

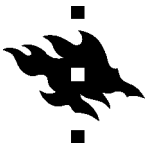
HELSINGIN YLIOPISTO  
HELSINGFORS UNIVERSITET  
UNIVERSITY OF HELSINKI

**Viestinnän tutkimuskeskus CRC**  
Helsingin yliopisto

# **Desk-tutkimus: Kunnallisen päätöksenteon julkisuus**

Viestinnän laitoksen tutkimusraportteja 1/2008

Heli Pessala

**Julkaisija:**

Viestinnän tutkimuskeskus CRC  
Helsingin yliopisto, viestinnän laitos

**Tekijä:**

Heli Pessala

**Julkaisun laji:**

Viestinnän laitoksen tutkimusraportteja  
1/2008  
ISBN 978-952-10-4775-6 (nid.)  
ISBN 978-952-10-4776-3 (PDF)

**Hankkeen kesto**

5.11.–31.12.2007

**Kokonaissivumäärä:**

33

**Kieli:**

Suomi

**Julkaisun nimi:**

Desk-tutkimus: Kunnallisen päätöksenteon julkisuus

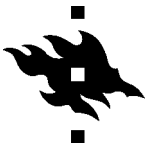
**Tiivistelmä:**

Desk-tutkimuksen raportissa tarkastellaan kunnallisen päätöksenteon julkisuudesta tehtyä aiempaa tutkimusta. Tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti rajoitteita, jotka estävät ideaalin paikallisjulkisuuden syntymistä päätöksentekoprosessien aikana. Erityisessä tarkastelussa ovat myös paikallislehdistön sekä internetin rooli paikallisen julkisuuden tuottamisessa ja ylläpitämisessä.

Raportti on esiselvitys laajempaa kunnallisen päätöksenteon julkisuutta koskevaa tutkimushanketta varten.

**Asiasanat:**

Kunnallinen päätöksenteko, paikallisjulkisuus, julkinen keskustelu, kuntademokratia



## Sisällysluettelo

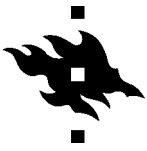
<b>Sisällysluettelo.....</b>	<b>3</b>
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>4</b>
1.1 TUTKIMUSKYSYMYKSET.....	4
1.2 HAASTATTELUT.....	5
<b>2 Kunnallisen päätöksenteon julkisuutta ohjaava lainsäädäntö.....</b>	<b>6</b>
2.1 KUNTALAKI (365/1995).....	6
2.2 HALLINTOLAKI (434/2003).....	6
2.3 LAKI VIRANOMAISEN TOIMINNAN JULKISUUDESTA (621/1999).....	7
2.4 MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAKI (132/1999).....	7
2.5 KUNNAN TOIMINNAN AVOIMUUTTA KOSKEVA MUU OHJEISTUS.....	7
<b>3 Kuntademokratian ideaali.....</b>	<b>8</b>
3.1 OSALLISTUMISTA TUKEVA VALMISTELUMALLI.....	9
3.2 JULKISUUDEN ERI MUODOT JA MÄÄRITELMÄT.....	10
<b>4 Desk-analyysin tuloksia.....</b>	<b>11</b>
4.1 KUNNALLISEN PÄÄTÖKSENTEON JULKISUUS.....	11
4.1.1 KUNTADEMOKRATIAN TILAA JA KUNNALLISIA PÄÄTÖKSENTEKIJÖITÄ KOSKEVA TUTKIMUS.....	11
4.1.2 JULKISUUSPERIAATTEEN TOTEUTUMISTA KOSKEVA TUTKIMUS.....	12
4.1.3 KUNTALAISTEN OSALLISTUMIS- JA VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUKSIA KOSKEVA TUTKIMUS.....	12
4.1.4 PAIKALLISJULKISUUTTA KOSKEVA TUTKIMUS.....	12
4.1.5 MIHIN PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSIN VAIHEESEEN AIEMPI TUTKIMUS ON KOHDISTUNUT?.....	13
4.2 PAIKALLISJULKISUUDEN RAJOITTEET.....	13
4.3 PAIKALLISLEHDISTÖN ROOLI.....	17
4.4 INTERNETIN ROOLI.....	19
<b>5 Yhteenveto tehdystä tutkimuksesta ja niiden tuloksista.....</b>	<b>21</b>

## LIITTEET:

Haastattelurungot

Taulukko kunnan päätöksentekoprosessin julkisuuteen liittyvistä haasteista

Kunnallisen päätöksenteon julkisuutta koskeva kirjallisuus



30.7.2008

## 1 Johdanto

Kunnallisen päätöksenteon julkisuus -tutkimushankkeen desk-tutkimuksen lähtökohtana ovat olleet kunnallisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä, kuntademokratiaa ja paikallisjulkisuutta koskevat tutkimukset, kuten kunnallisalan intressiryhmien tilaamat ja tekemät selvitykset ja yliopistoissa toteutettu akateeminen tutkimus.

Desk-tutkimuksella tarkoitetaan yleensä aikaisempaa tutkimustietoa tutkimuskohteesta, tämä tiedon kokoamista ja tulosten esittämistä. Sitä käytetään yleensä uuden tutkimuksen lähtökohdan selvittämiseksi. (Nieminen & al. 2005.)

Desk-tutkimuksen tavoitteena on ollut pohjan luominen laajemmalle kunnallisen päätöksenteon julkisuutta koskevalle tutkimushankkeelle. Tutkimuksessa on kartoitettu jo olemassa oleva tutkimustieto kunnallisen päätöksenteon julkisuudesta sekä tutkimuksellisista lähtökohdista mielenkiintoiset näkökulmat teemaan.

Tutkimusaineisto on koottu julkisuusperiaatteen toteutumista kunnissa koskevasta uusimmasta tutkimuskirjallisuudesta. Lisäksi tarkasteluun on otettu relevantteja artikkeleita Tiedotustutkimuslehdessä sekä Kunnallistieteellisestä aikakauskirjasta vuosilta 1997-2007 (liite 3).

Desk-tutkimuksen aineiston kokoamisessa on käytetty apuna Viestinnän tutkimuskeskus CRC:ssä toteutetun Kuntien viestinnän seuranta ja arviointi -hankkeen (KISA) desk-tutkimuksen aineistoja. Vaikutteita desk-tutkimuksen rakenteelle on antanut myös CRC:n toteuttama, valti-onhallinnon viestintää koskevan VISA-hankkeen desk-tutkimus.

Tutkimuksen on toteuttanut Viestinnän tutkimuskeskus CRC:ssa VTK Heli Pessala marras-joulukuussa 2007. Hän on vastannut tutkimuksen suunnittelun sekä toteuttamisen lisäksi tutkimuksen tekemiseen liittyneistä käytännön järjestelyistä. Tutkimustyön suunnittelua ja toteuttamista ovat ohjanneet professori Hannu Nieminen sekä tutkija Heidi Lavento.

### 1.1 Tutkimuskysymykset

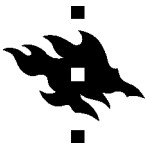
Tutkimuskysymykset on asetettu koskemaan kunnallisen päätöksentekoprosessin julkisuutta ja sen toteutumista koskevia rajoitteita.

Edelleen tutkimusta on rajattu käsittämään paikallislehdistön ja verkon roolia paikallisen julkisen keskustelun luomisessa ja ylläpitämisessä.

Desk-tutkimuksella pyritään löytämään vastaukset seuraaviin kysymyksiin:

#### **Tutkimuskysymys 1: Mitä aiempaa tutkimusta kunnallisen päätöksenteon julkisuudesta on tehty?**

- Mitä teemoja kunnallisen päätöksenteon julkisuudesta on tutkittu ja miten?
- Mihin päätöksentekoprosessin vaiheeseen tutkimukset liittyvät?
- Millaisia tuloksia tutkimuksissa on saatu?
- Mitä teemoja ei ole tutkittu?



30.7.2008

### **Tutkimuskysymys 2: Millaisia rajoitteita tutkimusaineiston mukaan paikallisjulkisuuden toteutumiselle esiintyy?**

- Missä määrin kunnallisen päätöksenteon julkisuuden rajoitteita on selvitetty?
- Millaisia rajoitteita tutkimuksissa ilmenee?
- Mihin päätöksentekoprosessin vaiheeseen rajoitteet liittyvät?
- Mitä julkisuuden rajoituksille ehdotetaan tehtävän?

### **Tutkimuskysymys 3: Millaisena tutkimuksessa on nähty paikallisen ja alueellisen lehdistön rooli kunnallisen päätöksenteon julkisuudessa?**

- Millaisia rajoitteita paikallislehdistön rooliin julkisen keskustelun virittäjänä liittyy?

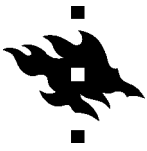
### **Tutkimuskeskus 4: Millaisena tutkimuksessa on nähty internetin rooli kunnallisen päätöksenteon julkisuudessa?**

- Millaisia rajoitteita internetiin rooliin julkisen keskustelun virittäjänä liittyy?

## **1.2 Haastattelut**

Desk-tutkimusta on täydennetty haastattelemalla viittä kunta-alan asiantuntijaa. Haastattelut ovat projektisihteerin Inga Nyholm (Sisäasiainministeriön Kuntademokratia-yksikkö), kehitysjohtaja Kaija Majoinen (Suomen Kuntaliitto), tutkimusasiamies Veli Pelkonen (Kunnallisan kehittämissäätiö KAKS), kunnallisdemokratian kehittämispäällikkö Antti Leskinen (Tampereen kaupunki) sekä kunnallispolitiikan toimittaja Aki Taponen (Aamulehti). Haastattelut tehtiin joulukuussa 2007 puolistrukturoituina haastatteluina, ja ne nauhoitettiin.

Haastatteluista nousseet relevantit sitaatit on eroteltu muusta tekstistä *kursiivilla*. Eri haastattelujen kommentit on eroteltu toisistaan merkinnällä H1, H2 jne. Numerojärjestys ei noudata mitään loogista järjestystä, vaan se on asetettu mielivaltaisesti. Haastattelulomakkeet ovat raportin lopussa.



30.7.2008

## 2 Kunnallisen päätöksenteon julkisuutta ohjaava lainsäädäntö

Kunnallisia päätöksentekoprosesseja sekä kuntien viestintää on pyritty kehittämään 1990-luvun puolivälistä lähtien lakimuutoksilla aiempaa avoimempaan ja keskustelelevampaan suuntaan. Kunnallisen päätöksenteon julkisuutta ja viestintää ohjaava lainsäädäntö voidaan johtaa kahdesta perusoikeudesta: kuntalaisen oikeudesta tietoon sekä oikeudesta hyvään hallintoon. Perustuslain lisäksi kunta-, hallinto- ja kielilaki, julkisuuslainsäädäntö, maankäyttö- ja rakennuslaki sekä monet erityislait täsmentävät kunnan viestintävelvoitteita ja pyrkivät edistämään kunnallisen päätöksenteon avoimuutta sekä kunnan ja kuntalaisten vuorovaikutusta. (Kuntien viestintä - opas 2004)

### 2.1 Kuntalaki (365/1995)

Vuonna 1995 uudistettu kuntalaki korostaa kuntalaisten osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksia. Kunnanvaltuuston on pidettävä huolta, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Osallistumisen ja vaikuttamisen edistämiseksi suositustenomaisina esimerkkeinä mainitaan muun muassa kunnan asioista tiedottaminen ja kuulemistilaisuuksien järjestäminen, asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa sekä kunnallisten kansanäänestysten järjestäminen. (Finlex 2007.)

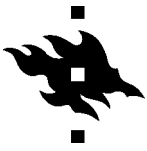
Kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Jos kunnan tehtäviä on annettu yhteisön tai säätiön hoidettavaksi, kunnan on sopivin tavoin tiedotettava asukkailleen näiden toiminnasta. Myös kuntakonsernin toiminnasta pitää tiedottaa ja antaa tietoja. (Finlex 2007.)

Tiedottamisen tavat ja laajuus ovat kunnan omassa harkinnassa. Kunnan harkinnassa ovat myös tiedottaminen kunnan tehtäviä hoitamaan perustetun yhteisön, esimerkiksi osakeyhtiön, yhdistyksen tai säätiön, demokraattisesta valvonnasta. (Kuntien viestintäopas 2004.)

