesta. Kunnallisen päätöksenteon arvioijina ihmiset tarkastelevat päätöksenteon instituutioita ensisijaisesti asuinkuntansa sisällä. Käytännössä julkisten instituutioiden legitimitettiin on pyritty mittaamaan erilaisilla kyselyillä. Kyselyt ovat koskeneet sekä osallistumisen että tehokkuuden toteutumista: sitä, miten hyvin ihmiset näkevät saavansa äänensä kuuluviin sekä sitä, miten tarkoituksenmukaisina ihmiset luottamushenkilöiden tai viranomaisten tekemiä päätöksiä pitävät. Kunnan kontekstissa arviointi voi tällöin kohdistua koko kuntademokratiaan, sen yksittäisiin instituutioihin tai pienimmillään yksittäisiin poliittisiin päätöksiin (emt., 124–129). Kyselyt ovat erityisiä, pistemäisiä tilaisuuksia kunnallisen päätöksenteon arviointiin. Arviointi- ja tulkintaprosessi, siinä määrin kuin ihmiset kunnan asioita seuraavat, on kuitenkin jatkuvasti käynnissä: sen tulokset nähdään kyselyjen ohella tavoissa, joilla ihmiset äänestävät tai vaihtoehtoisia vaikutuskanavia käyttävät.

Näiden viiden kuntalaisroolin ja niihin liittyvien osallistumistapojen tunnistamisen ohella Pekola-Sjöblomin ym. tutkimus kartoittaa ansiokkaasti ihmisten mielipiteitä siitä, miten tyytyväisiä he nykyisiin vaikutusmahdollisuuksiinsa ovat. Heidän 2000-luvun alussa tekemiensä havaintojen mukaan kuntalaisten usko todellisiin vaikutusmahdollisuuksiinsa on vähäinen<sup>25</sup>, erilaisten vaikutuskanavien runsaudesta ja yleistyneestä käytöstä huolimatta (emt., 82–85). Ihmisten subjektiivisia näkemyksiä

---

<sup>25</sup> Vastaavia tuloksia saivat myös pääkaupunkiseudun asukkaiden näkemyksiä tutkineet Bäcklund ja Kurikka (emt., 17): kyselyyn vastanneista yli 60 prosenttia näki, ettei heillä ”ole mitään sanottavaa siihen, mitä valtuusto, hallitus tai lautakunnat päättävät”; lisäksi vain kolmannes piti kuntien ajankohtaisia asioita koskevaa tiedotusta niin hyvänä, että koki olevansa riittävän perillä päätettävistä kysymyksistä.

omista vaikutusmahdollisuuksistaan, kansalaispätevyyden kokemusta, on julkisten instituutioiden legitimitetin kannalta olennainen kysymys.

Päämies-agentti-teorian lähtökohtien mukaisesti julkisten instituutioiden perimmäisenä tavoitteena voidaan pitää ihmisten yleisen hyvinvoinnin parantamista: tämän tavoitteen toteutumista voidaan tiettyyn pisteeseen asti tarkastella väestön elintason kaltaisilla mittareilla. Tietyn tason jälkeen elintason paraneminen ei kuitenkaan automaattisesti enää johda onnellisuuden, koetun hyvinvoinnin, lisääntymiseen (Easterlin 1974). Kuten yllä on todettu, monipuolisen julkisen osallistumisen ja onnellisuuden on havaittu olevan yhteydessä toisiinsa. Tästä syystä myös Suomessa on yhä useammin toivottu laajempien, kumppanimaisten osallistumismahdollisuuksien tarjoamista ihmisille (vrt. Mokka & Neuvonen emt.), kuten hallinta-ajattelukin edellyttää.

Mokan ja Neuvosen (emt.) mukaan julkisten instituutioiden ja ihmisten välisen kumppanuuden olisi, aitoja vaihtoehtoja tarjotakseen, vaihdeltava tilanteen ja toimijoiden tarpeen mukaan. Julkisten instituutioiden tulisi toimia mahdollistajina, esimerkiksi rahallisina tukijoina, tilojen tai asiantuntijatiedon tarjoajina. Palveluntarpeet ja niiden toteuttamista koskevat ajatukset lähtisivät ihmisistä itsestään. Instituutioiden toiminnan lähtökohtana olisi tällöin ihmisten omaehtoisen, heidän intresseilleen ja mielenkiinnolleen perustuvan toiminnan tukeminen.

Keskustelu kumppanuudesta haastaa perinteisen käsityksen julkisista instituutioista etukäteen määriteltyjen, laajoja ihmisjoukkoja hyödyttävien universaalipalvelujen tuottajina: ihmisten omaehtoisen toiminnan tukeminen on usein lyhytaikaisempaa, toiminnan variaatio suurempaa ja yksittäisistä tukitoimista hyötyvät yleisöt kerralla pienempiä. Ihmisiltä kumppanin rooli edellyttäisi kykyä tiedostaa omat tarpeensa ja viestiä niistä. Ajatus ihmisten ja instituutioiden kumppanuudesta täydentää myös Pekola-Sjöblomin ym. kuvaamia, tällä hetkellä vakiintuneita ihmisten julkisen osallistumisen tapoja.

Ihmisten poliittista osallistumista koskevat kyselytutkimukset tuottavat tärkeää tietoa heidän kokemuksistaan ja näkemyksistään. Näiden mittauksen rinnalle tarvitaan silti ihmisten osallistumisen todellisia mahdollisuuksia, heille tarjolla olevia julkisia rooleja kriittisesti tarkastelevaa tutkimusta. Yhteiskunnassa vallitsevien käytäntöjen ja tulkintatapojen kriittisen analyysin merkitys korostuu edelleen, jos ja kun ihmisten

osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia halutaan kehittää. Tällöin myös ihmisten julkisiin instituutioihin kohdistamaan epäluottamukseen on mahdollista löytää vastauksia.

Rooleja ei kuitenkaan rakenneta ainoastaan lainsäädännön tasolla, vaan kaikissa ihmisten ja julkisten instituutioiden päivittäisissä kohtaamisissa ja palvelutilanteissa. Näin kaikki ne instituutiot ja käytännöt, jotka ihmiset arkielämässään kohtaavat, ovat yhtä lailla merkittäviä ihmisten julkisen toiminnan kannalta. Ihmisten julkiset roolit ovat seurausta yhteiskunnassa vallitsevista tulkintatavoista. Samalla roolit ovat normaaliutta tuottavia kehyksiä: ne kuvaavat, millainen julkinen toiminta on ihmisille sallittua ja heiltä odotettua. Ihmisten todellisten osallistumismahdollisuuksien kehittämisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää tunnistaa yhteiskunnan eri tasoilla vaikuttavia tulkintatapoja, arvioida niitä kriittisesti ja tarvittaessa kumota ne.

#### **4 Tutkimuksen näkökulma: Kaupunkien puhe ja tapa tutkia sitä**

Tutkimukseni tavoitteena on tunnistaa suomalaisten kaupunkien ihmisille rakentamia julkisia rooleja, heille mahdollisia julkisen osallistumisen tapoja. Tässä luvussa tarkennan tutkimusasetelmaani. Esittelen ensin tutkimusaineistoni, jonka avulla pyrin kuvaamaan, millaisia ihmisten julkista osallistumista koskevia käsityksiä kaupungeissa vallitsee. Aineistoni koostuu kahdeksan suomalaisen kaupungin strategioista, joita tutkin näiden kaupunkien ”puheena”. Tämän jälkeen esittelen valitsemani tutkimusmenetelmän, kriittisen diskurssianalyysin, pääpiirteitä. Esittelyni painottuu sen tutkimusasetelmani kannalta tärkeimpiin ominaisuuksiin: kriittisen diskurssianalyysin tarjoamiin mahdollisuuksiin kaupunkien puhetta ja siihen sisältyviä tulkintatapoja tutkittaessa.

##### **4.1 Strategiat suomalaisten kaupunkien puheena**

Yllä osallistumista on tarkasteltu laajasti, ihmisten vaikutuksena heidän omaa elämäänsä ja koko yhteiskuntaa koskevaan päätöksentekoon. Näistä lähtökohdista käsin kaikki ihmisten välinen yhteistoiminta edellyttää osallistumisen ja vaikuttamisen kysymysten käsittelyä jollain tavalla. Osallistuminen ei ongelmana ole sidottu mihinkään poliittiseen tai hallinnolliseen ympäristöön. Tästä huolimatta juuri ihmisille mahdolliset julkisen osallistumisen tavat ovat merkittäviä. Erityisen ajankohtaisena tulee pitää ihmisten julkisten roolien tutkimista kaupunkien kontekstissa.

Kaupungeissa kehittyvät osallistumisen tavat ovat kahdesta syystä yhteiskunnallisesti merkittäviä. Ensiksi kaupunkien kansantaloudellinen merkitys ja niiden asema yhteiskunnan kehityksen vetureina korostuu jatkuvasti. Laakson ja Loikkasen (2004) mukaan kaupunkien taloudellinen merkitys on aina perustunut tuotannon ja kulutuksen mitta-kaavaetuihin ja erikoistumisen mahdollisuuksiin. Talouden uudistuminen on keskittynyt kaupunkeihin, mikä on taannut läntisten yhteiskuntien kaupungistumisen. Myös Suomessa kaupungistumisen voi olettaa tulevaisuudessa jatkuvan: sen vetureita ovat elinkeinoelämän rakennemuutos, erityisesti kaupunkimaisten jalostus- ja palvelualojen kasvu alkutuotantoon verrattuna (emt.). Suomessa väestö muuttaa kaupunkeihin jatkossakin, sekä maan sisältä että ulkopuolelta (Hätälä & Rusanen 2010). Kaupungit

ovat ympäristöjä, joissa monet yhteiskunnan hyvinvointiin ja elinvoimaan liittyvät kysymykset konkretisoituvat.

Toinen syy, miksi osallistumisen kehitystä on perusteltua tutkia juuri kaupungeissa, on niiden asema paikkoina, joihin osallistumisen ongelmat kasautuvat. Muuttoliikkeet, siirtolaisuus ja monikulttuurisuus synnyttävät kaupunkeihin erilaisia yhteisöjä. Kuten Kesteloot (emt.) on kuvannut, eroavat nämä yhteisöt toisistaan julkisen toiminnan edellytystensä osalta. Julkisen osallistumisen mahdollisuudet ovat yhteydessä yhteisön ja sen jäsenten hyvinvointiin tai vastaavasti heidän kokemaansa voimattomuuteen<sup>26</sup>. Mahdollisuudet julkiseen osallistumiseen jakavat tämän päivän kaupunkeja: tarve osallistumisen ongelmien ratkaisuun on juuri kaupungeissa merkittävä.

Samalla kaupungit ovat paikkoja, joissa mahdollisuudet ja resurssit erilaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuun uudella tavalla ovat suuret. Talouskasvu, koulutettu väestö ja monet muut yhteiskunnalliset resurssit keskittyvät kaupunkeihin. Samalla kaupunkien kulttuureille ominainen avoimuus, monikulttuurisuus ja luovuus takaavat mahdollisuudet yhteiskunnallisten innovaatioiden kehittämiseksi. Kaupungit erottuvat ympäristöinä, joissa uusien ratkaisumallien etsiminen ja tukeminen – ihmisten julkisen osallistumisenkin kohdalla – on kokonaisia yhteiskuntia helpompaa. (Kahn ym. 2009).

Suomessa monien kuntien ja kaupunkien taloudellinen tilanne ei ole yksinkertainen. Kunnallinen itsehallinto antaa kunnille kuitenkin huomattavia mahdollisuuksia itsenäiseen ongelmanratkaisuun. Näistä näkökulmista Alanen (2009) esittää kuntien itsenäisten ratkaisujen korostuvan Suomessa erityisellä tavalla. Alasen mukaan Suomen väestön kehitys samanaikaisesti sekä supistaa kuntien tulopohjaa että kasvattaa kunnallisten palvelujen tarvetta. Kuntien ja valtion taloustilanteen olennainen paraneminen ja julkisen sektorin kasvattaminen näyttävät epätodennäköisiltä: tässä tilanteessa kuntiin kohdistuu painetta uudistua itse rakenteidensa ja toimintatapojensa osalta. Alanen esittää, että innovatiivisuus omien tehtävien hoidossa tulee erottamaan menestyvät kunnat olemassaolostaan kamppailevista. Tässä myös ihmisten julkisen

---

<sup>26</sup> Ahokas (2010) kuvaa, kuinka maahanmuuttajien julkista osallistumista on syytä tarkastella yhtenä heidän kotoutumisprosessinsa ulottuvuutena. Hänen mukaansa ”maahanmuuttajien osallistumisessa on kyse johonkin kuulumisen tunteesta” (emt., 11) ja yhteiskunnallisten mahdollisuuksien ja tilaisuuksien tuntemisesta. Näiden kokemusten kääntöpuolena voidaan pitää syrjäytymistä. Osallistumisen ja yhteiskuntaan integroitumisen suhteen voidaan kuitenkin perustellusti sanoa koskevan yhtä lailla myös valtaväestöä.



osallistumisen tavoilla on merkitystä. Yllä olevan valossa kuntien ja kaupunkien omaksumat ratkaisut ovat kiinnostavia sekä suomalaisen yhteiskunnan kehityksen kannalta että tutkimuksellisesti.

Haaste on mennyt ainakin osin perille: lähes kaikki suomalaiset kunnat ja kaupungit ovat omaksuneet useita erilaisia tulevaisuuden kehitystavoitteita. Kuntien ja kaupunkien tulevaisuutta koskevassa keskustelussa tavoitellaan kilpailukyvyn, kestävyuden, yhteisöllisyyden ja elinvoiman kaltaiset asioita (Kuntaliitto 2010). Yhä useampi suomalainen kunta ja kaupunki pyrkii näihin tavoitteisiin strategista ajattelua soveltamalla<sup>27</sup>. Yleisintä strateginen ajattelu on Suomessa suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa, jotka voivat pieniin kuntiin verrattuna suunnata enemmän resursseja päivittäisen toiminnan ulkopuoliseen suunnittelu- ja kehitystyöhön.

Mintzberg ym. (1998) ovat tarkastelleet liikkeenjohdon strategioiden luonnetta. Heidän mukaansa strategioita on tavattu pitää 1) suunnitelmina, polkuna yrityksen nykytilasta kohti tavoiteltavaa tulevaisuutta, 2) yrityksen johdonmukaisena, tavoitteellisena toimintana, 3) yrityksen tietoisena asemana joillakin markkinoilla, 4) näkemyksenä yrityksen roolista tai 5) juonena, jonka tarkoitus on parantaa yrityksen markkina-asemaa tai lyödä kilpailija laudalta. Strategiat sisältävät tulevaisuutta koskevia arvioita, tavoitteita ja toimenpiteitä, joilla tavoiteltava tulevaisuudenkuva tulisi saavuttaa. Vaikka kaupungit eivät ole yrityksiä, on Mintzbergin ym. listaamia luonnehdintoja mahdollista soveltaa myös kaupunkien strategioiden kuvaamiseen.

Johtamisen näkökulmasta kaupunkien asema poikkeaa yritysten asemasta selvästi. Kaupungit ovat julkisia instituutioita: suuri osa niiden tehtävistä on lakisääteisiä. Kaupunkien mahdollisuudet luopua kannattamattomasta tai suurista kustannuksista tuottavasta toiminnasta ovat yrityksiin verrattuna huomattavan pienet. Suomessa kaupunkien tulee yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti palvella asukkaitaan tasapuolisesti: ne eivät voi yritysten tapaan valita asiakkaitaan. Muutenkin kaupunkien mahdollisuudet toimia yritysten ansaintalogiikan mukaisesti ovat rajatut: kaupungit eivät voi laajentua maa-alueensa ulkopuolelle, eivätkä ne voi perustaa toimintaansa

---

<sup>27</sup> Strategiseen ajatteluun ei suomalaisilla kunnilla ole kuitenkaan velvollisuutta. Kuntalain (65§) mukaan jokaisen kunnan on laadittava taloussuunnitelma, joka sisältää kunnan taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Näiden suunnitelmien pohjaksi useat kunnat ovat tuottaneet kunnan toimintaa pidemmällä aikavälillä, usein jopa 10–20 vuoden tähtäimellä ohjaavia strategioita. Suomalaisilla kunnilla on kuitenkin täysi vapaus valita, missä määrin ne strategista ajattelua toteuttavat.

puhtaalle tulojen maksimoimiselle. Vaikka kaupungit joiltakin osiltaan (kuten liikelaitokset) toimivat markkinoilla, ei niiden toimintaa leimaa yritysmaailman kaltainen kilpailuasetelma. Julkisten ja yksityisten organisaatioiden eroa ei kuitenkaan tule pitää dikotomisena. Julkisuuden ja yksityisyyden suhteessa on kyse pikemminkin asteeroista, jotka konkretisoituvat organisaatiosta riippuen eri tavoin. (Bozeman 1989.)

Yllä olevasta huolimatta kaupunkien ja alueiden voi sanoa kilpailevan keskenään, niin asukkaista, yrityksistä kuin investoinneistakin. Vaikka kilpailussa tappiolla oleva kaupunki ei voi täysin kadota ”markkinoilta”, voivat kaupungit silti saavuttaa toisiinsa nähden suhteellisia taloudellisia etuja. Ihmisten liikkuvuuden lisääntyessä ja talouden kansainvälistyessä myös alueiden ja kaupunkien keskinäisen kilpailun on nähty korostuvan (Martin 2003)<sup>28</sup>. Yllä olevat varaukset huomioon ottaen kaikki Mintzbergin ym. listaamat tavat puhua strategioista pätevät myös kaupunkien strategioiden kontekstissa. Kaupunkien strategiat ovat tavoitteellisia pyrkimyksiä vastata niiden kohtaamiin haasteisiin, määrittää kaupunkien toivottava tulevaisuudenkuva ja reitti sinne, sekä, kilpailukyvyn näkökulmasta, parantaa kaupungin suhteellista asemaa väestöä, yrityksiä ja investointeja houkuttelemalla.

Juuti (emt.) kuvaa, kuinka strategioille on ympäristöstä riippumatta totuttu antamaan runsaasti arvovaltaa ja merkitystä. Kulloinkin hallitsevasta strategisen ajattelun koulukunnasta huolimatta strategiat on aina nähty ihanteellisten asiantilojen, tavoiteltavien tulevaisuudenkuvien tiivistyminä. Tästä syystä strategioille on Juutin mukaan annettu poikkeuksellisen ylevä asema myös muuhun organisaation johtamiseen nähden. Strategioille annetulle painoarvolle on tunnistettavissa myös monia muita syitä.

Ensiksi, strategiat ovat institutionaalisia selontekoja: ne laaditaan sellaisesta positiosta käsin, jonne kenellä tahansa ei ole pääsyä. Organisaation kokoon verrattuna vain harva joukko ihmisiä – usein ylin johto – osallistuu tavallisesti strategian kirjoittamiseen. Strategioiden legitimitetti perustuu organisaation olemassa oleviin valtasuhteisiin. Toiseksi, strategiat ovat lähtökohtaisesti erityisiä: niitä ei laadita jatkuvasti. Tietyllä hetkellä tarpeellisiksi koettuihin strategiaprosesseihin investoidaan arvovallan ohella aikaa. Kolmanneksi, onnistuminen strategian toteuttamisessa tarkoittaisi organisaation yleistä menestystä ja turvaa sen työntekijöiden – tai kaupungin asukkaiden – kannalta.

