

Karoliina Korhonen

**ASUKKAIDEN OSALLISTUMINEN KUNNAN  
TALOUDEN SUUNNITTELUUN:  
OSALLISTUMISTA EDISTÄVÄT JA  
RAJOITTAVAT TEKIJÄT**

Tapaustutkimus Pieksämäen kunnan talouden suunnittelu -  
kokeilusta

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Kandidaatintutkielma  
Huhtikuu 2024

# TIIVISTELMÄ

Karoliina Korhonen: Asukkaiden osallistuminen kunnan talouden suunnitteluun: osallistumista edistävät ja rajoittavat tekijät – Tapaustutkimus Pieksämäen kunnan talouden suunnittelu -kokeilusta  
Kandidaatintutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkinen talousjohtaminen  
Huhtikuu 2024

---

Kuntien kohtaamat erilaiset haasteet kuten madaltunut äänestysprosentti ja kasvanut epäluottamus poliittista järjestelmään kohtaan, korostavat tarvetta integroida kuntalaisten näkökulma tehokkaammin osaksi kunnan päätöksentekoa. Lisäksi julkishallinnon muutos kohti avoimempaa ja verkostomaisempaa hallintotapaa on myös muuttanut kuntalaisten roolia aktiivisemmaksi ja vaikuttavammaksi toimijaksi. Kyseinen muutos heijastuu kuntalaisten mahdollisuuksiin osallistua kunnan päätöksentekoon ja talouden suunnitteluun, sillä kuntalaisilta odotetaan nykyään aktiivisempaa otetta julkisten palveluiden suunnittelusta ja toteuttamisesta.

Kunnan talouden suunnittelu hyötyy kuntalaisten osallistumisesta, sillä kuntalaisten näkemykset auttavat tunnistamaan tarpeita ja prioriteetteja palveluiden kehittämisessä. Lisäksi kuntalaisten tietoisuus kunnan taloudellisesta tilanteesta ja resurssien jakamisesta kasvaa, mikä edistää yhteisön kykyä ja motivaatiota osallistua kunnan talouden suunnitteluun. Tämä osaltaan vahvistaa kuntalaisten luottamusta ja sitoutumista kunnan toimintaan, luoden vuorovaikutuksellisemman suhteen kunnan ja kuntalaisten välille.

Tutkimuksen lähestymistapa on laadullinen tapaustutkimus, jonka keskeisenä tavoitteena on tunnistaa osallistumista edistäviä ja rajoittavia tekijöitä kunnan talouden suunnittelussa. Tutkimuksen kohteena toimii Pieksämäen kunnan talouden suunnittelu -kokeilu vuodelta 2023. Tutkimusaineisto on kerätty haastattelemalla kokeiluun osallistuneita viranhaltijoita, päättäjiä ja kuntalaisaktiiveja. Haastattelut perustuvat puolistrukturoituun haastattelumenetelmään ja tutkimustulosten analyysissä hyödynnetään aineistolähtöistä sisällönanalyysia. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu julkishallinnon muutoksen, talouden suunnittelun, osallistuvan budjetoinnin ja osallistumisen käsitteiden ympärille. Tavoitteena on ymmärtää näiden käsitteiden vaikutuksia kunnan talouden suunnitteluprosessissa ja tunnistaa osallistumista edistäviä ja rajoittavia tekijöitä viitekehysten kautta Pieksämäen kunnan kontekstissa.

Tutkimusaineiston perusteella havaitaan useita tekijöitä, jotka osaltaan mahdollistavat tai rajoittavat kuntalaisten osallistumista kunnan talouden suunnitteluun. Oppimisen merkitys nousee keskeiseen rooliin osallistumista mahdollistavien tekijöiden tutkittaessa, sillä syvällisempi ymmärrys julkisen talouden toiminnasta lisää kuntalaisten motivaatiota ja valmiuksia osallistua. Lisäksi avoimuus, läpinäkyvyys ja kunnan tarjoamat resurssit ovat olennaisia tekijöitä kuntalaisten sitoutumisen lisäämisessä ja vuorovaikutuksen edistämisessä. Toisaalta tiukka aikataulu voi hankaloittaa oppimista ja rajoittaa kokeilun vaikuttavuutta. Näiden tekijöiden ymmärtäminen auttaa kehittämään kuntalaisten osallistumista kunnan talouden suunnitteluun vähentämällä osallistumisen esteitä.

Avainsanat: kunnan talouden suunnittelu, osallistuminen, julkishallinnon muutos

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

# TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- Ei
- Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmanprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia:

Tekoälysovellusten nimi ja versio: ChatGPT 3.5

Käyttötarkoitus: Tekoälyä on käytetty muotoilemaan lauseita eli käytännössä uudelleenmuotoilemaan tai tiivistämään omaa tekstiä.

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty: Tekoälyä on hyödynnetty tutkimuksen johdannossa ja tutkimusten rajoitteiden sekä mahdollisten jatkotutkimusten muotoilussa.

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien tekoälyllä tuotetut osat, ja hyväksyn vastuun mahdollisista julkaisueettisten normien rikkomuksista.

## Sisällys

1 JOHDANTO .....	1
2 TEOREETTINEN VIIITEKEHYS .....	2
2.1 Kohti osallistuvampaa julkishallintoa: hallinnollinen muutos New Public Managementista New Public Governancen .....	3
2.2 Strateginen suunnittelu: kuntalaisten osallistuminen julkisen talouden suunnitteluun .....	7
2.3 Osallistuva budjetointi kuntalaisten vaikuttamisen mahdollistajana julkishallinnossa .....	11
2.4 Kuntalaisten osallistuminen: kohti vuorovaikutteisempaa julkishallintoa .....	13
3 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN .....	17
3.1 Tutkimuksen tausta ja tarkoitus .....	18
3.2 Tutkimuskysymys .....	19
3.3 Tutkimuksen lähestymistapa .....	20
3.4 Tutkimusaineisto .....	20
3.5 Tutkimusaineiston analyysi .....	22
4 KUNTALAISTEN OSALLISTUMINEN TALOUDEN SUUNNITTELUUN: AINEISTON ANALYYSI JA KESKEISET LÖYDÖT .....	23
4.1 Organisationaaliset tekijät: kunnan tarjoamat resurssit osallistumisen mahdollistajina ....	23
4.2 Sitoutuminen ja motivaatio: osallistumista edistävinä vai rajoittavina tekijöinä? .....	25
4.3 Tieto ja oppiminen mahdollistavat tehokkaan osallistumisen .....	27
4.4 Projektin tiukka aikataulu rajoittaa osallistumista .....	28
5 TUTKIMUKSEN PÄÄTELMÄT .....	29
5.1 Osallistumista edistävät tekijät .....	30
5.2 Oppiminen lisää ymmärrystä ja motivaatiota osallistua .....	31
5.3 Avoimuus ja läpinäkyvyys lisäävät vuorovaikutusta .....	32
5.4 Kunnan tarjoamat resurssit edistävät kykyä osallistua .....	33
5.5 Osallistumisen esteet .....	34
5.6 Liian tiukka aikataulu vähentää mahdollisuutta oppimiseen ja rajoittaa kokeilun vaikuttavuutta .....	35
5.7 Viranhaltijoiden sitoutumisen puute vaikuttaa kokeilun tehokkuuteen ja laskee motivaatiota osallistua .....	36
6 TUTKIMUKSEN RAJOITTEET JA MAHDOLLISET JATKOTUTKIMUKSET .....	37
7 LÄHDELUETTELO .....	39

## Kuviot ja taulukot

Kuvio 1. Osallistumista edistävät ja rajoittavat tekijä

# 1 JOHDANTO

Kunnan talouden suunnitteluprosessin voidaan katsoa olevan keskeinen osa julkishallinnon toimintaa, ja asukkaiden integroiminen osaksi tätä prosessia on noussut tärkeäksi tavoitteeksi julkishallinnossa (Bilge 2015, 8). Suuntaus juontaa juurensa julkishallinnon muutoksesta, jossa kuntalaiset nähdään ennemminkin voimavarana, ongelmien ratkaisijoina ja yhteistyökumppanina kuin pelkästään palveluiden kuluttajina (Jurmu, 2019, 6). Osallistuminen talouden suunnitteluun mahdollistaa kuntalaisten äänen kuulumisen päätöksenteossa ja luo edellytyksiä yhä läpinäkyvämmälle ja demokraattisemmalle päätöksentekoprosesille (Rowe & Lynn 2005, 252).

Osallistuminen kunnan talouden suunnitteluun voi tapahtua monin eri keinoin kuten kuntalaispaneelien, osallistuvan budjetoinnin tai budjettikyselyiden kautta. Tärkeää on kuitenkin pyrkiä luomaan uudenlaisia vaikutusmahdollisuuksia ja -kanavia kuntalaisille, jotta osallistuminen helpottuisi. Käytännössä osallistumisen tavoitteena on lisätä päätöksenteon legitimitettä ja vaikuttavuutta (Wu & Wang 2012, 123). Asukkaiden osallistuessa kunnan talouden suunnitteluun, lisää se päätöksenteon hyväksyttävyyttä, oikeutusta ja kansalaisten luottamusta julkista hallintoa kohtaan. Kuntalaisten osallistaminen kunnan talouden suunnitteluun pyrkii yhdistämään talouden ja keskustelemaan toimintakulttuurin edistämällä osallistumista (Cabanés 2015, 257).

Avoin ja osallistava päätöksenteko lisää kuntalaisten tietoisuutta kunnan talouden tilasta ja resurssien allokaatiosta (Michels & De Graaf 2010, 480). Kuntalaiset voivat tuoda esille alueellisia tarpeita ja näkökulmia, jotka voivat jäädä muutoin vähemmälle huomiolle (Ahonen & Rask, 2019). Tämä puolestaan auttaa kuntaa vastaamaan paremmin asukkaiden odotuksiin ja tarpeisiin. Kokonaisuudessaan kuntalaisten osallistuminen kunnan talouden suunnitteluun edistää paitsi päätösten laadukkuutta, mutta myös kuntalaisten sitoutumista oman asuinympäristönsä kehittämiseen (Franklin & Ebdon 2005, 168). Mitä enemmän asukkaat kokevat tulevansa kuulluksi, sitä vahvempi heidän motivaationsa osallistua ja vaikuttaa on (Aars & Strømsnes 2007, 105)

Tutkimukseni tarkoituksena on pyrkiä tunnistamaan kuntalaisten osallistumista edistäviä ja rajoittavia tekijöitä kunnan talouden suunnittelussa. Tutkimus pohjautuu Pieksämäen 2023 talouden suunnittelu -kokeilun osallistumisen tarkasteluun. Tutkimukseni sijoittuu laajempaan tutkimuskenttään, joka liittyy läheisesti julkishallinnon kehittämiseen ja osallistumisen lisäämiseen julkisessa päätöksenteossa. New Public Governance (NPG), ja sen myötä erilaiset

osallistumuodot ovat nousseet keskeisiksi tutkimusaiheiksi, joiden tavoitteena on pyrkiä kehittämään entistä innovatiivisempia ja osallistavimpia hallintomalleja vastatakseen nykypäivän kompleksisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin. Tutkimukseni tarjoaa käytännön näkökulman siihen, miten osallistuvia hallintomalleja voidaan parantaa ja soveltaa. Tutkimuksen tavoitteena on siis myös tuoda uudenlaista tietoa ja ymmärrystä siitä, miten julkishallinto voi kehittyä kohti avoimempaa, läpinäkyvämpää ja kansalaisten osallistumista tukevaa suuntaa.

## 2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tämän luvun tarkoituksena on syventyä asukkaiden osallistumiseen kunnan talouden suunnittelussa, ja sen teoreettiseen taustaan. Asukkaiden tiiviimpi integroiminen osaksi kunnan talouden suunnittelua liittyy läheisesti laajempaan trendiin julkishallinnon demokraattisuuden ja avoimuuden lisäämisessä. Tutkimuksen kannalta keskeisiä käsitteitä ovat julkishallinnon muutos, talouden suunnittelu, osallistuva budjetointi ja osallistuminen. Viitekehys tarjoaa vankan teoreettisen perustan ja käsitteellisen kehyksen ymmärtää asukkaiden roolia talouden suunnittelussa. Viitekehys auttaa avaamaan näkökulmia julkishallinnon muutoksiin, talouden suunnitteluun, osallistuvaan budjetointiin ja osallistumiseen liittyen. Tutkimuksen viitekehyksessä pyritään myös tarkastelemaan näiden käsitteiden välisiä yhteyksiä ja vuorovaikutusta. Tämä ymmärrys on olennainen askel kohti tehokkaampaa ja demokraattisempaa paikallishallintoa, jossa kuntalaiset voivat aktiivisemmin osallistua päätöksentekoon ja vaikuttaa oman yhteisönsä kehittämiseen.

Julkishallinto on kehittynyt viime vuosikymmeninä hallinnon tehokkuutta korostavasta New Public Management -suuntauksesta kohti verkostomaisempia toimintatapoja painottavaa New Public Governmentia. Siinä missä New Public Managementin tarkoituksena oli parantaa julkishallinnon tehokkuutta hyödyntämällä yksityissektorilta peräisin olevia liiketoimintamalleja, New Public Governance korostaa verkostoitumista ja yhteistyötä eri toimijoiden välillä, muuttaen hallinnon roolia yhä enemmän kohti yhteisön fasilitaattoria (Kann-Rasmussen 2023, 2–4).

Talouden strateginen suunnittelu julkisella sektorilla liittyy toiminnan ohjaukseen tavoitteiden saavuttamiseksi, samalla korostaen julkisen arvon luomista ja tehokasta resurssien allokaatiota (Larsen, Tonge & Lewis, 2007). Osallistuminen taas voidaan nähdä keskeisenä käytäntönä julkisen talouden suunnittelussa, laajentaen päätöksenteon legitimitettä. Legitimitetti toteutuu, jos kuntalaiset pääsevät osallistumaan itselleen tärkeiden asioiden suunnitteluun ja kehittämiseen.

Tällöin julkishallinnossa tehdyt päätökset vastaavat todella kuntalaisten tarpeita ja toiveita (Moore 1995). Osallistumisen periaatteet ja käytännöt tukevat julkishallinnon kehitystä kohti avoimempaa ja vuorovaikutteisempaa toimintamallia (Rowe & Lynn 2005, 252). Osallistuva budjetointi voidaan myös nähdä osana tätä kehitystä, sillä se kannustaa kuntalaiset osallistumaan talouden suunnitteluun ja parantaa päätösten vastaavuutta heidän tarpeisiinsa (Shah 2007, 46). Tämä teoreettinen viitekehys auttaa ymmärtämään osallistumisen merkitystä ja sen käytäntöjä kunnan talouden suunnittelussa.

## **2.1 Kohti osallistuvampaa julkishallintoa: hallinnollinen muutos New Public Managementista New Public Governanceen**

Waldon mukaan julkishallinnolla on eräänlainen taipumus kokea identiteettikriisejä (Waldo 1968, 362). Tämä käytännössä tarkoittaa sitä, että julkishallinto on ollut jo pitkään jatkuvan muutoksen ja kehityksen kohteena. Muun muassa Max Weberin ajatuksiin byrokratian ideaalista pohjautuva Public Administration -suuntaus oli lähestulkoon vuosisadan ajan johtava lähestymistapa julkishallinnossa (Drechsler 2014, 6). 1970-luvun loppupuolella tapahtui merkittävä siirtymä kohti julkishallinnon tehokkuutta, kilpailua ja yksityissektorilta peräisin olevien liiketoimintamallien soveltamista julkisen sektorin toimintaan, kun uusi julkisjohtaminen eli New Public Management (NPM) -suuntaus levisi Euroopassa (Osborne 2009, 3). 2000-luvulta lähtien julkishallinnossa on kuitenkin alettu pikkuhiljaa siirtymään kohti täysin uudenlaista hallintotapaa, joka korostaa yhteistyötä, sidosverkostoja ja verkostoitumista (Hyndman & Ligouri 2016, 5). Tätä lähestymistapaa kutsutaan uudeksi julkisiksi hallinnaksi eli New Public Governanceksi (NPG). Kaikki nämä suuntaukset edustavat erilaisia ajatusmalleja julkishallinnon ideaalista, ja ne ovat muokanneet hallinnon kehitystä eri aikakausina, vaikkakin jokaisen suuntauksen voidaan katsoa jättäneen pysyvän jäljen nykyiseen malliin (Osborne 2009, 2).

NPM-suuntausta on tutkittu suhteellisen paljon, sillä se edusti aikanaan merkittävää paradigmanmuutosta julkishallinnossa. Tämä suuntaus sisälsi lukuisia uudistuksia ja muutoksia julkishallinnon toimintatapoihin ja fokukseseen. (Kellis & Ran 2015, 617). NPM on käsitteenä erittäin laaja ja siitä syystä sen ei voida katsoa olevan täysin yksiselitteinen (Karlsson & Funck 2016, 351). NPM on jaettu seitsemään eri doktriiniin, joiden tarkoituksena on kuvata NPM:n ydinajatuksia laajalajaisesti (Hood 1991, 4–5). Nämä doktriinit ovat (Nevalainen 2016, 166–170):

- i) Autonominen ja ammattimainen johtaminen

- ii) Yksiselitteiset suoritusmittarit
- iii) Tulostavoitteiden korostaminen
- iv) Julkisen sektorin yksiköiden hajauttaminen
- v) Kilpailun lisääminen
- vi) Yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjen painotus
- vii) Resurssien tehokas käyttäminen

Tämä ajanjakso oli merkittävä käännekohta julkisen hallinnon kehityksessä, kun perinteiseen byrokraatiaan pohjautuvat rakenteet ja toimitavat kyseenalaistettiin (Kalimullah, Alam & Nour 2012, 7). Muutosta ajoi tarve sopeuttaa hallinto vastaamaan yhteiskunnassa tapahtuvia, merkittäviä muutoksia ja korjata havaittuja tehottomuuksia (Airaksinen 2009, 39). Julkishallinnon uudistuksen taustalla oli halu parantaa palveluiden laatua, läpinäkyvyyttä ja tehokkuutta vastatakseen nykypäivän monisäikeisiin, kompleksisiin haasteisiin (Nevalainen 2016, 165).