Kuntalain mukaan kunnanvaltuuston kokoukset ovat julkisia, jollei kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi, tai jollei valtuusto muuten painavan syyn vuoksi toisin päättä. Muun toimielimen kuin valtuuston kokoukset voivat olla julkisia vain, jos niissä ei käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi, ja jos toimielin niin päättää. (Finlex 2007.)

### 2.2 Hallintolaki (434/2003)

Vuoden 2004 alussa voimaan tulleen uuden hallintolain mukaan asianomaisille on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Lisäksi viranomaisen tulee varata muille henkilöille, joiden oloihin asianratkaisu voi huomattavasti vaikuttaa, mahdollisuus saada tietoja asian käsittelystä sekä lausua mielipiteensä asiasta. (Finlex 2007.)



30.7.2008

### **2.3 Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)**

Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei asiakirjan julkisuudesta tai salassapidosta säädetä erikseen mainituin perustein. Asiakirja tulee julkiseksi viranomaisen saadessa asiakirja haltuunsa.

Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Keskeneneräisissä asioissa viranomaisen on pidettävä saatavissa asiakirjoja, joista selviävät valmisteilla olevia merkittäviä kysymyksiä koskevan työn toimeksianto, määräaika sekä valmistelusta vastaava henkilö.

Julkisuuslain mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista. Viranomaisten on myös huolehdittava, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat ovat helposti saatavilla. (Finlex 2007.)

### **2.4 Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)**

Kaavaa valmisteltaessa viranomaisten on oltava vuorovaikutuksessa niiden tahojen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Kaavoituksesta on tiedotettava niin, että asianomaisilla on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. Vähintään kerran vuodessa kunnan tulee laatia katsaus kunnassa ja maakunnassa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista. (Finlex 2007.)

### **2.5 Kunnan toiminnan avoimuutta koskeva muu ohjeistus**

Suomen kaikilla kunnilla on käytössään Suomen Kuntaliiton vuonna 2004 julkaisema *Kunnan viestintä* -opas, joka sisältää perustiedot kunnan velvollisuuksista ja mahdollisuuksista viestintän toteuttamisessa.

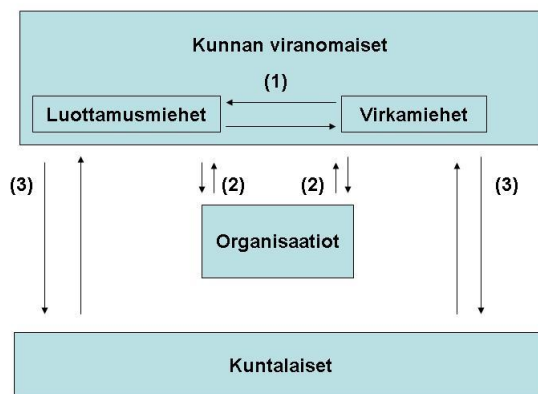
Kuntaliitto on julkaissut vuonna 2001 *Kuntien www-viestinnän ohjeet*, jotka sisältävät ohjeita ja näkökulmia verkossa tapahtuvan tiedottamisen ja kuntalaisten osallistumisen kehittämiseen.

Kuntaliiton julkaisemien viestintäoppaiden lisäksi kuntien päätöksentekoprosessien julkisuutta ohjaavat usein myös kuntien omat viestintä- ja verkkoviestintäohjeistukset: lähes puolella Suomen kunnista on oma viestintäohjeistus tai -strategia. Toisaalta ainoastaan 9 prosenttia kunnista laatii vuosittain oma viestintäsuunnitelmansa. (Kuntien viestintätutkimus 2005.)

30.7.2008

### 3 Kuntademokratian ideaali

Kuntaorganisaatiota sekä kunnan päätöksentekoprosessin toimijoiden välisiä vuorovaikutussuhteita voidaan hahmottaa yleisellä tasolla seuraavalla kaaviolla (kaavio 1). Lähtökohtana mallissa on toimijoiden välillä ilmenevien vuorovaikutussuhteiden mahdollinen monisuuntaisuus.



Kaavio 1: Kunnan toimijat (Ståhlberg & Helander 1973)

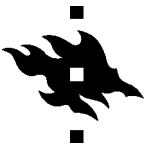
Kuntaorganisaatio sääntelee osittain luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisiä yhteyksiä, samoin kuin tapoja, joilla ryhmät voivat osallistua päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin. Luottamushenkilöt voivat vaikuttaa viranhaltijoihin erilaisilla ohjausmuodoilla, joihin vaikuttavat muun muassa luottamushenkilöiden asennoituminen, arvot, ongelmia koskevat käsitykset sekä koulutustaso. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden väliset vuorovaikutussuhteet on kuvattu nuolilla kaaviossa (1).

Viranhaltijoiden mahdollisuudet vaikuttaa luottamushenkilöihin liittyvät esimerkiksi toimimiseen päätösten valmistelijoina ja selvitysten tekijöinä tai toisaalta viranhaltijoiden osallistumiseen päätöksiä tekevän toimielimen toimintaan.

Nuolilla (2) ja (3) on osoitettu muita mahdollisia tahoja ja vuorovaikutussuhteita, jotka muokkaavat kunnan eri toimijoiden mielipiteitä (Ståhlberg & Helander 1973).

Ståhlbergin ja Helanderin malli erottelee hyvin yleisellä tasolla kunnan eri toimijat. Malli ei erottele tarkemmin kunnan hallintoa ja heidän välisiä vuorovaikutussuhteita: missä suhteessa ovat toisiinsa esimerkiksi kunnanjohtaja, kunnanhallitus, kunnanvaltuusto ja lautakunnat. Puutteita mallissa esiintyy myös kunnan muiden toimijoiden tarkemmassa erittelyssä: organisaatiot voivat pitää sisällään hyvin erilaisia toimijoita, esimerkiksi poliittiset puolueet, asukas- ja kansalaisjärjestöt sekä harrasteryhmät. Malli jättää myös huomioimatta paikallisen median osallisuuden päätöksentekoprosessin ja julkisen keskustelun muotoutumiseen.

Yksityiskohtaisemman mallin puuttuessa Ståhlbergin ja Helanderin malli on edelleen käytössä ajankohtaisessa tutkimuksessa (esim. Jalonen 2007). Julkilausuttuja ja potentiaalisia osapuolia



30.7.2008

maankäyttökysymyksiä koskevassa kunnallisessa päätöksentekoprosessissa on hahmotellut myös Virtanen (1999).

### **3.1 Osallistumista tukeva valmistelumalli**

Jotta kunnan eri toimijoiden välillä päästäisiin aitoon vuorovaikutussuhteeseen, tarvitaan riittävä julkisuutta, oikein ajoitettua tiedottamista ja moniäänistä keskustelua eri toimijoiden välillä. Kunnan päätöksentekoon osallistumisen kannalta on olennaista kuntalaisten informointi riittävän aikaisin valmisteltavista asiakokonaisuuksista ja niiden syy-seuraussuhteista. (Laukkarinen 2007.)

Käytännössä tiedonsiirto ja kuntalaisten osallistumismahdollisuudet ovat hyvin rajallisia. Puolet kuntalaisista arvioi saavansa riittämättömästi tietoa kunnassa valmisteilla olevista asioista. Puolet kuntalaisista ei myöskään tiennyt eri osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. (Kuntalaisten osallistuminen 2007.)

Laukkarinen (2007) esittelee väitöskirjassaan viestinnän ideaalin perusmallin kunnalliseen päätöksentekoon, joka on läheistä sukua kaavoitusprosessille. Kaksi osallistumis- ja palautemahdollisuutta sisältävä valmistelumalli käsittää päätöksentekoprosessin virallisen valmistelun aloitamisesta itse päätöksentekotilanteeseen.

#### **Osallistumista tukeva valmistelumalli (Laukkarinen 2007)**

##### **1 Asian valmistelu alkaa**

Tiedotetaan asia ja kuka valmistelee; kerrotaan prosessin eteneminen ja osallistumis- ja palautemahdollisuudet

##### **2 Ensimmäinen osallistumis- ja palautemahdollisuus**

Esim. asukastilaisuudet, kyselyt

##### **3 Palautteen käsittely**

Yhteenveto palautteista, palaute julkaistaan ja siitä tiedotetaan

##### **4 Valmistelijan ehdotus/esitys**

Tiedotetaan keskeinen sisältö ja ajankohtaiset osallistumis- ja palautemahdollisuudet

##### **5 Toinen osallistumis- ja palautemahdollisuus**

Palautteenkeruu ja lausunnot suunnitelman mukaan

##### **6 Palautteen käsittely**

Palaute ohjataan valmistelijoille ja luottamushenkilöille

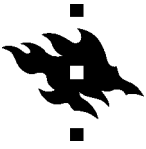
##### **7 Mahdollinen tarkistettu esitys**

Tiedotetaan miten ja miksi esitys on muuttunut

##### **8 Toimielimen käsittely**

Päätöstiedottaminen; osallistumisen ja palautteen vaikutuksista kertominen

##### **9 Osallisuuden arviointi**



30.7.2008

Laukkarinen esittää tarkan kuvauksen virallisen päätöksentekoprosessin vaiheista ja osallisista, mutta malli jättää huomioimatta julkista valmistelua edeltäneen valmisteluvaiheen. Ennen viralliseen päätöksentekoon tulevia päätöksiä asiat ovat käyneet läpi tietyn päätöksentekoprosessin ja ovat näin ollen suoraa seurausta kunnan aikaisemmasta päätöksenteosta koskien esimerkiksi kunnan strategiaa ja taloutta. Päätöksentekoprosessin kaikkia vaiheita ohjataan viranomaisen taholta, ja käytännön vaihtoehtoja valmisteluvaiheessa punnitaan usein ainoastaan myönteisimmin viranomaisiin suhtautuvien intressiryhmien kesken. Tuloksena on usein asiantuntijajulkisuus, jossa suurelle yleisölle tiedotetaan jälkikäteen ei-julkisen, ei-avoimen prosessin tuloksena syntyneet vaihtoehdot. Virallisen päätöksentekoprosessin alku- ja keskivaiheita on mallinnut mm. Nieminen (2000).

Laukkarisen mallista valikoituu pois myös virallista valmistelua seuraava toimeenpanovaihe ja siihen liittyvät tiedottamis- ja osallistamismenetelmät.

### 3.2 Julkisuuden eri muodot ja määritelmät

Mikä sitten on se julkisuus, jonka toteuttamiseen kunnallisessa päätöksenteossa ohjataan ja jossa moniäänistä keskustelua pyritään luomaan?

Taloudellisten, teknisten ja poliittisten resurssien kehittymisen myötä julkisuus on hajonnut eri paikkoihin, muotoihin ja tasoihin. Julkisuuden eri foorumeilla ja niitä hallinnoivilla välineillä on tänä päivänä oma merkityksensä ja keskinäinen suhde toisiinsa. (Heikkilä & Kunelius 2000.)

Paikallisjulkisuuden merkittävimpanä areenana on perinteisesti nähty paikallislehdistö. Sekä kuntalaiset että kunnan päättäjät pitävät **paikallislehteä** edelleen merkittävimpanä tiedonvälittämis- ja keskustelukanavana (Laukkarinen 2007; Harju 2002). **Internetin** on nähty haastavan paikallislehden julkisuuden luomisessa nopealla, helpolla ja vuorovaikutteisella otteellaan (Heinonen et al. 2000). Myös perinteiset **asukas- ja keskustelutilaisuudet** ovat kunnissa edelleen käytettyjä vuoropuhelun muotoja: kuntajohtamisen ja -demokratian käytäntöjä selvittäneen tutkimuksen (Valanta et al. 2000) mukaan yhteissuunnittelu- ja kuntalaistilaisuudet olivat käytetyimpiä kuulemistapoja kuntalaisten mielipiteiden kartoittamisessa ennen varsinaista päätöksentekoa.

Julkisen keskustelun foorumeina toimivat myös kuntien omat **tiedotuslehdet ja -tilaisuudet, esitteet** sekä **paikallisradio ja -televisio** (Valanta et al. 2000, 85).