<sup>28</sup> Erilaiset kilpailukykyvertailut ja niitä koskeva uutisointi pitävät kaupunkien ja alueiden kilpailukykyvystä käytävää keskustelua tasaisesti pinnalla (Merimaa & Ståhl 2009).

Strategioihin yhdistyy tulevaisuutta koskevia odotuksia, toiveita ja luottamusta yhteiseen toimintakykyyn. Kausaalisisina tarinoina strategiat ruokkivat sellaisia käsityksiä, joiden mukaan ”ihmiset, organisaatiot, ympäristö ja tulevaisuus ovat rationaalisesti hallittavissa ja kontrolloitavissa” (Laine 2010, 19).

Strategista ajattelua voidaan Juutin (emt.) tapaan arvostella liiasta teknisyydestä ja kriittisyyden puutteesta. Hänelle strategiat edustavat ”naiivia realismia”, joka ei juuri sovellu johtamiseen postmodernissa maailmassa<sup>29</sup>. Tämän päivän organisaatioiden kohtaamien ongelmien kompleksisuus edellyttää moniulotteisempaa ymmärrystä niiden toimintaympäristöistä. Muuttuneessa maailmassa strategiakielen hyötyä ja soveltamista on Juutin mukaan arvioitava kriittisesti. Johanson (2009) on vastaavasti kritisoinut strategisen julkisen johtamisen tutkimusta liiallisesta keskittymisestä uusien tekniikoiden soveltamiseen, jolloin strategisen julkisen johtamisen varsinaisen luonteen pohtiminen on jäänyt sivuraiteelle<sup>30</sup>. Yksinkertaistettu näkemys strategioista ja johtamisesta sivuuttaa Juutin (emt.) mukaan johtamisprosessin todellisen ytimen.

White (emt.) on yllä kuvatulla tavalla korostanut kriittisen hallinnon tutkimuksen merkitystä ihmisten ja organisaatioiden toimintaa rajoittavia tulkintatapoja ja rakenteita paljastavana tutkimussuuntauksena. Kriittisten ja dialogisten lähestymistapojen onkin nähty voimistuneen hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen kentällä (Jian ym. 2008, 30) ja myös strategisen johtamisen kohdalla kriittinen, strategiaprosessien käytäntöjä ja merkityksiä kyseenalaistava tutkimussuuntaus on vakiintumassa (Knights & Morgan 1991; Pälli, Vaara & Sorsa emt.). Näkökulmia yhdistää mielenkiinto strategioiden kieltä ja sen tuottamia tulkintoja ja toimijuutta kohtaan. Yllä kuvatun, Juutin (emt.) kiteyttämän dialektisen näkökulman mukaisesti strategiat ovat ympäristönsä tuotteita: niihin tiivistyvät yhteiskunnassa vallitsevat, erilaisia ilmiöitä koskevat käsitykset. Samalla strategiat uusintavat ympäristöään. Niissä rakennetut tulkintatavat ja -kehykset muokkaavat kohteidensa ja yleisönsä itseymmärrystä ja toimintaa.

---

<sup>29</sup> Pälli, Vaara & Sorsa (2009) yhdistävät strategiakielen kansainvälisen yleistymisen amerikkalaisten korporaatoiden kasvuun toisen maailmansodan jälkeen. Yritysten kasvaessa ja laajentuessa alueellisesti tarvittiin uutta toimintaympäristöä systematisoivaa käsitteistöä. Jo olemassa oleva, sotilasorganisaatioissa kehitetty strategiakieli sopi hyvin tuohon kasvuun ja kilpailua korostaneeseen aikakauteen.

<sup>30</sup> Alford (2001) kuvaa, kuinka useimmat strategisen johtamisen teorit, käsitteet ja menetelmät on kehitetty yritysorganisaatioiden tarkastelua varten. Nyt strategisia menetelmiä sovelletaan kuitenkin useissa julkisissa organisaatioissa, mikä perustelee strategisen julkisen johtamisen tutkimuksen merkitystä julkisten johtamisen muutosta jäsentävänä tutkimusalana. Strategisen johtamisen tutkimuksen peruskysymykset ovat yhtenevät, vaikka yksityinen ja julkinen sektori konteksteina eroavatkin toisistaan.

Kaupunkien strategiat voidaan ymmärtää suomalaisten kaupunkien puheena. Käsitellessään ilmiötä, kuten kilpailukyky, yhteisöllisyys ja elinvoimaisuus, ne kertovat kaupunkien tavoittelemista tulevaisuudenkuvista. Tällöin ne ottavat kantaa myös siihen, millaista kaupunkilaisten elämän tulevaisuudessa tulisi olla ja mikä heidän julkinen asemansa näiden visioiden toteutuessa olisi. Tässä tutkimuksessani tarkastelen strategioita kriittisestä näkökulmasta, maailmaa konstruoivina asiakirjoina. Kaupunkien puheena strategiat rakentavat voimakasta tulkintaa yhteiskunnasta. Ihmisten julkisen osallistumisen osalta ne kuvaavat sitä, mikä on kaupungeissa normaalia, toivottua ja sallittua ”tehdä, ajatella, sanoa ja olla” (vrt. Seeck emt., 347). Tutkimukseni keskiössä on ajatus ihmisten julkisista rooleista, jotka kuvaavat heille mahdollisia julkisen osallistumisen tapoja ja positioita.

Tutkimukseni aineistona on joukko suomalaisten kaupunkien strategioita: Helsingin, Espoon, Vantaan, Turun, Tampereen, Jyväskylän, Lahden ja Oulun kaupungeissa viime vuosina laadittuja strategia-asiakirjoja<sup>31 32</sup>. Tutkimukseni aineisto on lueteltu tarkemmin liitteessä 1. Aineistoni koostuu yleisstrategioista, strategioista, joita ei ole laadittu puhtaasti yhden tai useamman hallinnonalan tarkoituksiin<sup>33</sup>. Nämä yleisstrategiat, jotka usein on nimetty ” ’kaupungin X’ strategiaksi”, ovat kaupunkien kehittämisen kannalta keskeisimpiä dokumentteja: niiden tulisi lähtökohtaisesti ohjata koko kaupungin hallinnon toimintaa. Kaupunkien strategiat ovat asiakirjoja, jotka toisaalta vetävät yhteen kaupungissa tällä hetkellä vallitsevat valtasuhteet ja ihmisten julkiset roolit; toisaalta strategioille on pyritty antamaan suuri potentiaali näiden roolien uudistamiseen.

---

<sup>31</sup> Aineistoni valintaa on ohjannut strategioiden merkittävyys: olen pyrkinyt sisällyttämään aineistooni Suomen suurimpien kaupunkien strategiat – luvussa 4.1 kuvatuista syistä juuri suurissa kaupungeissa omaksuttuja käytäntöjä voidaan pitää julkisen osallistumisen kannalta tärkeinä. Suurissa kaupungeissa laaditut strategiat ovat samalla riittävän laajoja toimiakseen kaupungin ”puheena” – ne kattavat riittävän suuren osan kaupunkien toimintaa ja ovat mitaltaan tarpeeksi laajoja perusteellista analyysia varten.

<sup>32</sup> Tutkimusaineistooni viittaa tästä eteenpäin sen kaupungin nimellä, jonka strategia on kyseessä: esimerkiksi Tampereen kaupungin strategiaan ”Tampere virtaa” viittaa nimellä ”Tampere”.

<sup>33</sup> Useissa kaupungeissa laadittavat, elinkeino- tai palvelustrategian kaltaiset, yhteen tai useampaan kaupungin toimialaan kohdistuvat strategiat ovat lähtökohtaisesti yleisstrategioille alisteisia. Ne konkretisoivat yleisstrategioiden sisältämiä visioita ja tavoitteita yhdellä toimialalla. Vaikka elinkeino- tai palvelustrategioiden kaltaiset asiakirjat osaltaan kuvaavat ihmisten julkista toimintaa koskevia käsityksiä, olen jättänyt ne tutkimukseni ulkopuolelle: niihin sisältyvien käsitysten ja puhetapojen tulisi olla tunnistettavissa myös kokonaisstrategioihin keskityttäessä.

## 4.2 Kriittinen diskurssianalyysi kielenkäytön tutkimuksessa

Sitä, miten ihmisten julkiset roolit suomalaisten kaupunkien strategioissa rakentuvat, tutkin kriittisen diskurssianalyysin menetelmin. Diskurssianalyyttinen lähestymistapa on tosiasiaassa useita itsenäisiä menetelmiä sisältävä kokonaisuus. Ajattelutavan juuret on löydettävissä yhteiskunta- ja kielitieteiden alueilta. Diskurssianalyyttinen ajattelu perustuu sosiaaliseen konstruktivismiin: lähtökohtana on, että sosiaalinen todellisuus rakentuu aina erilaisten sosiaalisten käytäntöjen, kuten kielenkäytön kautta (Jokinen 2002). Kielenkäyttö on diskurssianalyyttisistä lähtökohdista aina sidottua johonkin yhteiskunnalliseen aikaan ja tilanteeseen, kontekstiin (Fairclough 1993). Tavoitteena on tällöin tarkastella, miten kieltä jossakin kontekstissa käytetään<sup>34</sup> eli miten kielenkäyttö yhteiskunnallisesti rakentuu.

Diskurssianalyyttisen tutkimuksen tavoite on ymmärtää ja tulkita yhteiskunnallisesti rakentuneita merkityksiä, ei selittää erilaisia ilmiöitä kausaalisesti. Pyrkimyksenä on tunnistaa yhteiskunnallisten tulkintatapojen laajempi konteksti ja asema: onnistuessaan diskurssianalyyttinen tutkimus voi mahdollistaa nykyisten tulkintatapojen ja käytäntöjen kriittisen arvioinnin ja muuttamisen. (Howarth (2000, 128–129). Diskurssianalyyttisen tutkimuksen tavoitteita ja edellä kuvattuja kriittisen hallinnon tutkimuksen lähtökohtia voidaan yllä olevan valossa pitää pitkälti yhtenevinä<sup>35 36</sup>.

Jian ym. (emt.) ovat luokitelleet diskurssianalyyttistä organisaatioiden tutkimusta sen mukaan, miten diskurssien rooli on tutkimuksessa ymmärretty. Luokittelussaan he nojaavat Alvessonin ja Karremanin (2000) tapaan erottaa pienet ”diskurssit” ja suuret ”Diskurssit” käsitteellisesti toisistaan. Pienet diskurssit kuvaavat kielenkäyttöä rajatuissa organisatorisissa ympäristöissä. Ne ovat tapoja, joilla organisaation toimijat rakentavat organisaation todellisuutta tunteita, asenteita ja identiteettejä ilmaisemalla. Tutkimus kohdistuu tällöin organisaation päivittäiseen kielenkäyttöön ja tapoihin, joilla

---

<sup>34</sup> Kielelliset todellisuuden tuottamisen tavat vaihtelevat lingvistisistä keinoista, kuten kielikuvista ja yleistyksistä intertekstuaalisuuteen eli muihin teksteihin ja diskursseihin kohdistuviin viittauksiin sekä representaatiosta, sosiaalisen maailman kuvaamisesta erilaisiin legitimaation keinoihin (Fairclough 2002).

<sup>35</sup> Kriittisen diskurssianalyysin ja kriittisen hallinnon tutkimuksen yhteisestä perustasta tarkemmin Phillips ym. (2008, 770–775).

<sup>36</sup> Esimerkki kriittisesti orientoituneesta, diskurssianalyyttisistä menetelmiä soveltavasta, hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen kenttään sijoittuvasta tutkimuksesta on Meriläisen ym. (2004) ”konsulttipuheen” analyysi.

kielenkäyttö vaikuttaa organisaation sisäisten käytäntöjen muodostumiseen. Pienten diskurssien tutkimus on Jianin ym. (emt.) mukaan lähellä keskustelunanalyysia ja etnometologiaa. Suurilla Diskursseilla he viittaavat jonkin kulttuurin vakiintuneisiin tulkintatapoihin, joita tulee pitää yksittäistä organisaatiota laajempina vallan rakenteina. Yksittäiset organisaatiot nähdään tällöin Diskurssien muokkaamina ja tuottamina tutkimuskohteina. (emt., 301–306).

Pieniin tai suuriin diskursseihin keskittyvien lähestymistapojen välistä eroa selventää näihin näkökulmiin kohdistettu kritiikki. Pienten diskurssien tutkimusta on arvosteltu yksittäisten organisaatioiden ja toimijoiden itsenäisyyden yliarvioimisesta ja koko yhteiskuntaa konstruoivien Diskurssien merkityksen huomiotta jättämisestä. Toisaalta suurten Diskurssien paljastamiseen keskittyvää tutkimusta on pidetty deterministisenä ja yksilöiden tai organisaatioiden toimijuutta marginalisoivana (emt. 306). Jian ym. kuvaavat luokittelullaan, kuinka osin samat konstruktivistiset lähtökohdat jakavat tutkijat voivat erota toisistaan selvästi – erityisesti valtasuhteita koskevilta oletuksiltaan.

Tutkimusasetelman nimeäminen diskurssianalyttiseksi ei näin ollen kerro vielä paljoa tutkijan lähtökohdista. Kaikkea diskurssianalyttista yhteiskuntatieteellistä tutkimusta ei voi pitää yhteismitallisena. Lähestymistapojen pluralismia ei kuitenkaan Jianin ym. mukaan tule tulkita yhteiskuntatieteellistä diskurssianalyttista tutkimusta pysyvästi halvaannuttavaksi. Monet teoreettiset lähestymistavat ovat heidän mukaansa kyenneet edistämään suurten ja pienten diskurssien välisen ongelman hyväksymistä tai ratkeamista. Yhtenä tällaisista näkökulmista he pitävät kriittistä diskurssianalyysia.

Yksi kriittisen diskurssianalyysin keskeisimmistä kehittäjistä, Norman Fairclough (2002, 31) erottaa Alvessonin ja Karremanin tapaan kaksi mahdollisuutta käyttää diskurssin käsitettä: toisaalta kielitieteissä yleisen tavan tarkastella diskursseja sosiaalisena toimintana, ihmisten todellisena vuorovaikutuksena, toisaalta sosiaaliselle konstruktivismille perustuvan tavan tutkia diskursseja yhteiskunnan konstruktiona, tiedon muotoina. Fairclough itse ilmoittaa käyttävänsä käsitettä molemmissa muodoissaan. Hänen tavoitteenaan on liittää nämä kaksi näkökulmaa yhteen ja rakentaa sellaista lähestymistapaa, jossa yhdistyvät kielen, diskurssien ja sosiokulttuuristen käytäntöjen analyysit.

Kriittisesti orientoituneen diskurssianalyysin keskeinen lähtökohta on Jokisen ja Juhilan (2002) mukaan oletus laajojen yhteiskunnallisten valtarakenteiden olemassaolosta. Kriittisen diskurssianalyysin näkökulmasta valtaa tarkastellaan sosiaalisiin käytäntöihin kytkeytyvänä ilmiönä, ei niinkään yksilöille tai organisaatioille kuuluvana resurssina. Kriittistä diskurssianalyysia toteuttavat tutkijat ovat näin omaksuneet tehtäväkseen niiden kielellisten käytäntöjen analysoinnin, joilla valtasuhteita tuotetaan, ylläpidetään ja legitimoidaan. Flowerdew (2008) esittääkin, että painottaessaan valtaa ja epätasa-arvoa tuottavia mekanismeja kriittinen diskurssianalyysi on luonteeltaan olennaisesti ongelmalähtöistä ja emansipatorista<sup>37</sup>. Jokisen ja Juhilan sekä Flowerdew'n esittämät kriittisen diskurssianalyysin lähtökohdat vastaavat Whiten (emt.) kriittiselle hallinnon tutkimukselle asettamia tavoitteita.

Jokinen ja Juhila (2000) erottavat toisistaan diskurssien sisäisten ja diskurssien välisten valtasuhteiden tutkimuksen. Diskurssien sisäisten valtasuhteiden tarkastelu keskittyy heidän mukaansa siihen, mitä diskursseissa sanotaan tai tehdään: siihen, millaiset eri toimijoiden väliset valtasuhteet näissä diskursseissa ovat. Olennaista on, millaisiin subjektipositioihin toimijat asemoidaan eli millaisia paikkoja tai rooleja heille annetaan. Positiot ja roolit eroavat lähtökohtaisesti toisistaan vallan ja toimintamahdollisuuksiensa suhteen. Tutkijan on tunnistettava, ovatko kielenkäyttöön rakennetut asetelmat hierarkkisia vai tasa-arvoisia ja millaisiin konteksteihin nämä asetelmat ovat sidottuja. Diskursseja ei kuitenkaan tule pitää rakenteeltaan pysyvinä, sen sijaan niihin kuuluu oleellisesti kamppailu vallasta. Diskurssien muuttumisen kannalta merkittävä kysymys on, miten avoin pääsy diskursseihin on ja vaatiiko niihin osallistuminen erityistä asemaa tai kykyä käyttää kieltä. Jokinen ja Juhila kuvaavat, kuinka rajattu pääsy ja teknisyys kuuluvat useiden poliittisten ja hallinnollisten diskurssien ominaisuuksiin.

Tutkittavien tekstien kontekstin ja niiden tuottajien aseman tunnistaminen on kriittisen diskurssianalyysin näkökulmasta tärkeää. Tämä korostuu erityisesti diskurssien roolia ja merkittävyyttä koskevia johtopäätöksiä tehtäessä. Oman, asunnottomuuden puhetapoja tarkastelevan tutkimuksensa pohjalta Jokinen & Juhila (emt., 87) kuvaavat viranomaispuheen luonnetta. Heidän mukaansa ”viranomaispuheen suhde asunnottomiin on tietävä, luokitteleva ja laskeva; katse ylhäältä alaspäin. Tätä suuntaa ei muuta se, että

---

<sup>37</sup> Tavoitteiltaan kriittinen diskurssianalyysi on lähellä ideologista diskurssianalyysia, joka pyrkii tunnistamaan erilaisten ideologioiden – ja niihin sisältyvien tulkintatapojen – ilmenemiseen, omaksumiseen ja tuottamiseen liittyviä mekanismeja (Van Dijk 2006).

määrittely voi tulla yhtä hyvin tuomitsevästä kuin ymmärtävästäkin kehyksestä (...) puhetta näyttää keskeisesti ohjaavan kysymys siitä, 'mitähän niille (asunnottomille) pitäisi tehdä' ". Kuva valtasuhteista on selvä: toimijoina esiintyvät viranomaiset, jotka pyrkivät ratkaisemaan asunnottomien muodostamaa ongelmaa. Puhetavan merkittävyys perustuu sen asemalle viranomaispuheena: viranomaisten muodolliselle vallalle toimia ja puhua sekä kyvyille hallita keskustelua. Viranomaisten toimesta annetut lausumat saavuttavat helposti legitiimin puheenvuoron aseman, millä on vaikutuksensa diskursseihin sisältyvien valtasuhteiden rakentumiselle.

Yksittäisten diskurssien sisäisten valtasuhteiden laajempi yhteiskunnallinen vaikutus riippuu diskurssien hierarkisoitumisesta. Jonkin diskurssin lopullisen yhteiskunnallisen merkityksen tunnistaminen edellyttää sen ja muiden diskurssien keskinäisten suhteiden tarkastelua. Jianin ym. (emt., 307–308) mukaan kriittisen diskurssianalyysin tehtävä on tutkia paikallisten ja hegemonisten diskurssien ja niihin kuuluvien käytäntöjen suhteita. Tutkijoiden olisi tunnistettava hallitsevia diskursseja, eritasoisten diskurssien välisiä hierarkioita ja niiden yhteiskunnallisia vaikutuksia. Jokisen ja Juhilan (emt., 80–89) mukaan hallitsevien diskurssien identifioinnissa olennaista on yhtäläisyyksien tunnistaminen eli huomion kiinnittäminen eri puolilla aineistoa toistuviin merkityksiin ja puhetapoihin. Hallitsevan diskurssin tunnuspiirteisiin kuuluvat sekä sen yleisyys – se miten usein ja miten useassa yhteydessä se ilmenee – että sen itsestäänselvyys ja vaihtoehtottomuus, vaikka se ei lukumääräisesti hallitsevassa asemassa olisikaan.