Käytännössä NPM:n periaatteet nostavat keskiöön julkisen hallinnon tehokkuusnäkökulman ja vaikuttavuuden. NPM:n aikana korostettiin etenkin yksityisen sektorin johtamistekniikoita ja samalla pyrittiin soveltamaan yksityisen sektorin liiketoimintamenetelmiä julkisiin palveluihin (Osborne 2006, 379). Margaret Thatcherin noustessa Ison-Britannian pääministeriksi ja Ronald Reaganin Yhdysvaltojen presidentiksi 1970- ja -80 lukujen taitteessa, NPM:n johtavat periaatteet saivat laajaa kannatusta poliittisissa piireissä etenkin angloamerikkalaisissa maissa (Hood 1995, 100). Thatcherin hallitus ajoi voimakkaasti markkinalähtoisempää lähestymistapaa julkiseen sektoriin, mikä johti useisiin merkittäviin uudistuksiin, kuten valtionyritysten yksityistämiseen, julkisen sektorin toimintojen kilpailuttamiseen, erilaisten mittareiden käyttöönottoon ja hallinnon tehokkuuteen (Andrews, Clifton & Ferry 2022, 180). Thatcherin lähtökohtana oli siis pienempi julkinen sektori ja kustannusten leikkaaminen.

NPM on ollut myös jonkin verran kritiikin kohteena ja esimerkiksi Diefenbachin mukaan (2009, 899) erilaisten, tulosvastuuta mittaavien järjestelmien määrä on lisääntynyt suhteettomasti ja nämä tehokkuutta sekä tulosvastuuta korostavat mittarit jättävät samalla huomioimatta monia tärkeitä sosiaalisia vaikutuksia. 2000-luvulle päästäessä, NPM:n kultaiset vuodet alkoivatkin pikkuhiljaa hiipua, ja julkishallinnossa alettiin pohtimaan uudenlaisia lähestymistapoja julkisten palveluiden organisoimiseksi (Kanninen, Pekkola & Kivistö, 2021). Tämän seurauksena tapahtui asteittainen siirtyminen kohti uutta hallintotapaa, jota kutsutaan New Public Governanceksi.

New Public Governancen keskiössä ovat organisaatioiden väliset suhteet ja niiden hallinta, sekä erilaiset palveluprosessit (Osborne 2006, 381). Tämä lähestymistapa osaltaan painottaa enemmän vuorovaikutusta ja yhteistyötä eri toimijoiden välillä verrattuna edelliseen johtavaan hallintotapaan, NPM:ään. NPG:ssä erilaiset hallinnolliset toimet ja päätöksenteko eivät rajoitu yksittäisen organisaation tai hallituksen toimiin, vaan ne sisältävät monien eri toimijoiden, kuten julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välistä vuorovaikutusta.

Hakarinen mukaan (2013, 5) NPG:ssä voidaan nähdä kolme kehityssuuntaa: aluksi keskustelu NPG:stä keskittyi korostamaan verkostojen hallintaa, sitten se laajeni koskemaan myös kansalaisten osallistumista ja lopuksi painotuksena on ollut palveluiden kehittäminen. 2000-luvulla etenkin kolmannen sektorin toimijoiden merkitys on kasvanut. Julkinen sektori joutuu yhä enenevässä määrin luottamaan muiden kuin julkisen sektorin toimijoiden kanssa käytävään yhteistyöhön ja suhteisiin ratkaistakseen tärkeitä politiikkakysymyksiä (Casady, Eriksson, Levitt & Scott 2020, 164). Julkisen hallinnon kohtaamien ongelmien voidaan katsoa monimutkaistuneen, mikä taas on lisännyt eri toimijoiden välistä keskinäisriippuvuutta (Hakari 2013, 34). NPG liittyy siis uudenlaisiin hallinnan käytäntöihin, jotka tunnistavat valtion ja muiden kuin valtiollisten toimijoiden moninaisuuden sekä niiden välisten suhteiden ja vuorovaikutusten merkityksen. Eri sektoreiden välisen vuorovaikutuksen lisäksi, NPG korostaa vahvasti vuorovaikutteista päätöksentekoa ja sidosryhmien osallistumista (Edelenbos & Klijin 2006, 1).

Hallinnon fragmentaatio on ollut merkittävä tekijä NPG:n paradigman kehittämisessä. Julkisen sektorin ulkoistaessa palveluitaan yhä enemmän kaupallisille- ja yhteistyöorganisaatioille, on hallinto alkanut fragmentoitumaan eli hajautumaan (Dickinson 2014, 43). Tämä fragmentaatio on synnyttänyt erilaisia yhteistyöverkostoja, ja osaltaan myös luonut eräänlaisen pohjan uudelle hallinnolle, jossa verkostot ja niiden hallinta ovat nousseet keskiöön (Bevir 2011, 205). Julkisen sektorin koetaan siis tarvitsevan palveluiden kehittämiseen ja suunnittelemiseen muitakin intressiryhmiä eli palveluiden tuottaminen tehokkaasti ja vaikuttavasti ei onnistu enää täysin yksin (Sintomer ym. 2016). Hallinnon rooli on muuttunut tämän myötä yksittäisestä toimijasta kohti yhteisön fasilitaattoria (Klijin 2008, 506).

Suomalainen hallinto on vuosien varrella, muuttunut merkittävästi, erityisesti NPM:n vaikutuksesta (Temmes 2008, 76). NPM rantautui Suomeen 1980–1990-lukujen taitteessa, mikä käynnisti laajan hallinnollisen muutoksen kohti tulosjohtamista ja tehokkuusajattelua (Temmes & Kiviniemi 1997, 18). Näiden lisäksi palveluntuotantoa siirrettiin yhä enenevässä määrin yksityisen – ja kolmannen

sektorin toimijoiden vastuulle, vaikka rahoitus ja valvonta pysyivätkin edelleen valtion vastuulla (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 18). 2000-luvulle tultaessa, Suomessakin on kansainvälisen trendin mukaisesti siirrytty pikkuhiljaa kohti yhteistyötä ja verkostoja korostavaa NPG:tä. Paikallistasolla tämä on tarkoittanut sitä, että painopiste on siirtynyt kohti yhteisön osallistumista sekä kehittämistä (Bovaird & Löffler 2002, 21–23). On kuitenkin tärkeää huomioida, että hallinnolliset muutokset eivät ikinä täysin korvaa toisiaan, vaan pikemminkin limittyvät ja jäävät osaksi laajempaa hallinnollista kontekstia. Tämä tarkoittaa sitä, että nykyinen hallintomalli ei noudattele ainoastaan NPG:n keskeisiä periaatteita, vaan on ennemminkin sekoitus erilaisia lähestymistapoja.

Kansalaisen rooli julkishallinnossa on kokenut merkittävän muutoksen siirtymässä NPM-mallista kohti NPG:tä. Aiemmin NPM:ssä, kansalaiset nähtiin lähinnä julkisten palveluiden käyttäjinä ja asiakkaina, joiden rooli rajoittui palveluiden passiiviseen kuluttamiseen ilman mahdollisuutta osallistua tai vaikuttaa (Haveri 2011, 136). NPG:ssä kansalaisen rooli on muuttunut aktiivisemmaksi ja osallistuvammaksi. Kansalaisten mahdollisuudet osallistua ovat kasvaneet ja osallistuminen tapahtuu nykyään monen eri kanavan kautta. Kansalaisten odotetaan nyt osallistuvan aktiivisesti julkisten palveluiden suunnitteluun (Hyyryläinen ym. 2018). Tämä ilmentää siirtymistä kohti kansalaisyhteiskunnan vahvempaa ja merkittävämpää roolia julkishallinnossa, missä kansalaiset voivat tuoda esille tarpeitaan, näkökulmiaan sekä ideoitaan julkisten palveluiden parantamiseksi (Jakutyte-Anciené 2016, 52).

NPG painottaa vahvasti kansalaisten osallistumista ja korostaa myös heidän rooliaan julkisten palveluiden suunnittelussa ja tuottamisessa (Hakari, 2013, 39). Kuntalaisten näkökulma halutaan siis integroida vahvemmin osaksi julkishallinnon päätöksentekoa, tavoitteena parantaa julkisten palveluiden laatua ja tehokkuutta. Kansalaisen roolin muutos heijastuu myös talouden suunnitteluun, missä kansalaisilta odotetaan yhä aktiivisempaa otetta julkisten palveluiden kehittämiseksi uuden hallintomallin kontekstissa (Sintomer ym. 2016). Yhteiskunta korostaa kansalaisten osallistumisen tuottamaa arvoa entistä enemmän julkisessa päätöksenteossa (Dickinson 2016, 43). Tämä heijastaa tunnustusta siitä, että kansalaisten aktiivinen osallistuminen voi parantaa päätöksenteon laatua, lisätä legitimitettä ja edistää yhteisön hyvinvointia. Kansalaisten osallistumisen arvostuksen kasvu on mahdollistanut uudenlaisten demokraattisten innovaatioiden kuten osallistuvan budjetoinnin, yleistymisen Suomessa, luoden näin samalla uusia mahdollisuuksia entistä läpinäkyvimpien ja kansalaislähtöisempien talouspäätösten toteuttamiseksi.

## 2.2 Strateginen suunnittelu: kuntalaisten osallistuminen julkisen talouden suunnitteluun

Tässä kappaleessa käsitellään laajemmin talouden suunnittelua ja sen teoreettista viitekehystä. Talouden suunnittelulla viitataan myös strategiseen suunnitteluun (Mintzberg, 1994). Bryson määrittelee strategisen suunnittelun tavoitteelliseksi lähestymistavaksi, joka ohjaa organisaation toimintaa ja olemusta (Bryson 2018, 34). Käytännössä strategisen suunnittelun tavoitteena on ohjata organisaatiota niin, että se kykenee saavuttamaan asettamansa tavoitteet ja varmistamaan toimintansa jatkuvuuden. Pitkällä tähtäimellä strateginen suunnittelu edistää strategista ajattelua, toimintaa ja oppimista (Poister 2010, 247). Talouden suunnittelun teoreettisen viitekehysten voidaan katsoa liittyvän läheisesti strategisen suunnittelun käsitteeseen, sillä se pyrkii ennakoimaan ja ohjaamaan organisaation taloudellisia toimia strategisesti.

Strategiseen suunnitteluun on perinteisesti ollut kaksi erilaista lähestymistapaa. Klassinen lähestymistapa korostaa strategista suunnittelua hierarkkisen ja tietoisena prosessina, jossa strategioiden tulisi olla täsmällisesti ilmaistuja sekä ainutlaatuisia (Saarivirta & Sotarauta 2008, 3). Käytännössä klassisen näkökulman mukaan strategisen suunnittelun tulisi olla suunnitelmallista ja johdonmukaista. Toinen lähestymistapa painottaa prosessia ja kommunikaatiota, joka haastaa perinteisen hierarkkisen näkemyksen. Prosessia korostavan näkökulman mukaan, strateginen suunnittelu on kompleksinen ilmiö, joka sisältää useita intressiryhmiä, jolloin vuorovaikutus ja neuvottelu muodostavat olennaisen osan strategista suunnittelua (Sotarauta, 1996). Näiden intressiryhmien moninaisuus vaatii tiivistä kommunikaatiota ja yhteistyötä strategian kehittämisessä ja toteuttamisessa. Strategisen suunnittelun luonne riippuu siis valitusta lähestymistavasta ja siihen liittyvistä intressiryhmien vuorovaikutussuhteista.

Julkisella sektorilla strategisen suunnittelun merkitys korostuu tavassa vastata nopeasti muuttuviin ongelmiin, verkostoituneessa ja kompleksisessa toimintaympäristössä. Mooren mukaan strategisen suunnittelun keskeisempänä tarkoituksena julkisessa taloudessa on ”luoda julkista arvoa” (Moore, 2013), tarkoittaen, että erilaisten julkisten palveluiden ja projektien tulisi ajaa yhteistä etua kohtuullisin kustannuksin (Bryson, 2018, 37). Tämä edellyttää myös resurssien tehokasta allokaatiota eli jakamista. Käytännössä strateginen suunnittelu julkisella sektorilla keskittyy ennen kaikkea julkisen arvon tuottamiseen, mikä voi ilmetä esimerkiksi laadukkaina ja saavutettavina julkisina palveluina (Larsen, Tonge, Lewis 2007).

Strategisen suunnittelun hyödyntämistä julkisessa taloudessa perustellaan Saarivirran ja Sotaraudan mukaan sillä, että se auttaa i) prioriteettien määrittelyssä, ii) tulevaisuuden suuntaa hahmoteltaessa, iii) pitkäjänteisen vision luomisessa iiiii) päätöksenteon raamien hahmottelussa ja iiiiii) muuttuvien olosuhteiden kohtaamisessa (Saarivirta & Sotarauta 2008, 2). Tämä monipuolinen lähestymistapa strategiseen suunnitteluun tarjoaa julkiselle sektorille mahdollisuuden reagoida tehokkaasti ja joustavasti erilaisiin haasteisiin. Se auttaa hallintoa asettamaan selkeät tavoitteet, hahmottamaan kehityssuuntia ja siten luomaan myös puitteet päätöksenteolle.

Nartisa ym. (2012, 240–244) luettelee julkisen talouden strategisen suunnittelun tavoitteena seuraavat tekijät: i) tehtävien määrittely, ii) arviointi organisaation sisäisestä ja ulkoisesta tilanteesta, iii) keskipitkän aikavälin toimintasuuntien asettaminen, iiiii) seuranta, arviointi ja raportointi, iiiiii) budjetointi ja resurssien hallinta sekä iiiiii) tulosten pohjalta tehtävä toimenpiteiden suunnittelu. Näiden tekijöiden yhteinen tavoite on pyrkiä varmistamaan, että julkisen talouden strateginen suunnittelu on systemaattista, tavoitteellista ja, että se ohjaa organisaation toimintaa kohti asetettuja päämääriä. Tarkoituksena on siis pyrkiä varmistamaan toiminnan tarkoituksenmukaisuus ja tehokkuus, jotta julkishallinto voi reagoida muuttuviin olosuhteisiin joustavasti ja suunnitelmallisesti, mikä auttaa myös tuottamaan julkista arvoa kansalaisille.

Aiemmat tutkimukset julkisen talouden strategisesta suunnittelusta, tutkivat ilmiötä lähinnä ”strategic triangle” (strateginen kolmiokehys) ja ”public value” (julkinen arvo) -näkökulmista tarkasteltuna. ”Strategic triangle” eli strateginen kolmiokehys viittaa malliin, jonka avulla ymmärretään julkisen sektorin strategisen johtamisen keskeisiä näkökulmia. Mooren mukaan julkisen arvon luominen liittyy i) resursseihin (operational capabilities), ii) poliittiseen legitimizeettiin (authorizing environment) ja iii) arvon määrittelyyn (value performance) (Bojang 2021; Moore 1995). Strategisen kolmiokehysten tarkoituksena on siis tarjota julkisjohtajalle kokonaisvaltainen viitekehys, joka auttaa hahmottamaan julkisen sektorin toimintaympäristöä. Toisaalta Bryson ym. (2016) mukaan maailma on muuttunut monimutkaisemmaksi sisältäen erilaisia intressiryhmiä, jolloin tarvitaan joustavampia lähestymistapoja. Strateginen kolmiokehys voi osaltaan auttaa selkeyttämään tätä monimutkaista toimintaympäristöä tarjoamalla selkeän rakenteen, joka auttaa ymmärtämään näkökulmia julkisen talouden suunnittelussa.

”Public value” -käsite viittaa julkiseen arvoon. Mintromin ja Luetjensin mukaan julkinen arvo voidaan mitata lopputuloksen tai vaikuttavuuden kautta (Mintrom & Luetjens, 2017). On toki huomattava, että vaikuttavuutta mitataan monin eri tavoin ja painotuksin, mikä tekee siitä

moniulotteisen käsitteen. Vaikuttavuutta voidaan mitata esimerkiksi korostaen taloudellista tehokkuutta tai ympäristövaikutuksia. Mooren mukaan julkisen arvon voidaan katsoa vastaavan yksityisen sektorin yksityistä arvoa, ottaen kuitenkin huomioon molempien sektoreiden erilaiset tavoitteet (Moore, 1995). Julkisen arvon ymmärtäminen on olennainen osa strategista suunnittelua, sillä se auttaa julkisia organisaatioita kohdentamaan resurssejaan ja saavuttamaan asetetut tavoitteet tehokkaasti ja vaikuttavasti. Julkinen arvo auttaa muun muassa tavoitteiden määrittelyssä sekä erilaisten mittareiden ja tavoitteiden seurannassa.

Strateginen suunnittelu julkisessa taloudessa voidaan jakaa ”sectoral planning” ja ”project planning” -lähestymistapoihin (Allen ym. 1992, 278). ”Sectoral planning” keskittyy tiettyyn sektoriin tai toimialaan, kuten terveydenhuolto, koulutus tai ympäristö. Tavoitteena on kehittää ja hallita kyseistä sektoria tarkemmin, määrittelemällä tarvittavat resurssit, palvelut ja toimet sektorin parantamiseksi. ”Sectoral planning on yleensä pitkäjänteistä ja strategista, pyrkien asettamaan selkeitä tavoitteita kyseiselle sektorille (Arend ym. 2015, 1743). ”Sectoral planning” voi käsittää jopa vuosien suunnittelun, jotta sektorin kehittämisessä voidaan edetä suunnitelmallisesti ja strategisesti.

”Project planning” taas keskittyy yksittäisiin projekteihin tai hankkeisiin, joilla on selkeät tavoitteet, rajatut resurssit ja määritelty aikataulu (Allen ym. 1992, 279). ”Project planning” on tyypillisesti lyhyen tai keskipitkän aikavälin suunnittelua, joka päättyy projektin valmistumiseen (Dvir ym. 2002, 90). Projektisuunnittelu on tärkeää monimutkaisten tai mittavien hankkeiden toteuttamisessa. Lähestymistavassa korostetaan projektin vaiheistamista, budjetointi ja aikataulutusta siten, että projekti saavuttaa asetetut tavoitteet tietyssä aikataulussa ja budjetissa (Worsley 2019, 4).