Vaikka eri julkisuuksia ja niitä tuottavia ja ylläpitäviä foorumeja on tutkittu suhteellisen paljon, niiden suhteita toisiinsa on käsitelty aikaisemmassa tutkimuksessa melko vähän. Viestinnän tutkimuskeskus CRC toteutti osana Kuntien viestinnän seuranta- ja arviointihanke KISA:a kyselyn, jossa selvitettiin Hämeenlinnan asukkaiden toiveita ja odotuksia kunnan viestinnälle ja kunnan käyttämille viestintäkanaville. Kyselyn mukaan toivotuimpia informointikanavia ovat kunnan internet-sivut, sanomalehdet sekä kunnan asukaslehdet. Vähiten tietoa halutaan saada valtionhallinnon internetissä toimivan kansalaisfoorumien [www.otakantaa.fi](http://www.otakantaa.fi):n kautta sekä kansalaisjärjestöjen ja muiden järjestöjen kautta. Lisää informaatiota kaivataan erityisesti valmistelussa olevista kunnan asioista. (Lavento 2007.)



30.7.2008

## 4 Desk-analyysin tuloksia

Kunnallisen päätöksenteon julkisuutta koskevasta tutkimusaineistosta on koottu desk-analyysin tutkimustuloksia.

### 4.1 Kunnallisen päätöksenteon julkisuus

#### Tutkimuskysymys 1: Millaista aikaisempaa tutkimusta on kunnallisen päätöksenteon julkisuudesta?

Kunnallisen päätöksenteon julkisuutta koskevaa tutkimusta on tehty 1990- ja 2000-luvuilla pääasiassa seuraavissa organisaatioissa ja niiden toimeksiannosta: Suomen Kuntaliitto, Kunnallisan kehittämisyhdistys KAKS, sisäasiainministeriö ja oikeusministeriö. Tilattua ja muuta tutkimusta sekä opinnäytetöitä on toteutettu etupäässä Helsingin yliopiston viestinnän laitoksella, Viestinnän tutkimuskeskus CRC:ssä, Tampereen yliopiston tiedotusopin laitoksella, hallintotieteen laitoksella sekä Journalismin tutkimusyksikössä ja Jyväskylän yliopiston viestintätieteiden laitoksella.

Joukko- ja yhteisöviestinnällisen tutkimusotteen lisäksi kunnallisen päätöksenteon julkisuutta on tutkittu hiljattain muuttuneiden kunta- ja julkisuuslakien myötä huomattavan paljon myös kunnallisoikeudellisesta sekä hallinnollisesta näkökulmasta.

Pääosa tehdystä tutkimuksesta on tehty kyselyillä ja haastatteluilla, jotka on kohdistettu kunnallishallinnolle, luottamushenkilöille, kunnanhallituksen jäsenille ja kunnanjohtajille. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on kartoitettu sekä kunnan hallinnolle että kuntalaisille lähetetyissä kyselyissä.

Julkisuuslain käytännön toteutumista on selvitetty muutamassa tutkimuksessa myös toimittajien näkökulmasta haastatteleamalla journalisteja työn käytännöistä.

#### Mitä teemoja on tutkittu?

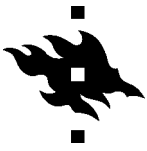
##### 4.1.1 Kuntademokratian tilaa ja kunnallisia päätöksentekijöitä koskeva tutkimus

Kunnan hallintoa, virkamiehiä ja luottamushenkilöitä sekä heidän työnsä toimintatapoja ja -edellytyksiä koskevaa tutkimusta on tehty säännöllisesti etupäässä Kuntaliiton toimesta. Tutkimukset on suoritettu enimmäkseen Suomen kuntien virkamiehille ja luottamusmiehille osoitetuilla kyselyillä.

Suomen Kuntaliitto laatii selvityksen edustuksellisen demokratian tilasta jokaisen valtuustokauden yhteydessä Manner-Suomen kunnissa. Kyselyissä selvitetään muun muassa kunnan hallinnossa toimivien henkilöiden sosioekonomisia taustoja, poliittisia kytköksiä sekä näkemyksiä yhteistyöstä ja omista vaikuttamismahdollisuuksista.

Kunnan luottamusmiesten ja virkamiesten henkilökohtaisia ominaisuuksia on tarkasteltu useissa muissakin tutkimuksissa (Pikkala 1997, Leväsvirta 2000).

Kuntaliitto tutkii säännöllisesti myös linjauksia, käytäntöjä ja toimintatapoja kuntajohtamisen ja demokratian tulevaisuudesta.



30.7.2008

Sisäasiainministeriössä on toteutettu vuosina 2004–2006 Kunnallisen demokratian kehittämissanke. Hankkeen puitteissa tilattiin neljä ulkopuolista tutkimusta sekä julkaistiin kolme omaa tutkimusraporttia. Tutkimuksissa paikannettiin paikallisen tason edustuksellisen demokratian merkittävimpiä haasteita sekä ratkaisukeinoja niihin.

Myös vallan ja aidon päätöksenteon siirtymistä valtuutetuilta hallintovalmistelijoille ja virkaeliitille on pohdittu useassa tutkimuksessa (Tuittu 1997).

#### **4.1.2 Julkisuusperiaatteen toteutumista koskeva tutkimus**

Vuonna 1999 uudistetun julkisuuslain toimivuuden seurannasta on tehty tutkimusta erityisesti oikeusministeriön toimeksiannosta: osana julkisuuslainsäädännön uudistuksen seurantatutkimusta oikeusministeriö on selvittänyt kuntatason ja valtionhallinnon soveltamiskokemuksia julkisuuslaista (Konstari et al. 2003). Selvitykseen vastanneista kunnan edustajista puolet oli sitä mieltä, että uudella julkisuuslailla on ollut avoimuutta selvästi tai vähän edistävä vaikutus. Toinen puoli koki, että muutosta entiseen nähden ei ole tapahtunut.

Oikeusministeriö on tilannut seurantatutkimuksen puitteissa myös selvityksen toimittajien kokemuksista uudesta julkisuuslaista. Selvityksen mukaan uuden julkisuuslain ongelmaksi koettiin ennen kaikkea salassapitosäädökset, joita tulkitaan toimittajien mielestä liian laajasti. Toimittajat suhtautuivat myös epäillen väittämään siitä, että viranomaisten *aktiivinen* tiedottaminen olisi uuden lain myötä lisääntynyt. Vain 25 % vastaajista oli väittämän kanssa samaa mieltä kun taas 37 % oli eri mieltä. Vain 25 % toimittajista oli sitä mieltä, että viranomaiset tuntevat uuden julkisuuslain hyvin. (Möra & Tarkiainen 2003.) Myös Hynninen (2000) on tehnyt samankaltaisia havaintoja selvityksessään julkisuusperiaatteen käytännöistä journalismissa.

#### **4.1.3 Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskeva tutkimus**

Kuntaliitto selvittää säännöllisesti myös kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kunnalliseen päätöksentekoon. Tutkimuksissa on kartoitettu muun muassa kuntalaisten aloitteita, palautteita ja osallistumista palvelujen suunnitteluun (Mm. Pekola-Sjöblom, Helander & Sjöblom 2006; Pikkala 2006; Kuntalaisten kunta -kysely 2007; Kuntalaisten osallistuminen -kysely 2007).

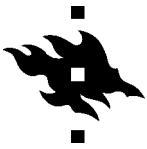
Kuntalaisten aloitteiden ja palautteiden tilastointia ja vaikutusta päätöksentekoprosessiin on tutkittu huomattavasti vähemmän. Tällaisia tutkimustuloksia on saatu lähinnä Kuntaliiton Kuntalaisten osallistuminen -kyselyssä (2007).

Kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia ja vuorovaikutusmenettelyjä on kartoitettu laajasti myös maankäyttö- ja rakennuslain soveltamiseen liittyen (Laine, Hurmerinta & Mynttinen 2005; Hakala 2000; Knuuti 1999).

#### **4.1.4 Paikallisjulkisuutta koskeva tutkimus**

Paikallisjulkisuutta ja sen syntyä on tutkittu useassa tutkimuksessa joukkoviestinnällisestä näkökulmasta. Tarkastelun kohteena on ollut perinteisesti paikallislehti. Internetin mahdollisuuksia paikallisjulkisuuden luojana ja kuntalaisten uutena osallistumis- ja vaikuttamisvälineenä on tutkittu viime vuosina huomattavan paljon. (Heinonen & al. 2000; Pietilä 2001; Ridell 2001; Heikkilä & Lehtonen 2003)

Paikallisen julkisuuden luomia edellytyksiä kuntalaisten osallistumiselle sekä paikallislehden roolia paikallisen julkisuuden rakentajana on tarkasteltu useassa tutkimuksessa (Heikkilä & Kunelius 2000; Uusitalo 2003; Junnila 2005; Korhikoski & al. 2005; Rautio 1990).



30.7.2008

Viestinnän tutkimuskeskus CRC:n toteuttaman Kuntien viestinnän seuranta- ja arviointihanke KISA:n puitteissa on tehty tutkimusta muun muassa kuntien sidosryhmäviestinnän ja asiantuntijajulkisuuden, sidosryhmäsuhteiden, julkisen keskustelun, kuntalaisviestinnän ja sisäisen viestinnän alueilta.

Paikallislehdistöä ja internetiä koskevaa tutkimusta eritellään tarkemmin kohdassa 4.3 ja 4.4.

#### **4.1.5 Mihin päätöksentekoprosessin vaiheeseen aiempi tutkimus on kohdistunut?**

Merkittävä osa päätöksenteon julkisuutta koskevasta tutkimuksesta liittyy virallisen päätöksentekoprosessin alkuvaiheisiin, päätöksentekijöiden taustoihin sekä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin.

Tutkimusta on tehty paljon myös virallisen päätöksenteon käytänteistä: kuinka avoimissa olosuhteissa päätökset tehdään, millaisin välinein ja missä vaiheessa päätöksentekoa kokouksista raportoidaan kuntalaisille sekä paikalliselle medialle ja minkälaista subjektiivista vallantunnetta päätöksentekoon liittyy.

Kunnallisten päätösten toimeenpanovaiheesta ei puolestaan ole juuri tutkimusta. Päätöksentekoprosesseja ei ole myöskään seurattu tutkimuksessa kokonaisuudessaan: mistä virallisista tai epävirallisista neuvotteluista yksittäinen päätöksentekoprosessi saa alkunsa, ja mihin päätöksentekoprosessin nähdään loppuvan?

#### **4.2 Paikallisjulkisuuden rajoitteet**

##### **Tutkimuskysymys 2: Millaisia rajoitteita paikallisjulkisuuden toteutumiselle ilmenee?**

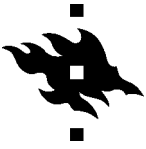
##### **Rakenteelliset rajoitteet**

Sisäasiainministeriön Kunnallisen demokratian kehittämishankkeessa tehdyt tutkimukset kuntademokratian nykytilasta paikansivat yhdeksi merkittävimäksi haasteeksi kuntademokratian toteutumiselle kuntien toiminnan verkostoitumisen ja markkinaehtoistumisen. Kunnan palvelujen siirtyessä yhä enenevässä määrin yksityiseltä sektorilta tilattaviksi palveluiksi tietoja esimerkiksi sopimuksista tai kilpailutuksista varjellaan julkisuudelta liikesalaisuuksiin vedoten.

*"Usein tarjouskilpailuun osallistujat pyrkii salaamaan tarjoukseen liittyviä asioita, käsitykseni mukaan sellaisia jotka ei ole liikesalaisuuksia, joten niitä ei sitten julkisteta. Kaupungin päätöksentekijöillä on pelko antaa näitä tietoja. Myös kaavavalmisteluihin liittyy usein varautuneisuutta." (H4)*

Kuntien toiminnan verkostoituminen ja markkinaehtoistuminen on johtanut paitsi yksityiskohtaisen tiedon salaamiseen myös päätöksentekoprosessien moniportaistumiseen ja -mutkaistumiseen. Päätöksentekoprosessit ovat myös ajallisesti pitkäkestoisia ja ne ovat pilkkoutuneet osiin. Myös kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä edelleen lisääntyvä seudullinen yhteistyö kunnan palvelujen tuottamisessa ja organisoimisessa monimutkaistaa päätöksentekoprosessia ja sen läpinäkyvyyttä.

Haasteellisessa tilanteessa kuntalaisten on vaikea ymmärtää missä vaiheessa prosessia he voivat päätöksentekoon vaikuttaa ja millä tavoin.