Esimerkki diskurssien hierarkisoitumista tarkastelevasta tutkimuksesta on Van Dijkin (1992) artikkeli, jossa hän tarkastelee rasismiin liittyviä kielellisiä käytäntöjä. Van Dijk tunnistaa diskurssiin osallistuvien henkilöiden yhteiskunnallisen aseman merkityksen. Hän kuvaa, kuinka poliittiset, akateemiset ja viestinnälliset eliitit tuottavat ja uusintavat rasisia käsityksiä. Näiden eliittien edustajia kuunnellaan jo heidän asemansa puolesta. Eliittien näkemykset vahvistuvat julkisuudessa, näkemysten luonteesta ja laadusta huolimatta. Tällöin eliittien puhutavat välittyvät myös niiden alkuperäisen yleisön ulkopuolelle. Van Dijk kuvaa, kuinka kielen käyttäjän asema on olennainen tekstin ja sen sisältämien tulkintatapojen ja lopulta diskurssin saaman voiman kannalta.

Valtasuhteiden diskursiivinen analyysi nojaa sekä diskurssien sisäisten positioiden että diskurssien välisten hierarkioiden tunnistamiseen. Painotus näkökulmien välillä riippuu tutkimuksen lähtökohdista ja tavoitteista. Edes kriittinen diskurssianalyysi ei ole rajattu,



yhtenäinen metodi, vaan laaja lähestymistapa, joka nojaa useampiin teorioihin ja menetelmiin. Tästä huolimatta kriittistä diskurssianalyysia toteuttavien tutkijoiden avuksi laaditaan usein tarkistuslistojen omaisia ohjeita, joiden on toivottu helpottavan diskurssien ja niiden piirteiden tunnistamista ja analyysia (esim. Flowerdew emt., 199–203). Valmiiden työkalupakkien järjestelmällinen soveltaminen ei kuitenkaan aina tue diskurssianalyttisen ajattelun perimmäisiä tavoitteita, tietyille yhteiskunnallisille konteksteille ominaisten käytäntöjen tunnistamista. Diskurssianalyttisen tutkimuksen aineistolähtöisen ja muuntautuvan luonteen vuoksi tutkijan on valittava näkökulmansa itsenäisesti ja sovellettava muilta lainattuja vaikutteita tutkimuskysymyksestään riippuen (Jokinen & Juhila emt.).

Kriittisen diskurssianalyysin näkökulmasta ihmisten julkisia rooleja, heille mahdollisia julkisen osallistumisen tapoja, voidaan pitää vallan rakenteiden ja kielenkäytön tuloksina. Ihmisten julkisen osallistumisen raamit määrittellään lainsäädännössä. Käytännön osallistumisen kannalta merkittävänä tulee kuitenkin pitää niitä tapoja, joilla ihmisten julkisesta osallistumisesta puhutaan. Ihmisten julkista osallistumista sivuavissa diskursseissa heille rakennetaan tietynlaisia positioita. Näitä positioita voidaan kuvata edellä esiteltyjen kaupunkilaisroolien nimillä. Ihmisten julkiseen toimintaan vaikuttavat näin sekä heille eri diskursseissa rakennetut roolit että näiden diskurssien yleinen yhteiskunnallinen asema.

Tässä tutkimuksessa tarkastelen suomalaisten kaupunkien puheessa rakennettavia ihmisten julkisia rooleja. Roolit ovat tutkimuksessani ihmisille mahdollisia julkisen osallistumisen tapoja kokoavien käsitteiden asemassa. Pyrin analysoimaan strategioissa rakennettavien kaupunkilaisroolien sisältöä, roolien keskinäisiä suhteita, konteksteja, joissa roolit esiintyvät sekä rooleja koskevia puhetapoja. Jäsenän analyysiani yllä kuvattujen, Pekola-Sjöblomin ym. (2002) erittelemien kuntalaisroolien avulla. Samalla pyrin huomioimaan viimeaikaisen, ihmisten ja kaupunkien laajemmasta kumppanuudesta käytävän keskustelun.

Strategiapuheen käytäntöjä ja puheessa ihmisille rakennettuja rooleja analysoimalla tavoitteeni on kuvata, millaisena ihmisten julkinen osallistuminen suomalaisissa kaupungeissa näyttäytyy: millaisena kaupunkilaisten osallistumisen merkitys nähdään ja millainen julkinen osallistuminen heille on mahdollista.

## **5 Analyysi: osallistuminen suomalaisten kaupunkien puheessa**

Tutkimukseni analyysiosuus jakautuu neljään vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa tarkastelen suomalaisten kaupunkien strategioiden yleisiä ominaispiirteitä: strategioiden rakennetta sekä niiden asemaa hallinnon ja viestinnän asiakirjoina. Tämän jälkeen tarkasteluni keskittyy selvemmin strategioiden puhetapoihin. Analyysini toisessa vaiheessa esittelen tapoja, joilla strategiat kytketään laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun: käsittelen strategioita välttämättömyyspuheena. Kolmannessa vaiheessa analysoin, miten strategiat oikeuttavat olemassaolonsa hyvinvoinnin lisäämisen tavoitteella. Neljännessä vaiheessa painopiste on Pekola-Sjöblomin ym. esittelemien kuntalaisroolien ilmenemisen tarkastelussa. Näiden osioiden myötä pyrin synnyttämään kuvan siitä, millaisia ihmisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia strategiapuheessa rakennetaan. Lopuksi vedän analyysiosuuden tärkeimmät havainnot yhteen.

### **5.1 Strategiat hallinnon ja viestinnän asiakirjoina**

Kaupungin ja sen asukkaiden välisen suhteen lähtökohdat määritellään kuntalaisia. Kuntalain (27 §) mukaan kunnanvaltuuston on taattava kunnan asukkaille ja palvelujen käyttäjille edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Vastaavasti lain 29§:n mukaan kuntien on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista ja ratkaisuista. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet kulkevat käsi kädessä päätöksenteon ja valmistelun julkisuuden kanssa: ajankohtaisia asioita koskeva tiedotus on edellytys niitä koskevan julkisen keskustelun syntymiselle. Laki määrittelee kuitenkin vain yleiset periaatteet: käytännössä kunnilla on vapaat kädet päättää siitä, miten ne osallistumista, vaikuttamista ja julkisuutta koskevat velvoitteensa hoitavat. Yhtä lailla vastuu osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisen arvioinnista jää kuntien itsensä osaksi. Vaikka osallistumisen ja vaikuttamisen peruseriaatteet määritellään Suomessa valtakunnallisella lainsäädännöllä, ratkaistaan valtaosa näiden periaatteiden käytännön toteutumisesta paikallisesti.

Yllä kuvatun avoimuuseriaatteen mukaisesti myös kaupunkien strategiat ovat Suomessa julkisia. Strategioiden julkisuus, salattavuuden vastakohtana, ei kuitenkaan

kerro vielä paljoka ihmisten mahdollisuuksista tarttua niihin. Käytännön edellytykset avoimuuden ja julkisuuden periaatteiden toteutumiseksi ovat viime vuosina parantuneet erityisesti kuntien verkkoviestinnän kehittymisen myötä. Tällä hetkellä kaikki Suomen kunnat ylläpitävät omia verkkosivujaan. Vaikka sivustojen toteutuksessa ja laadussa on selkeitä eroja, luovat ne alustoina mahdollisuuksia ihmisten ja kuntaorganisaation kohtaamiselle. Tämän kehityksen mukaisesti myös suomalaisten kaupunkien strategiat ovat löydettävissä ja ladattavissa kaupunkien verkkosivuilta.

Strategioiden sijainti kaupunkien sivustoilla kertoo sekä niiden oletetusta tarkoituksesta että strategioiden roolista kaupunkien viestinnässä. Vain harvoin strategioihin törmää sattumalta. Kaupunkien sivustojen etusivut on tyypillisesti täytetty viranomaisten yhteystietojen ohella paikallisuutisten, kulttuuritapahtumien ja asukastilaisuuksien kaltaisilla ajankohtaisilla asioilla. Strategioita etsivä löytää nämä asiakirjat eri tavoin nimetyiltä alisivuilta. Useimmiten strategiat on sijoitettu ”Hallinto ja talous” - tai ”Päätöksenteko”-tyyppisten otsikoiden taakse. Linkit eivät ole erityisen keskeisellä paikalla eivätkä ne pistä silmään ulkoasullaan. Strategioita ei nosteta esiin sisältönä, joita sivuilla kävijöiden uskottaisiin etsivän.

Vantaan kaupungin verkkosivujen<sup>38</sup> rakenne on suomalaisen kaupungin sivustolle tyypillinen. Kaupungin toimintaa kävijöille esittelevät osiot on otsikoitu ”Asukkaan”, ”Vierailijan” ja ”Yrittäjän” mukaan. Linkkiä kaupungin strategiaan ei ole yhdelläkään näistä alisivuista. Näiden osioiden lisäksi sivustolle on koottu ”Palveluhakemiston”, ”Sosiaali- ja terveyspalvelujen” ja ”Hallinnon ja talouden” kaltaisia kokonaisuuksia. Juuri Hallinto ja talous -sivulta Vantaan strategian löytääkin. Strategian ohella osio sisältää muun muassa kaupungin talousarvion ja taloussuunnitelman tältä ja menneiltä vuosilta, kaupungin tuottavuusohjelman sekä kaupungin päätöksenteko- ja hallintoelimien kokousaikataulut. Strategian sijoittaminen näiden asiakirjojen joukkoon pelkistää sen kaupunkiorganisaation johtamisen välineeksi, yksinomaan kaupungin hallintoa ja taloutta koskevien keskustelujen osaksi. Strategian sijainti paljastaa, että sen ensisijaisen yleisön ajatellaan koostuvan virkamiehistä ja hallinnon ammattilaisista, ei ainakaan ”asukkaista”, ”vierailijoista” tai ”yrittäjistä”.

---

<sup>38</sup> <http://www.vantaa.fi>

Yleisön rakentamisen ohella tekstin aloittamisen tapa vaikuttaa siihen, miten tekstiä luetaan ja millaisia merkityksiä sille annetaan. Jo ensimmäisillä sivuilla teksti kehystetään osaksi ajankohtaisia ilmiöitä ja keskusteluja. Tästä kehyksestä käsin lukijan oletetaan tekstiä tulkitsevan. Suomalaisten kaupunkien strategioista on erotettavissa kaksi asiakirjojen aloittamisen tapaa. Osassa strategioita mennään suoraan asiaan, ilman erityistä johdantoa tai esipuhetta: strategiset tavoitteet ja toimenpiteet esitellään ilman asiakirjan taustalla vaikuttavien kehityskulkujen erittelyä. Niiden arviointi edellyttää lukijoiltaan perehtyneisyyttä kaupungin tilanteeseen ja erilaisiin ajankohtaisiin keskusteluihin. Samalla ne antavat lukijoilleen vapauksia omien tulkintakehityksiensä muodostamisessa. Toista, lukijaa voimakkaammin ohjaavaa tapaa edustavat esimerkiksi Tampereen ja Vantaan kaupunkien strategiat, jotka käynnistyvät kaupunginjohtajien esipuheilla.

Esipuheita tulee pitää yrityksinä asettaa strategian sisältö haluttuun kontekstiin ja luoda strategian tulkitsemista varten valmis kehys. Esimerkiksi Vantaan kaupunginjohtaja Juhani Paajanen toteaa esipuheessaan, kuinka ”Vantaalla on vahvat perinteet selviytyä vaikeuksista ja haasteista yhteistyöllä (...) nyt edessä oleva tilanne, palvelujen rakenteelliset muutokset mukaan lukien seudulliset hankkeet, edellyttävät kaikilta tätä vantaalaista yhteishenkeä” (Vantaa, 1). Esipuheessaan Paajanen korostaa vantaalaista yhteishenkeä ja sen merkitystä kaupungin ajankohtaisiin ongelmiin tarttumisessa. Näistä merkittävimpänä esitellään kaupungin haastava taloudellinen tilanne.

Kehys, jonka Paajanen rakentaa strategian tulkitsemista varten, on talouden tasapainottamisen näkökulma. Strategian sisältämät poliittisesti kiistanalaiset toimenpiteet, kuten ”palvelujen sijoittumisen kokonaisuuden optimointi” (emt., 13), palvelujen toimipisteiden yhdistäminen ja vähentäminen mukaan lukien, tulisi näin ymmärtää välttämättöminä talouden tasapainottamiseen tähtäävinä toimenpiteinä, joista vantaalaisella yhteishengellä kyllä selvitään. Talouden tasapainottamisen ohella kilpailukyvyyn kehittäminen, elinkeinoelämän rakennemuutokseen vastaaminen, väestönkasvun ja työllisyyden turvaaminen sekä kestävän kehityksen tavoittelu erottuvat laajoina yhteiskunnallisina keskusteluina, diskursseina, joihin strategiat ottavat osaa<sup>39</sup>. Tällä tavalla strategiat asetetaan laajempaan yhteiskunnalliseen kontekstiin.

<sup>39</sup> Kuvaava esimerkki näiden diskurssien läsnäolosta kaupunkien strategioissa on Lahden strategiaan sisältyvä, kaupungin nykytilaa ja toimintaympäristön muutoksia kuvaava SWOT-analyysi (Lahti 4-7).

Alkua lukuun ottamatta suomalaisten kaupunkien strategiat ovat rakenteeltaan hyvin samanlaisia. Pituudeltaan strategiat vaihtelevat vajaasta kymmenestä 30–40 sivuun. Asiakirjojen alkupuolella esitellään lauseen tai parin mittainen kaupungin *visio*, kuva toivottavasta tulevaisuudesta. Usein vision tueksi listataan vielä kaupungin arvoja tai toimintaperiaatteita. Vaikka visiot ovat kaunopuheisia ja pitkälti konkretisoimattomia<sup>40</sup>, kuuluvat ne silti strategioiden ytimeen: niihin pyritään kiteyttämään se tulevaisuus, johon kaupunkia strategian avulla on tarkoitus ohjata. Visio kiteyttää kuvan kaupungista, jossa yllä kuvattuihin muutosilmiöihin on onnistuttu vastaamaan.

Strategioissa visio puretaan useiksi *tavoitteiksi*, jotka esitellään visiosta johdettuina. Niiden toteutuessa kaupunki olisi kehittynyt haluttuun suuntaan. Tavoitteiden saavuttamiseksi kaupungit toteuttavat *toimenpiteitä*, joita strategioissa listataankin runsaasti. Osassa strategioita toimenpiteet sijoittuvat käynnissä olevalle valtuustokaudelle, osassa näkökulma ulottuu pidemmälle, jopa 10–15 vuoden päähän. Tavoitteet ja toimenpiteet kattavat asiakirjoista suurimman osan: niihin sisältyy kaupungin käytännön toiminta, ne muodostavat strategioiden varsinaisen massan. Näissä toimenpiteissä onnistumista ja tavoitteiden toteutumista tarkastellaan *mittareiden* avulla.

Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2009–2012 tarjoaa esimerkin tavasta, jolla visio konkretisoituu tavoitteiksi ja toimenpiteiksi. Helsingin visiona on olla ”kehittyvä tieteen, taiteen, luovuuden ja oppimiskyvyn sekä hyvien palvelujen voimaan perustuva maailmanluokan liiketoiminta- ja innovaatiokeskus, jonka menestys koituu asukkaiden hyvinvoinnin ja koko Suomen hyväksi (Helsinki, 1).

Varsinainen strategia on Helsingissä rakennettu neljän laajan, kaupungin painopisteitä kuvaavan otsikon varaan: ”Hyvinvointi ja palvelut”, ”Kilpailukyky”, ”Kaupunkirakenne ja asuminen” sekä ”Johtaminen. Näiden osa-alueiden alle on sijoitettu useita alaotsikoita ja tavoitteita: esimerkiksi kilpailukykyä koskevia strategisia tavoitteita Helsinki on nimennyt seitsemän kappaletta<sup>41</sup>. Yhteen näistä tavoitteista, ”Kansainvälistyneeseen

---

<sup>40</sup> Esimerkiksi Lahden kaupungin visio - ”Lahti on houkutteleva ja elinvoimainen ympäristökaupunki” - (Lahti, 8) kertoo kyllä kaupungin painopisteistä; silti vision pätevyyttä tai toteuttamiskelpoisuutta olisi mahdotonta arvioida ilman strategian sisältämien tavoitteiden ja toimenpiteiden tarkastelua.

<sup>41</sup> Helsingin strategiassa kilpailukyvyn alle sijoitetut tavoitteet ovat: ”Houkutteleva, toimiva ja hauska kaupunki”, ”Helsinki panostaa Itämeren suojeluun”, ”Helsinki on käyttäjälähtöisten innovaatioiden edelläkävijä”, ”Kansainvälistynyt Helsinki”, ”Luodaan edellytykset työpaikkamäärän kasvulle”, ”Työ-

Helsinkiin” pyritään muun muassa tehostamalla ja kehittämällä kaupungin ja yliopiston välistä yhteistyötä, edistämällä monikulttuurisuutta, tarjoamalla maahanmuuttajille ohjausta ja neuvontapalveluita sekä osallistumalla Greater Helsinki Promotion Ltd. Oy:n toimintaan. Tavoitteessa onnistumista tarkastellaan kolmea mittarin, ulkomaisten investointien, työntekijöiden ja opiskelijoiden määrän kautta. Helsingin strategia-ohjelman tapaan kaupunkien strategiat ovat asiakirjoina johdonmukaisia: teksteissä edetään järjestyksessä visiosta tavoitteisiin, niiden vaatimiin toimenpiteisiin ja mittareihin.

Tekstin ulko- ja kieliasu vaikuttavat sen luonteen ja rakenteen ohella tekstin yleisön rakentumiseen. Suomalaisten kaupunkien strategiat eivät ole ulkoasultaan houkuttelevia. Niiden taittoon ja graafiseen ilmeeseen ei ole pääsääntöisesti käytetty aikaa tai resursseja. Strategiat noudattavat ylhäältä alas luettavien asiakirjojen kaavaa: kuvien, kaavioiden ja tietolaatikoiden kaltaisia graafisia keinoja niissä käytetään vain harvoin. Teksti etenee johdonmukaisesti, mutta ahtaasti; riviväli on pieni ja sanottavaa yhdellä sivulla paljon. Painopiste on sisällössä, yllätyksettömässä ja säännönmukaisessa tavoitteiden, toimenpiteiden ja mittarien luetteloinnissa<sup>42</sup>. Keskittyminen sisältöön luo kuvaa strategioista neutraaleina faktateksteinä.