Suomessa strateginen suunnittelu julkisessa taloudessa on yleistynyt etenkin 1990-luvulta lähtien Euroopan Unionin vaikutuksesta (Saarivirta & Sotarauta 2008, 1). Kuntakontekstissa strategista suunnittelua ohjaavat pitkälti erilaiset kansainväliset ja kansalliset säädökset, jotka luovat puitteet kuntien toiminnalle ja päätöksenteolle. Näihin säädöksiin kuuluu esimerkiksi Suomen kuntalaki, joka määrittelee sekä kunnan talousarvion, että -suunnitelman laadintaa koskevat erilaiset vaatimukset ja menettelytavat. Myös kuntien lakisääteiset ja vapaaehtoiset tehtävät vaikuttavat strategisen suunnittelun sisältöön muun muassa resurssien kohdentamisen ja palveluiden kehittämisen osalta. Kunnan strategisen suunnittelun lähtökohtana on siis tarve vastata sekä yleisiin ohjeistuksiin kunnan omiin tarpeisiin ja velvoitteisiin, mikä korostaa paikallisen kontekstin merkitystä päätöksenteossa.

Tarkasteltaessa talouden suunnittelua kuntien näkökulmasta, keskeisimmät instrumentit strategisessa suunnittelussa ovat talousarvio eli budjetti ja taloussuunnitelma. On myös huomattava, että Suomen kuntalaki edellyttää kunnilta suunnitelmallisuutta ja strategiaa. Talousarvion ja – suunnitelman tarkoituksena on luoda sekä pitkän että lyhyen aikavälin strategiset suunnitelmat siitä, miten kunnan taloudellisia resursseja käytetään tehokkaasti ja vaikuttavasti. Talousarviolle ja -suunnitelmalla on kunnassa kolme päätehtävää: i) palvelutoimintaa ja investointihankkeita koskevien tavoitteiden asettaminen, ii) menojen ja tulojen budjetointi eri tehtäville ja hankkeille ja iii) talousarviossa ja -suunnitelmassa osoitetaan, miten toiminta ja investoinnit katetaan (Kuntaliitto 2016, 11). Talousarvio siis määrittelee vuosittaiset tulot ja menot, kun taas taloussuunnitelma asettaa laajemmat strategiset tavoitteet ja linjaukset useammalle vuodelle. Strategisen suunnittelun periaatteita sovelletaan talousarvion laatimisessa siten, että talouden resurssit allokoidaan mahdollisimman tehokkaasti. Tällainen monipuolinen suunnitteluprosessi auttaa kuntia varautumaan erilaisiin haasteisiin ja edistää myös talouden tasapainoista kehitystä.

Uusina trendeinä Suomessa strategisessa suunnittelussa voidaan katsoa olevan kuntalaisten osallistaminen ja avoimuus. Vuonna 2015 uudistetussa kuntalaissa, määritellään, että kunnan asukkailla on oltava mahdollisuus osallistua kunnan talouden suunnitteluun. Tämän myötä kunnat ovat alkaneet laajentamaan ja kehittämään osallistumismahdollisuuksia. Kuntalaiset halutaan osallista yhä vahvemmin mukaan kunnan talouden suunnitteluun, sillä sen kautta on mahdollista saada laajempi näkökulma päätöksentekoon ja saavuttaa päätösten vahvempi legitimitetti. Kuntalaisten osallistaminen talouden suunnitteluun takaa myös sen, että taloudelliset päätökset vastaavat paremmin kuntalaisten tarpeita ja odotuksia, koska kuntalaiset pääsevät itse päättämään miten resursseja kohdennetaan, ja mitkä asiat ovat heille tärkeitä (Franklin & Ebdon 2005, 168). Kuntalaisten osallistaminen talouden strategiseen suunnitteluun voidaan kokea mahdollisuutena syventää kuntalaisten ymmärrystä kunnan taloudesta ja päätöksenteosta laajemmin. Kuntalaiset pääsevät tuomaan omia näkökulmiaan esille ja vaikuttamaan konkreettisesti oman kuntansa kehitykseen.

Kuntalaisten integroiminen yhä enemmän osaksi kunnan päätöksentekoa ja talouden suunnittelua on ollut kasvussa, ja kunnat pyrkivätkin jatkuvasti laajentamaan osallistumismahdollisuuksia (Kestilä-Kekkonen & Korvela, 2017, 23). Osallistumismenetelminä voidaan nimetä muun muassa kuntalaisfoorumit, erilaiset työpajat ja osallistuva budjetointi, jotka tarjoavat kuntalaisille mahdollisuuden pyrkiä aktiivisesti vaikuttamaan oman kunnan päätöksentekoon, julkisten palveluiden kehitykseen ja talouden suunnitteluun (Kuntaliitto 2019). Osallistuva budjetointi

kytkeytyy tiiviisti kunnan talouden suunnitteluun tarjoamalla kuntalaisille mahdollisuuden vaikuttaa talousarvion priorisointiin ja resurssien allokaatioon. Kuntalaiset voivat suoraan osallistua päätöksentekoon, esittää omia ehdotuksiaan ja äänestää tärkeysjärjestyksestä, mikä vaikuttaa kunnan talousarvion sisältöön ja painotuksiin (Baiocchi, Ganuza 2014, 82). Tämä luo uudenlaisia mahdollisuuksia kuntalaisten integroimiseksi talouden suunnitteluun ja lisää päätöksenteon demokraattisuutta ja läpinäkyvyyttä.

### **2.3 Osallistuva budjetointi kuntalaisten vaikuttamisen mahdollistajana julkishallinnossa**

Tässä luvussa käydään läpi osallistuvan budjetoinnin teoreettista taustaa, sekä aiempia tutkimuksia. Osallistuvaa budjetointia voidaan pitää eräänlaisena toimintatapana, jonka keskeisenä tarkoituksena on osallistaa asukkaat mukaan yhteiseen keskusteluun koskien varojen kohdentamista (Pihlaja 2017, 4). Shahin (2007, 1) korostaa osallistuvaa budjetointia mahdollisuutena opettaa, sitouttaa ja osallistaa asukkaita mukaan julkiseen toimintaan. Osallistuva budjetointi tarjoaa siis asukkaille uudenlaisen keinon osallistua julkiseen päätöksentekoon ja samalla oppia hallinnon toimintatavoista. Osallistuva budjetointi kannustaa asukkaita osallistumaan mukaan politiikkaan ja samalla ottamaan enemmän vastuuta lähiympäristöstään (Pihlaja 2017, 4).

Sen lisäksi, että osallistuva budjetointi kannustaa ihmisiä osallistumaan - mikä on tärkeä edellytys toimivalle demokratialle - vahvistaa se myös hallinnon legitimitettiä lisäämällä päätöksenteon hyväksyttävyyttä. Osallistumisen voidaan siis katsoa olevan väline, joka johtaa korkeampaan tyytyväisyyteen sekä luottamukseen hallintoa kohtaan, sillä kansalaisten osallistuessa päätöksentekoon, voivat he kokea pääsevänsä vaikuttamaan itselleen tärkeisiin asioihin (Franklin & Ebdon 2005, 168). On myös tärkeää huomata, että avoimempi toimintaympäristö mahdollistaa kansalaisille keinon valvoa julkista rahoitusta ja vähentää samalla korruption mahdollisuutta, korostamalla tilivelvollisuuden periaatetta (Wampler 2000, 2).

Osallistuvaa budjetointia on tutkittu monista eri näkökulmista ja se onkin käsitteenä hyvin laaja-alainen. Sintomerin ym. (2017, 1) mukaan osallistuvasta budjetoinnista ei ole tarkkaa määritelmää tarkoittaen, että se saattaa kontekstin mukaan vaihdella. Osallistuvaa budjetointia voidaan toteuttaa monin eri tavoin sekä painotuksin. Esimerkkinä voidaan todeta tasa-arvon edistäminen, päätösten läpinäkyvyyden lisääminen tai kansalaisten osallistaminen vahvemmin mukaan päätöksentekoon. Aiempien tutkimusten perusteella etenkin kaksi erilaista lähestymistapaa korostuvat osallistuvan

budjetoinnin tutkimuksessa: i) julkishallinnon reformi, joka painottaa julkishallinnon toimintatapojen muuttamista avoimemmaksi ja läpinäkyvämmäksi tai ii) diskursiivinen demokratia, joka osaltaan korostaa enemmän osallistumista ja sidosverkostojen välistä vuoropuhelua (Salminen, Häikiö, Lehtonen 2016, 60). Suomessa molempien lähestymistapojen voidaan todeta yleistyneen osallistuneessa budjetoinnissa, mikä osoittaa kansalaisten kasvavan roolin ja merkityksen päätöksenteossa.

Englanninkielisessä viitekehyksessä osallistuvaa budjetointia on tutkittu kahdesta näkökulmasta: ”participation in budgeting” ja ”participative budgeting”. Käytännössä ”participation in budgeting” eli osallistuminen budjetointiin on laajempi käsite, ja se viittaa yleisemmällä tasolla kansalaisten osallistumiseen budjetointiprosessiin eri rooleissa ja tasoilla. Kansalaiset voivat osallistua eri tavoin budjetin suunnitteluun ja päätöksentekoon esimerkiksi antamalla palautetta, ehdotuksia tai äänestämällä (Hong 2015, 573). Osallistuminen budjetointiin voi siis kattaa monia erilaisia toimia, jotka eivät välttämättä sisällä suoraa vaikutusta budjettiin, vaan vaikuttavat enemmänkin välillisesti. Näillä välillisillä toimilla on kuitenkin merkittävä rooli demokraattisen päätöksenteon edistämisessä, sillä ne vahvistavat kansalaisten osallisuuden tunnetta ja lisäävät samalla luottamusta julkisen hallinnon toimintaan (Liao & Zhang 2012, 20).

Toisaalta ”participative budgeting” eli osallistuva budjetointi on tarkemmin määritelty käsite, joka viittaa konkreettiseen päätöksentekoprosessiin, jossa kansalaiset saavat osallistua suoraan julkisten varojen jakamiseen (Heinle ym. 2014, 1027). Tässä prosessissa kansalaiset voivat ehdottaa omia näkemyksiään ja vaikuttaa siihen, mihin budjettivaroja kohdennetaan. Keskeisenä tarkoituksena on siis läpinäkyvyyden ja luottamuksen lisääminen hallintoa kohtaan kohdennetuilla budjettipäätöksillä (Ebdon & Franklin 2006, 437). Näiden kahden edellisen näkökulman yhdistävänä tekijänä voidaan nähdä kansalaisen aktiivinen rooli julkisten varojen käytön suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Osallistuva budjetointi konseptina on alun perin kehitetty Porto Alegren kaupungissa Brasiliassa vuonna 1989, jossa se otettiin käyttöön, tarkoituksena ratkaista sotilasjuntan vallan jälkeisiä erilaisia sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia (Salminen, Häikiö, Lehtonen, 17). Sittemmin osallistuva budjetointi on levinnyt laajalti eri maihin, kaupunkeihin ja organisaatioihin. Osallistuva budjetointi on muuttanut muotoaan alkuperäisestä, Porto Alegren -mallista, joka käytännössä nojasi sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen. Nykyajan Euroopassa osallistuva budjetointi sisältää entistä enemmän uudenlaisia sidosryhmiä kuten yhdistyksiä, ammattiliittoja sekä kansalaisjärjestöjä, ja niiden välistä vuoropuhelua (Sintomer, Hertzberg & Röcke 2008, 170). Osallistuvaa budjetointia on vuoteen 2021

mennessä hyödynnetty maailmanlaajuisesti yli 3000 kaupungissa (Participatory Budgeting Project 2021, 4). Yhdistyneiden kansakuntien mukaan osallistuvaa budjetointia voidaan pitää yhtenä onnistuneimmista demokraattisista innovaatioista viimeisten 25 vuoden aikana (UN Habitat 2020, 10), mikä korostaa sen merkitystä osallistavan ja kansalaislähtöisen päätöksenteon edistäjänä.

Suomessa osallistuva budjetointi on yleistynyt vuoden 2015, kuntalain uudistumisen myötä ja vuonna 2022 jopa joka kolmas kunta Suomessa hyödynsi jollakin tavalla osallistuvaa budjetointia (Riipinen, 2023). Lisäksi muut erilaiset talouden suunnitteluun vaikuttavat osallistumisen muodot ovat pikkuhiljaa yleistymässä, kuten äänestysten järjestäminen resurssien kohdentamisesta tai kuntalaispaneelien perustaminen. Nämä ovat olennainen osa päätöksentekoprosessia, mikä laajentaa kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia ja vaikuttavuutta talouden suunnittelussa edelleen. Osallistuva budjetointi ei ainoastaan avaa kanavia kansalaisten äänelle, vaan myös vahvistaa kuntalaisten luottamusta paikallishallintoon ja auttaa lisäämään ymmärrystä julkisen talouden toiminnasta. Tämä kehityssuunta kuvastaakin pyrkimystä kohti avoimempaa, osallistavampaa ja vastuullisempaa politiikkaa, joka huomioi entistä paremmin kuntalaisten omat tarpeet ja toiveet. Osallistuminen talouden suunnitteluun ja päätöksentekoon on näin ollen keskeinen osa tätä kehitystä, ja se edistää aktiivista kansalaisyhteiskuntaa sekä avointa ja osallistuvaa demokratiaa.

## **2.4 Kuntalaisten osallistuminen: kohti vuorovaikutteisempaa julkishallintoa**

Osallistumisella viitataan usein kansalaisten poliittiseen osallistumiseen kansalaisyhteiskunnassa (Kurkela 2022; Anttiroiko, 2005). Osallistumisen klassisessa määritelmässä, poliittinen osallistuminen kuvataan toimintana, jonka tarkoituksena on vaikuttaa hallituksen toimiin – joko suoraan tai välillisesti (Verba, Schlotzman, Brady 1995). Whiteley (2012, 34–36) taas osaltaan kuvaa poliittista osallistumista i) aktiivisena toimintana, ii) joka voi olla yksilöllistä tai yhteisöllistä ja iii) sen tarkoituksena on vaikuttaa yksilöllisiin tai yhteisöllisiin etuihin. Osallistumisen voidaan siis katsoa sisältävän yleensä toiminnallisuuden elementin eli osallistuminen on aktiivista toimintaa tai pyrkimystä vaikuttaa johonkin tiettyyn asiaan tai prosessiin. Tähän osaltaan liittyy läheisesti toiminnan tarkoitus ja vaikutus, sillä nämä tekijät erottavat osallistumisen normaalista, passiivisesta toiminnasta, jota ei lasketa poliittisen osallistumisen piiriin (Hooghe, Hosch-Dayican & Van Deth 2014, 340). Käytännössä katsoen tällaisesta ei-poliittisesta teosta tai osallistumismuodosta on

mahdollista tehdä poliittisesti merkityksellinen ja vaikuttava toimi, jos toiminnan taustalla vaikuttaa nimenomaisesti poliittinen motiivi.

Osallistumista määrittelevässä viitekehyksessä nousee yleensä neljä näkökulmaa esille: i) osallistuminen on konkreettista toimintaa, ii) osallistuminen tapahtuu kansalaisen, ei viranhaltijan tai esimerkiksi lobbarin roolissa, iii) osallistumisen tulee olla vapaaehtoista ja iiii) osallistumista ei ole rajoitettu tiettyihin vaiheisiin, tasoihin tai alueisiin (Van Deth 2014, 352). Nämä neljä näkökulmaa auttavat määrittelemään osallistumista kansalaisyhteiskunnan ja demokratian kontekstissa. Osallistuminen on olennainen osa kansalaisyhteiskunnan toimintaa, sillä edustuksellisessa demokratiassa valta perustuu pääasiassa kansalaisten osallistumiseen poliittiseen päätöksentekoon (Mayer 2009, 133). Osallistuminen myös edistää kansalaisten aktiivista roolia yhteiskunnassa. Verban ym. mukaan (1995, 37) se avaa kansalaisille mahdollisuuden välittää tietoa omista huolistaan virkamiehille, ja samalla asettaa heille painetta vastaamiseen. Aktiivinen osallistuminen tarjoaa mahdollisuuden eri väestöryhmille vaikuttaa päätöksentekoon omien arvojen ja tarpeidensa pohjalta. Toisaalta hallinnon näkökulmasta kansalaisten osallistuminen nähdään keinona tehdä päätökset läpinäkyvimmiksi, tehokkaammiksi ja päätöksistä sosiaalisesti ja poliittisesti hyväksyttäviä (Bherer, Dufour & Montambeault 2016, 225).

Reichertin (2016, 223) mukaan poliittiset toimet eli osallistuminen voidaan jakaa perinteisiin ja epäkonventionaalisiin toimintoihin. Perinteisillä toimilla viitataan institutionaalisiin eli poliittisten rakenteiden ja prosessin puitteissa tapahtuvaan osallistumiseen, joka useasti käsittää puolueisiin liittyviä osallistumismuotoja, kuten esimerkiksi äänestäminen tai osallistuminen puoleen toimintaan. Tällaiset perinteisemmät toiminnot edellyttävät sitoutumista sekä suurempaa aikapanosta verrattuna epäkonventionaalisiin toimiin (Reichert 2016, 223). Perinteisten poliittisten toimintojen suosio on ollut viime vuosina laskussa. Epäkonventionaaliset toimet taas käsittävät alhaalta ylöspäin tapahtuvaa toimintaa kuten osallistuminen mielenosoitukseen tai erilaisiin boikotteihin. Tällaisten spontaanien, organisaatioiden ulkopuolella tapahtuvien toimien tarkoituksena on yleensä pyrkiä vaikuttamaan sosiaalisiin tai poliittisiin ongelmiin (Ardèvol-Abreu, Gil de Zúñiga & Gámez 2020, 553).