30.7.2008

*"Ennen varsinaista päätöksentekoa taustalla on usein talousarvioprosessit, kunnan strategiaprosessit. Se [pätöksenteko] ei tule ad hoc, sitten tehdään päätös, taustalla on paljon prosesseja. Monia ratkaisuja ja valintoja on jo tehty valmistelun alkupäässä, siellä on jo tehty päätöksiä, mitkä asiat on päässyt jatkovalmisteluun. Jos siitä ei riittävän aikaisin saa tietää, silloin ei pysty vaikuttamaan valmisteilla oleviin asioihin." (H3)*

*"Asioita käsitellään monessa paikassa. Ne on lautakunnassa, sitten kaupunginhallituksessa, ehkä takaisin lautakuntaan, hallitukseen, ja loppujen lopuksi valtuustoon. Ja valtuustossa tehdään päätöksiä ja toteuttaminen tapahtuu hallituksessa. Siellä on aina omat esittelijät, valmistelijat ja ne ei välttämättä keskustele keskenään, asiat vaan menee siellä ja ihmiset katsoo sitä asiaa siltä paikalta ja sillä hetkellä miten se siihen tulee." (H2)*

Hallinnon nähdään myös toimivan pitkälti perinteisten hierarkkisten päätöksentekomallien mukaisesti, vaikka kunnan toimintaympäristö on muuttunut paljon käsittämään lukuisia virallisia ja epävirallisia toimielimiä.

*"Kuntalainen on nähtävä osana verkostoa ja otettava käyttöön toisenlainen toimintamalli nykyisiin olosuhteisiin. Se ei ehkä suoranaisesti vaikuta päätöksentekoprosessiin, mutta välillisesti. Ketkä saavat osallistua päätöksentekoprosessiin, ketkä rajataan ulkopuolelle, ketkä saavat tietoa." (H1)*

Pätöksenteon avoimuutta rajoittaa myös kunnan taloudellinen tilanne: vaikka halua avoimuuteen olisi, ei päätöksenteon avointa ja keskustelevaa linjaa ole niukkojen resurssien puitteissa mahdollista toteuttaa.

*"Jos kunnassa eletään miinuspuolella koko ajan ja ei ole varaa tehdä muuta kuin toteuttaa kunnan perusveloitteet, aitoa päätöksentekoa ei tapahdu, kun rahat on sidottu jo etukäteen kiinni. Kuntalaisia voidaan toki kuulla, mutta keskustelua on turha käydä jos muutokset ei ole taloudellisesti mahdollisia." (H1)*

Kuntien viestintätutkimuksessa (2005) selvitettiin kuntien viestintään käyttämät raha- ja henkilöstöresurssit. Tutkimuksen mukaan kunnat käyttävät viestintään keskimäärin 3,4 euroa asukasta kohden. Ainoastaan 29 prosentissa kuntia käytettävä rahamäärä oli kasvanut vuodesta 2001. 59 prosenttia kyselyyn vastanneista kunnista ei järjestä minkäänlaista viestintäkoulutusta henkilökunnalleen. Etenkin alle 25 000 asukkaan kunnissa ei ole pääsääntöisesti yhtään päätoimisesti viestintätehtävissä työskentelevää työntekijää.

Resurssipulasta seuraavat myös monet käytännön vaikeudet. Vaikka uusia toimintatapoja ja -kanavia olisi olemassa, niiden täysipainoiseen käyttöönottoon ja kehittämiseen liittyy suuria haasteita vähäisten koulutusresurssien myötä. Taloudellisten rajoitteiden lisäksi myös aikapula kaataa monet suunnitelmat vuorovaikutuksen edistämiseksi.

Julkisen keskustelun lisäämisen on nähty tutkimuksessa lisänneen vaadittavia työmääriä: 59 % oikeusministeriön julkisuuslainsäädännön uudistuksen seurantalutkimukseen vastanneista kunnista koki uuden julkisuuslain vaatineen lisävoimavaroja kunnalta. Vastaavasti ainoastaan 22 % vastanneista kunnista koki julkisuuden lisäämisen valmisteluvaiheessa hyväksi ratkaisuksi.

Tutkimuksessa ei käy ilmi kuitenkaan tarvittavien voimavarojen kehittyminen koko päätöksentekoprosessia silmällä pitäen. Haastatteluissa kävi ilmi, että vaikka julkinen keskustelu lisäisi työmäärää prosessin tietyssä vaiheessa, se nopeuttaa ja helpottaa prosessia kokonaisuudessaan:



30.7.2008

vuoropuhelu asian valmisteluvaiheessa edistää osapuolia tyydyttävän lopputuloksen syntymistä, nopeuttaa päätöksen toimeenpanovaihetta ja vähentää valituksia päätöksenteon jälkeen.

*"Jos kuullaan kuntalaisia ja rivivaltuutettuja, sen ei tarvitse olla konsensushenkistä, mutta olennaista on yhteisten sovittujen päämäärien puolesta toimiminen, päätöksenteko samansuuntaisesti. Jos asioista ei päästä yhteisymmärrykseen, ongelmia alkaa syntyä päätöksenteon jälkeen, kun on aika panna asioita täytäntöön." (H1)*

### **Asenteisiin ja henkilökohtaiseen toimintaan liittyvät rajoitteet**

Julkisuuslainsäädäntö on muuttunut 1990- ja 2000-luvuilla entistä avoimempaa päätöksentekoa vaativaan ja mahdollistavaan suuntaan. Lainsäädäntöä hitaammin muuttuvat kuitenkin vanha toimintakulttuuri ja vanhat toimintatavat, jotka ovat peräisin ajalta, jolloin päätöksenteko tapahtui suljettujen ovien takana. Vanhojen toimintatapojen nähdään usein olevan ydinongelma paikallisen julkisuuden toteutumiselle.

*"Monet ammattilaiset, jotka periaatteessa hyväksyvät [uudet toimintatavat], heillä ei ole mitään koulutusta tähän, järjestää uudenlaisia yleisötilaisuuksia, ja tämä ongelma on ihan valtakunnan tasolla. --- On helppo säätää uusia lakeja, että alapa huomenna toteuttaa sitä." (H5)*

Kunnallisen päätöksenteon julkisuus riippuu usein myös päätöksenteon ytimessä toimivien henkilöiden henkilökohtaisista ominaisuuksista, omasta asenteesta julkisuutta kohtaan sekä puhtaasta ammattitaidosta.

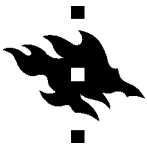
*"Poliitikkojen ydinryhmillä, esimerkiksi puheenjohtajilla, on tietoa, ja on heistä itseltään kiinni jakavatko he sitä. Riippuu ainakin henkilökohtaisista ominaisuuksista, henkilöiden välisistä klikeistä ja omasta näkemyksestä edistääkö vai haittaako keskustelu päätöksentekoa." (H1)*

*"Joka hallitsee asiat hyvin ja on uskossaan vahva, sen on helppo olla julkisuudessa. Sellaisen, joka ei hallitse, sen on vaikeampi olla." (H2)*

*"Kunnallinenkin päätöksenteko on poliittista päätöksentekoa. --- Siihen liittyy se, että ryhmien välillä tehdään erilaisia sopimuksia, monet niistä saunanlauteilla tai missä nyt tehdäänkin, ei niitä sen kummemmin kirjata ylös. Ei ne ole mitään kassakaappisopimuksia, mutta sovitaan jotain käytäntöjä. --- Se on selkeästi vähentynyt, mutta toki sitä edelleen on." (H3)*

Henkilökohtaisen tason asenteista kielivät myös erään haastateltavan mukaan kunnan päätöksentekijöiden yleinen asenne, jonka mukaan *"kuntalaiset on tyhmiä eivätkä ymmärrä, joten keskustelua on turha käydä"*. Harjun (2002) selvittäessä kuntalaisten ja kunnan päättäjien vuoropuhelun ongelmakohtia kävi ilmi kunnan päättäjien karsastavan vuoropuhelua kuntalaisten kanssa muun muassa kuntalaisten asiattomien ja henkilökohtaisten kommenttien takia. Julkisuus näytetään kuntatoimijoille usein myös potentiaalisesti vaarallisena, minkä vuoksi sitä pyritään rajaamaan ja hallitsemaan. (Ruostetsaari & Holttinen 2001)

Vanhoilla, totutuilla toimintatavoilla selitetään myös kunnan toimielinten kokousten pitämistä suljettujen ovien takana. Kuntien viestintätutkimukseen (2005) vastanneista kunnista 86 prosenttia ilmoitti, etteivät hallituksen kokoukset ole koskaan julkisia, ja 13 prosenttia ilmoitti niiden



30.7.2008

olevan julkisia vain hyvin harvoin. Vastaavasti lautakuntien kokousten ilmoitettiin olevan hyvin harvoin tai ei koskaan julkisia 99 prosentissa kuntia.

Toimielinten kokousten asiakirjat toimitetaan säännöllisesti paikalliselle medialle. Kuntien viestintätutkimuksen (2005) mukaan 94 % kunnista toimittaa säännöllisesti ennen kokouksia valtuuston, 91 % hallituksen ja 69 % lautakuntien esityslistat ja pöytäkirjat liitteineen paikallisille tiedotusvälineille. Olennaista on kuitenkin pohtia, kuinka todellisia vaikutusmahdollisuuksia muutaman päivän reagointiaika ennen päätöksentekokokousta mahdollistaa.

Yli 90 % kunnista ilmoitti eri toimielinten kokousten esityslistojen olevan esillä kunnan yleisissä tiloissa (Kuntajohtamisen ja -demokratian käytännöt 1997–2000). Kuntien verkkopalvelututkimukseen (2007) osallistuneista kunnista yli 90 prosenttia ilmoitti kokousten pöytäkirjojen löytyvän kunnan verkkosivuilla. Toisaalta vain 70 prosentissa kuntia valtuuston ja hallitusten, ja 53 prosentissa lautakuntien kokousten esityslistat ilmestyvät verkkoon ennen kokouksia. Ainoastaan 24 prosentissa kuntia kokousasiakirjojen liitteet löytyvät kuntien verkkosivuilta.

Vaikka kuntalaisilla olisikin pääsy päätöksiä koskeviin asiakirjoihin, jää niiden anti usein vajaan niiden vaikeaselkoisuuden takia. Kuntalaisen on vaikea ymmärtää tehtyjä päätöksiä ja etenkin niiden vaikutuksia.

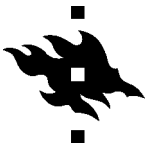
*”Jos katsot esityslistoja ja muita, niin eihän ne kielellisesti ja viestinnällisesti ole kauden hyviä. Kun sanelukoneesta vedetään tekstiä.” (H2)*

Kunnan viranhaltijoiden osallistumista kunnallispolitiikkaan sekä eri yhdistysten toimintaan sekä luottamushenkilöiden osallistumista yhdistystoimintaan on kartoitettu muutamissa tutkimuksissa (Levävirta 1999; Pikkala 1997). Luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista hieman yli 50 % toimii ammattijärjestössä. Luottamusmiesten kohdalla ammattijärjestöön kuuluvista jopa 14 % toimii järjestössä hallituksen jäsenenä, puheenjohtajana tai pääluottamusmiehenä. (Pikkala 1997.)

Kunnan päättäjien sidoksia paikalliseen elinkeinoelämään on tutkittu huomattavan vähän. Keväällä 2007 suoritettiin Bensinikauppiaitten ja Liikennepalvelualojen Liiton, Suomen Yrittäjien sekä Vähittäiskaupan Tutkimussäätiön toimeksiannosta tutkimus Osuuskaupparyitysten päättäjien sidoksista kunnallishallintoon. Tutkimuksessa kävi ilmi, että Osuuskaupparyitysten päättäjistä 47 % toimi kunnanvaltuuston jäsenenä, 40 % kunnanhallituksen tai kunnallisen lautakunnan jäsenenä ja 46 % oli kunnallisena, yleensä johtavana viranhaltijana tai ylikunnallisessa tai alueellisessa elimessä. Selvitetyillä 240 henkilöllä oli muita sidoksia kuin kunnanvaltuuston jäsenyyksiä 205 kappaletta. Joissakin tapauksissa samalla henkilöllä oli useampia luottamustehtäviä. Yli 70 % tutkituista sidonnaisuuksista oli sellaisia, jotka muodostavat mahdollisen hallintolain ja/tai kunnallislain tarkoittaman esteellisyysuhteen julkisessa päätöksenteossa. Vaikka henkilö jääväisi itsensä muodollisesti päätöksentekotilanteessa, esteellisyysmääräysten ulkopuolelle jäävät epäviralliset elimet ovat neuvotelleet päätöksen nuijaniskua vaille valmiiksi. (Laitinen 2007.)