Tampereen kaupungin strategia ”Tampere virtaa” poikkeaa ulkoasultaan muista asiakirjoista selvästi. Tampereen strategian poikkeuksellisen värikäs, ilmava ja selkeä ulkoasu muuttaa sen asemaa ja merkitystä. Sisällöltään Tampereen strategia ei juuri poikkea muiden kaupunkien strategioista, substanssiltaan se on aivan yhtä raskas. Silti panostus strategian graafiseen ilmeeseen tekee siitä helposti lähestyttävän ja luettavan asiakirjan<sup>43</sup>. Ulkoasu antaa Tampereen strategialle uuden merkityksen: hallinnollisen asiakirjan rinnalla siitä tulee viestinnän väline. Esimerkkinä Tampereen strategian taiton lukijaystävällisyydestä on kuva 1 (Tampereen ja Vantaan strategioiden esipuheet): siinä missä Tampereen pormestari katsoo suoraan lukijaan ja osoittaa lyhyen esipuheensa

---

voiman saatavuutta parannetaan” ja ”Luodaan edellytyksiä palvelualojen, osaamiskeskittymien ja yritysten kasvulle” (Helsinki, 15-20).

<sup>42</sup> Esimerkkejä strategioista, joiden ulkoasuun ei juuri ole (kansilehteä lukuun ottamatta) kiinnitetty huomiota ovat mm. Vantaan, Lahden ja Espoon kaupunkien strategiat.

<sup>43</sup> Asiakirjan ihmisläheisyyttä lisäävät myös strategian loppuun liitetyt, tamperelaisten lasten kaupungin tulevaisuudesta kertovat piirroukset sekä Veronica Luhtasen lapsenomaisen kirjoitus ”Tampere vuonna 2029” (Tampere, 28-29).

hänelle, on Vantaan strategian esipuheeseen ahdettu huomattavan paljon pientä tekstiä. Vantaan kaupunginjohtajan viestin lukeminen ja sisäistäminen edellyttää lukijalta selvästi enemmän.

Kuva 1. Tampereen ja Vantaan strategioiden esipuheet (Tampere, 4; Vantaa, 1)<sup>44</sup>.



Tekstin ulkoasu ohella kieliasu on kaupunkien strategioissa usein sivuroolissa. Vaikka strategioiden kieli on yleensä virheetöntä, erottuu sen tarkoituksena ainoastaan tiedon kokoaminen ja strategian kannalta merkityksellisten seikkojen listaaminen. Kielellisiä keinoja ei käytetä lukijan mielenkiinnon herättämiseen. Otsikointi on pitkälti itsestään selvää, joko strategiaprosessin kulkua, kaupungin hallinnollisia rakenteita tai strategisia tavoitteita kuvaavaa. Kiinnostavia yksityiskohtia, uusia näkökulmia tai tarinoita ei otsikoilla pyritä nostamaan esiin. Itse leipätekstin lauseet ovat pitkiä, subjektit epäselviä ja käytetyt käsitteet maallikoille vaikeita<sup>45</sup>. Strategioiden kieli osoittaa osaltaan, että niiden ensisijainen yleisö koostuu muista kaupunkien kehittämisen ammattilaisista, poliitikoista ja virkamiehistä.

<sup>44</sup> Tampereen strategia vasemmalla, Vantaa oikealla. Kuvankäsittely oma.

<sup>45</sup> Esimerkiksi Helsingin kaupungin strategiaohjelmassa (2009, 17) todetaan, kuinka Helsinki metropolialueen kilpailukykystrategian mukaisesti osallistuu ”käyttäjälähtöisten innovaatioympäristöjen vahvistamiseen”. Käyttäjälähtöisyyteen viittaamisesta huolimatta lause ei ole satunnaiselle kaupunkilaiselle suunnattu.

Strategioiden julkisuus ei vielä takaa niiden nousemista kaupunkilaisten mielenkiinnon ja julkisen keskustelun kohteiksi. Viestinnän välineiksi soveltuakseen valtaosaa kaupungin strategioista ei ole rakennettu riittävän selkeiksi ja havainnollisiksi. Strategioiden avoimuus ja julkisuus onkin suhteellista. Tampereen kaupunki asettaa strategialleen selkeästi laajempia viestinnällisiä tavoitteita: Tampere virtaa -asiakirjan rakenne, kieli ja ulkoasu mahdollistavat sen käytön myös kaupungin asukkaiden tai sidosryhmien kanssa kommunikoitaessa. Suurimmalle osalle suomalaisista kaupungeista strategiat ovat kuitenkin lähinnä hallinnon ja johtamisen välineitä, näin niiden ulko- ja kieliasu sekä asema kaupungin viestinnässä antavat ymmärtää. Näissä kaupungeissa strategioiden julkisuus ymmärretään niiden ”ei-salaisuutena”, kaupunkilaisten kanssa yhteisen julkisen keskustelun kohteiksi strategioita ei pyritä saattamaan.

Suomalaiset kaupungit voidaan edellisen perusteella jakaa kahteen luokkaan sen mukaan, miten strategioiden merkitys kaupungissa ymmärretään. Valtavirran tapa on tarkastella ja laatia strategioita hallinnollisina asiakirjoina; toinen, vielä harvinaisempi näkökulma on pitää strategiaa osana kaupungin ulospäin suuntautuvaa viestintää. Tällöin strategian tavoitteina erottuvat sen sisällöllisten tavoitteiden rinnalla avoimuus, keskusteleavuus ja läpinäkyvyys. Strategioiden merkitystä koskevat havainnot kuvaavat osaltaan kaupunkiorganisaation ja ihmisten välistä suhdetta: suurimmassa osassa suomalaisia kaupungeja strategiset tavoitteet ja toimenpiteet ovat ei-salattavuudestaan huolimatta hieman piilossa. Ilman aktiivisia kansalaisia, ryhmiä, järjestöjä tai mediaa ne eivät nouse julkisen keskustelun kohteiksi, vaan jäävät epäpoliittisten, hallinnollisten toimenpiteiden asemaan.

## **5.2 Strategiat välttämättömyyspuheena**

Strategiat ovat kaupungin virkamiesten laatimia asiakirjoja. Strategiaprosesseissa he toimivat kaupungin hallinto-organisaation edustajina virkoihinsa liitettyä valtaa käyttäen. Virkamiesten laatimissa strategioissa otetaan kantaa kaupungin sisällä käynnissä oleviin muutosilmiöihin. Strategioiden sisältämät toimenpiteet perustellaan näitä kehityskulkuja koskevilla havainnoilla, erityisesti väestön- ja talouskehitystä



koskevilla ennusteilla<sup>46</sup>. Strategiapuhe pyrkii olemaan perusteltua ja tutkimuksiin nojaavaa. Strategioiden laatijat arvioivat muutosilmiöitä luonnontieteilijän tapaan ulkopuolelta, kaupungin väestöä koskevia havaintoja neutraalisti eritellen. Tarkkailijan position ulkopuolisuus korostuu, kun ilmiöitä käsitellään populaatioiden tasolla, prosenttilukujen heilahteluja ja tuhansien ihmisten siirtymiä tarkastellen. Yksittäisten kaupunkilaisten kokemuksista ei muutosilmiöitä eriteltäessä puhuta. Strategioiden laatijat asemoituvat hallinnollisiksi toimijoiksi, varsinaisten kohteidensa, kehitettävien kaupunkien ulkopuolelle.

Yllä kuvattu lähtökohta on kaupunkien strategioille tyypillinen: vaikka virkamiehet yhtä lailla ovat jonkin kaupungin asukkaita, ei strategioita laadita kaupunkilaisen vaan ulkopuolisen asiantuntijan positiosta käsin. Ulkopuolisuutta korostaa strategioiden laatijoiden anonymiteetti: yhdessäkään strategiassa ei ole lueteltu strategiaprosessiin osallistuneita henkilöitä. Strategioiden sisältämät toimenpiteet ovat näin ulkopuolisten viranomaisten interventioita, yrityksiä vaikuttaa kaupungissa asuvassa ihmisyyhteisössä käynnissä oleviin muutosilmiöihin. Strategioiden keskeinen tavoite on ongelmien ennaltaehkäisy, ”terveiden elintapojen edistämistä ja ennakoivaa hyvinvointityötä, joka on suunnattu kaikille kuntalaisille (...) kuntalaisten terveyden, toimintakyvyn ja viihtyvyyden turvaaminen eri keinoin sekä osallisuuden ja yhteisöllisyyden edistäminen” (Vantaa, 9). Ennaltaehkäisyn näkökulma korostaa strategioissa ja kaupungin johtamisessa läsnä olevaa, ihmisten elintapoihin vaikuttamisen tavoitetta.

Muutosilmiöt esitetään faktoina, jotka eivät ole neuvoteltavissa: kyse on ennen kaikkea uhista, joihin kaupungin on toimintaansa mukautettava. Erityisesti kaupunkien puheessa korostuvat kaupunkien talouden kestävyys vaarantavat ilmiöt: väestön ikääntyminen, vieraskielisen väestön kasvu ja työttömyyden lisääntyminen, joiden nähdään samaan aikaan lisäävän julkisten palvelujen tarvetta ja heikentävän kaupunkien tulopohjaa. Juuri huoli palvelutarpeiden kasvusta ja kaupunkien tulopohjan heikkenemisestä onkin kaikissa suomalaisten kaupunkien strategioissa läsnä<sup>47</sup>. Laajat yhteiskunnalliset

---

<sup>46</sup> Esimerkiksi Vantaan kaupungin strategian osiossa ”Vantaalaisia kehityssuuntia” (Vantaa, 3-4) esitetään Vantaan väkiluvun kasvavan, mutta ikärakenteen vanhenevan. Kohonnut työttömyys ja vähentynyt rakentaminen nostetaan kaupungin taloudellista kehitystä kuvaaviksi indikaattoreiksi. Näillä havainnoilla kehystetään strategian varsinaisia tavoitteita ja toimenpiteitä.

<sup>47</sup> Esimerkki suoraan esitetystä huolesta on Lahden kaupungin strategian osio ”Heikkoudet ja uhat” (Lahti, 7); toinen esimerkki kaupunkien taloustilannetta koskevan huolen ilmenemisestä on Espoon kaupungin strategia, jossa huoli konkretisoituu palvelujen järjestämistä koskevissa tavoitteissa - niihin

diskurssit, kuten väestönkehitys ja talouden kansainvälistyminen, rajaavat läsnäolollaan kaupunkien mahdollisuuksia määrittää puheensa painopisteet itse: ulkopuolisiin uhkiin varautuminen korostuu strategioissa.

Laajoihin yhteiskunnallisiin diskursseihin nojaava välttämättömyyspuhe on ominaista kaupunkien strategioille. Tässä puhettavassa strategiat esitetään välttämättöminä vastauksina havaituille muutosilmiöille<sup>48</sup>. Vision konkretisoitumisen logiikkaa noudattaen kaikkia strategian toimenpiteitä näyttäytyvät vision toteutumiseen, uhkiin vastaamiseen tähtäävinä tekoina. Muutosilmiöiden valossa kaupunkien toiminnasta tulee reaktiivista: kaupungista ei strategioissa rakenneta ”parasta mahdollista”, vaan kaupunki toimii siten, kuin ulkopuolelta asetetut reunaehdot edellyttävät. Toisena viittaamiskohteena erottuvat kaupungin hallinnon muut asiakirjat, jotka esitetään strategioissa muutosilmiöiden tapaan etukäteen annettuina<sup>49</sup>. Välttämättömyyspuhe epäpolittisoi strategioita. Strategioiden tavoitteet ja toimenpiteet esitellään ammattilaisten laatimina, pakon sanelemina vastauksina vakaviin yhteiskunnallisiin haasteisiin, ei poliittisina ratkaisuin, joiden sisällöstä olisi syytä keskustella.

Välttämättömyyspuhe ja uhkiin vastaaminen korostavat kaupungin ja sen virkamiesten ammattilaisuutta. Toivottavaa tulevaisuutta edustavan vision purkaminen pienempiin osiin, toteutettaviin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin, noudattaa yllä esiteltyä, Stonen (emt.) kuvaamaa kausaalisten tarinoiden rakentamisen tapaa. Välttämättömyyspuheessa väestön ikääntymisen ja elinkeinoelämän rakennemuutoksenkin kaltaiset haastavat kehityskulut esiintyvät ilmiöinä, joihin kaupunkien on omassa vaikutuspiirissään mahdollista vastata, tarkkaan suunniteltujen toimenpiteiden avulla. Kaupungit esiintyvät strategioissaan johdonmukaisina toimijoina, joiden teot ovat tavoitteellisia, suunniteltuja ja vaikuttavia. Langat kaupungin kehittämiseen ovat tiukasti kaupungin ammattilaisten käsissä: uhkiin puuttuessaan niiden asema rinnastuu jopa poliisiin tai palokuntaan.

---

kuuluvat mm. palvelutoiminnan taloudellisuuden ja vaikuttavuuden varmistaminen, itsepalvelun ja sähköisen asioinnin laajentaminen, palveluverkon tehostaminen ja toimintojen yhdistäminen (Espoo, 7).

<sup>48</sup> Yllä oleva lainaus Vantaan strategian esipuheesta, jossa strategia asemoidaan osaksi talouden tasapainottamisdiskurssia, on tyypillinen esimerkki kaupunkien strategioiden välttämättömyyspuheesta.

<sup>49</sup> Esimerkiksi Espoon kaupungin strategiassa todetaan, kuinka ”palvelujen järjestämistä ja palveluverkkoa on kehitetty tavoitetila 2020 -konseptin mukaisesti”, kertomatta tarkemmin mistä tavoitetilassa on kyse ja miten se strategian muihin tavoitteisiin vertautuu.

Kaupungit korostuvat strategioissaan vahvoina ja yhtenäisinä toimijoina. Strategian sisältämiä tavoitteita ja toimenpiteitä ei esitetä keskenään ristiriitaisina; kaikki mitä strategiaan on kirjoitettu, palvelee samaa visiota. Samalla strategioiden subjektit ovat usein kateissa. Asiakirjat on kirjoitettu pääosin passiivissa: erilaisia kehityskulkuja ”tuetaan”, ”vahvistetaan” tai ”ehkäistään”<sup>50</sup>. Strategioiden ainoina subjekteina esiintyvät kokonaiset kaupungit, tavoitteita ja toimenpiteitä ei yksilöidä juuri koskaan jonkin kaupungin organisaation toteutettavaksi. Perehtyneelle yleisölle kyse voi olla itsestäänselvyyksistä: Jyväskylän kaupungin organisaatiota tunteva lukija voi ymmärtää, kenen vastuulle ”ekologisesti kestävänsä elinkeinotoiminnan periaatteiden vahvistaminen” kuuluu. Strategioiden tapa esittää kaupungit vahvoina ja jakamattomina kokonaisuuksina tekee niiden toteuttamisen arvioimisesta tavalliselle kaupunkilaiselle kuitenkin huomattavan vaikeaa.

Ongelmien ennaltaehkäisy tavoite kuvaa strategioiden ja kaupunkien johtamisen kahta erilaista lähtökohtaa. Yhtäältä tarkoitus on johtaa kaupungin hallinto-organisaatiota, kehittää sitä tehokkaammaksi, tuottavammaksi ja tarkemmaksi. Toisena julkilausuttuna tavoitteena on vaikuttaa kaupunkilaisten käyttäytymiseen ja elintapoihin, esimerkiksi yhteisöllisyyttä ja oma-aloitteisuutta tukemalla<sup>51</sup>. Yhteisöllisyyden tavoite, joka esiintyy lähes kaikissa strategioissa, kuvaa strategioiden näkökulman laajuutta: juuri yhteisöllisyyttä, ihmisten keskinäisiä suhteita, voisi pitää myös julkisista instituutioista erillisenä elämänalueena. On ilmeistä, että strategioilla pyritään kaupunkiorganisaation rinnalla johtamaan kaupunkilaisia, heistä koostuvaa yhteisöä. Kaupunkilaisista tehdään yhtä lailla strategioiden, niiden tavoitteiden ja toimenpiteiden objekteja.

Strategioille on tyypillistä, että ihmiset nostetaan vain harvoin tekijöiden asemaan. He ovat strategiapuheen objekteja; kuten yllä todettiin, kuvataan erityisesti ikääntyviä tai vieraista maista tulevia kaupunkilaisia strategiapuheessa jopa epäsuorina uhkina. Strategiapuheen sisälle rakentuukin ilmiselvää ristiriitaa. Kaupunkien selkeänä tavoitteena

---

<sup>50</sup> Esimerkiksi Jyväskylän kaupungin strategian teemaa 1., ”Vireä elinkeinoelämä sekä työpaikkojen ja väestömäärän kasvu”, koskevilla tavoitteilla ja toimenpiteillä ei nimetä ainuttakaan kaupungin virastoa, laitosta tai toimijaa, jonka tulisi näistä toimenpiteistä vastata. Toimenpiteinä ilmoitetaan mm. ”Uudistuvan, asiakaslähtöisen ja ekologisesti kestävänsä elinkeinotoiminnan periaatteiden vahvistaminen” ja ”Päätösten yritysvaikutusten arviointijärjestelmän käyttöönotto”, yksilöimättä sitä, missä ja miten tämä tapahtuu.

<sup>51</sup> Esimerkkinä Lahden kaupungin strategia: ”Paikallisia yhteisöjä ja asukkaiden omaehtoista toimintaa tukemalla kaupunki luo edellytyksiä turvallisuudelle ja viihtyisälle asuinympäristölle. Yhteisöjä tukemalla vahvistetaan myös asukkaiden omatoimisuutta oman hyvinvointinsa edistämiseksi” (Lahti, 11).

on vaikuttaa ihmisiin ja heidän käyttäytymiseensä; ihmisten julkisen osallistumisen ja roolien muokkaaminen on strategioiden tietoinen tavoite. Strategiat pyrkivät rakentamaan tietynlaista kaupunkilaisuutta ylhäältä käsin.

Samaan aikaan välttämättömyyspuhe ja strategioihin rakennetut kausaaliset tarinat estävät pitkälti sen, että strategioista ja niiden sisältämistä tavoitteista keskusteltaisiin julkisesti. Strategiat näyttäytyvät viranomaisten interventioina, joista ei neuvotella. Tavallisten kaupunkilaisten mahdollisuudet osallistua strategiapuheeseen ovat vähäiset. Yhteisöllisyyden, oma-aloitteisuuden ja osallistumisen tavoitteiden nimeämisestä huolimatta strategiapuheen luonne ei ainakaan lisää ihmisten julkisen osallistumisen mahdollisuuksia: kaupungin kehittämisestä tulee viranomaislähtöistä toimintaa, jota avataan kaupunkilaisille tarpeen tullessa. Vaikka kaupunkien strategiat sisältävät käytännön pyrkimyksiä ihmisten julkisen osallistumisen laajentamiseen, eivät ne asiakirjoina ruoki avointa ja yhteistä keskustelukulttuuria.

### **5.3 Kaupunkilaiset hyvinvoinnin kuluttajina**

Pekola-Sjöblomin ym. (2002) tarkastelussa kunnan ja sen asukkaiden suhteesta välittyi kaksisuuntainen kuva. Kunnan tuottamien palveluiden myötä kuntalainen hyötyy asuin-kuntansa toiminnasta; samalla hän julkisella osallistumisellaan vaikuttaa kunnan toimintaan ja edistää kunnan kehittymistä keskusteleväksi poliittiseksi yhteisöksi. Pekola-Sjöblomin ym. esittelemistä kuntalaisrooleista perustavin on jäsenen rooli. Kunnan muodolliselta jäsenyydeltä ei Suomessa voi kukaan välttyä, jokainen Suomessa asuva ihminen on asuinpaikkansa perusteella jonkin kunnan jäsen.