Van Dethin (2014, 350), mukaan poliittisen osallistumisen määritelmä ei kuitenkaan ota huomioon osallistumisen monimuotoisuutta viitaten uudenlaisiin, lähes jatkuvasti kehittyviin osallistumismuotoihin. Perinteisten osallistumistapojen rinnalle kehitetään uudenlaisia toimintamuotoja ja etenkin digitalisaation myötä osallistuminen sekä vaikuttaminen ovat olleet muutoksessa. Sosiaalisen median myötä osallistuminen on saanut uudenlaisia ulottuvuuksia, sillä se

tarjoaa välittömän osallistumisen muodon, joka tapahtuu ajasta ja paikasta riippumatta. Kansalaiset voivat osallistua poliittiseen keskusteluun, jakaa tietoa ja mobilisoida muita tukemaan erilaisia poliittisia tavoitteitaan, täysin virtuaalisessa ympäristössä (Lilleker & Koc-Michalska 2017, 25). Samalla kun perinteiset osallistumisen muodot säilyttävät merkityksensä, uudet digitaaliset osallistumismuodot ovat tuoneet mukanaan mahdollisuuden nopeaan, matalankynnyksen laaja-alaiseen mobilisointiin. Tämä kehitys edustaa osaltaan poliittisen osallistumisen jatkuvaa kehityskaarta ja haastaa perinteiset käsitykset siitä, mitä poliittinen osallistuminen on ja missä muodoissa se ilmenee.

Suomessa edustuksellinen demokratia on viime vuosina kohdannut yhä enenevässä määrin erilaisia haasteita aina madaltuneista äänestysprosentista, kasvaneeseen tyytymättömyyteen ja epäluottamukseen poliittista järjestelmää kohtaan (Kurkela, 2022). Tämän seurauksena osallistumistapoja on pyritty kehittämään ja niiden valikoimaa laajentamaan erilaisten hankkeiden kautta. Tällaiset hankkeet ja kokeilut kuten esimerkiksi osallistuva budjetointi tai kuntalaisraadit järjestetään Suomessa yleensä nimenomaan kuntatasolla (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 23–24). Uusi kuntalaki edellyttää, kunnan asukkailla tulee olla mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Keskeisenä tarkoituksena on siis pyrkiä lisäämään kuntalaisten osallisuutta päätöksenteossa ja vahvistamaan paikallisdemokratian periaatteita. Kuntalaisille tarjotaan näin aktiivisempi rooli oman kuntansa kehittämisessä ja hallinnossa, mikä edistää myös luottamuksen syntymistä kunnalliseen hallintoon. Osallistumisen muutos kohti aktiivisempaa ja osallistuvampaa kuntalaista, heijastaa laajempaa pyrkimystä demokratian elävöittämiseen ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen paikallisella tasolla.

Poliittisten prosessien ja instituutioiden avoimuus sekä läpinäkyvyys etenkin poliittisessa päätöksenteossa, edistävät osaltaan kansalaisten osallistumista, sillä riittävä tiedonsaanti ja institutionaalinen tuki luovat vahvan perustan aktiiviselle kansalaisosallistumiselle ja poliittiselle sitoutumiselle (Wampler 2012, 2). Institutionaalinen tuki kuten erilaiset osallistumista tukevat hankkeet ja lainsäädäntö tarjoavat konkreettisia kanavia kansalaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Osallistumismahdollisuuksien lisääntyessä ja tiedonkulun parantuessa kansalaiset voivat tuntea itsensä yhä vahvemmin osaksi poliittista prosessia. Dalton (2008), korostaakin osallistumistapojen monipuolisuuden olevan yksi merkittävimmistä osallistumista edistävästä tekijöistä. Erilaiset osallistumismuodot eivät vaadi enää välttämättä samalla tavalla fyysistä osallistumista, aikaa tai resursseja. Tämä osaltaan avaa uudenlaisia mahdollisuuksia yksilöille

osallistua ja vaikuttaa, mikä voi lisätä osallistumishalukkuutta, -kykyä ja -tasapuolisuutta eri väestöryhmissä.

Verba ym. on tiivistänyt poliittiseen osallistumiseen positiivisesti vaikuttavat tekijät kolmeen keskeiseen näkökulmaan: i) yksilön resursseihin ii) poliittiseen sitoutumiseen sekä kiinnostukseen ja iii) sosiaalisiin verkostoihin (Yoldaş 2014, 547: Verba ym. 1995). Näiden kolmen keskeisen tekijän voidaan katsoa vaikuttavan yksilön haluun ja etenkin kykyyn osallistua. Yksilön resurssit voivat käsittää esimerkiksi koulutustason, tulotason tai sosiaalisen aseman, jotka kaikki osaltaan vaikuttavat yksilön kykyyn osallistua. Esimerkiksi hyvä koulutustaso voi lisätä poliittista tietoutta ja siten kannustaa osallistumaan. Lukuisat tutkimukset ovat osoittaneet, että tietämys politiikasta ja yhteiskunnallisista asioista vaikuttaa myönteisesti yksilön osallistumishalukkuuteen sekä -kykyyn ja edistää samalla aktiivista osallistumista yhteiskunnallisiin asioihin (Reichert 2016; Delli Caprini & Keeter 1996; Galston 2001). Myös poliittinen sitoutuminen ja motivaatio ovat merkittäviä tekijöitä osallistumisen taustalla, sillä ne heijastavat yksilön halua osallistua. Henkilöiden, jotka ovat sitoutuneet politiikkaan tai yhteiskunnallisiin asioihin, ja jotka omaavat jonkinasteista kiinnostusta politiikkaan kohtaan, on todennäköisempää osallistua aktiivisesti yhteiskunnallisiin asioihin verrattuna niihin, joilla sitoutuminen tai kiinnostus ovat vähäisempää (Brady ym. 1995; Erikson & Tedin 2017). Lisäksi tietynlaiset sosiaaliset verkostot voivat rohkaista ja osallistumaan ja vaikuttamaan. Esimerkiksi aktiivinen yhteisö, jossa on paljon poliittisesti valveutuneita ja osallistuvia jäseniä, voi kannustaa muitakin henkilöitä osallistumaan tarjoamalla muun muassa tietoa ja resursseja, siitä millä tavoin on mahdollista osallistua, ja miksi se kannattaa.

Osallistumista rajoittavina tekijöinä Wampler (2012, 4) mainitsee resurssien epätasaisen jakautumisen, joka osaltaan saattaa heikentää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia yhteiskunnassa. Tällainen epätasapaino lisää epäoikeudenmukaisuutta ja vähentää osallistumisen tasavertaisuutta. Osallistumista rajoittavina tekijöinä voidaan myös resurssien lisäksi nähdä muun muassa poliittisen järjestelmän monimutkaisuus ja läpinäkymättömyys. Jos poliittinen prosessi koetaan liian monimutkaisena tai epäselvänä, vaikuttaa se kansalaisten motivaatioon ja luottamukseen. Tällainen epäluottamus poliittista järjestelmää kohtaan lisää kansalaisten passiivisuutta, sillä kansalaisten menettäessä luottamuksensa poliittisiin instituutioihin ja prosesseihin, saattavat he välttää osallistumista poliittiseen toimintaan (Norris 1999; Dalton 2008). Ebdonin ja Franklinin mukaan (2006) kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua poliittiseen päätöksentekoon vähentää epäluottamusta poliittisia prosesseja kohtaan ja rohkaisee kansalaisia osallistumaan aktiivisemmin poliittiseen toimintaan.

Osallistumiseen linkittyy vahvasti käsitteenä myös osallistaminen. Osallistamista tarkastellaan yleensä poliittisesta näkökulmasta, jolloin se nähdään toimintana, jossa julkishallinto pyrkii edistämään kansalaisten osallistumista (Järvelä ym. 2018; Jokihaara 2017). Osallistamisen keskeisenä tarkoituksena on tarjota kansalaisille mahdollisuus osallistua omaa elämäänsä koskeviin prosesseihin ja poliittisiin päätöksiin (Kumpulainen & Husu 2020, 23). Osallistaminen onkin hallinnon ja kansalaisten välistä vuorovaikutusta, mikä pyrkii lisäämään läpinäkyvyyttä sekä luottamusta julkiseen päätöksentekoon. Käytännön tasolla osallistaminen voi ilmetä monin eri tavoin kuten kansalaisfoorumeina tai osallistuvana budjetointina. Tällaiset osallistavat prosessit toimivat yleensä alhaalta ylöspäin, jolloin se vahvistaa myös yhteisöjen ääntä ja vaikutusmahdollisuuksia sisällyttämällä kansalaisten panoksen julkiseen sektoriin.

### **3 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN**

Tutkimukseni keskittyy analysoimaan Pieksämäen vuoden 2023 talouden suunnittelu -kokeilun onnistumisen taustalla vaikuttavia tekijöitä sekä mahdollisia rajoitteita. Tutkimuskysymykseni keskittyy tunnistamaan projektin konkreettiset rajoitteet sekä edellytykset, jotka osaltaan vaikuttavat projektin vaikuttavuuteen sen eri vaiheissa. Tutkimukseni lähestymistapa on laadullinen tutkimusote, jossa hyödynnän sekä aiemmin kerättyä haastatteluaineistoa sekä itse suorittamiani haastatteluita, jotka kohdistuivat Pieksämäen kuntalaisaktiiveihin sekä kunnanhallintoon.

Perustelut tutkimuksen toteuttamiselle ovat moninaiset. Pieksämäen talouden suunnittelu -kokeilu tarjoaa ajankohtaisen sekä mielenkiintoisen tapaustutkimuskohteen, jonka avulla voidaan oppia ymmärtämään paremmin asukkaiden osallistumisen merkitystä kunnan talouden suunnitteluun, mikä itsessään on tärkeä aihe julkishallinnon kehittämisen kannalta. Lisäksi tutkimalla kokeilun taustalla vaikuttavia tekijöitä ja rajoitteita, voidaan oppia, miten vastaavia hankkeita voidaan toteuttaa entistä tehokkaammin tulevaisuudessa. Ymmärtämällä tällaisen hankkeen taustalla vaikuttavia konkreettisia rajoitteita ja edellytyksiä kuntalaisten osallistumiseen, on mahdollista pyrkiä tulevaisuudessa kehittämään yhä tehokkaampia osallistumismalleja. Tunnistamalla konkreettisia haasteita ja onnistumisen edellytyksiä kuntalaisten osallistumisessa, on mahdollista kehittää parempia käytäntöjä ja malleja, jotka edistävät osallistavampaa julkishallintoa.

### 3.1 Tutkimuksen tausta ja tarkoitus

Pieksämäen kunta osallistui vuonna 2023 Sitran rahoittamaan kokeiluun, jota voidaan pitää merkittävänä askeleena kohti kuntalaisten aktiivisempaa osallistumista kunnan talouden suunnitteluun. Kokeilun keskeisenä tarkoituksena oli luoda uudenlainen ja avoimempi lähestymistapa kunnan talouden hallintaan integroimalla kuntalaiset osaksi kunnan talouden suunnittelua. Kokeilun avulla pyrittiin lisäämään kuntalaisten ymmärrystä budjetoinnista ja siihen vaikuttamisesta sekä syventämään vuorovaikutusta ja keskusteluyhteyttä eri tasojen välillä (Lovio 2023). Lisäksi kokeilu tuotti näyttöä kuntalaisten osallistumisen hyödyistä kunnan talouden suunnittelussa. Talouden suunnittelu -kokeilun keskeiset tavoitteet voidaan kiteyttää kolmeen pääkohtaan eli i) kuntalaisten aktiiviseen osallistumiseen, ii) osallistumisen vaikuttavuuden arvioimiseen talouden suunnittelussa ja iii) hyödyllisten käytäntöjen tunnistamiseen (Pieksämäen kunta 2023).

Kokeilu perustui kuntalaispaneelin toimintaan, joka koostui 20 eri ikäisestä kuntalaisesta. Kokeiluun osallistuneet kuntalaiset valittiin satunnaisotannalla laajemmasta joukosta varmistaen samalla mahdollisimman monipuolisen otosryhmän. Kuntalaispaneelin tehtävänä oli asiantuntijoiden ja kaupungin viranhaltijoiden järjestämän perehdytyksen jälkeen käydä ryhmässä läpi Pieksämäen talousarvioehdotuksia ja luoda niiden pohjalta konkreettisia budjettiehdotuksia kaupungin talousarviotyön tueksi. Lisäksi kuntalaispaneelin tehtävänä oli arvioida, miten strateginen kehittäminen näkyy talousarvion mittareissa.

Paneeli tuottikin yhteensä 20 budjettisuositusta ja lisäksi viisi suositusta kunnan strategianäkökulman vahvistamiseksi. Kuntalaispaneelin suositukset kiteytyivät lähinnä hankintojen tehostamisen, kaupunkimarkkinoinnin ja yrittäjämynönteisen imagon luomisen ympärille. Kunnan strategianäkökulmaa koskevat suositukset taas korostivat käytännössä mittareiden tarkempaa soveltamista kunnan tavoitteisiin ja yhtenäistämistä sekä niiden avoimempaa esittelyä. Vaikka kuntalaispaneelin ehdotukset eivät ehtineet mukaan kunnan vuoden 2024 talousarvioon, tarjosivat ne näkökulmaa kaupungin talousarviotyöhön ja strategiseen suunnitteluun.

Tämän kandidaatintutkielman tarkoituksena on arvioida osallistumista edistäviä tekijöitä Pieksämäen kokeilussa. Lisäksi tavoitteena on tunnistaa kokeilussa ilmenneitä mahdollisia rajoituksia, jotta on mahdollista kehittää tehokkaampia tapoja kuntalaisten osallistamiseksi talouden suunnitteluun tulevaisuudessa. Tutkielma pyrkii syventämään ymmärrystä, miten tällainen osallistumismalli vaikuttaa kaupungin strategiseen suunnitteluun. Analysoimalla Pieksämäen talouden suunnittelu -

kokeilun kokemuksia ja tuloksia, voidaan myös tuottaa arvokasta tietoa muille kunnille, jotka harkitsevat vastaavanlaisen osallistumismallin hyödyntämistä.

Tutkittavana ilmiö tässä yhteydessä on kuntalaisten osallistuminen kunnan talouden suunnitteluun, integroimalla heidät aktiivisesti mukaan kunnan talouden strategiseen suunnitteluun. Tarkoituksena on siis selvittää miten kuntalaiset olisi mahdollista saada paremmin osallistettua mukaan kunnan talouden suunnitteluun tutkimalla, i) mitkä tekijät vaikuttavat kuntalaisten osallistumiseen ja ii) millä tavalla nämä tekijät konkreettisesti vaikuttavat osallistumiseen.

### **3.2 Tutkimuskysymys**

Kandidaatintutkielmani tavoitteena on analysoida Pieksämäen vuoden 2023 talouden suunnittelu -kokeilun onnistumiseen vaikuttavia edistäviä ja rajoittavia tekijöitä. Ilmiönä tarkastelen kuntalaisten osallistumista kunnan talouden suunnitteluun, joka on osa laajempaa julkishallinnon muutosta kohti osallistavampaa päätöksentekoa.

Tutkielmani aihe on erittäin ajankohtainen, sillä useat kunnat kohtaavat haasteita liittyen talouteen ja toiminnan kestävyYTEEN, mikä osaltaan lisää tarvetta ja painetta kuntalaisten äänen integroimiseksi osaksi julkishallinnon päätöksentekoa ja päätösten legitimitetin vahvistamista. Kunnat ovat siis pyrkineet keksimään uudenlaisia osallistumista edistäviä toimintamalleja ja yhtenä tällaisena mallina voidaankin pitää kuntalaisten osallistamista entistä aktiivisemmin mukaan kunnan talouden suunnitteluun. On siis mielenkiintoista tutkia, miten tämänkaltainen uudenlainen osallistumismuoto käytännössä toimii ja millaisia tekijöitä siihen liittyy.

Tutkimuskysymyksenäni toimii ”Mitkä tekijät edistävät ja rajoittavat kuntalaisten osallistumista talouden suunnitteluun?” Tavoitteenani on tunnistaa keskeiset tekijät, jotka vaikuttavat kuntalaisten osallistumiseen kunnan talouden suunnittelussa ja arvioida niiden merkitystä osallistumisen onnistumiselle ja vaikuttavuudelle. Tämä tutkimus pyrkii syventämään ymmärrystä siitä, miten kansalaiset voivat osallistua talouden suunnitteluun ja miten tätä osallistumista voitaisiin edistää kunnallisella tasolla.

Tutkimukseen haastateltiin monipuolisesti talouden suunnittelu -kokeiluun osallistuneita henkilöitä. Tämän laaja-alaisen haastatteluaineiston avulla pyrittiin ymmärtämään eri sidosryhmien näkemyksiä

ja kokemuksia osallistumisesta sekä saamaan monipuolinen kuva siitä, miten osallistuminen ilmenee eri tasoilla ja mitkä tekijät ovat keskeisiä osallistumisen onnistumiselle kunnallisella tasolla.

### **3.3 Tutkimuksen lähestymistapa**

Tutkimukseni on tapaustutkimus, ja se on toteutettu laadullisena eli kvalitatiivisena tutkimuksena. Laadullinen tutkimusote on valittu menetelmäksi tutkimusprosessin joustavuuden vuoksi, tarkoittaen, että tutkijalla on mahdollisuus mukautua erilaisiin löytöihin ja tutkimuskohteen tarpeisiin (Braun & Clarke 2006, 77–101). Tapaustutkimus taas osaltaan varmistaa syvällisen ja perusteellisen tarkastelun yksittäisestä tapauksesta, jonka avulla tutkija kykenee ymmärtämään paremmin tapauksen monimutkaisuuden ja yksityiskohdat (Saldana, Leavy & Beretvas 2011, 9). Eli tutkimuksen keskeisenä tarkoituksena, on keskittyä tarkastelemaan Pieksämäen vuoden 2023 talouden suunnittelu-kokeilun onnistumisen edellytyksiä ja rajoitteita projektin vaikuttavuuden näkökulmasta. Näiden rajoitteiden ja edellytysten tunnistaminen tapahtuu pääsääntöisesti haastatteluaineiston avulla.