### **Mitä päätöksentekoon liittyville rajoitteille esitetään tehtävän?**

Haastattelujen perusteella voidaan sanoa, että olennaisena tekijänä päätöksenteon julkisuudessa pidetään valmisteluvaiheeseen liittyvää läpinäkyvyyttä. Nyt päätöksentekoprosessin tullessa julkiseksi on monia päätöksiä ehditty tekemään kuulematta kuntalaisten mielipiteitä. Päätösvaihtoehtoista ja ennen kaikkea niiden vaikutuksista tulisi käydä avointa keskustelua selkokielellä mahdollisimman varhain.



30.7.2008

*"Valmisteluvaiheen julkisuus on ongelmallisinta. Päätäjillä ei ole veloituksia tiedottaa valmistelun vaiheista, ilmoitus että 'asia on valmistelussa' riittää." (H1)*

Valmisteluvaiheen julkisuuden lisäämiseksi esitetään muun muassa lautakuntien kokouksien avaamista yleisölle. Vuoropuhelun lisäämiseksi kuntien tulisi panostaa myös yhteisten pelisääntöjen luomiseen eri hallintokuntien välillä. Myös viestinnän tärkeyden tunnistamista ja siihen vaadittavien resurssien lisäämistä korostetaan.

Keskeisenä yhteisten pelisääntöjen ja uusien toimintatapojen luomisessa nähdään viestintäkoulutus. Koulutuksen lisäksi verkostoituminen on olennainen tekijä avoimuuden kehittämisessä: hyviä käytäntöjä ja niiden mallintamista ja aktiivista levittämistä tarvittaisiin valtakunnallisesti. Kuntakoon kasvattamisen nähdään myös tuovan lisäresursseja viestinnälle.

Myös kunnan muut toimijat hallinnon ulkopuolella nähdään tärkeiksi vuoropuhelun avaamisessa. Paikallislehdistöllä on haastattelujen perusteella suuri valta julkisen keskustelun monipuolistamisessa.

*"Keskeinen osa on tiedotusvälineillä, paikallismedialla. Jos paikallinen lehti on aktiivinen positiivisella tavalla, se pitää homman liikkeellä. Jos paikallislehti on ilmoitustaulu, se tukee pysähtyneisyyttä ja kansalaiset kokevat että he eivät saa mistään mitään tietoa." (H2)*

Toisaalta kaikkien toimijoiden rooli on tärkeä, myös kuntalaisten: aktiivisena kansalaisena voi itse kysyä asioiden perään ja osoittaa kiinnostuksensa kunnan asioihin.

#### 4.3 Paikallislehdistön rooli

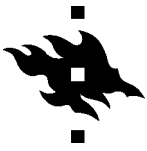
##### **Tutkimuskysymys 3: Millaisena tutkimuksessa on nähty paikallisen ja alueellisen lehdistön rooli kunnallisen päätöksenteon julkisuudessa?**

Paikallislehti nähdään kunnan tärkeimpänä viestintävälineenä päätöksistä informoitaessa – tämän roolin allekirjoittavat eri tutkimuksissa sekä kuntalaiset että kunnan viranhaltijat ja luottamusmiehet. (Laukkarinen 2007; Harju 2002)

Paikallislehdellä on mahdollisuus muovata julkisuudessa käytävää keskustelua moniäänisemmäksi. Kunnan päätöksistä tiedottamisen ohessa lehdistöllä on mahdollisuus käsitellä asiaa kriittisestä näkökulmasta, jossa myös kuntalaisten mielipiteet pääsevät esiin. (Junnila 2005) Myös paikallislehden yleisönosasto tarjoaa kuntalaisille mahdollisuuden päästä ääneen sekä käydä vuoropuhelua päätöksentekijöiden kanssa.

Eri yhteyksissä ja tapauksissa paikallislehden uutisointia paikallisista tapahtumista arvioidaan neutraaliksi (Rautio 1990), kuntalaisiin päin kallellaan olevaksi (Heikkilä & Lehtonen 2003) tai kunnan päättäjien äänitorveksi (Junnila 2005). Kokonaisuudessaan paikallislehdistön rooli julkisessa keskustelussa on viime vuosina kasvanut merkittävästi.

*"Media nostaa esiin uusia asioita, jotka ehkä vasta myöhemmin nousevat päätöksenteon kohteeksi, mihin asioihin ryhdytään kiinnittämään huomiota. Se ei vain kerro päätöksenteosta, vaan yleensä aika selkeästi ottaa vahvasti tietyn kannan, esimerkiksi pääkirjoituksissa mikä tulisi olla päätöksenteon sisältö. Median rooli aktiivi-*



30.7.2008

*sena toimijana on kasvanut, se on ottanut sitä roolia mikä on poliittisilla päätöksentekijöillä ollut.” (H3)*

*”Valtatyhjiötähän ei koskaan ole. Jos media lähtee vahvasti ottamaan kantaa, se kertoo siitä, että jos poliittiset päätöksentekijät, joiden päätös pitäisi tehdä, eivät pysy omaa kantaansa muodostamaan, niin joku muodostaa sen ja media lähtee liputtamaan jonkun asian puolesta.” (H3)*

### **Millaisia rajoitteita paikallisen lehdistön rooliin julkisen keskustelun virittäjänä liittyy?**

Paikallislehden kaksoisrooliin yhtäältä kunnan päätösten uutisoinnissa ja toisaalta moniäänisen keskustelun virittäjänä liittyy tiettyjä jännitteitä. Paikallislehden tulisi miellyttää sekä lehden tilaajia (kuntalaiset), mainostajia (paikallinen elinkeinoelämä) että kunnan hallintoa (uutisten lähde). (Heikkilä ja Kunelius 2000.)

Pietilän (2001) mukaan lehtien palstoilla ei käydä dialogista vuoropuhelua, vaan kunta käyttää paikallislehteä ”ilmoitustaulunaan”. Kunnan edustajat saavat lehdessä äänensä kuuluviin huomattavasti kuntalaisia useammin. Kuntalaisten ääni kuuluu puolestaan usein ainoastaan yleisönosastokirjoituksissa tai yksipuoliseen, alistuvaan rooliin kehystetyissä lehtijutuissa (Junnila 2005).

*”Lehdessä on ilmoitustaulu ja likasanko-osasto [yleisönosasto]. Tavalliset ihmiset lukevat ilmoitustaulua ja likasankoa, ja toteavat, että kunnanhallinnossa on jotain vikaa, koska likasanko-osasto on olemassa. Osastot ei keskustele, ei kohtaa keskenään. Se ei ole keskustelua, vaan kuin aidan takaa heitellään toisia kivillä.” (H2)*

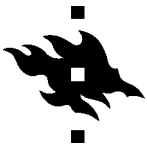
Tutkimuksissa haasteita moniääniselle keskustelulle asettaa myös paikallislehdistön resurssipuola: ei ole aikaa ottaa selvää kuntalaisten mielipiteistä, joten on helpompi pitäytyä kunnan tarjoamassa uutisnäkökulmassa. Monesti paikallislehti on täysin riippuvainen kunnan hallinnosta uutislähteenä. Kunnan hallinnon tapahtumat tarjoavat hiljaisen paikkakunnan lehdelle säännöllistä uutisoitavaa. Myös paikallisen lehtikentän kapeus sekä joukkoviestinten keskittynyt omistus saattaa estää moniäänisen ja -puolisen lehtikirjoittelun. (Ridell 2005.)

Haastatteluissa kävi ilmi joitain tapauksia, joissa kunnanjohtaja oli pyrkinyt aktiivisesti vaikuttamaan paikallislehden uutisoinnin linjaan. Varsinaista laajamittaista tutkimusta kunnan hallinnon ja paikallisen lehdistön välisistä suhteista ja keskinäisestä vallankäytöstä ei kuitenkaan ole olemassa.

Toimittajien näkemyksiä julkisuusperiaatteen toteutumisen rajoitteista on selvitetty useammassa tutkimuksessa (Hynninen 2000; Möra & Tarkiainen 2003). Tutkimusten mukaan toimittajien näkökulmasta vaikeuksia päätöksenteosta uutisoimiseen tuovat muun muassa kunnallishallinnon lukuisat ja epäselvät avoimuus- ja salassapitoperiaatteet, viranomaisten heikko lain tuntemus ja epävarmuus lain soveltamisessa sekä paikallishallinnon epädemokraattinen rakenne, jossa päätöksenteon ytimessä toimii usein muutama informaatiota pimittävä virkamies.

Paikallislehdistön roolin kasvuun kunnallispolitiikassa liittyy myös riski julkisuuden hyväksikäytämisestä:

*”Julkisuuteen liittyy myös riski, että julkisuudesta tulee kunnan toimijoille itseisarvo, esimerkiksi kunnallispoliitikoille vaalien alla. Kokouksissa ensisijaiseksi nousee puhe julkisuudelle, ei asiasisältö.” (H3)*



30.7.2008

#### 4.4 Internetin rooli

##### **Tutkimuskysymys 4: Millaisena tutkimuksessa on nähty internetin rooli kunnallisen päätöksenteon julkisuudessa?**

Kuntien verkkopalvelututkimuksen mukaan (2007) kaikilla Suomen kunnilla on käytössään kunnan omat verkkosivut.

Internet on tuonut jossain määrin lisää avoimuutta kunnan tiedottamiseen. Ottamalla haltuun eri kanavat kunnat voivat varmistaa onnistuneen, monikanavaisen viestinnän kuntalaisen suuntaan. Verkko tarjoaa mahdollisuuden kuntalaisten mielipiteiden selvittämiseen helposti, nopeasti ja tehokkaasti, esimerkiksi kansanäänestysten yhteydessä. Jo nyt lähes kaikki kunnat välittävät kuntalaisille tietoa joidenkin toimielinten kokouksista verkon välityksellä. (Kuntien verkkopalvelututkimus 2007)

*”Tarvitaan monta kanavaa, jokaiselle omansa. Näppituntuma on, että ne ihmiset jotka on aktiivisia osallistumaan yleisötilaisuuksiin, ne on niin aktiivisia, ettei ne ehdi missään netissä käymään.” (H5)*

Internet mahdollistaa tehokkaan ajatuksenvaihdon kuntalaisten kanssa päätöksenteon valmisteluvaiheessa. Keskusteluareenana verkko nähdään perinteistä yleisönosastokirjoittelua tehokkaampana, moniäänisempänä ja keskustelempänä. Pietilä (2001) on tehnyt tutkimusta yleisönosastolle ja verkkofoorumille lähetettyjen viestien dialogisuudesta. Yleisönosastoaineistossa viesteistä 65 % voitiin määritellä dialogisiksi, kun taas verkkofoorumiaineistosta yli 90 % nähtiin dialogisina.

Internetin nähdään sisältävän myös potentiaalia kuntalaisyhteisöjen oman, vaihtoehtoisen median luomiseen. (Lehtonen 2004.)

##### **Millaisia rajoitteita internetin rooliin julkisen keskustelun virittäjänä liittyy?**

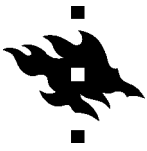
Vaikka Suomen kaikilla kunnilla on käytössään omat kotisivut kuntalaisten palvelemista varten, niiden kuntalaisille tuomat käytännön hyödyt poikkeavat huomattavasti toisistaan. Useassa tapauksessa verkkosivut on otettu käyttöön, mutta niitä ei ole kyetty kehittämään vastaamaan kunnan ja kuntalaisten tarpeita.

Vaikka verkon käyttöön sisältyy potentiaalia, kuntien verkkosivujen käytännön toteutus on vielä paikoin puutteellista.

*”Sivuilla on paljon tietoa, mutta kysymys on siitä osaako tiedon löytää ja klikata oikeasta kohtaa. --- Tavallinen ihminen osaa hyödyntää vain pienen osan mitä sivuilla on.” (H4)*

Selkeä hidaste internet-palvelujen täysipainoiselle kehittämiselle on resurssipula: Kuntien verkkopalvelututkimuksen (2007) mukaan 71 % kuntia internet-palveluiden kehittämistä hidastavat vähäiset henkilöstöresurssit tai koulutuksen puute. Kehittämistä vaikeuttavat niukat taloudelliset resurssit 62 prosentissa kunnista.