Jäsenroolin mukainen toiminta edellyttää silti syvempää samaistumista kunnan toimintaan: ”kuntalaisuuden kokemusta”, joka johtaa erilaisten julkisen osallistumisen mahdollisuuksien käyttämiseen. Roolien näkökulmasta kaikki kuntalaiset eivät siis välttämättä toimi jonkin kunnan ”jäseninä”. Pekola-Sjöblomin ym. tutkimuksen mukaisesti myös suomalaiset kaupungit tarkastelevat ihmisiä strategioissaan ennen kaikkea kaupunkien asukkaina ja jäseninä. Tämä näkökulma korostuu erityisesti siinä tavassa, jolla kaupunkien johtaminen ja strategioiden olemassaolo oikeutetaan.

Kaupunkien tavoite on toiminnallaan lisätä asukkaidensa hyvinvointia. Tämä pyrkimys ilmaistaan yksiselitteisesti heti kaupunkien strategioiden alussa, visiossa tai toiminta-ajatuksessa. Helsingin kaupungin strategiaohjelmassa 2009–2012 lähtökohta on muotoiltu näin: ”Helsinki pääkaupunkina ja seudun keskuksena on kehittyvä tieteen, taiteen, luovuuden ja oppimiskyvyn sekä hyvien palvelujen voimaan perustuva maailmanluokan liiketoiminta- ja innovaatiokeskus, jonka menestys koituu asukkaiden hyvinvoinnin ja koko Suomen hyväksi” (Helsinki, 1). Lähtökohta on selvä: kaupungin onnistuminen toiminnassaan, kuten tieteen, taiteen ja hyvien palvelujen kehittämisessä, lisää sen asukkaiden hyvinvointia. Asukkaiden hyvinvoinnin lisääminen nostetaan kaupungin johtamisen keskeisimmäksi tavoitteeksi, jolle kaikki strategioiden muut tavoitteet ovat alisteisia. Vaikka strategioissa nimetään useita muitakin päämääriä<sup>52</sup>, esiintyvät nämä päämäärät strategioissa asukkaiden hyvinvoinnin osatekijöinä.

Päämäärien hierarkiaa ja kaupunkilaisten hyvinvoinnin ensisijaisuutta kuvaa hyvin kaupunkien oman johtamisen ja henkilöstön kehittämistä koskevien tavoitteiden asema. Kaikkien kaupunkien strategioissa johtamisen, henkilöstön osaamisen ja työhyvinvoinnin parantaminen on tärkeässä asemassa<sup>53</sup>. Henkilöstön kehittämisen ja hyvän johtamisen nähdään edesauttavan organisaation tavoitteiden saavuttamista. Tällöin henkilöstön hyvinvointia ei kuitenkaan nosteta kaupungin arvoksi itsessään: siitä puhutaan kaupungin muiden tavoitteiden saavuttamista edistävinä tekijänä. Näin ollen henkilöstön ja johtamisen kehittäminen ansaitsevat paikkansa kaupunkien tavoitteina ainoastaan, koska niiden uskotaan välillisesti lisäävän kaupunkilaisten hyvinvointia. Jos näin ei olisi, tulisi henkilöstön hyvinvointia koskevien tavoitteiden loogisesti jäädä strategioiden ulkopuolelle.

Strategiat oikeuttavat itsensä hyvinvoinnin tuottamisen tavoitteella. Pyrkimys tuottaa hyvinvointia legitimoii kaupungin asukkaisiinsa kohdistamat interventiot, joihin useita strategioiden sisältämiä toimenpiteitä tulee pitää. Strategiat noudattavat näin ollen päämies-agentti-teorian ajatusmallia, jossa ihmiset ja heidän hyväkseen työskentelevät

---

<sup>52</sup> Esimerkiksi Oulun kaupunki listaa strategiassaan kuusi strategista päämäärää - mm. ”Oulu on monipuolinen sivistys-, liikunta-, kulttuuri- ja tapahtumakaupunki. Oulussa on turvallinen ja viihtyisä kaupunkiympäristö” - joita kaikkia voidaan pitää asukkaiden hyvinvoinnille alisteisina.

<sup>53</sup> Helsingin kaupungin strategiaohjelmassa (Helsinki, 29) tavoite ilmaistaan seuraavasti: ”laadukkaalla johtamisella ja henkilöstön osaamista ja vaikutusmahdollisuuksia kehittämällä edistetään yhteisten tavoitteiden saavuttamista ja toiminnan kehittämistä”. Tavoitteena on johtamisen laadun parantaminen, minkä tulisi lisätä innovaatioita, palvelujen laatua, vaikuttavuutta ja tuottavuutta.

julkiset instituutiot erotetaan toisistaan. Strategiapuheessa rakennetaan selvä raja kaupunkiorganisaation ja sen asiakkaiden, hyvinvointia nauttivien kaupunkilaisten välille. Kaupunki esitetään erillisenä, asukkaiden eduksi toimivana instrumenttina, ei osana asukkaista koostuvaa kaupunkiyhteisöä: kaupunki luo ”edellytyksiä kuntalaisten hyvälle elämän laadulle” (Espoo, 4).

”Kuntalaisten hyvään elämän laatuun” keskittymisestä huolimatta kaupunkilaisia ei tarkastella eriytymättömänä, ominaisuuksiltaan yhtenäisenä joukkona. Strategia-asiakirjat kertovat kaupungeista, joissa väestönkehitykseen liittyviä kysymyksiä tarkastellaan suurella vakavuudella: väestön ikääntyessä ja monikulttuurisuuden lisääntyessä kaupungit kokevat olevansa pakotettuja huomioimaan erilaisten väestöryhmien erilaiset tarpeet. Erityisesti Helsingin kaupunki painottaa eri väestöryhmille ominaisten elämäntilanteiden tunnistamista. Helsingin strategiassa (6) todetaan, kuinka ”palvelutarjonnan tavoitteena on yhdenvertaisten mahdollisuuksien tarjoaminen kaikille helsinkiläisille. Tämä tarkoittaa positiivista erityiskohtelua lisäresurssein tilanteessa, jossa yksilöllö tai ryhmällä on lähtökohtaisesti muuta väestöä heikommät mahdollisuudet turvata hyvinvointinsa”.

Hyvinvoinnin ja yhdenvertaisuuden takaamisen nähdään näin osaltaan edellyttävän eri väestöryhmien ja yksilöiden erilaisten yhteiskunnallisten asemien ja tarpeiden tunnistamista. Erityisesti maahanmuuttajat, nuoriso ja ikääntynyt väestö nostetaan strategioissa erityisryhmiksi, joiden elämäntilanteen parantamisen nähdään vaativan erityisiä toimenpiteitä ja resursseja. Puhuessaan kaupunkilaisista kaupungit tarkastelevat itse asiassa yhä moninaisempaa joukkoa alueellaan asuvia ihmisiä ja ryhmiä. Tästä huolimatta hyvinvoinnin käsitettä ei strategioissa problematisoida – vaikka hyvinvointi itsestään selvästi voi tarkoittaa eri ihmisille ja ryhmille eri asioita. Helsingin kaupungin strategian monimuotoisuutta koskeva osio (6) jatkuu seuraavasti: ”palvelutarjonnan painopisteenä ovat peruspalvelut ja hyvinvoinnin turvaaminen kaikille helsinkiläisille taustasta riippumatta (...) maahanmuuttajaryhmien erilaiset lähtökohdat huomioidaan peruspalveluissa”. Mittariksi, jolla maahanmuuttajaryhmien tarpeisiin vastaamista tarkastellaan, on valittu maahanmuuttajien ja koko väestön väliset hyvinvointierot koulutuksessa, koulupudokkuudessa ja toimeentulotuen saajien osuudessa (emt.).

Maahanmuuttajien erityisongelmia tarkasteltaessa heidän hyvinvointinsa rinnastetaan toisaalta kykyyn käyttää ja nauttia kaupungin tarjoamia peruspalveluita, toisaalta heidän

toimeentulonsa parantumiseen. Vaikka tarkastelua ja tehtäviä toimenpiteitä pyritään kaupunkien strategioissa eriyttämään, näyttäytyy toimenpiteiden päämäärä, tavoiteltava hyvinvointi, silti yksiselitteisenä ja kaikille samaa tarkoittavana asiana. Ihmisten hyvinvointikäsitteistä tehdään strategioissa pitkälle meneviä oletuksia: pyrkimyksiä esimerkiksi eri maahanmuuttajaryhmien (tai valtaväestön edustajien) hyvinvointia koskevien näkemysten kartoittamiseen ei strategioihin sisälly<sup>54</sup>. Hyvinvointi yhdistetään ennen kaikkea elintason: erityisryhmien huomioinnissa kyse on pitkälti heidän materiaalisesta hyvinvointinsa nostamisesta valtaväestön tasolle. Eri väestöryhmien tarpeiden tarkastelu tuo strategioihin toimenpiteiden pluralismia, strategioiden perimmäiset tavoitteet säilyvät sen sijaan muuttumattomina.

Pääpiirteissään hyvinvoinnista puhutaan kaupunkien strategioissa kahdella tapaa: yhtäältä objektiivisesti mitattavana asiana, toisaalta yksilön subjektiivisena kokemuksena<sup>55</sup>. Subjektiivinen hyvinvointi yhdistetään kaupunkien strategioissa asiakastyytyväisyyteen: ihmisten kokemuksiin kaupungin palveluista, niiden laadusta ja toteuttamisen tavasta. Subjektiivisen hyvinvoinnin tarkastelun rinnalla kaupunkien strategioihin sisältyy voimakas pyrkimys mitattavuuteen. Hyvinvoinnin lisääntymistä halutaan tarkastella objektiivisesti, yksiselitteisempien mittareiden avulla. Tutkimalla esimerkiksi kaupunkilaisten terveydentilaa erilaisten indeksien avulla kaupungin on mahdollista kerätä tietoa terveystalouteen sijoittamiensa resurssien vaikuttavuudesta, mikä tukee asiakaskyselyistä saatavaa tietoa.

Samalla pyrkimys mitattavuuteen tukee strategioita kausaalisina tarinoina: kaupungin onnistuminen johdonmukaisissa toimenpiteissään on helppo osoittaa mittarien avulla. Objektiivisen hyvinvoinnin tarkastelu on riskitöntä: kritiikki kaupungin toimintaa kohtaan rajautuu asetelman ulkopuolelle. Vaikka tavoiteltu hyvinvointi ei mittareiden näkökulmasta lisääntyisikään, ei havaintojen perusteella voi vielä kritisoida kaupungin omaa toimintaa: mittarit eivät tuota näkemyksiä epäonnistumisen syistä, toisin kuin

---

<sup>54</sup> Espoon kaupungin strategiassa (8) ilmaistu tavoite on tyypillinen: ”maahanmuuttajat kotoutuvat nopeasti ja asuinalueita eheyttävästi ja maahanmuuttajien työllisyysaste on kasvanut”. Vaikka kotoutumista voidaan pitää ainakin osin subjektiivisena tunteena, ei strategiassa puututa maahanmuuttajien omiin kokemuksiin – ainut mittari, johon viitataan, on maahanmuuttajien työllisyysaste (jolla on puolestaan yhteytensä heidän taloudelliseen tilanteeseensa ja tarvitsemiinsa palveluihin).

<sup>55</sup> Helsingin kaupungin strategiaohjelmassa läsnä ovat sekä subjektiivisen että objektiivisen hyvinvoinnin parantamisen näkökulmat. Palvelujen kehittämisen kohdalla tavoitteena on lisätä kaupunkilaisten tyytyväisyyttä kaupungin palveluihin; samalla palvelujen laatua pyritään mittaamaan myös objektiivisesti, esimerkiksi tarkastelemalla helsinkiläisten terveyseroja tilastollisesti (Helsinki, 3; 8-9)

asiakaskyselyt. Näin ollen kaupunkien strategioista onkin löydettävissä runsaasti objektiivisina esitettyjä hyvinvointitavoitteita.

Subjekttiivisten ja objektiivisten tavoitteiden yhteensovittaminen ei kuitenkaan aina ole niin yksinkertaista, kuin strategiat antavat ymmärtää. Vantaan kaupungin strategiassa palvelujen kehittämisen perustavoitteet on muotoiltu näin: ”Tavoitteena on, että peruspalvelujen tuotantoratkaisut osaltaan turvaavat palvelujen vaikuttavuuden, laadun ja tehokkuuden parantumisen kuntalaisen ja kunnan talouden näkökulmasta” (Vantaa, 12). Vantaan tavoitteena on siis kehittää palveluja sekä subjektiivisesta että objektiivisesta näkökulmasta: toisaalta siten, että kaupunkilaiset pitävät niitä laadukkaampina, toisaalta siten, että ne ovat vaikuttavampia ja objektiivisesti parempia. Kolmantena tavoitteena esitetään vielä palvelujen tehokkuus kunnan talouden kannalta. Kaupunkien strategioissa asiakastyytyväisyyden, kustannustehokkuuden ja objektiivisen laadun parantamisen tavoitteet esitellään Vantaan strategian tapaan yhdessä, toisiaan täydentävinä: mahdollisista ristiriidoista näiden tavoitteiden välillä ei puhuta.

Strategioissa ilmaistu kolmen tavoitteen kokonaisuus on kunniakas, mutta haastava. On tietysti mahdollista, että palvelujen uudistamisessa onnistutaan niin, että kaikki yllä eritellyt osatavoitteet täyttyvät: kun resurssien kohdentamisessa onnistutaan paremmin voi palvelun laatu parantua ja käyttäjien tyytyväisyys nousta. Aina tässä ei kuitenkaan oletettavasti onnistuta. Esimerkiksi Vantaa palveluja kehittäessään supistaa aikuisosiaalisuuden ja lastensuojelun toimipisteiden sekä äitiys-, perhe- ja lastenneuvoloiden määrää sekä lisää sähköistä asiointia voimakkaasti (Vantaa, 14-15). Toimenpiteet lisäävät todennäköisesti palvelujen kustannustehokkuutta, mutta ainakin asiakastyytyväisyyden paraneminen herättää epäilyjä<sup>56</sup>.

Kaupunkien strategioissa asiakastyytyväisyys, kustannustehokkuus ja vaikuttavuus esiintyvät tasavertaisina päämäärinä. Talouden tasapainottamiskeskustelun vahvuus ja strategioiden sisältämät käytännön toimenpiteet rakentavat kuitenkin kuvaa päämäärien todellisesta hierarkiasta, jossa erityisesti asiakastyytyväisyyttä ja koettua hyvinvointia tavoitellaan talouden määrittämällä ehdoilla.

---

<sup>56</sup> Vastaavia esimerkkejä palvelujen kehittämistavoitteiden potentiaalisista ristiriidoista, erityisesti kustannustehokkuuden ja asiakastyytyväisyyden tavoitteiden osalta löytyy mm. Espoon strategiasta (7-8) ja Jyväskylän strategiasta (erityisesti Teema 5. ”Sosiaalista oikeudenmukaisuutta toteuttava hyvinvointipolitiikka sekä tehokas ja alueellisesti kattava palvelurakenne”).



#### 5.4 Kaupunkilaisten osallistumisen epäpolitisointi

Asiakaslähtöisyyden tavoite on suomalaisten kaupunkien strategioissa erittäin vahvasti läsnä<sup>57</sup>. Asiakaslähtöisyys ymmärretään ennen kaikkea ihmisten tarpeiden ja kokemusten huomioimisena kaupunkien palvelujen kehittämisessä. Asiakaslähtöisyyden ja käyttäjien kuulemisen esitetään johtavan toisaalta palvelujen laadun parantumiseen, toisaalta asiakastyytyväisyyden nousuun. Ennen kaikkea kaupungeja kiinnostavat tiettyä palvelua jo käyttävien ihmisten näkemykset: erilaisilla asiakaskyselyillä ja palautekanavilla pyritään keräämään kaupungin jo olemassa olevien asiakkaiden mielipiteitä. Palvelujen käyttäjän rooli onkin Pekola-Sjöblomin ym. nimeämistä kuntalaisrooleista suomalaisten kaupunkien strategioissa selvästi näkyvin.

Strategioiden mukaan kaupungit pyrkivät rakentamaan asukkailleen merkittäviä, käyttämiään palveluja koskevia vaikuttamisen mahdollisuuksia. Osallistuminen on tällöin kuitenkin tarkkaan rajattua: asiakaslähtöisyyttä tavoiteltaessa ihmisten osallistumisen tavat ja fokus on määritelty ennalta. Ihmisiltä haluttava tieto koskee heidän näkemyksiään kaupungin jo tarjoamista, usein heidän jo käyttämistään palveluista. Asiakaslähtöisyyteen tähtäävässä kysymyksenasettelussa kysymysten, vastausten ja vastaajien joukosta tehdään rajallinen: asiakaskyselyissä ihmisten on mahdollista puhua kaupungin nykyisestä toiminnasta, ei mistä tahansa heidän tärkeinä pitämistään yhteiskunnallisista ongelmista<sup>58</sup>. Kysymyksenasettelu ja osallistumistilanne eivät ole avoimia. Asetelman rajausta korostaa myös tapa toteuttaa asiakaskyselyjä satunnaisesti, tiettyinä ajankohtana. Palvelujen käyttäjän roolissa ihmiset vastaavat näin ollen silloin kun heiltä kysytään ja siihen, mitä heiltä kysytään.

Palvelujen käyttäjän roolin merkitystä korostaa se, että Pekola-Sjöblomin ym. erilliseksi nostama kunnallisen päätöksenteon arvioitsijan rooli ei ole strategioissa tunnistettavissa. Ihmisille annettavat mahdollisuudet arviointiin ja kritiikkiin kohdistuvat nimenomaan

---

<sup>57</sup> Esimerkkejä asiakaslähtöisyyttä koskevien tavoitteiden muotoiluista mm. Tampereen strategia (14) ja Lahden strategia (14).

<sup>58</sup> Helsingin kaupungin strategiaohjelmassa (4) asiakaslähtöisyyteen tähdätään mm. ”kehittämällä palveluprosesseja asiakaslähtöisesti” ja toteuttamalla vuosittainen kaupunkitason asiakaskysely. Helsingissäkin painopiste on olemassa olevien palvelujen ja niiden tuotantotapojen kehittämisessä - ei ”kaikkia mahdollisia palveluita” koskevien toiveiden keräämisessä. Tampereen strategiassa (12) ilmaistaan harvinainen pyrkimys poiketa tästä näkökulmasta: ”perinteiset organisaatio- ja tuotantorajat eivät ole esteenä uusille innovaatioille”.

kaupungin tiettyihin palveluihin, ei kaupungin toimintaan yleisellä tasolla. Strategioissa ei pyritä käynnistämään keskustelua kaupungin toiminnan tehokkuudesta tai oikeudenmukaisuudesta laajemmassa mittakaavassa: palvelujen käyttämistä koskevien kokemusten välittämisen nähdään keskustelukanavana riittävän. Strategioiden perusteella kaupunkilaisten kritiikki sidotaan yksittäisten palvelujen kontekstiin: tällöin sekä keskustelun fokus että mahdollisten osallistujien joukko säilyy kapeana. Tila, jossa kaupunkilaisten on mahdollista kritisoida kaupunkien toimintaa, säilyy kaupunkien itsensä kontrolloimana.

