Vaikuttamistoimielimet kansalaisosallistumisen muotona: Nuorisovaltuustojen, vammaisneuvostojen ja vanhusneuvostojen toiminta-edellytykset kunnissa ja hyvinvointialueilla

Johanna Stadius & Anni Jäntti

ABSTRAKTI

Tutkimus tarkastelee, millaiset tekijät vaikuttavat vaikuttamistoimielinten toimintaan päätöksenteon prosesseissa ja rakenteissa sekä millaisena vaikuttamistoimielinten toimintaedellytykset ja vaikuttamismahdollisuudet näyttäytyvät kunnissa ja hyvinvointialueilla. Tutkimusaineisto koostuu kuntien ja hyvinvointialueiden asiantuntijoiden ja keskijohdon haastatteluista (n=22) sekä vaikuttamistoimielinten fokusryhmähaastatteluista (n=4).

Aineistolähtöinen sisällönanalyysi osoittaa, että vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksiin vaikuttavat samanaikaisesti 1) institutionaaliset tekijät, 2) organisatoriset tekijät sekä 3) sisäiset tekijät. Institutionaalisena tekijänä lainsäädäntö muodostaa velvoittavan ja raamittavan pohjan vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksille. Organisatorisia tekijöitä ovat organisaatiossa vallitseva käsitys vaikuttamistoimielimistä, vaikuttamistoimielinten kytkeytyminen päätöksentekoon sekä niille osoitetut resurssit. Sisäiset tekijät liittyvät vaikuttamistoimielimen toimintatapoihin, osaamiseen ja aktiivisuuteen päätöksenteon prosesseissa.

Institutionaalisten, organisatoristen ja sisäisten tekijöiden kautta tarkasteltuna vaikuttamistoimielimet näyttäytyvät hybridimäisinä: niissä on elementtejä sekä edustuksellisesta että osallistuvasta demokratiasta. Tutkimustulosten valossa vaikuttamistoimielinten toiminta on riippuvaista kuntien ja hyvinvointialueiden poliittisesta ja hallinnollisesta kulttuurista, toiminnan avoimuudesta, päättäjien ja valmistelijoiden aloitteellisuudesta sekä vaikuttamistoimielimen omasta aktiivisuudesta.

Asiasanat: nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto, vammaisneuvosto, vaikuttamistoimielin, kansalaisosallistuminen

ABSTRACT

This study examines which factors influence the functioning of youth councils, councils on elderly and councils on disability and how their operating conditions and opportunities appear in municipalities and wellbeing services counties (WSCs).

Our inductive content analysis of interviews and focus group discussions shows how the operating conditions of advisory boards are simultaneously influenced by 1) institutional, 2) organizational and 3) internal factors. Advisory boards appear to be hybrids containing elements of both representative and participatory democracy. The functioning of the advisory boards depends on the political and administrative culture of municipalities and WSCs, the openness of governance, the initiative of decision-makers and civil servants, and the advisory boards' own activity.

Keywords: youth council, council on elderly, council on disability, advisory board, citizen participation

JOHDANTO

Kuntien ja hyvinvointialueiden vaikuttamistoimielimet ovat yksi kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lakisääteinen keino, joka jokaisen kunnan ja hyvinvointialueen tulee tarjota. Osana kunta- ja aluedemokratian toteutumista kunnissa on hyvinvointialueuudistuksen jälkeen jatkunut ja hyvinvointialueilla käynnistynyt vaikuttamistoimielinten eli nuorisovaltuustojen, vammaisneuvostojen ja vanhusneuvostojen toiminta. Vaikuttamistoimielinten avulla pyritään turvaamaan erityisryhmien näkemysten huomioimista päätöksenteossa.

Lähestymme tässä tutkimuksessa vaikuttamistoimielimiä yhtenä kuntalaissa (410/2015) ja laissa hyvinvointialueista (611/2021) mainittuna lakisääteisenä kansalaisosallistumisen muotona. Vaikuttamistoimielimet ovat muodoltaan erityinen, hybridimäinen kansalaisosallistumisen väline. Ne yhdistävät edustuksellisen ja osallistuvan demokratian elementtejä. Ne eivät vertaudu kuntien ja hyvinvointialueiden luottamustoimielimiin, vaan kuuluvat osallistuvan demokratian kokonaisuuteen. Niissä kuitenkin on edustuksellisia piirteitä ja niihin kohdistetaan odotuksia edustavuudesta, mikä pohjautuu niiden luonteeseen erityisryhmien näkemyksien esiintuojana kuntien ja hyvinvointialueiden päätöksenteossa ja toiminnassa.