Tutkimus keskittyy siis analysoimaan vain Pieksämäen kunnan kokeilua eli muiden kuntien vastaavat kokeilut ja erilaiset osallistumismenetelmät, kuten osallistuva budjetointi, on jätetty tämän tutkimuksen ulkopuolella. Tämä rajaaminen varmistaa siis syvällisen analyysin aiheesta sekä tulosten selkeyden ja yhdenmukaisuuden.

### **3.4 Tutkimusaineisto**

Tutkimuksessani käytän aineistona Lotta-Maria Sinervon ja Maija Jäsken vuonna 2023 keräämää haastatteluaineistoa sekä lisäksi viittä itse suorittamaani haastattelua. Tutkimuslupa, jota pystyin hyödyntämään haastatteluissani, on myönnetty Tampereen Yliopiston Lotta-Maria Sinervolle ja Åbo Akademin Maija Jäskelle. Haastatteluiden rakenne noudatteli pitkälti puolistrukturoitua haastattelua eli kaikille haastateltaville on esitetty samat kysymykset samassa järjestyksessä (Hirsijärvi & Hurme, 2001, 47). Haastattelussa esitetyt kysymykset olivat siis samat, kuin Lotta-Maria Sinervon ja Maija Jäsken käyttämät, mikä osaltaan varmistaa tutkimustulosten vertailukelpoisuuden ja luotettavuuden. Tämä yhtenäisyys edesauttaa haastatteluiden perusteella kerätyn aineiston tehokasta vertailua ja tulosten analyysia, jotta tutkimuksen validiteetti säilyy. Puolistrukturoitu haastattelu mahdollisti avoimen, mutta vertailukelpoisen materiaalin keräämisen, mikä osaltaan vahvisti tutkimuksen

luotettavuutta. Haastateltavat saivat myös tuoda esille omia, henkilökohtaisia näkemyksiään aiheesta. Haastatteluiden voidaan katsoa kattaneen tutkimuksen kannalta olennaiset asiat eli materiaali on laaja ja monipuolinen. Tämä osaltaan edesauttaa muodostamaan perusteellisen kuvan tutkittavasta aiheesta ja siten tarkan analyysin, joka tarjoaa arvokasta tietoa tutkimusaiheesta.

Haastattelut toteutettiin keväällä 2024 etäyhteyksin Teams-sovelluksen välityksellä. Lotta-Maria Sinervon ja Maija Jäsken haastattelut taas tapahtuivat talvella 2023. Kaikki haastattelut tallennettiin ja litteroitiin jälkikäteen huolellisesti. Haastateltavina toimivat vuoden 2023 talouden suunnittelu -kokeilussa mukana läheisesti toimineita henkilöitä. Haastatteluiden kesto vaihteli noin 15 minuutista 35 minuuttiin. Monipuolinen haastatteluaineisto tarjosi mahdollisuuden saada mukaan tutkimukseen erilaisia näkökulmia kokeilussa läheisesti mukana olleilta osapuolilta.

Haastatteluihin osallistuivat muun muassa viranhaltijoita, kunnan päättäjiä sekä lisäksi myös kokeilussa mukana ollut kuntalaisaktiivi. Viranhaltijoita osallistui haastatteluun viisi, päättäjiä kolme ja kuntalaisaktiiveja yksi. Kokonaisuudessaan haastatteluja toteutettiin yhdeksän. Kuntalaisaktiivilla viitataan tutkimuksessa henkilöön, joka on ollut yksityishenkilön roolissa eli kuntalaisena mukana kuntalaispaneelin toiminnassa. Termillä korostetaan siis henkilön toiminnan aktiivisuutta ja roolia kuntalaispaneelissa, jossa he ovat päässeet osallistumaan oman kunnan talouden suunnitteluun ja päätöksentekoon. Haastateltavien erilaiset roolit sekä kokemukset talouden suunnittelu -kokeilusta olivat keskeisiä, jotta tutkimuksen tavoitteena ollut osallistumiseen vaikuttavien tekijöiden tunnistaminen oli mahdollista. Tämän avulla pystyttiin myös tunnistamaan kokeilun eri vaiheisiin sidonnaisia tekijöitä, jotka mahdollistivat tai rajoittivat osallistumista.

Kuntalaisaktiivin haastattelu toi tutkimukseen arvokkaita näkökulmia ja tietoa, jotka olivat olennaisia kokeilun osallistumisen vaikuttavuuden kannalta. Haastattelun avulla pystyttiin tunnistamaan tekijöitä, jotka vaikuttivat suoraan nimenomaisesti kuntalaisten osallistumiseen. Toisaalta viranhaltijat ja kunnan päättäjät tarjosivat osaltaan laaja-alaisemman näkemyksen kokeilun toteutukseen ja osallistumiseen liittyviin tekijöihin. Heidän kokemuksensa auttoivat tunnistamaan osallistumista mahdollistavia ja rajoittavia tekijöitä kunnan hallinnon, resurssien ja päätöksenteon näkökulmista. Viranhaltijat ja päättäjät pystyivät myös arvioimaan kokeilun vaikutuksia laajemmin sekä tunnistamaan tarvittavia toimia osallistumisen edistämiseksi tulevaisuudessa. Erilaisten näkökulmien huomioiminen on tutkimuksen kannalta erityisen tärkeää, sillä se mahdollistaa monipuolisen ja syvällisemmän ymmärryksen niistä tekijöistä, jotka vaikuttivat osallistumiseen kunnan talouden suunnittelu -kokeilussa. Tällainen lähestymistapa auttaa hahmottamaan, miten eri

ryhmät kokevat osallistumisen kunnan talouden suunnitteluun ja mitkä tekijät rajoittavat tai mahdollistavat osallistumista.

Haastatteluihin osallistuneita henkilöitä ei yksilöidä, jotta yksityisyydensuoja voidaan säilyttää ja varmistaa. Haastateltaviin viitataan tekstissä kuntalaisaktiiveina tai viranhaltijoina, haastateltavien nimekkeistä riippumatta. Tämän käytännön voidaan katsoa edistäneen haastatteluiden avoimuutta, mikä osaltaan mahdollisti syvällisemmän katsauksen aiheeseen. Haastattelurungot löytyvät tutkielman lopusta, liitteet -kohdasta.

### **3.5 Tutkimusaineiston analyysi**

Sisällönanalysissä hyödynnettiin aineistolähtöistä sisällönanalyysiä, sillä tämä metodi edesauttaa osaltaan talouden suunnittelu -kokeilun vaikuttavuuden rajoitteiden sekä edellytysten kattavan arvioinnin ja syvällisen ymmärtämisen. Sisällönanalyysi auttaa tunnistamaan merkityksellisiä teemoja sekä mahdollistaa tarkan ymmärryksen tutkimusaiheesta käsitteiden kautta (Elo & Kyngäs 2008, 107–115). Menetelmän avulla oli mahdollista tunnistaa talouden suunnittelu -kokeilun kannalta keskeisiä teemoja ja muodostamaan tarkempaa tietoa tutkittavasta ilmiöstä. Sisällönanalyysi perustuu aineiston ”tulkintaan ja päättelyyn”, jossa tutkittavasta aineistosta yritetään muodostaa kuva käsitteellisemmän näkemyksen avulla, jossa empiirinen aineisto liitetään teoreettisiin, aineiston kautta muodostettuihin käsitteisiin (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 4).

Käytännössä haastatteluiden kautta saatu aineisto litteroitiin ja lisäksi redusoitiin eli tutkimuskysymysten kannalta olennaisimmat teemat eroteltiin ja tiivistettiin. Haastatteluiden sanamäärä vaihteli keskimäärin noin 3000–4500 sanan välillä ja aineiston kokonaissanamäärä oli lähemmäs 25 000. Tämän jälkeen vastauksista etsittiin samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia, ja ne ryhmiteltiin erilaisiin alaluokkiin. Luokittelun tarkoituksena oli tiivistää aineisto sisällyttämällä yksittäiset tekijät yleisimpiin käsitteisiin ja luoda sitä kautta alustava kuvaus tutkittavasta ilmiöstä (Tuomi & Sarajärvi 2018, 4). Aineiston luokittelua jatkettiin muodostamalla yläluokkia sekä pääluokkia. Näitä teoreettisia käsitteitä verrattiin alkuperäiseen aineistoon, jonka perusteella muodostettiin lopulliset johtopäätökset.

Tämän menetelmän avulla pystyin analysoimaan saadun aineiston pohjalta arvokasta tietoa talouden suunnittelu -kokeilun toteutuksesta ja vaikutuksista, edistäen siten parempaa päätöksentekoa tällä

tutkimusalueella. Sisällönanalyysin avulla oli mahdollista taas syventyä aineistoon ja tulkita sitä kriittisesti, mikä auttoi hahmottamaan kokeilun onnistumista ja sen haasteita osallistumisen näkökulmasta tarkasteltuna.

#### **4 KUNTALAISTEN OSALLISTUMINEN TALOUDEN SUUNNITTELUUN: AINEISTON ANALYYSI JA KESKEISET LÖYDÖT**

Tässä kappaleessa tarkastellaan aineiston pohjalta saatuja tuloksia. Tarkoituksena on siis nostaa esille haastatteluiden pohjalta kerätyn aineiston keskeisimmät löydökset, jotka valottavat kuntalaisten osallistumista talouden suunnitteluun sekä sen taustalla vaikuttavia tekijöitä. Tutkimuksen löydökset perustuvat siis haastatteluiden pohjalta kerättyyn laajaan aineistoon, joka tarjoaa arvokasta tietoa talouden suunnittelu -kokeilun osallistumiseen vaikuttavista tekijöistä.

Sekä osallistunut kuntalaisaktiivi, että viranhaltijat nostivat esille monia erilaisia näkökulmia ja ajatuksia siitä, mitkä tekijät osaltaan mahdollistivat tai rajoittivat osallistumista. Osallistumista edistävinä tekijöinä koettiin muun muassa kunnan tarjoamat resurssit, kuntalaispaneelin motivaatio ja vahva sitoutuminen projektiin sekä oppiminen kunnan taloudesta ja päätöksenteosta. Toisaalta projektin osallistumista rajoittavina elementteinä nähtiin viranhaltijoiden sitoutumisen puute ja projektin tiukka aikataulu, jonka takia kuntalaispaneelin ratkaisuehdotukset eivät ehtineet tulevan vuoden talousarvioon mukaan.

##### **4.1 Organisaationaaliset tekijät: kunnan tarjoamat resurssit osallistumisen mahdollistajina**

Yksi keskeinen aihepiiri, joka nousi haastatteluissa esille, olivat organisaatioon liittyvät tekijät, jotka toimivat mahdollistavina elementteinä projektin osallistumisen näkökulmasta tarkasteltuna. Tämän tutkimuksen kontekstissa organisaatioon liittyvien tekijöiden voidaan katsoa viittaavan kunnan rooliin ja rakenteisiin talouden suunnittelu -kokeilussa. Haastateltavat korostivat erityisesti kunnan roolia projektin *fasilitaattorina*: kunta tarjosi siis tarvittavat resurssit, puitteet ja tukitoimet projektin toteuttamiseksi.

Haastateltavat antoivat erityisesti positiivista palautetta *kunnan tarjoamasta perehdytyksestä* tehtävään, jonka katsottiin edistäneen kuntalaispaneeliin osallistuneiden henkilöiden mahdollisuuksia

osallistua talouden suunnitteluun. Perehdytyksen katsottiin olleen laaja-alainen ja se tarjosi perusteellisen kuvan kunnan toiminnan eri osa-alueista. Haastateltavat nostivat esille kuntalaisten monipuolisen taustan, tarkoittaen, että osallistujilla ei ollut juurikaan kokemusta talousarvioiden tai strategian arvioimisesta. Kattava perehdytys rohkaisi kuntalaisia osallistumaan aktiivisesti paneelin toimintaan keskustelemalla sekä ideoimalla tarkoituksenmukaisia ehdotuksia kaupungin kehittämiseksi. Perehdytyksen avulla osallistujat saivat siis tarvittavat tiedot ja ymmärryksen kaupungin toiminnasta, mikä osaltaan edisti heidän kykyään osallistua projektiin.

”Projektissa lähdettiin kokeilemaan voiko tätä oikeasti opettaa semmoiselle ihmiselle, jolla ei ole mitään kokemusta kunnan taloudesta. Perehdytyksessä ja koulutuksessa kuitenkin onnistuttiin todella hyvin. Kaupungin puolelta oli yksi viranhaltija mukana kiinteästi ja paneeleissa kävi sitten virkamiehiä ja päättäjiä kertomassa ja avaamassa oman alansa toimintaa kuntalaisille. Ne ideat, mitä sieltä tuli tuotoksena oli todella hyviä.” (Haastateltava viranhaltija)

Haastateltavat korostivat lisäksi kunnan tarjoamia resursseja. Erilaisten resurssien kuten *viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden käyttämän ajan* katsottiin mahdollistaneen koko projektin toteuttamisen. Viranhaltijoiden mukanaolo lisäsi avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja edisti vuorovaikutteista keskusteluyhteyttä kuntalaisten ja päättäjien välillä. Vuorovaikutuksen lisääntymisen myötä sekä viranhaltijat, että kuntalaisaktiivit kokivat keskinäisen luottamuksen ja avoimuuden lisääntyneen. Tämä nähtiin merkittävänä tekijänä kuntalaispaneelin osallistumisen taustalla, koska se lisäsi erityisesti kuntalaisten halukkuutta osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi päätöksenteossa. Lisäksi viranhaltijoiden rooli fasilitaattorina ja tiedon jakajana rohkaisi kuntalaispaneelin jäseniä tuomaan omia näkökulmiaan esille.

Haastateltava kuntalaisaktiivi koki, että *avoin ja kannustava ympäristö* oli erittäin tärkeä tekijä osallistumisen mahdollistajana. Viranhaltijoita kiiteltiin ilmapiirin edistämisestä eli käytännössä siitä, että projektin alussa käytettiin riittävästi aikaa tutustumiseen ja asioiden opettelemiseen. Ilmapiirin koettiin olleen salliva, turvallinen ja rohkaiseva. Kuntalaisaktiivit arvostivat, että heidän näkemyksiään kuunneltiin ja heitä kannustettiin tuomaan esille omia ajatuksiaan ilman pelkoa väheksymisestä. Avoin ilmapiiri lisäsi luottamusta sekä vuorovaikutusta viranhaltijoiden ja kuntalaisten välillä. Kuntalaisaktiivien mukaan avoin ja kannustava ilmapiiri oli ratkaiseva tekijä, joka vahvisti heidän sitoutumistaan ja haluaan osallistua projektin tavoitteiden saavuttamiseen. Tällainen ympäristö osaltaan myös tuki oppimista kunnan päätöksenteosta ja taloudesta.

”Käytettiin yhteisesti paljon aikaa alussa siihen, että ryhmään tuli semmoinen hyväksyvä ja salliva ilmapiiri. Onnistuttiin siinä tosi hyvin. Oli rohkaisevaa, että sai esittää ideoita ja kysymyksiä ilman, että kukaan tuomitsi. Kunta fasiltoi tämän homman kyllä hyvin.”  
(Haastateltava kuntalaisaktiivi)

#### **4.2 Sitoutuminen ja motivaatio: osallistumista edistävinä vai rajoittavina tekijöinä?**

Korkean motivaatio ja sen synnyttämä positiivinen sekä avoin ilmapiiri koettiin vaikuttavan merkittävästi kuntalaisten haluun osallistua projektiin. Ilmapiiri oli kannustava ja mahdollistava, mikä rohkaisi kuntalaisia ottamaan aktiivisen roolin ja esittämään ideoitaan avoimesti.

Haastateltavat korostivat sitä, että kaikki osallistuivat projektiin omasta vapaasta tahdostaan ja pysyivät mukana projektissa juuri kiinnostuksen ja motivaation vuoksi. Haastateltava kuntalaispaneelin jäsen alleviivasi, että kuntalaiset olivat mukana projektissa aidosta kiinnostuksesta paikkakuntansa hyvinvointia kohtaan. Motivaation taustalla koettiin siis vaikuttavan vahvasti kunnan heikko taloudellinen tilanne, mikä lisäsi halua kehittää omaa kotikuntaa elinvoimaisemmaksi ja kilpailukykyisemmäksi. Lisäksi korostettiin halua vaikuttaa ja tuoda päätöksentekoon vahvemmin mukaan kuntalaisten, eli asukkaiden ja palveluiden käyttäjien näkökulmaa. Kuntalaispaneelin jäsenet olivat motivoituneita käymään kaikki projektin vaiheet läpi mahdollisimman huolellisesti, jotta oma paikkakunta kykenisi todella hyötymään kuntalaispaneelin tekemistä taloudellisista ehdotuksista ja strategioista.

”Innostuksen ja kiinnostuksen takia oltiin mukana ihan vapaaehtoisesti. Oltiin oikeasti kiinnostuttu tekemään ja toteuttamaan tämä juttu meidän paikkakunnan hyväksi. Paljon aikaa se vei, mutta oltiin sitoutuneita käymään kaikki kunnan strategiat, talousarvioesitykset ja mittari läpi.” (Haastateltava kuntalaisaktiivi)

Motivaation lisäksi haastateltavat korostivat, että kuntalaisten sitoutuminen projektiin oli välttämätön edellytys osallistumiselle ja samalla yksi keskeinen tekijä projektin onnistumisen taustalla. Kuntalaiset osoittivat halukkuutta osallistua, oppia, vaikuttaa ja tuoda uudenlaisia näkökulmia mukaan päätöksentekoon. Heidän osallistumisensa ei kuitenkaan rajoittunut pelkästään passiiviseen läsnäoloon, vaan haastatteluiden perusteella he pyrkivät aktiivisesti osallistumaan ideointiin. Tämä aktiivinen rooli synnytti positiivisen ilmapiirin, joka edisti vuorovaikutusta ja ideointia.