Tarjoamistaan mahdollisuuksista huolimatta verkon ei myöskään koeta tuoneen kunnalle uudenlaista aktiivisuutta tai avoimuutta muutosjohtamisen käytäntöihin: Asteikolla 1-4 (1= erittäin



30.7.2008

huonosti, 4=erittäin hyvin) kunnat arvioivat aktiivisuuden ja avoimuuden lisääntymisen luvuksi 2,3. Huonosti tai erittäin huonosti aktiivisuuden ja avoimuuden lisääntymisen arvioivat suurimmassa osassa keskisuuria, 10 000 – 40 000 asukkaan kuntia. Sen sijaan etenkin suurehkot, 40 000–100 000 asukkaan kunnat kokivat internetin tuoneen merkittävästi lisää uudenlaista aktiivisuutta ja avoimuutta kunnan toimintaan. Pienissä, alle 10 000 asukkaan kunnissa internetin nähtiin lisänneen avoimuutta noin puolessa vastanneista kunnista. (Kuntien verkkopalvelututkimus 2007.)

Tutkimuksissa internetiin liitetään potentiaalia paikallisjulkisuuden uudistamiseen, mutta huomautetaan, että verkko ei kuitenkaan itsessään ratkaise paikallisen demokratian ongelmia. Tutkimuksissa uusien viestintäkanavien ei ole havaittu tuoneen uusia interaktiivisia vuorovaikutus- tai toimintatapoja asukkaiden ja kunnan päättäjien välille. (Heinonen et al. 2000; Heikkilä & Lehtonen 2003.)

Kuntien viestinnän seuranta- ja arviointihanke KISA:n puitteissa on Viestinnän tutkimuskeskus CRC:ssä tehty laadullinen erittely Jyväskylän kaupungin verkkosivujen sisällöstä. Tutkimuksen mukaan verkkosivut ovat informatiiviset ja ne palvelevat kuntalaisia tiedottamiskanavana, mutta kuntalaisten osallistumisen edistäminen ja kansalaiskeskustelun tukeminen vaativat edelleen kehittämistä. (Koivunen 2007.)

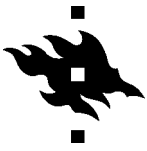
Pessimistisimmissä ajatuksissa uusi viestintäteknikka onkin vain väline vallakkaiden omien tarkoitusperien edistämiseen. (Ridell 2004.)

Kunnan panostaessa ensisijaisesti verkkoviestinnän kehittämiseen asettuvat kuntalaiset helpos- ti eriarvoiseen asemaan – kaikki kuntalaiset kun eivät käytä internetiä. Asukkailla verkon käyttöä rajoittaa erityisesti välineistön ja taitojen puute tai verkkoyhteyksien kalleus (Lehtonen 2004.)

*”Kaikki eivät käytä nettiä, se on pidettävä koko ajan mielessä. Kuitenkin 90 % kuntalaisista pääsee nettiin --- ja peruskoulutusta ja ohjausta on kyllä saatavilla. Se on enemmänkin asenteesta kiinni.” (H5)*

Asenteista kumpuava este internetin täysipainoiselle kehittymiselle on myös kunnan virkamies- johdon kielteinen suhtautuminen internet-palveluiden kehittämiseen: 30 % kunnista näki virka- miesjohdon vähäisen sitoutuneisuuden internet-palveluiden kehittämistä hidastavana tekijänä. (Kuntien verkkoviestintätutkimus 2007.)

Olennaista sekä yleisönosastokirjoituksissa että keskustelupalstojen viesteissä on, kuinka suur- ta väestönosaa esitetyt mielipiteet edustavat. Edustaako julkinen mielipide kunnan enemmistön ajatuksia, vai onko kyseessä ainoastaan äänekkään ja aktiivisen vähemmistön mielipide? (Harju 2002.)



30.7.2008

## 5 Yhteenvedo tehdystä tutkimuksesta ja niiden tuloksista

Kunnallisen päätöksenteon julkisuutta on tutkittu 1990- ja 2000-luvun Suomessa suhteellisen paljon erilaisista näkökulmista.

Tutkimukset tarkastelevat kunnan päätöksentekoprosessia ohjaavaa lainsäädäntöä sekä kunnan päätöksentekijöiden työnteon käytäntöjä, sidonnaisuuksia ja rajoitteita. Lisäksi kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kunnan päätöksentekoon selvitetään useassa tutkimuksessa.

Paikallisjulkisuutta koskeva tutkimus on aikaisemmin keskittynyt lähes poikkeuksetta paikallislehdistön tarkasteluun, mutta 2000-luvun myötä internet on valikoitunut yhä useammin tutkimuskohteeksi.

Tutkimukset osoittavat, että päätöksentekoa ohjaava lainsäädäntö vastaa suurelta osin tämän päivän hallinnon tarpeita. Se asettaa raamit läpinäkyvyyden toteuttamiselle kunnallisessa päätöksenteossa, mutta jättää kuitenkin huomioimatta esimerkiksi päätöksentekoprosessien monitkaistumisen ja kuntien verkostoitumiseen liittyvät vaikutukset avoimuuden toteuttamiselle.

Päätöksenteon ideaali julkisuus ei toteudu kunnissa, sillä etenkin lainsäädäntöä hitaammin muuttuvat toimintatavat ja -perinteet estävät uusien, avoimien toimintamallien käyttöönottoa. Toimintakulttuuriin voidaan usein vaikuttaa ainoastaan päätöksenteon ytimessä toimivien henkilöiden, kuten kunnanvaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajien asenne- ja toimintamallimuutoksilla.

Toisaalta päätöksenteon julkisuutta rajoittavat myös rakenteelliset seikat: vaikka henkilökohtaista halua toimintakäytäntöjen muuttamiseksi olisi, niiden käytännön toteuttamiseen vaadittaisiin enemmän raha- ja henkilöresursseja sekä koulutusta.

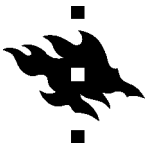
Kunnallisen päätöksenteon julkisuudesta tehty aiempi tutkimus kartoittaa hyvin kuntademokrati-an tämänhetkisen tilan ja sen ongelmakohtia, mutta hyvin harvassa tutkimuksessa poraudutaan kuitenkin rakenteisiin syvemmälle. Tehdyissä haastatteluissa nousi esiin muun muassa tarve tarkastella ajallisesti pitkäkestoisia ja moniportaisia päätöksentekoprosesseja ja niiden avoimuutta kokonaisuudessaan, ei päätöksentekoprosessin osia erikseen.

Lopuksi esittelen muutamia eri aihealueiden näkökulmia, joita nousi jo olemassa olevasta tutkimusta:

### Kunnan hallinto

Virkamiesten ja valtuutettujen kytköksistä paikalliseen elinkeinoelämään on tehty suhteellisen vähän relevanttia tutkimusta. Kuitenkin selvityksessä kunnan päättäjien kytköksistä Osuuskaupparyhmään ja kytkösten vaikutuksista kunnalliseen päätöksentekoon käy ilmi, että tällaisia kytköksiä on olemassa merkittävän paljon ja että niillä on huomattava vaikutus päätöksentekoon kunnan hallinnossa (Laitinen 2007).

Kunnan luottamusmiesten ja virkamiesten kytköksistä paikalliseen politiikkaan on tehty tutkimusta, mutta tutkimusaineiston ja haastattelujen pohjalta käy ilmi, että kunnallisten päätöksenteon



30.7.2008

tekijöiden kytköksiä paikalliseen elinkeinoelämään ei ole selvitetty laajalti. Myös päätöksentekijöiden kytköksistä paikalliseen mediaan ei ole selvityksen mukaan olemassa tutkimusta.

Myöskään haastatteluissa ilmi tulleista, ilmeisen yleisistä kunnan päättäjien epävirallisista kokoontumisista tai kokoontumisten sisällöistä ja vaikutuksista viralliseen päätöksentekoprosessiin ei ole olemassa tutkittua tietoa.

- Miten päätöksentekijöiden kytkökset paikalliseen järjestötoimintaan, elinkeinoelämään tai lehdistöön vaikuttavat päätöksentekoprosesseihin ja niiden avoimuuteen?
- Kuinka yleistä on kunnan hallinnon kokoontuminen epävirallisessa yhteydessä?
- Millaisten asioiden yhteydessä kokoontumisia järjestetään?
- Mitkä ovat kokoontumisten vaikutukset viralliseen päätöksentekoon?

### **Kuntalaisten osallistuminen**

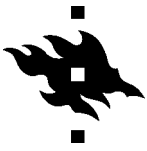
Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä niiden kanavia tutkitaan Kuntaliiton toimesta säännöllisesti. Vastausta vaille jäävät kuitenkin pääsääntöisesti seuraavat kysymykset:

- Kuinka kuntalaisten osallistuminen huomioidaan päätöksentekoprosessissa?
- Kuinka usein kuntalaisten osallistuminen vaikuttaa konkreettisesti tehtävään päätökseen?
- Miten kuntalaisten eri erityisryhmät (eri kieli- ja ikäryhmät, vapaa-ajan asukkaat jne.) otetaan huomioon päätöksenteon avoimuudessa?

### **Paikallisjulkisuus**

Paikallisjulkisuuden syntyä on tutkittu suhteellisen laajalti. Tutkimuksen keskiössä ovat poikkeuksetta paikallislehdistö sekä viimeisimmässä tutkimuksessa myös internet. Paikallisjulkisuuden muut ilmenemismuodot ja niiden vaikutukset päätöksentekoon ovat jääneet tutkimuksessa vähemmälle.

- Millaisia kytköksiä paikallismedialla on kunnan hallintoon?
- Pyrkivätkö kunnan edustajat rajoittamaan paikallislehdessä käytävää keskustelua ja miten paikallismedia suhtautuu tällaisiin pyrkimyksiin?
- Millaista lisäarvoa uudet viestintäkanavat ovat tuoneet julkisuuden toteutumiselle?
- Mikä on muiden areenoiden kuin paikallislehdistön ja internetin rooli julkisessa keskustelussa?
- Mikä on eri viestintäkanavien suhde toisiinsa?



30.7.2008

### Lähdeluettelo:

Hakala, Sirkku 2000. Asukasvaikuttamisen realiteetit. Case-tutkimus asukasvaikuttamisen teoriasta ja käytännöstä maankäytössä ja kaavoituksessa. Pro gradu, Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos.

Harju, Auli 2002. Kunnat keskustelua oppimassa. Julkaisussa Kunnallistieteellinen aikakauskirja 30(2002)2, 154-167.

Heikkilä, Heikki – Kunelius, Risto 2000. Julkisuuskoe. Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 21. Pole-Kuntatieto, Helsinki.

Heikkilä, Heikki – Lehtonen, Pauliina 2003. Puun ja kuoren välissä. Asukasraadit julkisuuden mahdollisuuksia koettelemassa. Tiedotustutkimus 26 (2003)2, 33-45.

Heinonen, Ari – Mäkinen, Maarit – Ridell, Seija – Martikainen, Ari – Halttu, Mika – Sirkkunen, Esa 2000. Verkkotorilla: internet kansalaisviestinnän ja paikallisen julkisuuden tilana. Tampereen yliopisto, tiedotusopin laitos, julkaisusarja C 32/2000.

Helander, Voitto & Ståhlberg, Krister 1973. Kunnallinen demokratia: tutkimusprojektin teoreettiset ja metodiset lähtökohdat. Tutkimuksia/Turun yliopiston valtio-opin laitos. Sarja C; 23. Turku.

Hynninen, Asko 1999. Periaatteessa julkista. Julkisuusperiaatteen käytäntö EU-Suomen päätöksenteossa ja journalismissa. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Jalonen Harri 2007. Kuntaorganisaatio valinkauhassa – kohti tehokasta ja luovaa asioiden valmistelua. Turun ammattikorkeakoulu, Turku.

Junnila, Asta 2005. Paikallisjulkisuuden vaikuttajat. Paikallisen julkisuuden rakentuminen paikallislehdessä ja vaikuttajahaastatteluissa. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto. Viestinnän laitos.

Koivunen, Emilia 2007. Julkishallinnon viestinnän tehtävien toteutuminen Jyväskylän kaupungin verkkosivuilla. KISA-hankkeen tutkimusraportteja 9/2007.

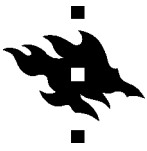
Konstari, Timo – Salovaara, Christa – Tala, Jyrki – Vettenranta, Leena – Wallin, Anna-Riitta 2003. Julkisuuslakia koskevan oikeuskäytännön esittelyä ja erittelyä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 205. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Helsinki.