Vaikuttamistoimielimet ovat lakisääteinen kansalaisosallistumisen muoto, mutta niihin liittyvää tutkimusta on Suomessa tehty varsin vähän (ks. Muukkonen & Laakso 2021; Henriksson & Huttunen 2022; Tiensuu & Jäntti 2023; Sinkkonen ym. 2024). Kansalaisosallistumisen tutkimuksessa osallistumiskeinoihin liittyvä tutkimuksellinen huomio on Suomessa kiinnittynyt vahvemmin uudenlaisten demokratiainnovaatioiden (ks. esim. Christensen ym. 2016), kuten kansalaisraatien (esim. Lundström & Raisio 2013; Leino ym. 2019) ja osallistuvan budjetoinnin (esim. Salminen ym. 2016; Lehtonen 2022; Sinervo ym. 2023; Lehtonen ym. 2025) tutkimukseen.

Vuonna 2023 voimaan tulleella hyvinvointialueuudistuksella on ollut laaja-alaisia vaikutuksia julkisen hallinnon kokonaisuuteen, palveluihin, päätöksentekoon ja eri toimijoiden välisiin suhteisiin (Paananen ym. 2025). Samalla sillä on ollut vaikutuksia kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin sekä kansalaisen rooliin, mikä on tyypillistä hallinnonuudistuksille (Jäntti 2016; Jäntti ym. 2018; Sinkkonen ym. 2024; Jäntti ym. 2025; Stadius & Jäntti 2025). Aiemmassa tutkimuksessa on havaittu, että hyvinvointialueuudistus on vaikuttanut merkittävästi myös kuntien vanhusneuvostojen rooliin ja asemaan (Sinkkonen ym. 2024), mutta tutkimusta uudistuksen vaikutuksista muiden vaikuttamistoimielinten toimintaan tai yleisemmin vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksiin liittyen ei ole tehty. Vaikuttamistoimielinten toimintaedellytykset ovat hyvinvointialueuudistuksen myötä ajankohtainen aihe, sillä toimielimet hakevat asemaansa ja paikkaansa muuttuneissa kunnissa ja uusilla hyvinvointialueilla. Asemaan ja rooliin liittyy vahvasti kysymys niiden vaikutusvallasta, institutionaalisesta asemasta, roolista (Henriksson & Huttunen 2022; Tiensuu & Jäntti 2023; Sinkkonen ym. 2024) ja kytkeytymisestä päätöksentekoon. Samalla vaikuttamistoimielinten toimintaedellytykset liittyvät laajemmin kansalaisosallistumisen mahdollisuuksiin ja julkishallinnon organisaatioiden toimintaan.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksistä hyvinvointialueilla ja kunnissa empiirisen aineiston analyysin ja aikaisemman tutkimuksen avulla. Tutkimusartikkeli vastaa kysymyksiin:

- Millaiset tekijät vaikuttavat vaikuttamistoimielinten toimintaan päätöksenteon prosesseissa ja rakenteissa?
- Millaisena vaikuttamistoimielinten toimintaedellytykset ja vaikuttamismahdollisuudet näyttäytyvät kunnissa ja hyvinvointialueilla?

Luomme ensiksi yleiskatsauksen vaikuttamistoimielinten toimintaan, tarkoitukseen ja lakisääteiseen asemaan. Paikannamme vaikuttamistoimielimet osaksi kunta- ja aluedemokratiaa ja kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kokonaisuutta. Tämän jälkeen kuvaamme yksilöhaastattelu- ja fokusryhmäkeskusteluaineiston analyysin tulokset vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksistä. Lopuksi pohdimme, miltä vaikuttamistoimielinten tulevaisuus näyttää tutkimustulosten valossa.

VAIKUTTAMISTOIMIELIMET OSANA KUNTA- JA ALUEHALLINNON JA -DEMOKRATIAN KOKONAISUUTTA

Vaikuttamistoimielinten tausta ja tarkoitus

Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista kunnissa ja hyvinvointialueilla säädetään ensisijaisesti kuntalaissa (410/2015) ja laissa hyvinvointialueista (611/2021). Lainsäädännön mukaan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus monipuolisesti osallistua ja vaikuttaa kunnan ja hyvinvointialueen toimintaan. Lisäksi kuntia ja hyvinvointialueita velvoitetaan

turvaamaan nuorison, ikääntyneen väestön sekä vammaisten henkilöiden osallistumismahdollisuuksia näille ryhmille osoitettujen vaikuttamistoimielinten kautta.