Kaupunkien strategioissa asiakaslähtöisyyden tavoite ilmaistaan niin voimakkaasti, että se rinnastuu strategiapuheessa faktaan. Tampereen kaupungin strategiassa (12) todetaan yksiselitteisesti, että ”palveluita kehitetään asiakkaan näkökulmasta (...) yhdessä asiakkaiden, henkilöstön ja tuottajien kanssa. Asiakaspalautetta kerätään ja hyödynnetään systemaattisesti”. Yllä viitattuihin, palvelujen kehittämistä koskevien päämäärien mahdollisiin ristiriitaisuuksiin ei strategioissa puututa. Asiakaslähtöisyyttä ei kuitenkaan muiden palvelujen kehittämistä koskevien tavoitteiden<sup>59</sup> tapaan perustella kaupungin yhteiskunnallisen toimintaympäristön muutoksella. Asukas- ja asiakaslähtöisyys on arvo, kuten Espoon kaupungin strategiassa (4) suoraan todetaan. Arvot jäävät strategioissa usein päälle liimatuiksi muotisanoiksi. Esimerkiksi asiakaslähtöisyyden pyrkimykseen vetoaminen vaikuttaa usein kaunopuheiselta taloudellisiin ja väestöllisiin tunnuslukuihin perustuviin tavoitteisiin verrattuna<sup>60</sup>.

Voidaan lähtökohtaisesti olettaa, että kaupunkilaisten tietyn palvelun toteuttamista koskevat näkemykset eroavat toisistaan. Asiakaslähtöisyyttäkin tavoiteltaessa näiden mielipiteiden (ja kaupungin hallinnon omien näkemysten) välillä on tehtävä kompromisseja. Tätä tosiasiaa kaupunkien strategioissa ei kuitenkaan sivuta: asiakkaiden tai kaupunkilaisten näkemykset esitetään yhtenäisenä tietona, joka on mahdollista siirtää helposti osaksi kaupungin päätöksentekoa. Mahdollisuutta, että kaupunkilaisilta kerättävät näkemykset olisivat poliittisia puheenvuoroja, ei

---

<sup>59</sup> Erityisesti vaikuttavuus ja tehokkuus.

<sup>60</sup> Espoon kaupungin strategiassa kaiken kaupungin toiminnan sanotaan perustuvan asiakkaan tarpeiden ja tavoitteiden arvostamiselle: ”asukas- ja asiakaslähtöisyys koskee niin asukkaille ja muille asiakkaille annettavia palveluja kuin organisaation sisäisiäkin palveluja” (4). Silti, kaikki Espoon strategiassa lopulta mainitut, palvelujen kehittämistä koskevat tavoitteet, on mahdollista toteuttaa kysymättä asukkailta ja asukkailta yhtään mitään.

strategioissa huomioida. Vastaavasti asiakaspalautteen pohjalta tehtäviä uudistuksista – joihin väistämättä sisältyy kaupungin resurssien kohdentamista uudelleen – ei puhuta poliittisesti kiistanalaisina toimina.

Palvelujen kehittämiseen osallistuminen esitetään strategiapuheessa huomattavan neutraalina toimintana. Palvelujen käyttäjän ja arvioijan rooli on kiistatta tärkeä julkisen osallistumisen tapa. Kaupunkien puheessa roolista rakennetaan harmiton: palvelujen kehittämiseen mahdollisesti liittyvät, eri intressien väliset konfliktit on suljettu kaupunkien puheen ulkopuolelle. Pyrkiessään sivuuttamaan palvelujen kehittämiseen liittyvät kiistanalaisuudet kaupungit epäpolitisivat palvelujen käyttäjän roolin.

Epäpoliittisuus yhdistää suurta osaa strategiapuheessa rakennettavista ihmisten julkisen osallistumisen tavoista. Palvelujen käyttäjän roolin luonteen rinnalla epäpoliittisuutta kuvaa vaikuttajan ja järjestöosallistujan roolien täydellinen puuttuminen kaupunkien strategioista. Pekola-Sjöblomin ym. esittelemistä kuntalaisrooleista juuri vaikuttajan ja järjestöosallistujan rooleihin sisältyvät suurimmat mahdollisuudet kaupungin hallinnon tavoitteiden ja toimijuuden kyseenalaistamiseen. Tätä kritiikin ulottuvuutta ei ole strategioihin rakennettu.

Vaikuttajan roolin ydin on Pekola-Sjöblomin ym. mukaan niissä vaihtoehtoisissa tavoissa, jolla ihmiset jäsenen (äänestäjän) ja palvelujen käyttäjän rooleja täydentävät. Kuten yllä on kuvattu, kaupunkien strategioissa rakennettava osallistuminen tapahtuu juuri näiden roolien, hyvinvoinnin nauttimisen ja asiakasnäkökulman huomioinnin kautta. Kaupunkien näkökulmasta ennakoimattomaan, vaihtoehtoiseen osallistumiseen ei ihmisiä rohkaista: kaupunkilaisten mahdollisuuksista olla suoraan yhteydessä päätöksentekijöihin tai osoittaa mieltä ei puhuta<sup>61</sup>.

Vaikuttajaroolin poissaolo noudattaa päämies-agentti -suhteen lähtökohtia: kaupungin toimialat ja tavoitteet esitetään annettuina ja vakiintuneina. Kaupunki toimii tietyillä aloilla, sillä tavalla kuin se parhaaksi näkee. Laajempaa, kaupungin tavoitteita ja toimintatapoja koskevaan julkista keskustelua ei strategiapuheessa synnytetä. Tällainen julkinen keskustelu olisi vaikuttajaroolin yleistymisen edellytys. Vaikuttajarooli

---

<sup>61</sup> Selkeä poikkeus näistä lähtökohdista on Helsingin kaupungin strategiaohjelma, johon sisältyy oma demokratiaa ja vaikuttamista koskeva osionsa (3). Sen mukaan Helsinki pyrkii parantamaan kansalaisyhteiskunnan, kansalaisjärjestöjen ja poliittisten puolueiden toimintaedellytyksiä. Sitä, miten ja missä kontekstissa kansalaisyhteiskunnalle pyritään antamaan tilaa, ei strategiassa kuitenkaan yksilöidä.

näyttäytyykin pitkälti strategioihin rakennettujen kausaalisten tarinoiden haastajana: kun kaupungit pyrkivät esittämään itsensä vahvoina ja yhtenäisinä toimijoina, ei niiden ole syytä tukea omia toimintatapojaan kyseenalaistavia keskusteluja. Myöskään ihmisten puolueiden tai järjestöjen kautta tapahtuvaa poliittista osallistumista ei strategioissa huomioida.

Yhteisöllisyys ja yhteisöjen tukeminen on kaupungin strategioissa sen sijaan erityisen vahvasti läsnä. Yhteisöllisyys näyttäytyy lähestulkoon muotisanana, joka strategioihin pyritään tasaisin väliajoin upottamaan. Asiakaslähtöisyyden tapaan nimetään myös yhteisöllisyys strategioissa yhdeksi kaupunkien arvoista<sup>62</sup>. Vantaan kaupungin strategiassa (2) yhteisöllisyys määritellään seuraavasti: ”[se] tarkoittaa kuntalaisen osallisuuden ja aktiivisuuden edistämistä, syrjäytymisen ehkäisyä sekä osallistumista yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen”. Kaupungit pyrkivät luomaan ”edellytyksiä erilaisten yhteisöjen toiminnalle” ja tekevät ”niiden kanssa yhteistyötä asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseksi” (Lahti, 4). Yhteisöt nähdään kaupunkien strategioissa kokonaisuuksina, joiden olemassaololla ja toiminnalla on vaikutuksensa ihmisten hyvinvointiin ja joita näin ollen kannattaa tukea. Yhteisöjä tuettaessa kaupungin ja sen asukkaiden suhde tulee lähelle sellaista kumppanuutta, jota hallinta-ajattelunkin näkökulmasta on kaupungeilta edellytetty.

Pekola-Sjöblom ym. käsittelevät kuntalaisuuden eri muotojen analyysissään yhdessä toteutettavaa vaikuttamista järjestöosallistujan nimikkeen alla. Heidän tarkastelunsa kohdistuu järjestöihin, virallisesti rekisteröityneisiin yhteisöihin ja ryhmiin. Järjestöillä on heidän mukaansa tarjottavanaan ihmisille kahdenlaisia hyötyjä: mahdollisuuksia ”ääneen” ja ”palveluun”. Ajatusta voidaan soveltaa hyvin myös vapaamuotoisempien yhteisöjen tarkasteluun. Yhteisöt, järjestäytymisen asteestaan riippumatta, voivat tarjota jäsenilleen palveluihin verrattavissa olevaa tukea ja tietoa (Mokka & Neuvonen emt.). Samalla yhteisöjen koko olemassaolo perustuu yhteisiin kiinnostuksen kohteisiin tai jaettuihin arvoihin. Tältä pohjalta ne voivat toimia jäsentensä ”ääninä”, yhteisten intressien artikuloijina.

Suomalaisten kaupunkien strategioissa yhteisöjä tarkastellaan ennen kaikkea palvelun tarjoajina ja hyvinvoinnin tuottajina. Yhteisöissä toimimisen ja yhteisöjen tarjoamien

---

<sup>62</sup> Esimerkiksi Lahti (4), Espoo (4) ja Vantaa (2).

palvelujen uskotaan lisäävän kuntalaisten hyvinvointia, luvussa 3.3 esiteltyjen onnellisuustutkimuksen lähtökohtien mukaisesti. Strategiapuheessa yhteisöllisyys esiintyy huomattavan usein yhdessä kuntalaisten ”aktiivisuutta” ja ”omaehtoisuutta” koskevien toivomusten kanssa, yllä olevan, Vantaan strategiasta peräisin olevan yhteisöllisyyden määritelmän tapaan. Tällöin yhteisöllisyys liittyy vahvasti yllä sivuttuun ennaltaehkäisyn tavoitteeseen. Yhteisöllisyyttä ja yhteisöjen toimintaa tukemalla kaupungit pyrkivät vähentämään tarjoamiinsa palveluihin kohdistuvaa tämänhetkistä ja tulevaa painetta. Etenkin väestön ikääntymisen valossa kuntalaisten oman aktiivisuuden tukeminen näyttäytyy tärkeänä. Lahden kaupungin strategiassa (11) tämä lähtökohta ilmaistaan suoraan: ”yhteisöjä tukemalla vahvistetaan myös asukkaiden omatoimisuutta oman hyvinvointinsa edistämiseksi”.

Mielenkiintoisen ulottuvuuden yhteisöllisyyttä koskeva keskustelu saa kaupunkien puhuessa kaupunkilaisten omasta, heidän elintapojaan koskevasta vastuusta<sup>63</sup>. Vastuuta korostavassa puheessa on selviä aste-eroja. Siinä missä Tampereen kaupunki kannustaa ”osallistumiseen ja vastuun ottamiseen” (Tampere, 11), todetaan Espoon strategian tulevaisuusvisiossa (3) yksiselitteisesti Espoon olevan ”yksilön ja yhteisen vastuun kaupunki”. Puhetavalla pyritään siirtämään päämies-agentti-suhteen määrittelemiä vastuun rajoja: kaupungin hallinto ei enää kannakaan yksin vastuuta hyvinvoinnin tuottamisesta, vaan yksilön oma toiminta on yhteydessä hyvinvointitavoitteiden toteutumiseen. Tästä näkökulmasta yksilö, joka epäterveellisillä elämäntavoillaan lisää riippuvuuttaan kaupungin terveystaloudesta, rikkoo yhteisöään ja sen hyvinvoinnin kasvattamisen tavoitetta vastaan. Vastuupuheeseen rakennettava moraalinen velvoite onkin huomattava: omaa ja yhteisön hyvinvointia edistävästä toiminnasta tehdään puheessa kaupunkilaisten velvollisuus. Jos hyvinvointitavoitteissa ei onnistuttaisi, olisi vastuuseen helppo kytkeä syyllisyys: epäonnistumisista ei vastaa enää vain kaupungin hallinto vaan myös vastuuttomasti toimineet kaupunkilaiset.

Vastuupuhe on helppo ymmärtää kaupunkien taloustilannetta koskevien kehysten näkökulmasta: vastuullisuutta on sellainen elämäntapa, joka vähentää omaa tai muiden riippuvuutta kaupunkien tuottamista palveluista. Yhteisöllisyys ja yksilön vastuu esiintyvätkin kaupunkien strategioissa erityisesti kaupunkien talouden kestävyyden vuoksi tavoiteltavina ilmiöinä. Yhteisöllisyyttä koskevan puheen taustalla on

<sup>63</sup> Esimerkkinä Lahden kaupungin strategia (4): ”Kaupunki kannustaa asukkaita ottamaan enemmän vastuuta omasta ja lähimpiensä hyvinvoinnista elämäntilanteensa ja resurssiensa asettamissa rajoissa”.

erotettavissa yksinkertaisia laskutoimituksia: yhteisöille kohdistettava tuki tulee halvemmaksi kuin ongelmien ratkaiseminen pelkästään kunnan tuottamilla palveluilla. Myös yhteisöllisyyden tavoite on kaupunkien strategioissa palautettavissa talouden tasapainottamista koskevaan diskurssiin: vaikeassa taloustilanteessa yhteisöt näyttävät tahoina, joille voi ulkoistaa osan (erityisesti välttämättömien palvelujen ulkopuolisista) kaupungin toiminnoista<sup>64</sup>.

Yhteisöt ja yhteisöllisyys esiintyvät kaupunkien puheessa yksinomaan niiden tarjoamien palvelujen kautta. Yhteisöjen mahdollisuutta äänenkäyttöön ei strategioissa juuri sivuta. Kun kaupunki kertoo tavoitteekseen tukea yhteisöjen toimintaa, puhuu se juuri yhteisöllisten palvelujen tuottamisesta: mahdollisuuksia yhteisöjen keskustelemaan roolin kasvattamiselle ei strategioissa rakenneta<sup>65</sup>. Yhteisöissä tapahtuva osallistuminen pidetään kaupunkien poliittisista keskusteluista – ja vaikuttajaroolista – erillään. Yhteisöissä tapahtuva osallistuminen esitetään strategioissa yhtä epäpoliittisena toimintana kuin julkisten palvelujen kehittämiseen osallistuminenkin.

On huomattavaa, että yhteisöt ovat ainoa käsite, joiden kautta kaupungit ihmisten yhteistoimintaa tarkastelevat. Järjestöihin tai järjestötoimintaan ei kaupunkien strategioissa viitata sanallakaan. Tämä puhetapa voidaan ymmärtää kahdella vaihtoehdoisella tavalla. Ensimmäinen mahdollisuus on, että kaupungit pitävät yhteisöjä ja järjestöjä erilaisina toimijoina ja pyrkivät tietoisesti tukemaan vain yhteisöjen toimintaa. Syynä tähän tulisivat olla yhteisöjen ja järjestöjen väliset erot, joista keskeisimpänä on pidettävä toiminnan vakiintumisen astetta<sup>66</sup> – sekä järjestöjen että yhteisöjen voi kuitenkin esittää tarjoavan jäsenilleen ja yhteiskunnalle samansuuntaisia hyötyjä, ääntä ja palvelua. Vapaamuotoisiin yhteisöihin nähden kansalaisjärjestöjen yhteiskunnalliset tavoitteet ovat vakiintuneempia ja toiminta järjestelmällisempää: niiden mahdollisuudet

<sup>64</sup> Lahden strategiaa (10) voidaan jälleen kiittää suorudesta: sen mukaan ”asukkaiden, perheiden ja yhteisöjen omavastuu ja tarve nykyistä suurempaan omatoimisuuteen kasvaa”. Heikon taloustilanteen aikana ”kaupunki suuntaa palveluita ja toimintaa tavalla, joka huomioi erityisesti ne henkilöt ja ryhmät joilla on muuta väestöstä heikommalla mahdollisuudella turvata itse oma hyvinvointinsa”.

<sup>65</sup> Lievä poikkeus tästä on Tampereen strategiaan kuuluva tavoite: ”kuntalaisten mahdollisuudet itsensä toteuttamiseen erilaisissa yhteisöissä ovat lisääntyneet” (16). ”Itsensä toteuttamisella” voidaan viitata ihmisten intresseihin laajemmin kuin hyvinvoinnin lisääntymisestä puhuttaessa; itsensä toteuttaminen voi edellyttää myös ”ääntä”.

<sup>66</sup> Siisiäinen (1996) määrittelee yhdistykset tai järjestöt ihmisten yhteenliittymäksi, joka toteuttaa tiettyä yhteistä tavoitetta, arvoa tai intressiä. Siisiäisen näkökulmasta yhdistykset ja järjestöt ovat näin yksi tavoitteiltaan ja toiminnaltaan vakiintunut ihmisten yhteisöjen muoto.

osallistua julkiseen keskusteluun ja esittää vaatimuksia ovat yhteisöjä suuremmat. Mikäli järjestäytymisen aste on syy, jonka vuoksi kaupungit pitävät yhteisöjen tukemista parempana, vahvistaa se näkemystä, jonka mukaan strategioissa rakennettava osallistuminen on epäpoliittista. Tukemalla yhteisöissä tapahtuvaa osallistumista järjestöjen sijaan kaupungit korostavat juuri yksiselitteisiä hyötyjä tuovia ”palveluja” ristiriitaisten ”äänten” sijaan.

Toinen tapa selittää järjestön käsitteen poissaolo on, että kaupungit pitävät järjestöjä ja yhteisöjä samanlaisina toimijoina. Kaupungit ovat vain jostain syystä päätyneet puhumaan yksinomaan yhteisöistä, kenties sattuman tai yhteisöllisyyden käsitteen muodikkouden vuoksi. Kaupunkien näkökulmasta yhteisöjen ja järjestöjen toiminta tuottaisi tällöin yhteneviä hyötyjä ja ne tarvitsisivat samanlaista tukea. Se, puhuvatko strategiat yhteisöistä vai järjestöistä, vaikuttaa tästä näkökulmasta aluksi triviaalilta. Koska järjestöillä ja yhteisöillä kuitenkin nähdään käsitteellisiä ja käytännöllisiä eroja, syyllistyisivät kaupungit tästä näkökulmasta puheessaan virheelliseen tai ainakin huolimattomaan ajatteluun. Jos oletetaan, että järjestöt toteuttavat yhteisöjä vahvemmin aatteellisen toiminnan ja edunvalvonnan ajatusta, voidaan huolimattomakin tapaa puhua yhteisöistä pitää palvelujen korostamisena äänen sijaan.

Yllä esiteltyjen kahden tulkintatavan välinen ero tiivistyy kysymykseen, painotetaanko strategiapuheessa palvelua äänen kustannuksella tietoisesti vai tahattomasti. Puheessa rakennettava julkisen toiminnan tapa on tarkoituksenmukaisuudesta riippumatta silti sama: strategioissa ihmisten yhteistoimintaa tarkastellaan vain rajoitetusti julkisena. Ihmisten yhteistoiminnan nähdään tuottavan hyötyjä sekä jäsenilleen että koko yhteiskunnalle: jäsenet hyötyvät saamistaan palveluista, kaupunkiorganisaatiolle tämä merkitsee ennaltaehkäisyn näkökulmasta säästöjä. Juuri palvelujen tuottajina yhteisöjä tuetaan. Julkiseen keskusteluun osallistumisen mahdollisuuksia ei yhteisöille sen sijaan erityisesti tarjota: näin ihmisten yhdessä tapahtuvasta osallistumisesta rakennetaan poliittisesti neutraalia. Yhdessä tekemisestä puhutaan sellaisten hyötyjen tuottamisena, joihin ei liity konfliktia erilaisten poliittisten intressien välillä: strategiat erottavat näin toisistaan yhteisöjen – tai järjestöjen – tarjoaman palvelun ja äänen. Yhteisöjen toiminta, kuten muukin osallistuminen, on julkista, mutta politisoida sitä ei haluta.