Korkiakoski, Jaana – Lehmusto, Liisa – Luhtakallio, Eeva – Nieminen, Hannu - Vehviläinen, Marja 2005. Kuuleeko kunta kansalaista? Paikallinen julkisuus ja kunnallinen demokratia Imatalla. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 30/2005.

Kuntademokratian valkoinen kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 56/2006.

Kuntademokratian vihreä kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 2/2005.

Kuntalaisten kunta 2007 –kysely. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.



30.7.2008

Kuntalaisten osallistuminen 2007 – aloitteet, palaute ja osallistuminen palvelujen suunnitteluun. Saatavissa [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;60;498;114858;127557;128359](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;114858;127557;128359)

Kuntien verkkopalvelututkimus 2007. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Kuntien viestintä -opas 2004. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Kuntien viestintätutkimus 2005. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Kuntien www-viestinnän ohjeet 2001. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Kurikka, Päivi – Majoinen, Kaija – Pekola-Sjöblom, Marianne 2005. Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001–2004. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Laine, Ritva – Hurmerinta, Ulla – Mynttinen, Marjut 2005. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus kunnissa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Laitinen, Hannu 2007. Sidonnaisuudet kunnallisessa päätöksenteossa ja niiden mahdolliset vaikutukset liikepaikkaratkaisuissa. ValueSet Oy. Saatavissa <http://www.bensiinkauppiat.fi/?file=113>

Laukkarinen, Antti 2007. Kuntalaisviestintä muuttuvassa kuntakentässä. Lisensiaatintutkimus. Jyväskylän yliopisto. Viestintätieteiden laitos.

Lavento, Heidi 2007. Verkkovaltuuston viestintäkysely: kuntalaisviestinnän nykytila ja kehittämiskohteet. KISA-hankkeen tutkimusraportteja 11/2007.

Lehtonen, Pauliina 2004. Kansalaisten verkko – sosiaalinen pääoma asukaslähtöisessä verkkojulkisuudessa. Tampereen yliopisto, Tampere. Saatavissa <http://www.uta.fi/jourutkimus/CIDaverkko.pdf>

Leväsvirta, Leena 2000. Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Nieminen, Hannu 2000. Julkisyhteisön viestintä. Kohti kansalaisnäkökulmaa. Teoksessa Aula, Pekka & Hakala, Salli (toim.): Kolmet kasvot. Loki-Kirjat, Helsinki.

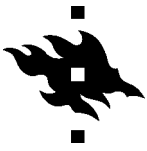
Mörä, Tuomo – Tarkiainen, Johanna 2003. Toimittajien kokemukset uudesta julkisuuslaista. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:36.

Pietilä, Veikko 2001. Siltasotaa Tampereella – julkinen keskustelu Koskenniskan siltahankkeesta. Julkaisussa Kunnallistieteellinen aikakauskirja 30(2002)2, 136-153.

Pikkala, Sari (toim.) 1997. Kunnat ja päättäjät. KuntaSuomi 2004 –tutkimuksia nro 9. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Pikkala, Sari 2006. Kunta kuntalaisosallistumisen edistäjänä. Kuntien demokratiatilinpäätös, Teema II. Kuntademokratian toimintatavat. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Rautio, Marjatta 1990. Paikallislehti, yhteisö ja konflikti. Tampereen yliopiston julkaisuja, sarja A. Tampereen yliopisto, Tampere.



30.7.2008

Ridell, Seija 2001. Internet paikallisena julkisuustilana: verkkoympäristö kaupallisten, hallinnollisten ja kansalaisintressien ristipaineessa. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 29(2001)4: 341-360.

Ridell, Seija 2004. Maankäyttöpeliä mediatilassa. Julkaisussa Yhdyskuntasuunnittelu 43(2005)1, 28-48.

Ruostetsaari, Ilkka & Holttinen, Jari 2001. Luottamushenkilö ja valta – Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet. Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimus-julkaisu nro 29, Vammala.

Tuittu, Hannu 1997. Kaupunkien valtanaamiot. Tutkimus paikallishallinnon valtaportaista suurissa kaupungeissa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Uusitalo, Kaisa 2002. Kuka Keskipohjanmaassa puhuu? Tutkimus sanomalehti Keskipohjanmaan henkilölähteistä. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto. Viestintätieteiden laitos.

Valanta, José (toim.) 2000. Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997-2000. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Virtanen, Pekka 1999. Maankäyttöpelin osapuolet. Teoksessa Kaupunki vuorovaikutuksessa. Knuuti, Liisa (toim.). Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja 1999 C52. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.

VISA – valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä. Valtionhallinnon viestintä 2007 –hanke. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4/2005.

### **Verkkolähteet:**

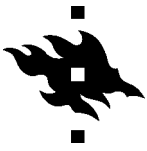
Hallintolaki. Finlex 2007. Saatavissa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434> (viitattu 18.12.2007).

Kielilaki. Finlex 2007. Saatavissa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030423> (viitattu 18.12.2007).

Kuntalaki. Finlex 2007. Saatavissa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365> (viitattu 18.12.2007)

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Finlex 2007. Saatavissa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621> (viitattu 18.12.2007).

Maankäyttö- ja rakennuslaki. Finlex 2007. Saatavissa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132> (viitattu 18.12.2007)



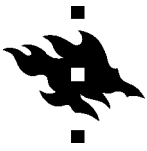
30.7.2008

## LIITTEET

### LIITE 1: Haastattelulomakkeet

#### HAASTATTELULOMAKE 1

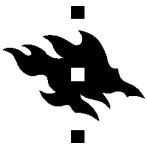
1. Millaista kunnallisen päätöksenteon julkisuutta koskevaa tutkimusta organisaatiossanne on tehty?
2. Miten arvioisitte julkisuusperiaatteen toteutuvan kunnallisessa päätöksenteon valmisteluvaiheessa?
3. Miten arvioisitte julkisuusperiaatteen toteutuvan kunnallisen päätöksenteon päätöksentekovaiheessa?
4. Mikä on mielestänne suurin rajoite avoimuuden toteutumiselle kunnallisessa päätöksenteossa?
5. Kenen tulisi tehdä ja mitä rajoitteiden poistamiseksi?
6. Miten 1990-luvulla uudistetut kunta- ja julkisuuslainsäädäntö ovat muuttaneet päätöksenteon avoimuutta?
7. Kuinka hyvin päätöksenteon julkisuutta ohjaava lainsäädäntö vastaa mielestänne käytäntöjä? Missä näette kehittämisen varaa?
8. Millaisena näette paikallismedian roolin päätöksenteon julkisuuden toteuttamisen edistämisessä?
9. Mihin kunnallisen päätöksenteon avoimuuden toteutumista koskevaa tutkimusta tulisi tulevaisuudessa mielestänne kohdentaa?



30.7.2008

## HAASTATTELULOMAKE 2

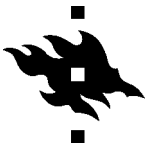
1. Minkälaista kunnallisen päätöksenteon julkisuutta koskevaa tutkimusta organisaatiossanne on tehty/tilattu?
2. Miten Tampere toteuttaa käytännössä avoimuutta päätöksenteon valmisteluvaiheessa?
3. Miten Tampere toteuttaa käytännössä avoimuutta päätöksentekovaiheessa?
4. Minkä kouluarvosanan antaisitte Tampereen kaupungin päätöksentekoprosessien avoimuudelle? Miten perustellette arvosanaa?
5. Ovatko Tampereen kaupungin toimielimien kokoukset julkisia? Kuinka usein, minkälaisia asioita käsitellessä?
6. Missä Tampere julkaisee toimielimien kokousten esityslistat ja pöytäkirjat? Julkistaako kaupunki asiakirjojen liitteet? Toimitetaanko asiakirjat liitteineen säännöllisesti paikalliselle medialle?
7. Mikä on mielestänne suurin käytännön rajoite avoimuuden toteutumiselle kaupungin päätöksentekoprosesseissa?
8. Millaisia suunnitelmia kaupungilla on rajoitteen/rajoitteiden poistamiseksi?
9. Miten 1990-luvulla uudistetut kuntalaki ja julkisuuslaki ovat parantaneet päätöksenteon avoimuutta Tampereella?
10. Millä tavoilla Tampereen kaupunki herättelee kansalaiskeskustelua?
11. Voitteko kertoa esimerkitapauksen, jossa päätöksenteon valmisteluvaiheen julkisuus on toteutunut hyvin?
12. Voitteko kertoa esimerkitapauksen, jossa päätöksenteon valmisteluvaiheen julkisuus on toteutunut heikosti?
13. Millaisena näette paikallislehdistön roolin päätöksenteon julkisuuden toteuttamisen edistämisessä?
14. Koetteko, että joudutte työssänne salaamaan joitain asioita julkisuudelta?
15. Koetteko itse, että saatte tarpeeksi tietoa päätöksenteosta Tampereella?



30.7.2008

### HAASTATTELULOMAKE 3

1. Kuinka kauan olette ollut Aamulehdessä töissä? Kuinka pitkään olette seurannut Tampereen paikallisasioita?
2. Miten seuraatte Tampereen kaupungin päätöksentekoprosessien eri vaiheita?
3. Mitkä tekijät rajoittavat eniten tiedonsaantia päätöksenteon valmisteluvaiheessa?
4. Mitkä tekijät rajoittavat eniten tiedonsaantia päätöksentekovaiheessa?
5. Millaisia konkreettisia muutoksia kaupungin tulisi tehdä muuttaakseen päätöksentekoprosessia avoimempaan suuntaan?
6. Koetteko, että kunnan päättäjät pyrkivät rajoittamaan kaupungin asioista Aamulehdessä käytävää keskustelua?
7. Millaisena näette Aamulehden roolin paikallisen julkisen keskustelun virittäjänä verrattuna seudun muihin medioihin?
8. Toimittaako kaupunki säännöllisesti toimielintensä kokouksien asialistat ja pöytäkirjat liitteenä toimitukselle?
9. Mikä on arvionne, kuinka hyvin kaupungin verkkosivut palvelevat asukkaita?
10. Oletko tietoinen, että Tampereen seudun vallakkaat tapaisivat säännöllisesti epävirallisissa kokouksissa?

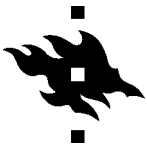


30.7.2008

## LIITE 2: Taulukko kunnan päätöksentekoprosessin julkisuuteen liittyvistä haasteista

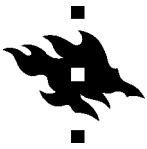
### Jaottelu (1-7) Laukkarisen (2007) valmistelumallin mukaan

	TUTKITUT TEEMAT	TUTKIMUS	TUTKIMUSTULOKSET
<b>1. Asian valmistelun aloittaminen</b>	1a) Luottamushenkilöiden ja virkamiesten toimenkuvuihin liittyvät haasteet	<ul style="list-style-type: none"><li>- Kunnat ja päättäjät. Pikkala 2004.</li><li>- Kuntademokratian vihreä kirja. Sisäasiainministeriö 2006</li><li>- Kuntademokratian valkoinen kirja. Sisäasiainministeriö 2006</li><li>- Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa. Harisalo, Stenvall/Kuntaliitto 2002.</li><li>- Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001–2004. Kurikka et al./Kuntaliitto 2005</li></ul>	<p>Viranhaltijoista 57 %, hallitusjäsenistä 44 %, valtuustosta 36 %, lautakuntien jäsenistä 27 %, kunnanjohtajista 89 %, hallitusten pj:sta 73 %, valtuuston pj:sta 75 % ja lautakuntien pj:sta 41 % pyrkii vaikuttamaan kunnan asioihin ja on tuloksellinen pyrkimyksissään. Subjektiiivista vallan tunnetta lisäävät pitkä kokemus kunnallisten luottamustehävien hoidosta, aktiivinen osallistuminen puoluetoimintaan ja korkea asema työelämässä.</p> <p>58 % valtuuston pj:sta, 63 % hallituksen pj:sta ja 68 % kunnanjohtajista pitää mahdollisuuksiaan vaikuttaa valmisteltavina oleviin asioihin erittäin tai melko hyvänä. Yli 50 % valtuustojen ja hallitusten pj:sta arvioivat oman vaikuttavuutensa ja vaikutusmahdollisuutensa päätöksenteossa melko hyvinä. Erittäin hyvinä mahdollisuuksia pitävät 1/3 hallitusten pj:sta ja ¼ valtuustojen pj:sta. (Pikkala 2004, 110)</p> <p>75 % valtuuston pj:sta, 81 % hallituksen pj:sta ja 85 % kunnanjohtajista pitää tiedonsaantiaan erittäin tai melko hyvänä. (Pikkala 2004)</p>