Nuorisovaltuusto, vammaisneuvosto ja vanhusneuvosto ovat lakisääteisiä vaikuttamistoimielimiä, joiden tarkoituksena on mahdollistaa osallistumis- ja vaikuttamisväylä aliedustetuille ryhmille. Kuntalain mukaisesti vanhusneuvostolla, vammaisneuvostolla ja nuorisovaltuustolla on oikeus osallistua sellaisista asioista päättämiseen, jotka koskevat näiden väestöryhmien hyvinvointia, terveyttä, opiskelua, elinympäristöä, asumista, liikkumista tai muita asioita. Vastaavasti laissa hyvinvointialueista vaikuttamistoimielimillä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa hyvinvointialueen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja toteuttamiseen sekä asioihin, joilla on tai joilla vaikuttamistoimielin itse arvioi olevan merkitystä edustamansa väestöryhmän ja heidän tarvitsemiensa palveluiden kannalta. Kuntalain ja hyvinvointialuelain lisäksi nuorten, vanhusten ja vammaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säädetään muussa erityislainsäädännössä.

Hyvinvointialueilla vaikuttamistoimielinten jäsen valitaan laissa hyvinvointialueista alueen kunnissa toimivien vastaavien vaikuttamistoimielinten jäsenistä siten, että kustakin vaikuttamistoimielimestä valitaan vähintään yksi edustaja. Lisäksi hyvinvointialueen vaikuttamistoimielimiin voidaan valita muita henkilöitä kuten järjestöjen edustajia. Kunnissa vastaavaa lainsäädännön kirjausta jäsenten valinnasta ei ole, vaan kunnilla on vapaus päättää vaikuttamistoimielinten kokoonpanosta. Useissa kunnissa vanhus- ja vammaisneuvostojen jäsenet valitaan pääosin väestöryhmän parissa toimivista järjestöistä ja muista toimijoista. Vammaisneuvoston osalta vammaisilla henkilöillä sekä heidän omaisillaan ja järjestöillään tulee kuntalain mukaan olla vammaisneuvostossa riittävä edustus. Nuorisovaltuustoissa jäsenten valinta toteutetaan yleensä nuorille suunnatuilla vaaleilla, joissa nuoret voivat asettua ehdokkaiksi ja äänestää nuorisovaltuuston edustajat. (Harjula & Prättälä 2019.)

Edellä kuvatut valintakäytänteet voivat suosia tietyntyyppisiä kyvykkäitä henkilöitä ja samalla rajoittaa toisten pääsyä (mm. Augsberger ym. 2018), ja näin kaventaa jäsenten ymmärrystä laajemmin väestöryhmän tilanteesta (Sinkkonen ym. 2024). Edustajuuteen liittyvä rajallinen monimuotoisuus sekä yhteys laajemmin edustamansa väestöryhmän yhteisöön ovat merkityksellisiä vaikuttamistoimielinten sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta ja vaikuttavat myös niiden kykyyn olla vaikuttavia toimijoita suhteessa päätöksentekoon (Collins ym. 2016).

Vaikuttamistoimielinten paikalliset ja alueelliset variaatiot

Vaikka vaikuttamistoimielinten toiminnan pohjana ovat lainsäädännön velvoitteet, hyvinvointialueet ja kunnat voivat itsenäisesti päättää vaikuttamistoimielinten kokoonpanosta, valinnasta, tehtävistä sekä toimintatavoista. Lainsäädännön toteuttamisvapauden vuoksi vaikuttamistoimielinten kytkeytyminen ja yhteys päätöksentekoon, niiden tehtävät sekä asema muokkautuvat kunta- ja hyvinvointialuekohtaisesti (Sinkkonen ym. 2024). Lähtökohtaisesti kuntien ja hyvinvointialueiden toimintasäännöissä tai vastaavissa päätöksissä määritellään vaikuttamistoimielinten tehtävät, jäsenmäärä ja valintatapa, toimikausi, kokouskäytännöt, puheenjohtajan ja sihteerin roolit sekä toimintasuunnitelman ja -kertomuksen laatiminen (Harjula & Prättälä 2019). Kuntalaki ja laki hyvinvointialueista velvoittavat turvaamaan vaikuttamistoimielinten toimintaedellytykset kuten kokoustilan, järjestelyt, kustannusten kattamisen, valmisteluavun ja esittelysihteerin tehtävät (mm. Muukkonen & Laakso 2021).