## 5.5 Yhteenveto

Suomalaisten kaupunkien strategiat ovat hyvän hallintotavan mukaisesti asiakirjoina julkisia ja tavallisen kaupunkilaisen saavutettavissa. Luettavissa ne ovat myös kaupunkien verkkosivuilla. Julkista keskustelua niiden ympärille kaupungit eivät kuitenkaan pyri rakentamaan. Strategioita ei kaupungin viestinnässä nosteta tietoisesti esiin. Myöskään asiakirjojen kielelliset ja graafiset ominaispiirteet eivät rohkaise kaupunkilaisia tarttumaan niihin – ainoa poikkeus tästä trendistä on Tampereen kaupungin strategia, jolle on asetettu myös selviä viestinnällisiä tavoitteita. Valtavirran tapana on laatia strategioita ammattilaisille, yksinomaan hallinnollisiin tarkoituksiin: niiden houkuttelevuuteen ei kiinnitetä huomiota, niissä käytetään vaikeita käsitteitä, eikä strategioiden roolia kaupungin johtamisprosessissa koeta tarpeelliseksi selittää. Rakenteeltaan ja ulkoasultaan strategiat pyrkivät vain rajattuun julkisuuteen, mikä käy yksiin niiden sisällöllisten piirteiden kanssa.

Lähtökohtaisesti kaupunkien strategiat vastaavat ihmisten hyvinvoinnin lisäämisen kysymykseen. Päämies-agentti-teorian piirteiden mukaisesti kaupungit asemoivat ihmiset asiakkakseen. Kaupungin hallinto työskentelee heidän hyväkseen ja tavoittelee heidän hyvinvointiaan. Hyvinvoinnin turvaamisella kaupungit oikeuttavat strategiansa ja niiden sisällön: kaupungeille sallitaan myös ihmisten elintapoihin vaikuttaminen. Kaupunkilaisista, kaupungin hallinnon rinnalla, tulee strategisten toimenpiteiden ja interventioiden kohteita. Myös kaupunkilaisia johdetaan hyvinvointia tavoiteltaessa. Vastaavasti myös kaupunkilaisille tarjottavat mahdollisuudet julkiseen osallistumiseen on johdettu hyvinvoinnin tavoitteesta. Ihmisille rakennetaan sellaisia julkisen osallistumisen tilaisuuksia, jotka edistävät yleisen hyvinvoinnin tavoittelua.

Samalla osallistumisen tavat rakentuvat strategiapuheen muiden käytäntöjen ehdoilla. Strategiat ovat luonteeltaan kausaalisia tarinoita: kertomuksia kaupungin tavoitteista, niiden saavuttamisesta ja vahvasta toimijuudesta. Kaupungin toimijuutta korostaa strategioiden luonne välttämättömyyspuheena. Strategiat esitetään välttämättöminä vastauksina monimutkaisille muutosilmiöille, joiden seurauksiin kaupunkien on omassa toimintaympäristössään kuitenkin mahdollista vaikuttaa. Kaikki strategioiden sisältämät toimenpiteet kuvataan muutosilmiöihin vastaamista ja kaupunkien visioiden toteutumista edistävinä tekoina. Näihin narratiiveihin ihmisten julkinen osallistuminen



sopii vain silloin, kun se tukee kaupungin omaksumien tavoitteiden saavuttamista. Tavoitteet näyttäytyvät ulkopuolelta määrättyinä: edellytyksiä niitä koskevalle julkiselle keskustelulle ei kaupunkien puheessa tuoteta.

Kaupunkien puheessa tuetaan sellaisia osallistumisen tapoja, jotka eivät politisoi kaupunkien tavoitteita ja toimenpiteitä. Ihmisille tarjottavat osallistumismahdollisuudet, liittyvät lähinnä kunnallisten palvelujen kehittämiseen ja arviointiin; Pekola-Sjöblomin ym. (emt.) tunnistamista kuntalaisrooleista strategioissa korostuu selvimmin palvelujen käyttäjän ja rahoittajan rooli. Monille muille osallistumisen tavoille, erityisesti vaihtoehdoisen vaikuttajan rooliin sisältyville toiminnallisuuksille, eivät kaupungit tilaa anna.

Strategioissa rakennettava kaupunkilaisen kuva vastaa näin ollen pitkälti epäpoliittista hyvinvoinnin kuluttajaa. Kaupungin ja sen jäsenten välinen suhde ei ole keskusteleva ja avoin: pääpiirteissään se vastaa päämies-agentti-suhdetta, jota pyritään täydentämään lähinnä palvelujen kehittämiseen liittyvillä osallistumisen mahdollisuuksilla. Asiakaslähtöisyyden tavoittelu ja osallistuminen palvelujen kehittämiseen esitetään poliittisesti neutraalina toimintana. Strategiapuheessa asiakasmielipidettä käsitellään yhtenäisenä, ristiriidattomana kokonaisuutena, jota palveluja tuottavat organisaatiot voivat yksiselitteisesti hyödyntää.

Kaupungeissa rakennettavan osallistumisen epäpoliittisuutta alleviivaa entisestään ihmisten yhteistoiminnan tarkastelu yksinomaan yhteisöllisyyden käsitteen kautta. Juuri yhteisöllisyyden kohdalla kaupunkien ja niiden asukkaiden suhde näyttäisi aluksi olevan lähimpänä sellaista kumppanuutta, jota julkisten instituutioiden tulevaisuutta koskevassa keskustelussa on luonnosteltu. Kaupungit ilmoittavat tukevansa yhteisöjen toimintaa, kuten hallinta-ajattelunkin näkökulmasta edellytetään. Samalla kaupunkien puheessa sivuutetaan kuitenkin ihmisten muunlaiset tavat toimia yhdessä, tärkeimpänä näistä järjestötoiminta. Puhuminen yhteisöistä järjestöjen sijaan antaa kaupungeille tilaisuuden keskittyä puhtaasti yhteisöjen tarjoamiin ”palveluihin” ja unohtaa järjestötoimintaan olennaisesti kuuluva ”äänen” käyttö – edunvalvonta ja politisaatio.

Samalla yhteisöllisyyden tavoittelua voidaan pitää strategioiden mielenkiintoisena sivujuonena, jossa vastuuta hyvinvointitavoitteiden toteutumisesta pyritään siirtämään kaupungin hallinnolta ihmisille itselleen, ”kaupunkiyhteisölle”. Yhteisöllisyyden tavoittelu yhdistyy puheeseen yksilön henkilökohtaisesta vastuusta. Ihmisten esitetään

olevan osavastuussa omasta ja lähiympäristönsä hyvinvoinnista. Tällöin kaupungit haastavat tosiasiaa niiden ja asukkaidensa välisen suhteen lähtökohtana olevaa päämies-agentti-asetelmaa. Puheellaan kaupungit pyrkivät siirtämään osan hyvinvoinnin toteutumisen edellytyksistä kaupunkilaisten itsensä huoleksi<sup>67</sup>.

Yhteisöllisyyspuhetta onkin syytä tarkastella muiden strategioihin sisällytettyjen tavoitteiden ja diskurssien valossa. Tällöin herää välittömästi kysymyksiä kaupunkien ja kaupunkilaisten kumppanuuden asteesta. Yhteisöt esiintyvät strategioissa ennen kaikkea niiden tuottaman, ihmisten hyvinvointia lisäävän palvelun näkökulmasta. Yhteisöjen toiminnan oletetaan vähentävän kaupunkien itsensä tuottamien palvelujen kuormitusta.

Yhteisöjen tukeminen näyttää pitkälti kaupunkien taloudellisista tavoitteista johdetulta – erityisesti, koska yhteisöjen mahdollisuuksista toimia ”jäsentensä” äänenkäyttäjinä ei puhuta. Kun kaupunkien tavoitteet ja toimet ovat niiden narratiivisessa puheessa pitkälti lukkoon lyötyjä, ei kaupungin ja sen alueella toimivien yhteisöjen suhteesta synny keskustelemaa kumppanuutta. Vaikutelma on sen sijaan hierarkkinen: yhteisöllisyyttä ja yhteisöjen toimintaa tuetaan ylhäältä käsin, yksilöiden osallistumisen tapaan silloin, kun se sopii yhteen kaupungin muiden – erityisesti taloudellisten – tavoitteiden kanssa.

Pekola-Sjöblomin ym. tapaan ihmisten julkisen osallistumisen rooleja tulee tarkastella toisiaan täydentävinä: roolien tarkastelun lähtökohtana ei ole ajatus ihmisistä, joiden julkinen toiminta mahtuisi puhtaasti yhden, esimerkiksi jäsenroolin otsikon alle. Roolit tukevat toisiaan: yhdestä osallistumisen tavasta saadut kokemukset vaikuttavat yksilön tulevaan toimintaan rohkaisevasti tai lannistavasti. Ihmisten kaupungissa tapahtuva osallistuminen rakentaa tällä tavoin jatkuvassa muutoksessa olevaa ”kaupunkilaisuutta”.

Nyt kaupunkien puheessa ihmisiä rohkaistaan osallistumaan vain hyvin rajatulla tavalla. Kaupungit tukevat vain osaa niistä potentiaalisista tavoista, joita kaupunkilaisten julkinen osallistuminen voisi omaksua. Suomessa rakennettava kaupunkilaisuus on kapeaa ja ennalta määrättyä. Samalla tämä kaupunkilaisuus kuvaa pitkälti sitä, millaisia näkemyksiä ihmisten ja julkisten instituutioiden suhteesta yhteiskunnassa vallitsee ja millä tavoin yhteisestä tulevaisuudesta keskustellaan.

---

<sup>67</sup> Yhteisöllisyyttä ja yksilön vastuuta koskevilla havainnoilla on mielenkiintoisia yhtymäkohtia luvussa 2.3 sivuttuun, Stokerin (emt.) kriittiseen analyysiin hallinta-ajattelun puhetavoista: myös hallintapuheeseen sisältyy hänen mukaansa pyrkimyksiä ”ulkoistaa” julkisen sektorin tehtäviä kansalaisyhteiskunnalle.

## 6 Päätelmät

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut tunnistaa suomalaisissa kaupungeissa rakennettavia julkisen osallistumisen käytäntöjä. Ihmisille mahdollisia osallistumisen tapoja olen tarkastellut heille tarjottavina kaupunkilaisrooleina. Pyrkimyksenäni on ollut kuvata, mitkä aikaisemmassa tutkimuksessa tunnistetuista ihmisten julkisista rooleista suomalaisissa kaupungeissa korostuvat. Kaupungeissa rakennettavia tulkintatapoja olen tutkinut suomalaisten kaupunkien tulevaisuuteen suuntautuvan puheen, kaupunkien strategioiden kautta. Samalla olen pyrkinyt erittelemään muita strategiapuheelle ominaisia käytäntöjä ja niiden vaikutusta ihmisten julkisen osallistumisen tapoihin. Tutkimusaineistoani olen analysoinut kriittisen diskurssianalyysin menetelmin.

Analyysini perusteella suomalaisten kaupunkien ja siellä asuvien ihmisten suhteesta syntyy yhtenäinen kuva. Strategiapuheessa kaupungit ja ihmiset asemoituvat pitkälti päämies-agentti-teorian lähtökohtien mukaisesti: kaupungin hallinnon esitetään tuottavan hyvinvointia, jota ihmiset kuluttavat. Puhe kertoo vahvoista kaupunki-organisaatioista, niiden visioista, rationaalisesta tavoitteenasettelusta ja johdonmukaisista toimenpiteistä. Kaupungit ovat strategiapuheen toimijoita, jotka antavat asukkailleen osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia siellä, missä tämä yhteisten tavoitteiden saavuttamista tukee.

Ennen kaikkea ihmisille tarjotaan mahdollisuuksia kaupunkien tuottamien palvelujen arviointiin. Osallistuminen on tällöin tarkasti rajattua: se koskee vain tiettyjä palveluita ja siihen on mahdollisuus vain tietyssä tilanteessa. Puheessa rakentuvat ihmisten julkisen osallistumisen mahdollisuudet ovat epäpoliittisia. Palvelujen kehittäminenkin on kiistatta julkista osallistumista – se koskee kaupungeissa julkisesti säänneltäviä ilmiöitä – mutta ei poliittista: intressikonfliktien mahdollisuus on häivytetty kaupunkien puheen ulkopuolelle. Mahdollisuuksia kyseenalaistavaan vaikuttamiseen strategioissa ei tarjota.

On mielenkiintoista pohtia, missä määrin strategioissa rakennettavat osallistumisen tavat riittävät vastauksiksi ihmisten osallistumismahdollisuuksiaan kohtaan ilmaisemaan tyytymättömyyteen. Kuten yllä on kuvattu, on tyytymättömyys nyt kohdistunut ennen kaikkea tapaan, jolla julkiset instituutiot päätöksiä ovat tehneet – siihen, että ihmisiä ei kuunnella – ei välttämättä itse päätösten laatuun. Toteutuessaan palvelujen asiakas-

lähtöisyys voi tästä näkökulmasta lisätä ihmisten tyytyväisyyttä ja luottamusta julkisten instituutioiden toimintaan, vaikka ihmisten julkisen osallistumisen mahdollisuudet kohdistuisivatkin palvelujen arvioinnin tapaan vain ennalta määrättyihin kysymyksiin.

Voidaan olettaa, että strategioissa rakennettavien osallistumismahdollisuuksien onnistuminen riippuu pitkälti tavoiteltavaa hyvinvointia koskevasta yksimielisyydestä. Niin kauan kuin ihmiset pitävät kaupunkien faktoina esittämiään tavoitteita oikeina, voi palvelujen kehittämiseen osallistuminen riittää ihmisille julkisena vaikuttamisena. Toisin sanoen: mikäli ihmiset yhä luottavat kaupunkeihin ja muihin julkisiin instituutioihin hyvinvoinnin tuottajina, voi asiakaslähtöisyyden tavoittelu parantaa näiden instituutioiden toiminnan legitimitettä. Jos tavoitteet eriytyvät ja tämä perusluottamus rapautuu, riittävät kaupunkien strategioissa rakennettavat osallistumisen mahdollisuudet tuskin takaamaan ihmisten tyytyväisyyttä.

Tällä hetkellä kaupunkiväestön eriytyminen huomioidaan kaupunkien puheessa vain rajatusti. Havaintoja kaupunkien jakautumisesta tilan, hyvinvoinnin, kulttuurin ja julkisen toiminnan edellytysten suhteen on runsaasti: nykyaikaisia yhteiskuntia kuvaa kokemuksiltaan ja tarpeiltaan erilaisten yhteisöjen syntyminen. Kaupunkien puheessa kaupunkilaisten tavoitteet esitetään silti yhtenevinä. Kaikkien oletetaan tavoittelevan samanlaista hyvinvointia. Kaupungeissa asuvat erityisryhmät huomioidaan lähinnä siinä, että eri ryhmien välisiä hyvinvointieroja pyritään kohdennetuilla toimenpiteillä tasaamaan. Sellainen mahdollisuus, että kaupungeissa asuvat yhteisöt eroaisivat perimmäisiltä hyvinvointia koskevilta tavoitteiltaan, on poissuljettu. Myös strategioissa rakennettavat julkisen osallistumisen tavat ovat kaikille väestöryhmille yhteisiä.

Tätä taustaa vastaan on huomattavaa, että kaupunkilaisille nyt tarjottaviin rooleihin ei sisälly mahdollisuutta laajempaan protestiin. Strategioissa rakennettavat vaikutuskanavat ovat sokeita normista poikkeaville hyvinvointikäsitteille ja -tavoitteille. Laajemman, yhteisiä tavoitteita koskevan julkisen keskustelun sivuuttaminen tulee pitää kaupungin hallinnon legitimitetin kannalta ongelmallisena tai jopa vaarallisena. Kaupunkien toimintaa koskevan protestin olisi otettava sellaisia muotoja, joihin kaupunki ei itse ole varautunut.

Kaupunkien puheessa tunnistetut osallistumismahdollisuudet herättävät myös kysymyksiä syistä, miksi kaupungit ihmisten laajempaa osallisuutta tavoittelevat:

osallistumismahdollisuuksien kehittäminen kuuluu kuitenkin lähes kaikkien kaupunkien strategiaan tavoitteisiin. Tällä hetkellä tarjottavasta osallistumisesta kaupungin hallinto voi itse hyötyä vain rajatusti. Asiakaskyselyistä saatava tieto voi auttaa kaupunkia lähinnä parantamaan yksittäisiä palvelujaan. Suurimman osan listatuista tavoitteistaan ja toimenpiteistään kaupungit voivat sen sijaan toteuttaa itsenäisesti, kaupunkilaisista huolimatta.

Ihmille tarjottavat, rajatut mahdollisuudet lähinnä oikeuttavat kaupunkien toimia: kaupungit näyttävät kuuntelevan ihmisten toiveita. Tässä valossa nykyinen osallistumisen kehittäminen näyttää osallistumisen instrumentalisoinnilta: osallistumista ei kehitetä ihmisten oikeutena, osallistumisen ”itsensä” vuoksi. Sen sijaan ihmisten osallistamisen tavoitteena erottuu kaupungin muiden yhteiskunnallisten pyrkimysten edistäminen ja legitimointi.

On kuitenkin todettava, että osallistumisen ja vaikuttamisen tilaa on vaikea mitata objektiivisesti. Sitä, milloin ihmisten osallistumisen mahdollisuudet ovat riittävällä tasolla, on tuskin mahdollista mitata yksiselitteisesti. Osallistumisessa ja vaikuttamisessa onkin kyse pitkälti tunteista ja kokemuksista, jotka syntyvät vain osin rationaalisesti. Ihmisten osallistumisen mahdollisuuksia koskevat tunteet ovat monimutkaisten prosessien seurausta, esimerkiksi poliittisten instituutioiden luottamuspulan alkuperää on vaikea jäljittää.

Tästä näkökulmasta instrumentalisoiinkin osallistaminen voi edistää ihmisten tyytyväisyyttä ja yleistä hyvinvointia. Kuten onnellisuustutkijat ovat osoittaneet, riittää päätöksenteon prosesseja koskevaan tyytyväisyyteen jo pelkkä kuulluksi tuleminen, prosessien lopputuloksista ja tehdyistä päätöksistä huolimatta. Rajattukin osallistuminen voi ihmiset tavoittaessaan lisätä heidän tyytyväisyyttään – vaikka heidän mielipiteensä eivät kykenisikään haastamaan esimerkiksi taloudellisia diskursseja. Kaupungeissa rakennettavia osallistumismahdollisuuksia on helppo kritisoida tutkijan positiosta käsin. Voidaan kuitenkin kysyä, eivätkö kaikki ihmisten myönteisiin kokemuksiin ja tunteisiin johtavat uudistukset – tarkoitusperistä huolimatta – ole liikettä oikeaan, onnellisemman kaupungin suuntaan.

Strategiapuhe ei ole ainoaa kaupungeissa tuotettavaa, osallistumista ja kaupunkien kehittämistä koskevaa puhetta. Esimerkiksi kaupunginvaltuustojen, puolueiden ja

kansalaisjärjestöjen puheet korostavat yhteisiä asioita koskevien päätösten poliittisuutta strategiapuheeseen verrattuna. Nämä puheet haastavat kaupungin hallinnon osallistumista koskevat tulkintatavat. Tämän tutkimuksen näkökulman kannalta mielenkiintoinen, tulevaa tutkimusta koskeva kysymys on, missä määrin kaupunkien hallinto kausaalisine tarinoineen ja strategioineen eroaa osallistumista koskevilta tulkinnoiltaan kaupungeissa toimivista poliitikoista, järjestöistä, yhteisöistä ja ihmisistä – missä määrin kaupungeissa on käynnissä ”kamppailu osallistumisesta”?