Kuntalaispaneelin jäsenet olivat valmiita investoimaan projektiin omaa aikaansa, mikä sai erityisesti tunnustusta viranhaltijoilta, jotka arvottivat korkealle kuntalaisten osoittaman sitoutumisen ja antaman panoksen. Haastateltavien mukaan kuntalaiset olivat päättäväisiä saavuttamaan asetetut tavoitteet ja olivat siksi sitoutuneita viemään projektia eteenpäin. Kuntalaispaneelin jäsenten vahvan sitoutumisen motiivina oli halu päästä vaikuttamaan ja näyttämään, että kuntalaisillakin on arvokkaita sekä innovatiivisia ideoita kunnan talouden suunnittelussa ja paikallisyhteisön sekä päätöksenteon kehittämisessä. Haastateltava kuntalaisaktiivi lisäksi nosti esille, että kuntalaisilla harvemmin on suoraa keskusteluyhteyttä päättäjiin tai selkeää osallistumiskanavaa, jolloin kuntalaisten hyvät ja kehittävät ideat jäävät usein esittämättä. Sitoutumista projektiin heijasti siis voimakas halu osoittaa, kuinka kannattavaa ja tuottavaa tiivis yhteistyö ja uudenlaiset osallistumiskanavat voisivat kunnan ja kuntalaisten kannalta olla.

”Kyllä tuommoisella kokeilulla oli todella suuri merkitys siinä näkyvyyden tekemisessä, että kuinka merkittävää se asukkaiden kanssa tehtävä yhteistyö voisi olla ja kuinka hedelmällistä. Oltiin siis sitoutuneita näyttämään, että meillä on todella ideoita ja ratkaisuehdotuksia.”  
(Haastateltava kuntalaisaktiivi)

Toisaalta sitoutuminen voidaan kokea myös osallistumista rajoittavana tekijänä. Muutama haastateltava nosti esille viranhaltijoiden sitoutumisen merkityksen. Viranhaltijoiden sitouttaminen mukaan projektiin ei sujunut toivotulla tavalla ja siinä nähtiinkin olevan jonkin verran parantamisen varaa. Etenkin viranhaltijoiden avoimuudessa ja sitoutumisessa havaittiin joidenkin haastateltavien mukaan puutteita, joiden koettiin vaikuttaneen projektin tehokkuuteen. Konkreettisesti tämä sitoutumisen puute, näkyi haastateltavien mukaan projektissa kommunikaation puutteellisuutena ja jopa kuntalaispaneelin aliarviointina. Aliarviointilla viitataan siihen, että kuntalaisten näkökulmia ja ehdotuksia ei välttämättä otettu huomioon, sillä haastateltavien mukaan heidän kokemustaan ja asiantuntijuuttaan ei ehkä arvostettu riittävästi.

Lisäksi viranhaltijoiden aktiivisempi rooli ja sitoutuminen olisi voinut lisätä jossain määrin vuorovaikutusta, tiedonvaihtoa ja siten myös projektin sujuvuutta. Viranhaltijoiden sitoutumisen puutteen koettiin siis ainakin jollain tasolla rajoittaneen osallistumista, sillä se vähensi projektin vaikuttavuutta. Havaittu sitoutumisen puute herätti keskustelua siitä, miten viranhaltijoiden roolia voitaisiin vahvistaa ja motivoida heitä osallistumaan aktiivisemmin. Haastateltavat painottivat, että projektista olisi ollut todennäköisesti mahdollista saada enemmänkin irti, jos viranhaltijat olisi osattu sitouttaa projektiin mukaan tarpeeksi.

”Kunnan poliittisen tahon sitouttaminen olisi pitänyt tehdä jollain toisella tavalla, ja korostaa sen merkitystä vielä enemmän. Ei siis ehkä oltu niin avoimia, kun olisi pitänyt eli siinä olisi vielä oppimisen paikka seuraavaa kertaa varten.” (Haastateltava viranhaltija)

### **4.3 Tieto ja oppiminen mahdollistavat tehokkaan osallistumisen**

Haastateltavan kuntalaisaktiivin mukaan projektin oppimisnäkökulma oli yksi merkittävä kannustin osallistua aktiivisesti projektiin. Projektin myötä kuntalaispaneelin jäsenten ymmärrys siitä, miten kunnan talous toimii ja miten päätökset vaikuttavat käytännön tasolla palveluihin ja omaan elinympäristöön, kasvoi merkittävästi. Kuntalaispaneeli korosti oppimisnäkökulmaa motivaation ja sitoutumisen taustalla, sillä tavoitteena oli oppia ja ymmärtää, julkishallinnon päätöksenteosta ja taloudesta, jotta kuntalaispaneelin ratkaisuehdotukset olisivat kunnan kannalta oikeasti hyödyllisiä. Kuntalaispaneelin jäsenten havaitsema oppiminen heijastui myös heidän halukkuuteensa osallistua aktiivisemmin mukaan kuntapolitiikkaan jopa ehdokkaan roolissa. Kun ymmärrys kunnan toiminnasta syvenee, kasvaa myös halu olla mukana päätöksenteossa ja vaikuttaa asioihin, jotka koskettavat heitä suoraan. Lisäksi projektin myötä kunnan talouden monimutkaisuus ja päätöksenteon prosessit avautuivat kuntalaisille paremmin, mikä lisäsi heidän luottamustaan.

”Kunnianhimoisesti haluttiin oikeasti oppia, että miten kaikki prosessit päätöksenteossa toimivat. Myös kiinnostus kunnan päätöksentekoa kohtaan lisääntyi, että sitä alkoi miettimään, että haluaisi itsekkin olla mukana vaikuttamassa. Oli myös nuoria, jotka oikeasti havahtuivat siihen, että olisi innokkaita lähtemään mahdollisesti myös poliittisen päätöksenteon prosesseihin mukaan.” (Haastateltava kuntalaisaktiivi)

Kuntalaisaktiivien korostama oppiminen kohdistui myös viranhaltijoihin, jotka kokivat myös osaltaan hyötyneen projektista paljon. Haastateltavat viranhaltijat nostivat esille, että he oppivat myös syvällisemmin kunnan talouden eri aspekteista ja kuntalaisten näkökulmista. Toisaalta viranhaltijoiden mielestä projektin mahdollistavana tekijänä pidettiin nimenomaan kuntalaisten mahdollisuutta oppia kunnan päätöksenteosta, taloudesta ja siitä, miten erilaiset prosessit käytännössä toimivat. Viranhaltijat kokivat tärkeänä tukea projektia, jotta kuntalaisten ymmärrys ja kiinnostus kunnan talouteen liittyvissä asioissa kasvaisi. Lisäksi kuntalaisten osallistaminen ja uudenlaisten näkökulmien kehittäminen vaikeassa taloustilanteessa koettiin tärkeinä. Haastateltavat viranhaltijat

toivoivat, että lisääntynyt ymmärrys lisäisi myös legitimizeettiä kunnan päätöksentekoa kohtaan. Tietoisuuden lisääminen ja oppiminen motivoivat sekä viranhaltijoita, että kuntalaisia osallistumaan projektiin ja edistämään avoimempaa sekä vuorovaikutteisempaa suhdetta.

”Kuntalaispaneelin jäsenillä lisääntyi ymmärrys ihan hirveästi siitä, mitä se budjettiprosessi on, mitä se tarkoittaa ja ketä sitä valmistelee. Oikeasti näkivät mihin ja miten sitä rahaa käytetään kunnassa, että ei se ihan niin helppoa ole.” (Haastateltava viranhaltija)

#### **4.4. Projektin tiukka aikataulu rajoittaa osallistumista**

Usean haastateltavan mielestä projektin tiukka aikataulu oli yksi osallistumista rajoittavista tekijöistä. Tiukan aikataulun koettiin vähentävän projektin vaikuttavuutta, keskusteluyhteyden luomista sekä mahdollisuutta perehtyä asioihin syvällisemmin. Tiukka aikataulu vaikeutti muun muassa dialogien käymistä, jolloin osallistujat eivät kokeneet voivansa käsitellä asioita riittävän perusteellisesti. Projekti koettiin jopa hetkittäin kuormittavaksi, sillä omaksuttavaa asiaa oli paljon tiukkaan aikatauluun nähden. Vaikka osallistujat olivat hyvin sitoutuneita ja motivoituneita, tiukka aikataulu loi painetta suoriutua tehokkaasti projektista. Lisäksi haastateltavat kokivat toisinaan hankalaksi löytää tarpeeksi aikaa osallistuakseen aktiivisesti projektin eri vaiheisiin. Aikataulun nähtiin siis osaltaan rajoittavan myös fyysisesti projektiin osallistumista.

Tiukka aikataulu vaikutti suoraan myös projektin vaikuttavuuteen, sillä kuntalaispaneelin ehdotukset eivät ehtineet mukaan Pieksämäen vuoden 2024 talousarvioon, vaikka tämä oli projektin alkuperäinen tarkoitus. Tämä osaltaan vähensi siis projektin konkreettista vaikuttavuutta etenkin kuntalaisten silmissä. Viranhaltijoiden mukaan, jos kokeilu saa tulevaisuudessa jatkoa, aikataulua pyritään muokkaamaan niin, että osallistujien suositukset ja ehdotukset pääsisivät paremmin vaikuttamaan päätöksentekoon, mikä lisäisi projektin vaikuttavuutta ja mahdollisesti motivaatiota osallistua. Projektin keskeisenä parannusehdotuksena mainittiin projektin rajaamista koskemaan tiettyjä asioita laajojen kokonaisuuksien sijaan, jolloin kuormittavuus laskisi ja tarkoituksenmukaisiin asioihin olisi riittävästi aikaa panostaa.

”Oli siinä tosi tiukka aikataulu, semmoinen ettei ole mahdollista kaikille edes osallistua. Olisi pitänyt ottaa joku yksittäinen asia käsiteltäväksi, kun laaja kokonaisuus ei ole mitenkään helppo juttu. Tuli kiire käsitellä asioita syvällisesti.” (Haastateltava kuntalaisaktiivi)

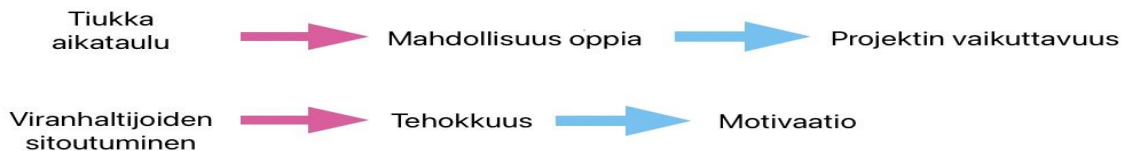
## **5.1 TUTKIMUKSEN PÄÄTELMÄT**

Tulosten tulkinnassa pyritään kiinnittämään erityistä huomiota tunnistettujen teemojen välisiin suhteisiin ja niiden merkitykseen tutkimusongelman kannalta. Tulosten tulkinnan tavoitteena on rakentaa vahva pohja johtopäätöksille. Aineiston perusteella pyritään ymmärtämään ja hahmottamaan keskeisimmät elementit, jotka mahdollistavat tai rajoittavat kuntalaisen osallistumista talouden suunnitteluun. Erityistä huomiota tullaan kiinnittämään muun muassa siihen, miten kunnan tarjoamat resurssit vaikuttavat kuntalaisten haluun ja kykyyn osallistua. Lisäksi tässä osiossa analysoidaan miten avoin ja läpinäkyvä päätöksenteko edistää kuntalaisten sitoutumista talouden suunnitteluun. Tämä tutkimus pyrkii tarjoamaan syvällisempää ymmärrystä siitä, miten kunnan talouden suunnitteluprosessi voi toimia tehokkaammin ja demokraattisemmin kuntalaisten osallistumisen näkökulmasta tunnistamalla osallistumista edistäviä ja rajoittavia ketjuja sekä syy-seuraussuhteita. Seuraavassa kuviossa visualisoidaan tutkimuksen keskeiset päätelmät.

## Osallistumista edistävät tekijät



## Osallistumista rajoittavat tekijät



Kuviossa 1 käydään läpi osallistumista edistävät ja rajoittavat tekijät Pieksämäen talouden suunnittelu -kokeilun pohjalta.

### 5.1 Osallistumista edistävät tekijät

Kuntalaisten osallistumista kunnan päätöksentekoon ja talouden suunnitteluun edistävät Pieksämäen kokeilussa useat tekijät, jotka nousevat esiin tutkimuksen tulosten ja havaintojen kautta. Oppiminen julkisen talouden toiminnasta ja kunnan päätöksenteosta lisäävät kuntalaisten motivaatiota osallistua. Syvempi ymmärrys talouden toiminnasta taas mahdollistaa laajemman käsityksen päätösten vaikutuksista omaan elinympäristöön ja palveluihin, lisäten kuntalaisten kykyä osallistua aktiivisesti. Lisäksi avoimuus ja läpinäkyvyys kunnan päätöksenteossa edistävät vuoropuhelua kuntalaisten ja kunnan välillä, tarjoten kuntalaisille mahdollisuuden saada äänensä kuuluviin. Kunnan mahdollistamat resurssit yhdessä kunnan tarjoaman tuen kanssa, edistävät kuntalaisten osallistumishalukkuutta ja sitoutumista kunnan talouden suunnitteluun. Näiden tekijöiden yhteisvaikutus vahvistaa kuntalaisten osallistumishalukkuutta ja -kykyä sekä lisää heidän mahdollisuuksiaan vaikuttaa kunnan toimintaan ja päätöksentekoon.

## 5.2 Oppiminen lisää ymmärrystä ja motivaatiota osallistua

Osallistumista mahdollistavia tekijöitä tarkasteltaessa oppimisen näkökulma nousee merkittävään rooliin. Shahn (2007) esittämän näkökulman mukaan, kun kuntalaisille tarjotaan mahdollisuus oppia julkisen talouden toiminnasta ja kunnan päätöksenteosta, heidän motivaationsa vaikuttaa ja osallistua oman kunnan asioihin vahvistuu. Pieksämäen tapauksessa tehdyt havainnot tukevat tätä näkemystä. Kun kuntalaiset pääsevät syventämään ymmärrystään julkisen talouden eri aspekteista, heidän halunsa osallistua, kasvaa, sillä kuntalaiset hahmottavat paremmin, miten erilaiset päätökset vaikuttavat heidän elinympäristöönsä ja palveluihinsa. Lisäksi syvempi ymmärrys talouden toiminnasta antaa heille taitoja osallistua rakentavasti päätöksentekoon. Oppimisen rooli ei siis rajoitu vain uuden tiedon hankkimiseen, vaan se vaikuttaa myös kuntalaisten itsetunnon kasvuun ja osallisuuden kokemukseen (Ross-Gordon & Dowling, 1995).

Syvemmän ymmärryksen myötä kuntalaisten tieto ja valmiudet osallistua siis lisääntyvät. Tutkimusten mukaan laajempi tietämys politiikasta ja hallinnosta voi herättää kiinnostusta ja rohkaista ihmisiä osallistumaan aktiivisemmin poliittiseen päätöksentekoon (Delli-Carpini & Keeter 1996 220–230). Myös Verba ym. (1995, 271) ovat tulleet samansuuntaiseen tulokseen osoittaen, että poliittisen tiedon lisääntyminen ja kansalaisten halu osallistua korreloivat keskenään. Näin ollen oppiminen johtaa ymmärryksen syventymiseen, mikä lisää edelleen motivaatiota osallistua. Pieksämäen talouden suunnittelu -kokeilun havainnot siis tukevat laajempaa näkemystä siitä, kuinka oppiminen ja poliittisen ymmärryksen lisääntyminen halua osallistua oman kunnan asioihin. Tämä ketju voidaan tiivistää seuraavasti:

1. Oppiminen: Kuntalaisten oppiminen julkisen talouden toiminnasta ja päätöksenteon prosesseista.
2. Ymmärrys: Syvenevä ymmärrys lisää kuntalaisten valmiuksia ja tietoa kunnan päätöksentekoon liittyen.
3. Motivaatio osallistua: Kasvaa ja lisää halua vaikuttaa, kun kuntalaisen ymmärrys kunnan toiminnasta ja omat henkilökohtaiset valmiudet osallistua, kasvavat.

### 5.3 Avoimuus ja läpinäkyvyys lisäävät vuorovaikutusta

Pieksämäen talouden suunnittelu -kokeilun tulokset osoittavat, että avoimuus ja läpinäkyvyys ovat tärkeitä tekijöitä kuntalaisten osallistumishalukkuuden kannalta. Käytännössä tämän voidaan katsoa ilmentävän NPG:n periaatteita, jotka korostavat nimenomaan julkishallinnon avoimuutta, vuorovaikutusta ja yhteistyötä. Useat tutkimukset ovat osoittaneet, että avoimuus ja vuorovaikutus viranhaltijoiden ja kuntalaisten välillä edistää kuntalaisten halukkuutta osallistua (Schlozman ym. 2012, 555). Kuntalaiset kokevat helpommaksi ja vaikuttavammaksi osallistua kunnan toimintoihin, jos päätöksenteko ja taloudensuunnittelu on riittävän avoimia ja läpinäkyviä prosesseja. Pieksämäen talouden suunnittelu -kokeilun pohjalta saadut tulokset viittaavat samansuuntaisiin kehityssuuntiin: avoimen ja läpinäkyvän ilmapiirin koettiin edistäneen vuoropuhelua, mikä osaltaan vahvisti kuntalaisten halua osallistua ja sitoutua projektiin.

Hibbingin ja Theiss-Morsenin (2002) tutkimuksen mukaan poliittisten prosessien ymmärrettävyys lisää kuntalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa, mikä puolestaan vahvistaa kansalaisten valmiuksia osallistua poliittiseen toimintaan. Kun poliittiset prosessit ovat ymmärrettäviä ja ilmapiiri avoin, mahdollistaa se aktiivisen kuntalaistoiminnan ja vaikuttamisen. Riittävä avoimuus ja vuorovaikutus poliittisissa prosesseissa luovat pohjan sille, että kuntalaiset tietävät, miten he voivat vaikuttaa päätöksiin ja miksi heidän osallistumisensa on kunnan näkökulmasta merkityksellistä. Lisäksi avoin ilmapiiri kannustaa kuntalaisia tuomaan rohkeasti esille omia ajatuksiaan ja mielipiteitään mukaan kunnan talouden suunnitteluun ja poliittiseen päätöksentekoon. Tällainen ilmapiiri edistää kuntalaisten ja päättäjien välistä dialogia, jossa kansalaiset voivat tuntea olevansa osa päätöksentekoa ja kunnan kehitystä.