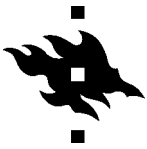
30.7.2008

	1b) Kuntapäätäjien henkilökohtaiset ominaisuudet, kytkökset ja jääviys	<ul style="list-style-type: none"><li>- Sidonnaisuudet kunnallisessa päätöksenteossa ja niiden mahdolliset vaikutukset liikepaikkaratkaisuissa. Laitinen 2007.</li><li>- Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997-2000. Valanta et al./Kuntaliitto 2000.</li><li>- Kunnat ja päättäjät. Pikkala 1997</li></ul>	Osuuskauppayritysten päättäjistä 47 % oli kunnanvaltuuston jäsen, 40 % kunnanhallituksen tai kunnallisen lautakunnan jäsen ja 46 % oli kunnallinen, yleensä johtava viranhaltija tai ylikunnallisessa tai alueellisessa elimessä. Selvitetyillä 240 henkilöllä oli muita sidoksia kuin kunnanvaltuuston jäsenyyksiä 205 kappaletta. Joissakin tapauksissa samalla henkilöllä on useampia luottamustehtäviä. Yli 70 % tutkituista sidonnaisuuksista on sellaisia, jotka muodostavat mahdollisen hallintolain ja/tai kunnallislain tarkoittaman esteellisyysuhteen julkisessa päätöksenteossa. (Laitinen 2007) Kunnanvaltuutetuista keskimäärin 83 % toimii kunnanhallituksessa ja 33 % lautakunnissa. (Valanta et al 2000, 23). Luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista yli 50 % toimii ammattijärjestössä. (Pikkala 1997, 32)
<b>2. Valmistelijan ehdotus/esitys</b>		<b>Ei tutkimusta</b>	
<b>3. Osallistumis- ja palaute-mahdollisuus</b>	3a) Kuntalaisten osallistumista rajoittavat tekijät: rakenteet	<ul style="list-style-type: none"><li>- Kuntalainen - kansalainen. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta 1996-2004. Pekola-Sjöblom, Helander, Sjöblom 2006.</li><li>- Kunta kuntalaisosallistumisen edistäjänä. Pikkala/Kuntaliitto 2006.</li><li>- Varaventiili vai voimavara? Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemyksiä paikallisesta julkisesta keskustelusta Harju 2001.</li><li>- Kuntalaisten osallistuminen - aloitteet, palaute ja osallistuminen palvelujen suunnitteluun kysely. Kuntaliitto 2007.</li></ul> Kuntalaisten kunta -kysely. Kuntaliitto 2007.	50 % kunnista selvittää asukkaiden ja palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa. Yhteissuunnittelutilaisuudet (71 %) ja kuntalaistilaisuudet (67 %) ovat käytetyimpiä menettelytapoja.  65 % kunnista aloitteen käsittelyvaiheesta tiedotetaan kuntalaisille. (Kuntalaisten osallistuminen 2007)  48 % kuntalaisista koki saavansa riittämättömästi tietoa valmisteilla olevista asioista. 50 % kuntalaisista ei tiedä eri osallistumis- ja vaikuttamistavoista. (Kuntalaisten kunta 2007)
	3b) Kuntalaisten osallistumista rajoittavat tekijät: resurssit	<ul style="list-style-type: none"><li>- Kunnat keskustelua opimassa. Harju 2002.</li><li>- Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus kunnissa. Laine</li></ul>	51 % kaavoittajista kertoi osallistumisen järjestämisen edellyttävän kaavoittajilta työtä myös varsinaisen työajan ulkopuolella. Vain 11 % vastaajien mielestä työtä ei tarvita varsinaisen työajan ulkopuolella.



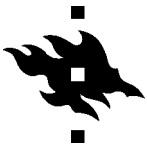
30.7.2008

		<p>– Hurmerinta – Mynttinen 2005.</p>	<p>Noin 30 % kaavoittajista kertoo osallistumisen yleisten alueiden suunnittelussa kuormittaneen kaavoituksessa järjestettävää osallistumista. (Laine – Hurmerinta – Mynttinen 2005)</p> <p>Puute ajasta ja ammattitaitoisista henkilöistä (Harju 2002; haastattelut)</p>
	<p>3c) Paikallinen julkinen keskustelu ja sen rajoitteet: paikallismedia, internet</p>	<p>- Toimittajien kokemukset uudesta julkisuuslaista. Mörä &amp; Tarkiainen 2003</p> <p>- Periaatteessa julkista. Hynninen 1999</p> <p>- Julkisuuskoe. Heikkilä &amp; Kunelius 2000</p> <p>- Kuntien verkkopalvelututkimus 2007</p> <p>- Varaventiili vai voimavara? Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemyksiä paikallisesta julkisesta keskustelusta. Harju 2001.</p> <p>- Paikallisjulkisuuden vaikuttajat. Junnila 2005.</p> <p>- Paikallislehti, yhteisö ja konflikti. Rautio 1990.</p> <p>- Kuuleeko kunta kansalaista? Paikallinen julkisuus ja kunnallinen demokratia Imatralla. Korkiakoski et. al 2005.</p> <p>- Kuka Keskipohjanmaassa puhuu? Uusitalo 2002.</p> <p>- Siltasotaa Tampereella - julkinen keskustelu Koskenniskan siltahankkeesta. Pietilä 2002.</p>	<p><b>Tiedonhankinnan esteet toimittajien näkökulmasta</b> (Hynninen 1999, 192)</p> <p>1) Salassapitomääräykset, 2) viranomaisten asenteet, 3) viranomaisten tiedon puute, 4) hallintojärjestelmän monimutkaisuus, 5) tiedon lukuarvon puute, 6) toimittajien tiedon puute</p> <p><b>Julkisuusperiaatteen toteutumista estävät tekijät toimittajien näkökulmasta</b> (Hynninen 1999, 207)</p> <p>- Hallinnon lukuisat ja epäselvät avoimuus- ja salassapitoperiaatteet. Viranomaisten heikko lain tuntemus ja epävarmuus lain soveltamisessa.</p> <p>- Paikallishallinnon epädemokraattinen rakenne. Päätöksenteon ytimessä toimii usein muutama informaatiota pimentävä virkamies.</p> <p><b>Keskustelun monipuolisuuden rajoitukset paikallislehdistössä:</b> (Heikkilä &amp; Kunelius 2000)</p> <p>- Toimijoiden kehystäminen uutisoinnissa: päätöksentekijöiden aktiivinen, kansalaisten passiivinen toimijuus.</p> <p>- Kaupungin edustajat eivät uutisissa juuri käy keskustelua, vaan lähinnä välittävät tietoa.</p> <p>- Aikapula: ei aikaa panostaa kansalaisten näkökulman tuomiseen esiin julkisuudessa.</p> <p>Henkilöresurssipula estää Internetpalveluiden kehittämistä 71 prosentissa kuntia. Niukat taloudelliset resurssit vaikeuttavat kehittämistä 62 prosentissa kuntia. (Kuntien</p>



30.7.2008

			verkkopalvelututkimus 2007)
<b>4. Palautteen käsittely</b>	4a) Palautteen tilastointi kunnissa	- Kuntalaisten osallistuminen. Kuntaliitto 2007.	Kuntalaisten aloitteita tilastoidaan ainoastaan 26 %:ssa kuntia. (Kuntalaisten osallistuminen 2007)
	4b) Palautteen vaikutukset päätöksentekoprosessiin	<b>Ei tutkimusta</b>	
<b>5. Toimieliimen käsittely</b>	5a) Kokousten esityslistojen, pöytäkirjojen ja liitteiden julkisuus	<ul style="list-style-type: none"><li>- Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997-2000. Valanta et al./Kuntaliitto 2000.</li><li>- Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001-2004. Kurikka, Majoinen, Pekola-Sjöblom/Kuntaliitto 2005.</li><li>- Kunta kuntalaisosallistumisen edistäjänä. Pikkala/Kuntaliitto 2006.</li><li>- Kuntien viestintätutkimus 2005. Kuntaliitto</li><li>- Kuntien verkkopalvelututkimus 2007</li></ul>	<p>90 % kunnista kunnanvaltuuston esityslistat ovat esillä kunnan yleisissä tiloissa, 8 % kunnista ei julkaise esityslistoja lainkaan. (Valanta et al. 2000, 28)</p> <p>99 % kunnista julkaisee verkossa hallituksen ja valtuuston pöytäkirjat. Lautakuntien kokousten pöytäkirjat julkaistaan 92 % kunnista. Valtuuston kokousten esityslistat löytyvät etukäteen verkkosivuilta 70 % kuntia, ja lautakuntien kokouksista 53 % kuntia. Ainoastaan 24 % kunnista kokousasiakirjojen liitteet löytyvät verkosta (Kuntien verkkopalvelututkimus 2007).</p> <p>94 % kunnista toimittaa säännöllisesti valtuuston, 91 % hallituksen ja 69 % lautakuntien esityslistat liitteenä tiedotusvälineille. (Kuntien viestintätutkimus 2005)</p> <p>86 % kunnissa hallituksen kokoukset eivät ole koskaan julkisia ja 13 %:ssa kuntiakin vain hyvin harvoin. (Kurikka, Majoinen, Pekola-Sjöblom 2005, 113)</p> <p>99 %:ssa kunnista lautakuntien kokoukset eivät ole koskaan tai vain hyvin harvoin avoimia. 93 % kunnista välittää tietoja hyvin harvoin tai ei koskaan paikallista mediaa, internetiä tai kuvapuhelinyhteyksiä hyväksi käyttäen. (Valanta &amp; al. 2000, 39)</p>



30.7.2008

	5b) Rakenteelliset rajoitteet päätöksentekoprosessissa	Haastattelut	Kunnan monimutkaiset hallintorakenteet rajoittavat päätöksenteon julkisuutta ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia. Kunnan kriittinen sosioekonominen asema ja aikaisemmin tehdyt päätökset (koskien esim. taloutta tai strategiaa) rajoittaa aitoa vuoropuhelua päätöksentekotilanteessa.
	5c) Vallankäyttö päätöksentekotilanteessa	<ul style="list-style-type: none"><li>- Kaupunkien valtanaamiot: tutkimus paikallishallinnon valtaportaista suurissa kaupungeissa. Tuittu 1997.</li><li>- Kunnat ja päättäjät. Pikkala 2004.</li><li>- Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997-2000. Valanta et al./Kuntaliitto 2000.</li></ul>	<p>Yli 20 % päättäjistä, erityisesti valtuustojen ja hallitusten jäsenet, on kokenut painostusta, pakottamista ja uhkailuja päätöksentekoprosessissa. (Tuittu 1997; 55) Yli 50 % päättäjistä koki, että heihin oli kohdistunut vallankäytön keinoja: suurin osa oli normaaleja yhteydenottoja, mutta merkittävä osa koki, että oma vakaumus ei pääse päätöksenteossa vapaasti esiin. Esteinä ovat mm. virheelliset tiedot, kädet ovat päätöksenteossa sidotut, poliittiset lehmäkaupat. (Tuittu 1997; 54)</p> <p>Virkamiehet kokivat lehmänkauppoja luottamushenkilöitä enemmän, mutta niitä oli vaikea osoittaa, sillä ne ovat harvoin kirjalliseen asuun puettuja. (Tuittu 1997; 54)</p> <p>Todellisina päättäjinä kunnallishallinnossa hallinnon edustajat pitivät kunnan johtoa (42,3 %), hallitusta (24,2 %), valtuustoa (15,9 %), puolueita (7,7 %) ja lautakuntia (6,6 %) (Tuittu 1997, 50).</p>
<b>6. Päätöksen toimeenpano</b>	Rajoitteet toimeenpanovaiheessa	Haastattelut	Jos asioista ei käydä ajoissa vuoropuhelua ja päästä yhteisymmärrykseen, ongelmia alkaa syntyä päätöksenteon jälkeen, kun on aika panna asioita täytäntöön.
<b>7. Osallisuuden arviointi</b>		<b>Ei tutkimusta</b>	