Strategiapuheessa rakennettujen tulkintatapojen ja ihmisten julkisten roolien merkitystä ei silti tule aliarvioida. Strategiat ovat kaupungin hallinnon tärkeimpiä asiakirjoja: niiden tulisi lähtökohtaisesti ohjata kaupunkien koko hallinnon toimintaa. Strategioiden linjausten tulisi konkretisoida kaikkien kaupungin työntekijöiden toimissa. Samalla, silloin kun strategiapuhetta viestinnän tarkoituksiin sovelletaan, kommunikoi se suoraan ihmisiin ja heidän yhteisöihinsä kohdistettuja odotuksia. Muut puhuvat eivät pääse kaupunkien sisään samalla tavalla. Strategiapuhe tuottaa todellisuutta ja ihmisten julkista itseymmärrystä montaa muuta kaupungeissa tuotettua puhetta vahvemmin: strategiapuheessa rakennettavat tulkinnat leimaavat periaatteessa kaikkia kaupungin ja sen asukkaiden välisiä kontakteja. Toisin kuin puolue- tai järjestöpuheen, tulisi kaupunkien toimintaa ohjaavan strategiapuheen konkretisoida ihmisten arjessa, terveyskeskuksista vanhainkoteihin ja kouluihin. Tästä syystä strategioissa rakennettavat osallistumisen tavat ovat kaupunkilaisten kehittämisen kannalta merkittävässä asemassa.

## Lähteet

- Ahokas, Laura (2010): Maahanmuuttajien demokraattisen osallistumisen ja integroitumisen edistäminen. Epace-teemajulkaisu. Oikeusministeriö, Helsinki.
- Alanen, Jussi-Pekka (2009): Helsinki. Kansakunnan pääkaupunki – ihmisten metropoli. Polemia-sarjan julkaisu nro 74. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki.
- Alanen, Olli; Kaskinen, Tuuli; Laitio, Tommi; Mokka, Roope; Neuvonen, Aleks; Onnela, Satu; Silfverberg, Outi & Vassinen Simo (2010): Onnellisuuspoliittinen manifesti – kohti yhden maapallon tulevaisuutta. WWF ja Demos Helsinki, Helsinki.
- Alford, John (2001): The Implications of 'Publicness' for Strategic Management Theory. Teoksessa Johnson, Gerry & Scholes, Kevan (toim.): Exploring Public Sector Strategy. Prentice Hall, Lontoo.
- Almond, Gabriel A. & Verba, Sidney (1965): The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Little, Brown and Company, Boston.
- Alvesson, Mats & Karreman, Dan (2000): Varieties of Discourse: On the Study of Organizations through Discourse Analysis. *Human Relations* 53(9): 1125–1149.
- Alvesson, Mats & Willmott, Hugh (1992): Critical Theory and Management Studies: An Introduction. Teoksessa Alvesson, Mats & Willmott, Hugh (toim.): Critical Management Studies. SAGE Publications, Lontoo.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (2003): Kansalaisten osallistuminen, osallisuus ja vaikuttaminen tietoyhteiskunnassa. Teoksessa Bäcklund, Pia (toim.): Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen – tapaus Nettimaunula. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.
- Bacon, Nicole; Brophy, Marcia; Mguni, Nina; Mulgan, Geoff & Shandro, Anna (2010): The State of Happiness. The Young Foundation, Lontoo.
- Barzelay, Michael (2001): The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue. University of California Press, Berkeley.

Biesta, Gert; Lawy, Robert & Kelly, Narcie (2009): Understanding Young People's Citizenship Learning in Everyday Life: The Role of Contexts, Relationships and Dispositions. *Education, Citizenship and Social Justice* 4(1): 5–24.

Borg, Sami (2005): Kansalaisena Suomessa. Kansalaisvaikuttaminen Pohjoismaissa ja European Social Survey 2002. Oikeusministeriö, Helsinki.

Borg, Sami (2006): Osallistuminen vaali- ja puoluedemokratiaan. Teoksessa Borg, Sami (toim.): Suomen demokratiaindikaattorit. Oikeusministeriö, Helsinki.

Bozeman, Barry (1989): All Organizations are Public. Bridging Public and Private Organization Theories. Jossey-Bass, San Francisco.

Brewer, Marilyn B. & Gardner, Wendi (1996): Who is this "We"? Levels of Collective Identity and Self Representations. *Journal of Personality and Social Psychology* 71(1): 83–93.

Bäcklund, Pia (2008): Johdanto: Kuntademokratian tilanne käytäntöinä ja kokemuksina. Teoksessa Bäcklund, Pia (toim.): Helsinkiläisten käsityksiä osallisuudesta. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.

Bäcklund, Pia & Kurikka, Päivi (2008): Kuntademokratia helsinkiläisten kokemana. Teoksessa Bäcklund, Pia (toim.): Helsinkiläisten käsityksiä osallisuudesta. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.

Chapman, Jake (2002): System Failure. Demos, Lontoo.

Dahl, Robert A. (1994): A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. *Political Science Quarterly* 109(1): 23–34.

Dewey, John (2006): Julkinen toiminta ja sen ongelmat. Vastapaino, Tampere.

Downs, Anthony (1957): An Economic Theory of Democracy. Harper & Row, New York.

Dryzek, John S. (2000): Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations. Oxford University Press, Oxford.



Easterlin, Richard (1974): Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence. Teoksessa David, Paul A. & Reder, Melvin W. (toim.): Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz. Academic Press, New York.

Edelman (2006): Annual Edelman Trust Barometer.

[http://www.edelman.com/trust/2007/prior/2006/FullSupplement\\_final.pdf](http://www.edelman.com/trust/2007/prior/2006/FullSupplement_final.pdf). 23.02.2011.

Ekholm, Peter; Jutila, Karina & Kiljunen, Pentti (2007): Kunnallinen vai kunnollinen kansanvalta? Suomalaisten käsityksiä kuntademokratiasta. Ajatuspaja e2, Helsinki.

Entman, Robert M. (1993): Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication* 43(4): 51–58.

Fairclough, Norman (1993): Critical Discourse Analysis and the Marketization of Public Discourse: The Universities. *Discourse & Society* 4(2): 133–168.

Fairclough, Norman (2002): Miten media puhuu. Vastapaino, Tampere.

Flowerdew, John (2008): Critical Discourse Analysis and Strategies of Resistance.

Teoksessa Bhatia, Vijay K.; Flowerdew, John & Jones, Rodney H. (toim.): *Advances in Discourse Studies*. Routledge, London.

Foucault, Michel (1998): Seksuaalisuuden historia. Gaudeamus, Helsinki.

Frey, Bruno S. & Stutzer, Alois (2000): Happiness Prospers in Democracy. *Journal of Happiness Studies* 1(1): 79–102.

Geißel, Brigitte (2005): Zivilgesellschaft und Local Governance: Good Fellows? *Neue Soziale Bewegungen* 18(3): 19–28.

Goffman, Erving (1971): *Arkielämän roolit*. WSOY, Porvoo.

Goffman, Erving (1974): *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*. Harvard University Press, Cambridge.

Greenberg, Edward S. (2009): *Consensus and Dissent: Trends in Political Socialization Research*. Teoksessa Greenberg, Edward S. (toim.): *Political Socialization*. Transaction Publishers, New Jersey.

Haavisto, Ilkka & Kiljunen, Pentti (2009): *Kapitalismi kansan käräjillä*. EVAn kansallinen arvo- ja asennetutkimus 2009. Taloustieto, Helsinki.

Haavisto, Ilkka & Kiljunen, Pentti (2011): *Maailman paras maa*. EVAn kansallinen arvo- ja asennetutkimus 2011. Taloustieto, Helsinki.

Harisalo, Risto (2008): *Organisaatioteoriat*. Tampereen yliopisto, Tampere.

Held, David (2006): *Models of Democracy*. Polity Press, Cambridge.

Howarth, David (2000): *Discourse*. Open University Press, Philadelphia.

Hätälä, Johanna & Rusanen, Jarmo (2010): *Suomen aluerakenteen viimeaikainen ja tuleva kehitys*. Nordia Tiedonantoja 1/2010, Oulu.

Häußermann, Hartmut; Kronauer, Martin & Siebel, Walter (2004): *Stadt am Rand: Armut und Ausgrenzung*. Teoksessa Häußermann, Hartmut; Kronauer, Martin & Siebel, Walter (toim.): *An den Rändern der Städte*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.

Häyhtiö, Tapio & Rinne, Jarmo (2007): *Poliittisen osallistumisen uudet tuulet: tietokonevälitteiset julkisuudet politiikan paikkoina*. Futura 4/2007, 25-38.

Iyengar, Shanto (1996): *Framing Responsibility for Political Issues*. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 546(1): 59–70.

Jian, Guowei; Schmisser, Amy M. & Fairhurst, Gail T. (2008): *Organizational Discourse and Communication: the Progeny of Proteus*. *Discourse and Communication* 2(3): 299–320.

Johanson, Jan-Erik (2009): *Strategic Formation in Public Agencies*. *Public Administration* 87(4): 872–891.

John, Peter (2004): *Local Governance in Western Europe*. SAGE Publications, Lontoo.

Jokinen, Arja (2002): Diskurssianalyysin suhde sukulaistraditioihin. Teoksessa Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero: Diskurssianalyysi liikkeessä. Vastapaino, Tampere.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (2000): Valtasuhteiden analysoiminen. Teoksessa Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero: Diskurssianalyysin aakkoset. Vastapaino, Tampere.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (2002): Diskurssianalyttisen tutkimuksen kartta. Teoksessa Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero: Diskurssianalyysi liikkeessä. Vastapaino, Tampere.

Juuti, Pauli (2001): Johtamispuhe. PS-kustannus, Jyväskylä.

Kahn, Lauren; Ali, Rushanara; Buonfino, Alessandra; Leadbeater, Charles & Mulgan, Geoff (2009): Breakthrough Cities: How Cities Can Mobilise Creativity and Knowledge to Tackle Compelling Social Challenges. British Council ja Young Foundation, Lontoo.

Kesteloot, Christian (2005): Urban Socio-Spatial Configurations and the Future of European Cities. Teoksessa Kazepov, Yuri (toim.): Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Social Cohesion. Blackwell Publishing, Oxford.

Kinder, Donald R. (1998): Communication and Opinion. Annual Review of Political Science 1: 167–197.

Kjaer, Anne Mette (2004): Governance. Polity Press, Cambridge.

Knights, David & Morgan, Glenn (1991): Corporate Strategy, Organizations and Subjectivity: A Critique. Organization Studies 12(2): 251–273.

Komu, Merja & Hellsten, Katri (2010): Luottamus ihmisiin ja luottamus instituutioihin Euroopassa. Nettityöpapereita 12/2010. Kansaneläkelaitos, Helsinki.

Kopakkala, Aku (2008): Porukka, jengi, tiimi. Ryhmädynamiikka ja siihen vaikuttaminen. Edita, Helsinki.

Korpela, Juhani & Mäkitalo, Raili (2008): *Julkishallinto murroksessa*. Edita, Helsinki.

Kuntaliitto (2010): *Elinvoimaiset kunnat ja alueet*. Kuntaliitto, Helsinki.

Kurki, Hannele (1986): *Naisten äänioikeus 80 vuotta. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, monisteita 1/1986*. [http://www.aanioikeus.fi/pdf/naisten\\_aanioikeus\\_80vuotta.pdf](http://www.aanioikeus.fi/pdf/naisten_aanioikeus_80vuotta.pdf). 02.03.2011.

Kymlicka, Will (2002): *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*. Oxford University Press, Oxford.

Laakso, Seppo & Loikkanen, Heikki A. (2004): *Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen*. Gaudeamus, Helsinki.

Laine, Pikka-Maaria (2010): *Toimijuus strategiakäytännöissä: diskurssi- ja käytäntöteoreettisia avauksia*. Turun kauppakorkeakoulu, Turku.

Leadbeater, Charles (2004): *Personalisation through Participation. A New Script for Public Services*. Demos, Lontoo.

Luhtakallio, Eeva (2010): *Local Politicizations. A Comparison of Finns and French Practicing Democracy*. University of Helsinki, Helsinki.

Lukes, Steven (2004): *Power. A Radical View*. Palgrave Macmillan, Lontoo.

Martin, Ronald L. (2003): *A Study of the Factors of Regional Competitiveness. A Draft Final Report for the European Commission Directorate-General Regional Policy*. University of Cambridge, Cambridge.

Meriläinen, Susan; Tienari, Janne; Thomas, Robyn & Davies, Annette (2004): *Management Consultant Talk: A Cross-Cultural Comparison of Normalizing Discourse and Resistance*. *Organization* 11(4): 539–564.

Merimaa, Maija & Ståhl, Jenni (2009): *Helsingin metropolialueen kansainvälisen kilpailukyvyn määrittely ja mittaaminen*. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.

Mintzberg, Henry; Ahlstrand, Bruce & Lampel, Joseph (1998): *Strategy Safari. A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management*. Prentice Hall, Lontoo.

Mokka, Roope & Neuvonen, Aleks (2006): *Yksilön ääni. Hyvinvointivaltio yhteisöjen ajalla. Sitran raportteja 69*. Sitra, Helsinki.

Niemi, Richard G. & Hepburn, Mary A. (1995): *The Rebirth of Political Socialization. Perspectives on Political Science* 24(1): 7–25.

Parker, Walter C. (1996): "Advanced" Ideas about Democracy: Toward a Pluralist Conception of Citizenship Education. *Teachers College Record* 98 (1): 104–125.

Pekola-Sjöblom, Marianne; Helander, Voitto & Sjöblom, Stefan (2002): *Kuntalaisen monet roolit. KuntaSuomi 2004 –tutkimuksia nro 37*. Suomen kuntaliitto.

Pernaa, Ville (2011): "Vaalitulos merkitsee uuden aikakauden alkua." *Helsingin Sanomat* 20.04.2011.

Pesonen, Pertti & Sänkiaho, Risto (1979): *Kansalaiset ja kansanvalta. Suomalaisten käsityksiä poliittisesta toiminnasta*.

Pfeffer, Jeffrey (1994): *Managing with Power. Politics and Influence in Organizations*. Harvard Business School Press, Boston.

Phillips, Nelson; Sewell, Graham & Jaynes, Steve (2008): Applying Critical Discourse Analysis in Strategic Management Research. *Organizational Research Methods* 11(4): 770–789.

Pierre, Jon & Peters, B. Guy (2000): *Governance, Politics and the State*. Macmillan Press, Lontoo.

Pälli, Pekka; Vaara, Eero & Sorsa, Virpi (2009): Strategy as Text and Discursive Practice: A Genre-Based Approach to Strategizing in City Administration. *Discourse & Communication* 3(3): 303–318.

Rättilä, Tiina (2004): Osallistuako vai ei? Poliittisen osallistumisen lähtökohtia monimutkaistuvassa demokratiassa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 32(4): 308–322.

- Schattschneider, Elmer E. (1957): Intensity, Visibility, Direction and Scope. *American Political Science Review* 51(4): 933–942.
- Seeck, Hannele (2008): *Johtamisopit Suomessa. Taylorismista innovaatioteorioihin*. Gaudeamus, Helsinki.
- Sennett, Richard (1978): *The Fall of Public Man. On the Social Psychology of Capitalism*. Vintage Books, New York.
- Siisiäinen, Martti (1996): *Mihin yhdistyksiä tarvitaan?* Teoksessa Siisiäinen, Martti & Riikonen, Virve (toim.): *Yhdistys 2000. Opintotoiminnan keskusliitto*, Helsinki.
- Siltaniemi, Aki; Perälähti, Anne; Eronen, Anne; Särkelä, Riitta & Londén Pia (2009): *Kansalaisbarometri 2009. Suomalaisten arvioita hyvinvoinnista, palveluista ja Parasuudistuksesta. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto*, Helsinki.
- Simon, Herbert (1987): *Politics as Information Processing*. *LSE Quarterly* 1(4): 345–370.
- Snow, David A. & Benford, Robert D. (1988): *Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization*. *International Social Movement Research* 1: 197-217.
- Sotarauta, Markku (1996): *Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana*. *Acta Futura Fennica* 6. Tulevaisuuden tutkimuksen seura.
- Stiglitz, Joseph (1987): *Principal and Agent*. Teoksessa Eatwell, John; Milgate, Murray & Newman, Peter (toim.): *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan, Lontoo.
- Stoker, Gerry (1998): *Governance as Theory: Five Propositions*. *Governance – International Social Science Journal*, 155: 15–29.
- Stone, Deborah A. (1989): *Causal Stories and the Formation of Policy Agendas*. *Political Science Quarterly* 104(2): 281–300.

Suomen Kuvalehti 21.5.2010: ”Ammattien arvostus on taas tutkittu: kirurgi on yhä ykkönen”.

Thomassen, Jacques (1994): The Intellectual History of Election Studies. *European Journal of Political Research* 25(3): 239–245.

Tversky, Amos & Kahneman, Daniel (1981): The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. *Science, New Series* 211(4481): 453–481.

Valtioneuvoston kanslia (2005): Hallituksen strategia-asiakirja 2005. Hallituksen poikkehallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.

Van Dijk, Teun A. (1992): Discourse and the Denial of Racism. *Discourse & Society* 3(1): 87–118.

Van Dijk, Teun A. (2006): Ideology and Discourse Analysis. *Journal of Political Ideologies* 11(2): 115–140.

Vincent, Andrew (2007): *The Nature of Political Theory*. Oxford University Press, Oxford.

Westheimer, Joel & Kahne, Joseph (2004): What Kind of Citizen? Political Choices and Educational Goals. *American Educational Research Journal* 41(2): 237–269.

White, Jay D. (1999): *Taking Language Seriously. The Narrative Foundations of Public Administration Research*. Georgetown University Press, Washington, D.C.

**Liite 1: Tutkimusaineisto**

Espoon kaupunki (2010): Espoo-strategia 2010–2013.

<http://www.espoo.fi/default.asp?path=1;28;11866;11869;142>. 19.01.2011.

Helsingin kaupunki (2009): Strategiaohjelma 2009–2012.

<http://www.hel2.fi/taske/julkaisut/2009/Strategiaohjelma.pdf>. 15.12.2010.

Jyväskylän kaupunki (2010): Jyväskylän kaupungin kehitysaallot. Jyväskylän kaupunkistrategia.

[http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/jyvaskyla/embeds/37511\\_jkl\\_strategia\\_20100322.pdf](http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/37511_jkl_strategia_20100322.pdf). 19.01.2011.

Lahden kaupunki (2009): Lahden kaupungin strategia 2025.

<http://www.lahti.fi/www/cms.nsf/pages/FCDA267837801751C2256F97002232D0>. 22.01.2011.

Oulun kaupunki (2009): Oulun kaupungin strategia 2020.

<http://www.ouka.fi/strategia>. 22.01.2011.

Tampereen kaupunki (2009): Tampere virtaa. Tampereen kaupunkistrategia 2020.

[http://www.tampere.fi/material/attachments/5kC1W6Z6K/Tampereen\\_kaupunkistrategia.pdf](http://www.tampere.fi/material/attachments/5kC1W6Z6K/Tampereen_kaupunkistrategia.pdf). 19.01.2011.

Turun kaupunki (2010): Turku-sopimus.

<http://www.turku.fi/Public/default.aspx?contentid=182238&nodeid=4906>. 25.01.2011.

Vantaan kaupunki (2010): Vantaan kaupungin strategia 2010–2013.

[http://www.vantaa.fi/i\\_perusdokumentti.asp?path=1;304;20717;100512](http://www.vantaa.fi/i_perusdokumentti.asp?path=1;304;20717;100512). 19.01.2011.