Pieksämäen kokeilu tukee näitä tutkimustuloksia, sillä avoimuus ja aktiivinen vuorovaikutus viranhaltijoiden kanssa ovat keskeisiä elementtejä osallistumisen mahdollistamisessa. Kokeilun avoin ilmapiiri sekä alhaalta-ylöspäin lähtevä vuorovaikutus lisäsivät kuntalaisaktiivien osallistumishalukkuutta ja sitoutumista hankkeeseen. Lisäksi kuntalaiset kokivat tulleen kuulluksi, mikä lisäsi merkityksellisyyden tunnetta ja motivaatiota osallistua. Norris (2003) korostaa myös avoimuuden merkitystä demokratian kannalta, koska avoimuus lisää päätösten legitimitettiin ja vahvistaa luottamusta hallintoa kohtaan. Pieksämäen kontekstissa avoimuus, läpinäkyvyys ja aktiivinen vuorovaikutus edistivät kuntalaisten osallistumista, sillä kuntalaisaktiivit kokivat, että kokeilun ilmapiiri toimi rohkaisevasti. Seuraava ketju kuvastaa avoimuuden ja läpinäkyvyyden suhdetta vuorovaikutukseen ja sitä kautta kuntalaisten osallistumiseen:

1. Avoimuus ja läpinäkyvyys: Mahdollistavat vuorovaikutuksen ja tiedonvaihdon viranhaltijoiden ja kuntalaisten välillä.
2. Vuorovaikutus: Edistää kuntalaisten osallistumishalukkuutta ja sitoutumista kunnan toimintaan, tarjoamalla kuntalaisille keinon vaikuttaa.
3. Osallistuminen: Lisääntyy, kun halu osallistua ja vaikuttaa kasvaa, sillä läpinäkyvyys ja avoimuus auttavat ymmärtämään poliittisia prosesseja.

#### **5.4 Kunnan tarjoamat resurssit edistävät kykyä osallistua**

Kunnat ovat pyrkineet lisäämään resursseja osallistaakseen kuntalaisia vahvemmin mukaan päätöksentekoon ja talouden suunnitteluun. Tämän taustalla on siis julkishallinnon muutos kohti NPG-mallia, joka korostaa yhteistyötä. Kunnat ovat joutuneet miettimään millä tavoin kuntalaisia osallistetaan ja mitä resursseja se vaatii. Osallistumisen keinovalikoiman laajentaminen ja resurssien oikeainlainen kohdentaminen, ovat tärkeitä kehityskaskelia. Kuntalaiset voivat tuoda arvokasta näkemystä ja tietoja päätöksentekoon, vaikka aihe olisikin monimutkainen. Pieksämäki on pyrkinyt osallistamaan kuntalaisia laajentamalla osallistumismahdollisuuksia esimerkiksi pyrkimällä integroimaan kuntalaiset vahvemmin mukaan talouden suunnitteluun erilaisten hankkeiden kautta.

Kunnan tarjoamat resurssit ja tuki ovat siis olennainen osa kuntalaisten aktiivisen osallistumisen ja sitoutumisen edistämisessä. Riittävät resurssit ja tuki kunnalta lisäävät kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua kunnan toimintaan (Jones & Smith 2017). Lisäksi Brown ja Johnson (2019, 167–182) ovat osoittaneet, että resurssien saatavuus edistää osallistumista ja sitoutumista, sillä niiden voidaan katsoa vaikuttavan kuntalaisten haluun ja kykyyn osallistua. Pieksämäen talouden suunnittelu -kokeilun kontekstissa kunnan tarjoamat erilaiset resurssit kuten syvälinen perehdytys kunnan talouden suunnitteluun ja viranhaltijoiden aktiivinen osallistuminen, koettiin vaikuttavan positiivisesti kuntalaisaktiivien kyvykkyyteen ja erityisesti halukkuuteen osallistua. Havainnot Pieksämäen kokeilun tuloksista siis vahvistavat Jonesin ja Smithin (2017) tutkimuksen näkemykset. Lisäksi tutkimustuloksissa nousi esille, että kattavan perehdytyksen koettiin sitouttaneen kuntalaisaktiiveja mukaan projektiin.

Tutkimusten mukaan resurssit ja tuki eivät ainoastaan mahdollista kuntalaisten osallistumista, vaan lisäävät myös heidän sitoutumistaan ja kiinnostustaan kunnan toimintaa kohtaan. Esimerkiksi Smithin ja Wilsonin (2018) tutkimus korostaa, että kunnan tarjoama tuki ja resurssit vaikuttavat

positiivisesti kuntalaisten aktiivisuuteen. Samoin Johnsonin (2016) tutkimuksessa todetaan, että kunnan tarjoama tuki, lisää kuntalaisten vastuunkantoa oman yhteisön kehittämisessä. Näin ollen kunnan tarjoamien resurssien ei voida katsoa ainoastaan vahvistavan kuntalaisten kykyä osallistua, vaan vahvistaa myös heidän kokonaisvaltaista sitoutumistaan kunnan toimintaan. Tämä puolestaan edistää kunnan päätöksenteon avoimuutta, kun kuntalaiset osallistetaan aktiivisesti mukaan oman yhteisön kehittämiseen.

Pieksämäen talouden suunnittelu -kokeilun tulokset ovat myös linjassa Johnsonin (2016) tutkimuksen kanssa, sillä ne osoittivat, että kunnan tarjoamat resurssit ja tuki lisäävät sitoutumista kunnan toimintaan tai tässä tapauksessa talouden suunnittelu -kokeiluun. Kokeilu nähtiin kunnan mahdollistamana tilaisuutena osallistua, vaikuttaa ja saada äänen kuuluviin itseään koskevissa asioissa. Kunnan tuen taas koettiin mahdollistaneen projektin tehokkaan ja vaikuttavan toteuttamisen, mikä osaltaan motivoi kuntalaisia osallistumaan projektiin.

Tutkimukseni tulokset Pieksämäen kontekstissa tukevat näkemystä siitä, että kunnan tarjoamat resurssit tukevat kuntalaisten kykyä ja halua osallistua. Pieksämäen kokeilun havainnot vahvistavat näkemystä siitä, että resurssit ja tuki eivät ainoastaan mahdollista kuntalaisten osallistumista, vaan myös lisäävät heidän kiinnostustaan ja sitoutumistaan kunnan asioihin. Seuraavassa ketjussa kuvataan kunnan tarjoamien resurssien suhdetta kuntalaisten kykyyn osallistua ja haluun sitoutua:

1. Kunnan tarjoamat resurssit ja tuki: Mahdollistavat kansalaisten osallistumisen muun muassa riittävän perehdytyksen kautta.
2. Kyvykkyys ja halu osallistua: Kasvaa, kun kuntalaiset pääsevät kehittämään kykyjään kunnan tarjoamien resurssien avulla.
3. Sitoutuminen: Lisääntynyt kyvykkyys ja halu osallistua sitouttavat kuntalaiset osallistumaan.

## **5.5. Osallistumisen esteet**

Kuntalaisten osallistumista kunnan päätöksentekoon rajoittavat Pieksämäen kontekstissa lähinnä liian tiukka aikataulu sekä viranhaltijoiden sitoutumisen puute. Keskeisenä rajoittavana tekijänä nousee esille liian tiukka aikataulu, joka vähentää mahdollisuuksia oppimiseen ja siten syvällisemmän ymmärryksen muodostamiseen aiheesta. Oppimisen mahdollisuuksien väheneminen heijastuu siis kokeilun vaikuttavuuteen. Lisäksi viranhaltijoiden sitoutumisen puute vaikutti kokonaisuudessaan projektin tehokkuuteen rajoittamalla kommunikaatioita, jonka taas koettiin osaltaan vähentävän

kuntalaisten motivaatiota osallistua. Näiden havaintojen avulla voidaan tunnistaa ja ratkaista nämä osallistamista rajoittavat tekijät, jolloin kuntalaisten osallistumishalukkuus ja -kyky voivat vahvistua ja auttaa edistämään kunnan kehitystä.

## **5.6 Liian tiukka aikataulu vähentää mahdollisuutta oppimiseen ja rajoittaa kokeilun vaikuttavuutta**

Pieksämäen kunnan talouden suunnittelu -kokeilun tutkimustulosten perusteella korostuu, että projektin liian tiukka aikataulu vaikutti kuntalaisaktiivien oppimiseen ja koko kokeilun vaikuttavuuteen. Kuntaisilla oli rajoitettu aika perehtyä kunnan talouden toimintaan, mikä heikensi heidän mahdollisuuksiaan omaksua syvällistä ymmärrystä aiheesta. Tämä havainto tukee Wilsonin ja Greenin (2017, 275–280) esittämää näkemystä siitä, että oppimisprosessi vaatii riittävästi aikaa ja resursseja, jotta osallistujat voivat todella omaksua tarvittavan tiedon ja tuntea olonsa varmaksi. Lisäksi se tukee viitekehyksessä esitettyä oppimisen roolia osallistumishalukkuuden edistämässä. Kokeilun aikataulun joustavoittaminen voisi osaltaan lisätä kuntalaisten motivaatiota ja sitoutumista kunnan talouden suunnitteluun. On kuitenkin huomioitava, että kuntalaisaktiivien kokemukset aikapaineesta saattoi vääristää heidän käsitystään omasta oppimisesta.

Oppimisen mahdollisuuksien heikentyminen heijastui suoraan projektin vaikuttavuuteen, sillä kuntalaisaktiivit kokivat, että lisäaika olisi mahdollistanut syvällisemmän keskustelun aiheesta ja lisännyt heidän ymmärrystään. Kuntalaiset myös nostivat esille, että heillä ei ollut riittävästi aikaa esittää omia ajatuksiaan, mikä vähensi osallistumismotivaatiota. Kokeilun vaikuttavuuden kannalta olisi siis ollut tärkeää tarjota riittävästi aikaa omaksua tarvittava tieto. Smithin ja Brownin (2019 102–110) tutkimus osoittaa, että vuoropuhelun ja ideoiden rajoittaminen liian lyhyellä aikataululla voi vaikuttaa negatiivisesti projektin vaikuttavuuteen. Tästä syystä on tärkeää tunnistaa aikataulun haitalliset vaikutukset osallistumiseen ja kokeilun vaikuttavuuteen. Tiukka aikataulu vähensi myös suoraan projektin vaikuttavuutta toisestakin näkökulmasta tarkasteltuna, sillä kuntalaispaneelin ehdotukset eivät ehtineet Pieksämäen kunnan vuoden 2024 talousarvioon. Tämä osaltaan korostaa tarvetta tarkastella osallistumisen ajoitusta ja prosessien sujuvuutta, jotta kuntalaisten ääni olisi mahdollista saada vaikuttavammin mukaan kunnan päätöksentekoon.

Shahin (2007) mukaan oppiminen julkishallinnon toiminnasta lisää kuntalaisten motivaatioita osallistua, mikä taas korostaa oppimisen keskeistä roolia osallistumishalukkuuden edistämässä.

Oppiminen lisää kuntalaisten kiinnostusta ja motivoituneisuutta osallistua paikallisiin päätöksentekoprosesseihin, kuten kunnan talouden suunnitteluun. Tiukan aikataulun vaikutukset osallistumiseen voidaan nähdä osana tätä kokonaisuutta, sillä riittävän ajan ja resurssien tarjoaminen voi parantaa kuntalaisten valmiuksia ja halukkuutta osallistua kunnan talouden suunnitteluun.

Kokonaisuudessaan kuntalaispaneelin ehdotuksiin oltiin tyytyväisiä talouden suunnittelu -kokeilussa, mutta väljempi aikataulu olisi mahdollistanut syvällisemmän vuorovaikutuksen ja ideoiden jakamisen, mikä olisi edistänyt kuntalaisten aktiivista osallistumista. Jonesin ja Smithin (2020) tutkimus tukee havaintoa siitä, että riittävä aika perehtyä tutkittavaan aiheeseen johtaa parempiin oppimistuloksiin ja aktiivisempaan osallistumiseen.

Näin ollen on tärkeää huomioida aikataulun merkitys kokeilun onnistumisessa ja kuntalaisten motivaatiossa osallistua. Riittävä aika ja resurssit voivat parantaa vuorovaikutusta ja kokeilun vaikuttavuutta, edistäen samalla kuntalaisten osallistumista ja sitoutumista talouden suunnitteluun. Seuraavassa ketju, jossa syy-seuraussuhteet on selitetty pelkistetysti:

1. Projektin tiukka aikataulu: Rajoittaa kuntalaisten mahdollisuuksia syventyä aiheeseen.
2. Oppiminen: Vähenee, kun osallistujilla rajallinen aika perehtyä kunnan talouden toimintaan.
3. Projektin vaikuttavuus: Ei saavuttanut täyttä potentiaalia, sillä lisäaika olisi mahdollistanut syvemmän vuorovaikutuksen, mikä olisi edistänyt heidän osallistumistaan.

## **5.7 Viranhaltijoiden sitoutumisen puute vaikuttaa kokeilun tehokkuuteen ja laskee motivaatiota osallistua**

Pieksämäen kunnan talouden suunnittelu -kokeilun tutkimustulosten perusteella viranhaltijoiden sitoutumisen puute, vaikutti kokeilun tehokkuuteen ja osallistuneiden kuntalaisten motivaatioon. Kuntalaisaktiivien mukaan heidän näkemyksiään ja ehdotuksiaan ei aina otettu riittävästi huomioon, mikä saattoi osaltaan vähentää heidän motivaatiotaan osallistua kokeiluun. Tämä heijastui myös projektin tehokkuuteen, sillä viranhaltijoiden sitoutumisen puute loi epävarmuutta kuntalaisten keskuudessa. Viranhaltijoiden aktiivisempi rooli ja sitoutuminen olisi voinut edistää vuorovaikutusta ja siten lisätä projektin sujuvuutta.

Smithin ja Jonesin (2021, 225) tutkimustulokset tukevat näkemystä siitä, että viranhaltijoiden sitoutuminen ja osallistuminen ovat keskeisiä tekijöitä julkishallinnon kokeiluissa. Viranhaltijoiden sitoutumisen vahvistaminen ja heidän näkemystensä huomioon ottaminen voivat parantaa kokeilun tuloksellisuutta ja lisätä kuntalaisten motivaatioita osallistua. Kun viranhaltijat ovat aktiivisesti mukana, projektin tuloksellisuus ja vaikutusvoima voivat parantua. Tämä puolestaan lisää kuntalaisten luottamusta ja motivoituneisuutta osallistua.

Lisäksi esimerkiksi Johnsonin ja Williamsin (2020, 371) tutkimus korostaa avoimen ja sitoutuneen johtajan merkitystä motivaattorina. Johtajuuden rooli vaikuttaa siis suoraan kokeilun tehokkuuteen ja osallistujien motivaatioon. Tämä tukee havaintoa siitä, että viranhaltijoiden sitoutuminen ja avoimuus ovat tärkeitä tekijöitä kokeilun onnistumisessa ja kuntalaisten aktiivisuudessa. On siis tärkeää huomioida viranhaltijoiden rooli sitouttamiseen. Tehokas viranhaltijan osallistaminen voi parantaa kokeilun onnistumista ja vaikuttavuutta, mikä puolestaan lisää kuntalaisten halukkuutta osallistua kunnan talouden suunnitteluun ja kehittämiseen. Viranhaltijoiden sitoutumisen puutetta ja sen roolia projektin tehokkuuden sekä osallistujien motivaation taustalla kuvaa seuraava ketju:

1. Viranhaltijoiden sitoutuminen: Tämä sitoutumisen puute hidasti kokeilun tehokkuutta ja vaikutti osallistujien motivaatioon.
2. Tehokkuus: Laski, sillä sitoutumisen puute vaikutti kuntalaisten kommunikaatioon ja tiedonvaihtoon.
3. Motivaatio osallistua: Heikkeni, koska viranhaltijoiden sitoutumisen puute loi tietynlaista epävarmuutta.

## **6 TUTKIMUKSEN RAJOITTEET JA MAHDOLLISET JATKOTUTKIMUKSET**

Tutkimuksen toteutuksessa ja tulosten tulkinnessa on ensiarvoisen tärkeää ottaa huomioon tutkimuksen mahdolliset rajoitteet, jotka voivat vaikuttaa tutkimuksen yleistettävyyteen. Yhtenä merkittävänä rajoitteena voidaan nähdä tutkimuksen keskittyminen vain yhteen tapaukseen eli Pieksämäen vuoden 2023 talouden suunnittelu -kokeiluun. Tämä osaltaan rajoittaa tutkimuksen tulosten yleistettävyyttä ja mahdollisuuksia tehdä laajempia päätelmiä osallistumista edistävästä ja rajoittavista tekijöistä tämänkaltaisessa julkishallinnon hankkeessa. Lisäksi tutkimus on rajattu tarkasti käsittelemään osallistumista mahdollistavia ja rajoittavia tekijöitä, tarkoittaen, että tämä näkökulma rajoittaa kykyä yleistää tai tuottaa laajempaa tietoa. Jatkotutkimuksessa olisi hyödyllistä

laajentaa näkökulmaa ja verrata tutkimustuloksia useampiin tapauksiin erilaisten kuntien osalta, mikä mahdollistaisi monipuolisemman ja vertailukelpoisemman analyysin.

Toinen rajoite tutkimuksessa liittyy haastatteluaineiston kattavuuteen ja haastateltavien valintaan. Vaikka haastatteluaineisto tarjoaa arvokasta tietoa tutkimuksen aiheesta, sen luotettavuus ja yleistettävyyys voi olla riippuvainen haastateltavien valinnasta ja aineiston kattavuudesta. Etenkin haastateltavien kuntalaisaktiivien vähäinen määrä vaikuttaa tutkimuksen yleistettävyyteen ja mahdollisesti rajoittaa tulosten yleistämistä laajemmalle kuntalaisten joukolle. Vaikka haastateltava kuntalaisaktiivi korosti, että hän on keskustellut myös muiden osallistujien kanssa ja jakanut erilaisia näkökulmia, ei voida kuitenkaan automaattisesti olettaa hänen puhuvan kaikkien kuntalaisaktiivien puolesta. Jatkotutkimuksessa olisi tärkeää varmistaa, että haastatellut edustavat vielä monipuolisemmin erilaisia sidosryhmiä, mikä puolestaan mahdollistaisi laajemman ja monipuolisemman kuvan osallistumista edistävästä ja rajoittavista tekijöistä.

Mahdolliset jatkotutkimukset voisivat syventää ymmärrystä osallistumista rajoittavista ja edistävästä tekijöistä julkishallinnossa monipuolisemmin. Esimerkiksi vertaileva tutkimus eri kuntien välillä voisi tarjota arvokasta tietoa osallistumismenetelmien toimivuudesta erilaisissa konteksteissa. Lisäksi jatkotutkimuksessa olisi mielenkiintoista tutkia tarkemmin osallistumisen vaikutuksia päätöksentekoon laajemmin. Esimerkiksi olisi mahdollista tutkia, miten kansalaisten osallistuminen talouden suunnitteluun vaikuttaa budjettipäätöksiin. Lisäksi olisi hyödyllistä selvittää, mitkä tekijät edistävät tai estävät osallistumista eri väestöryhmissä. Kattava tutkimus osallistumisen rajoitteista ja edistävästä tekijöistä voisi sisältää laajempia kysely- ja haastatteluaineistoja eri kohderyhmiltä, mikä osaltaan mahdollistaisi syvällisemmän ymmärryksen siitä, miten erilaiset tekijät vaikuttavat osallistumiseen julkishallinnossa.

## 7 LÄHDELUETTELO

- Aars, J., & Strømsnes, K., (2007). "The motivational bases of public service: An analytical framework and empirical illustration." *International Journal of Public Administration* 30(1), 97-110.
- Andrews, R., Clifton, J., Ferry, L. (2022). "Corporatization of public services." 2 John Wiley & Sons. 180.
- Anttiroikko, A., (2003). "Kansalaisten osallistuminen osallisuus ja vaikuttaminen tietoyhteiskunnassa." Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Ahonen, J., & Rask, K., (2019). "The role of citizen participation in local government decision-making." *Local Government Studies* 45(5), 672-691.
- Allen, J., Doe, M., & Smith, P., (1992). "Sectoral planning: Focus on specific sectors for development and improvement." *Journal of Strategic Management* 15(3), 278-290.
- Ardèvol-Abreu, A., Gil de Zúñiga, H., & Gámez E., (2020) "The Influence of Conspiracy Beliefs on Conventional and Unconventional Forms of Political Participation: The Mediating Role of Political Efficacy." *British journal of social psychology* 59.2 (2020): 549–569.
- Arend, L., Brown, K., & Johnson, S., (2015). "Sectoral planning: Long-term strategic approach for sector development." *Public Policy Review* 20(4), 1743-1755.
- Baiocchi G., & Ganuza E., (2014). "Participatory budgeting as. if emancipation mattered." *Politics Society* 42(1), 29-50
- Bevir, M. (2011). "The SAGE Handbook of Governance." London: SAGE Publications Ltd.
- Bherer, L., Dufour, P., & Montambeault F., (2016). "The Participatory Democracy Turn: An Introduction." *Journal of civil society* 12(3), 225–230.
- Bilge, M., (2015). "Public Finance and Budgeting: A Practical Guide." Springer, 8
- Bojang, M. (2021). "Appraising Public Value in the Public Sector: Re-Evaluation of the Strategic Triangle." *SEISENSE journal of management* 4.2 1–10.
- Brady, H. E., Verba, S., & Schlozman, K. L. (1995). "Beyond SES: a resource model of political participation." *American Political Science Review*, 89(2), 271.
- Brown, C., & Johnson, D., (2019). "The Impact of Resource Availability on Civic Engagement." *Public Policy Review* 42(3), 220-225.
- Bryson, J. M. (2018). "Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement." John Wiley & Sons.
- Cabanes, L., (2015). "The democratization of public budgets: Participation and experimentation." *Journal of Public Deliberation* 11(1), 257-268

- Casady, C. B., Eriksson, L. I., Levitt, M. R., & Scott, D. M. (2020). "Collaborative governance networks: A comparative analysis of representative and participant perspectives." *Policy Studies Journal*, 48(1), 164-188.
- Dalton, R. J., (2008). "Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation." *Political studies* 56(1), 76–98.
- Delli-Carpini M., & Keeter S., (1996). "What Americans Know About Politics and Why It Matters." Yale Univeristy Press.
- Dickinson, H. (2014). "Fragments of governance: Policy, knowledge and the practice of government." Policy Press.
- Dickinson, H., (2016). "Society's increasing valuation of citizen participation in public decision-making." *Journal of Public Policy* 35(2), 43-56
- Diefenbach, T., (2009). "New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment'." *Public administration (London)* 87(4), 892–909.
- Drechsler, W. (2014). "The Rise and Demise of the New Public Management: Lessons and Opportunities for South East Europe." *Central European public administration review (Online)* 6.
- Dvir, D., Shenhar, A., & Levy, O., (2002). "Project planning: Focus on individual projects with clear objectives and timelines." *Project Management Journal* 25(3), 90-102.
- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2006). "Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 417-446.
- Franklin, M., & Ebdon, C. (2005). "The new politics of local governance in Britain." Palgrave Macmillan.
- Galston, W. A. (2001). "Political knowledge, political engagement, and civic education." *Annual Review of Political Science*, 4, 217-234.
- Hakari, J. (2013). "Strategies of governance: Administration of local economic development in Finland and Estonia." PhD diss., University of Tampere.
- Haveri, A. (2011). "Local governance in Finland: Emerging trends and issues. In *Urban Governance Voice and Poverty in the Developing World*" (pp. 136-150). Routledge.
- Hibbing J. R., & Theiss-Morse E., (2002). *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge University Press.
- Hood, C. (1991). "A public management for all seasons?" *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hooghe, M., Hosch-dayican, B., & Van Deth, J.,W. (2014). "Conceptualizing political participation." *Acta Politica*, 49(3), 337-348.

- Hyndman, N., & Ligouri, E. (2016). “‘What’s New in the New Public Governance?’ A Review of the Literature.” *Public Management Review*, 18(1), 1-16.
- Jakutyte-Ancienė, J., (2016). “Changing roles of citizens in public governance: A case study of Finland.” *Public Administration*, 21(3), 52-65.
- Johnson, D., (2016). “Enhancing Civic Responsibility Through Municipal Support Programs.” *Community Development Journal*, 41(4), 375-390.
- Jones, A., & Smith, B., (2020). “The Impact of Municipal Support on Citizen Engagement: Lesson from Local Initiatives.” *Public Administration Review* 80(3), 368-379.
- Jones A., & Smith B., (2017). “Enhancing Citizen Participation: The Role of Municipal Resources and Support.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 27(4), 683-701.
- Jurmu, A. (2019). “Public Administration in Transition: From Consumerism to Partnership.” *Helsingin yliopiston kustantamo*, 6.
- Järvelä, M., Lanki, T., Ratinen, I., Kortemäki, T., Huttunen, S., & Turunen, A. (2018). ”Osallistaminen ilmastopolitiikassa.” *Suomen ilmastopaneeli. Raportti*,1/2018
- Kanninen, S., Pekkola, E., & Kivistö, J. (2021). “Emerging Ideas of ‘New Governance’ in Higher Education.” *Tampere University*.
- Karlsson, C., & Funck, E. (2016). “New public management och styrning i svenska kommuner.” *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 94(4), 351-364.
- Kellis, M., & Ran, A. (2015). “Enhancing citizen participation in local government: A case study approach.” *Public Management Review*, 17(5), 617-632.
- Klijn, E. H. (2008). “Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme.” *Public Management Review*, 10(4), 505-525.
- Kop, R., (2011). “The Challenges to Connectivist Learning on Open Online Networks: Learning Experiences during a Massive Open Online Course.” *International Review of Research in Open and Distributed Learning*, 4
- Kumpulainen, K., & Husu, H.-M. (2020). ”Nuorten yhteiskunnallinen osallistaminen kulttuuri- ja vapaa-ajan toiminnan kautta.” *Kulttuuripolitiikan tutkimuksen vuosikirja*, 5(1), 26-45.
- Kuntaliitto (2016). ”JHS/199 suositukset”
- Riipinen, K. (2023). ”Osallistuva budjetointi leviää – päättäjät innostuvat uudesta vaikuttamismuodosta asukkaita enemmän.” *Kuntalehti*
- Larsen, T. P., Tonge, J., & Lewis, C. (2007). “The strategic triangle and the public value perspective: A new view of performance measurement.” *Measuring Business Excellence*, 11(1), 11-22.

- Lilleker, D. G., & Koc-Michalska K., (2017). "What Drives Political Participation? Motivations and Mobilization in a Digital Age." *Political communication* 34.1, 21–43.
- Lovio I., (2023). "Pieksämäellä ja Merikarvialla tulevan vuoden budjettia laadittiin uudella tavalla – yhdessä kuntalaisten kanssa" Sitra
- Meyer, T., (2009). "Was ist Demokratie. Eine diskursive Einführung." Wiesbaden: VS Verlag.
- Michels, A., & De Graaf, L., (2010). "Open budgeting: A critical review of the literature." *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(3), 473-494
- Mintrom, M., & Luetjens, J. (2017). "Design thinking and policy analysis: The case of public sector innovation." *Policy Sciences*, 50(3), 349-366.
- Mintzberg, H. (1994). "The rise and fall of strategic planning." New York: Prentice-Hall. Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Naritsa I., Putans R., & Muravska T., (2012). "Strategic Planning and Management in Governmental and Private Sector in Latvia: Comparative Analysis and Opportunities for Improvement." *European Integration Studies*
- Nevalainen, P. (2016). "New public management in the Finnish municipal field: An empirical study." *Journal of Organizational Change Management*, 29(1), 159-174.
- Norris, P., (1999). *Critical citizens: Global support for democratic government*. Oxford University Press.
- Norris, P. (2003). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge University Press.
- Osborne, S. (2006). "The new public governance?" *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Osborne, S.(2009). "The New Public Governance?" *Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London ; Routledge, 2-3.
- Oulasvirta, L., Ohtonen, J., Stenvall J. "Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus : tasapainoista ratkaisua etsimässä" / Lasse Oulasvirta, Jukka Ohtonen, Jari Stenvall. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 2002. 18.
- Participatory Budgeting Project. (2021). *About participatory budgeting*.
- Pihlaja, R. (2017). "Osallistuvan budjetointi kunnissa ja maakunnissa." *Kuntaliitto*. 4.
- Pieksämäen kaupunki (2023). "Talouden suunnittelu -kokeilu".
- Poister, T. H. (2010) "The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance." *Public administration review* 70.s1 247.
- Reichert, F., (2016). "How Internal Political Efficacy Translates Political Knowledge Into Political Participation." *Europe's Journal of Psychology*.

- Ross-Gordon J. M., Dowling W. D. (1995). "Adult learning in the context of African-American women's voluntary organizations." *International Journal of Lifelong Education*, 14, 306-319.
- Rowe, G., & Lynn, M. R. (2005). "Citizen participation and the democratization of policy expertise: From theoretical inquiry to practical cases." *Public Administration Review* 65(3), 257-266.
- Saarivirta, T., & Sotarauta, M. (2008). "Suunnitelmat, strategiat ja julkisen talouden hallinta: johdatus." *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 1, 1-11.
- Salminen, A., Häikiö, L., & Lehtonen, T. (2016). "Osallistava budjetointi kuntien talousarvioissa." University of Tampere.
- Schlozman, K. L., Verba, S., & Brady, H. E. (2012). "The Unheavenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy. Princeton University Press.
- Shahin, A. (2007). "Participatory budgeting." World Bank.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A. (2008). "Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges." *International journal of urban and regional research* 32, 170.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A., & Allegretti, G. (2017). "Participatory budgeting worldwide: An implementation and research compendium." Johns Hopkins University Press.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2016). "The evolving role of citizens in public governance: Insights from Finland." *Public Administration Review* 28(4), 217-230.
- Smith, B., & Wilson, C., (2018). "Municipal Support and Civic Engagement: A Case Study Analysis." *Public Governance Journal*, 15(2), 115-120.
- Smith, B., & Jones, C., (2021). "Enhancing Public Engagement: The Role of Official Commitment in Local Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory* 31(2), 225-240
- Sotarauta, M. (1996). "Ohjelmallinen aluepolitiikka ja alueelliset strategiat: Klassinensuunnittelukone vai kommunikatiivinen prosessi." Teoksessa Siirilä, S., Haveri, A. ja Linnamaa, R.(toim.). *Aluetieteen laitoksen julkaisuja sarja A*, 18, 145–164.
- Temmes, M., Kiviniemi M. (1997). "Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995." Helsinki: Edita, 18.
- UN Habitat. (2020). *Participatory budgeting: A critical democratic reform tool.*
- Van Deth, J.,W. (2014). "A conceptual map of political participation." *Acta Politica*, 49(3), 349-367.
- Verba, S., Schlozman, K.L. and Brady, H. (1995). "Voice and Equality." Cambridge: Harvard University Press.
- Waldo, D. (1968). "Public Administration in a Time of Revolutions." *Public Administration Review*, 362.

Wampler, B. (2000). "A Guide to Participatory Budgeting." International Institute for Sustainable Development, 2

Wampler, B., (2012). "Participatory Budgeting: Core Principles and Key Impacts." Journal of deliberative democracy 8(2)

Whiteley, P., (2012). "Political Participation in Britain: The Decline and Revival of Civic Culture." Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Worsley, M., (2019). "Project planning: Importance in complex and extensive projects." Management Review 30(2), 4-16

Wu, J., & Wang, Z., (2012). "Participatory budgeting in China." Public Administration and Development 32(2), 123-132

Yoldaş, Ö. B., (2014). "Civic education and learning democracy: their importance for political participation of young people." Social and Behavioral Sciences 174, 544-549

## LIITTEET

### Haastattelurunko:

#### 1. Taustatiedot:

Missä tehtävässä toimit Pieksämäen kaupungissa?

Missä roolissa toimit tässä kokeilussa/asukaspaneelissa?

- Järjestäjänä
- Asiantuntijana
- Fasilitaattorina
- Suositusten vastaanottajana / käsittelijänä
- Muu, mikä? \_\_\_\_\_

Kuvaa hieman tarkemmin rooliasi, mitä siihen sisältyi?

#### 2. Asukaspaneelin tavoitteet:

Mitkä ovat sinun mielestäni Pieksämäellä toteutetun asukaspaneelin keskeisimmät tavoitteet? Miksi asukaspaneeli järjestettiin Pieksämäellä?

Mikä oli mielestäsi asukaspaneelin tarkoitus?

Yleisesti ottaen, kuinka tyytyväinen olet asukaspaneeliin kokonaisuutena?

- Mikä toimi hyvin?
- Mikä ei toiminut, miksi?
- Miten kehittäisit?

#### 3. Asukaspaneelin arvo:

Mikä oli asukaspaneelin keskeisin anti?

Miten arvioisit kaupungin viranhaltijoiden ja päättäjien suhtautumista asukaspaneeliin? Asenteet?

Miten asukaspaneeli sopii Pieksämäen kaupungin toimintakulttuuriin ja toimintatapaan?

Minkälaista tietoa asukaspaneeli tuotti? Mitä uutta?

Liittyikö asukaspaneeliin jotain yllättävää? Positiivista? Negatiivista?

#### 4. Asukaspaneelin vaikutukset:

Asukaspaneeli tuotti ehdotuksia ja suosituksia kaupungin talousarvioon.

Miten ne vaikuttivat talousarvion valmisteluun?

Otettiinkö asukaspaneelin ehdotuksia mukaan talousarvioesitykseen?

Miten arvioit asukaspaneelin ehdotuksien vaikutuksia ja toteuttamista?

### **5. Asukaspaneeli & talouden suunnittelu:**

Asukaspaneelia hyödynnettiin talouden suunnittelussa. Miten arvioisit asukaspaneelia välineenä Pieksämäen kaupungin talouden suunnittelussa?

Miten arvioisit, miten toimivia talouden suunnittelun käytännöt ovat Pieksämäellä?  
Kehittämistarpeet? Mikä voisi olla asukkaiden rooli talouden suunnittelussa?

Miten kuvailisit asukaspaneelin merkitystä Pieksämäen kaupungin talouden suunnittelussa?

### **6. Asukaspaneelin resurssit:**

Asukaspaneelin toteuttaminen vaatii kaupungilta erilaisia resursseja, tämän kokeilun ja sen rahoituksen lisäksi.

Minkälaisia resursseja (tietoa, osaamista, aikaa, rahaa) asukaspaneelin toteuttaminen edellyttää?

Liittyikö resursseihin jotain yllättävää?

Miten arvioisit asukaspaneelin kustannuksia suhteessa sen hyötyihin?

Mitkä olivat keskeiset hyödyt?

Miten arvioisit kustannuksia?

### **7. Asukkaiden osallisuuden arvo:**

Mikä merkitys asukkaiden osallistumisella Pieksämäen kaupungin hallintoon ja päätöksentekoon on? (Tehokkuus, läpinäkyvyys, avoimuus, luottamuksen rakentaminen.)

Onko asukkaiden osallistuminen Pieksämäen kaupungin hallintoon ja päätöksentekoon tärkeää?  
Miksi?

Asukkaiden osallistumista kuntahallinnon ja kunnalliseen päätöksentekoon voidaan tarkastella hyvän hallinnon ominaisuutena. Miten tämä toteutuu Pieksämäellä?

Pitäisikö asukkaiden osallistua Pieksämäen kaupungin talouden suunnitteluun? Jos, millä tavoin?

### **8. Loppuun:**

Onko jotain, mitä haluaisit vielä sanoa?