Aiempi tutkimus osoittaa, että vapaus tehdä alueellisia ja paikallisia valintoja vaikuttamistoimielinten osalta näkyy hyvinvointialueiden vaikuttamistoimielinten välisissä eroissa institutionaalisten toimintaedellytysten eri ulottuvuuksissa kuten vaikuttamistoimielinten koossa, jäsenten valitsemisperusteissa, kokousmäärissä ja kokouspalkkioiden suuruudessa (Tiensuu & Jäntti 2024). Vaikuttamistoimielinten välillä näkyy eroja erityisesti läsnäolo- ja puheoikeudessa luottamustoimielinten kokouksissa; nuorisovaltuustoilla on huomattavasti enemmän läsnäoloja puheoikeuksia kuin vanhus- ja vammaisneuvostoilla (Muukkonen & Laakso 2021; Henriksson & Huttunen 2022; Tiensuu & Jäntti 2023). Samalla kunnallisten vaikuttamistoimi-

elinten toimintatavat ja roolit näyttävät periytyneen kunnilta hyvinvointialueille ollen niissä lähtökohdiltaan varsin samanlaiset kuin kunnissa.

Vaikuttamistoimielimet ovat paikallis- ja aluehallinnon tasolle kuuluvia, asetettuja ja lakisääteisiä, mutta hallinnollisista menettelytavoista vapaita osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia turvaavia toimijoita. Niiden tehtävänä on ylläpitää vuorovaikutusta julkisyhteisön ja erilaisten väestöryhmien välillä. (Muukkonen & Laakso 2021.) Vaikuttamistoimielimien kautta on tavoitteena toteuttaa demokraattinen ideaali yhdenvertaisuudesta ja aliedustettujen ryhmien oikeudesta tulla kuulluksi ja osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon. Nuorisovaltuustot nähdään myös yhtenä demokratiakasvatuksen paikkana suhteessa aktiiviseen poliittiseen kansalaisuuteen. (Henriksson & Huttunen 2022.) Vaikuttamistoimielimiä on kansainvälisesti tarkasteltuna laajasti käytössä eri maissa esimerkiksi nuorten ja ikääntyneen väestön osallistamisen edistämiseksi paikallishallinnossa (Augsberger ym. 2024; Frączkiewicz-Wronka ym. 2019), mutta niiden rooliin ja asemaan liittyvät näkemykset vaihtelevat eri maiden välillä.

Vaikuttamistoimielinten rooli ja asema

Vaikuttamistoimielinten rooli kunnissa ja hyvinvointialueilla on erityinen. Vaikka ne ovat lakisääteisiä toimielimiä, ne eivät ole julkista valtaa käyttäviä luottamustoimielimiä, ne eivät tee muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä eikä niillä ole päätösvaltaa. Vaikuttamistoimielimiin ei myöskään sovelleta kunnan luottamustoimielinten lainsäädännöllistä pohjaa kuten kokous- ja hallintomenettelyä, jolloin niiden työskentelytavat ovat luottamustoimielimiä vapaamuotoisemmat ja osin toimielimen itsensä päätettävissä. (Harjula & Prättälä 2019.)

Vaikuttamistoimielinten funktio on mahdollistaa ja edistää edustamiensa väestöryhmien osallistuminen kunnalliseen ja alueelliseen päätöksentekoon (Muukkonen & Laakso 2021) sekä toimia niiden kuulemis- ja vaikuttamiskanavana (Harjula & Prättälä 2019). Vaikuttamistoimielimillä on keskeinen tehtävä tukea paikallista päätöksentekoa auttamalla tunnistamaan tarpeita ja edistämällä niukkojen resurssien parempaa kohdentamista. Lisäksi ne toimivat viestintäkanavana sekä kansalaisten ja päätöksentekijöiden välillä että asukkaiden, kansalaisjärjestöjen ja virkahenkilöiden välillä. (Frączkiewicz-Wronka ym. 2019; Sinkkonen ym. 2024.) Oleellinen osa niiden toimintaa on asiantuntijuuden tarjoaminen, tapahtumien järjestäminen sekä yhteistyö erilaisten sidosryhmien kanssa (mm. Virnes 2014). Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen näkökulmasta vaikuttamistoimielinten keskeinen tehtävä on tasoittaa esimerkiksi nuorten rajoitettua mahdollisuutta osallistua iän ja kykyjen vuoksi (mm. Lundy 2018) sekä lisätä heidän toimijuuttaan yhteisössä ja yhteiskunnassa (Augsberger ym. 2024).

Paikallis- ja aluehallinto tarvitsee legitimiteetin näkökulmasta erilaisten sidosryhmien asiantuntijuutta sekä kokemukseen perustuvaa tietoa ongelmien ratkaisemiseksi (mm. Innes & Booher 2010). Koska kuntien vaikuttamistoimielinten jäsenet valitaan pääosin kunnan alueella toimivista järjestöistä (Harjula & Prättälä 2019), linkittyy niiden rooliin väestöryhmän edustamisen lisäksi järjestökentän edustaminen. Tässä roolissa vaikuttamistoimielimissä korostuu niiden asiantuntijarooli, jossa hallinnon ja kansalaisten välinen kumppanuus ja verkostomainen yhteistyö edellyttävät osallistumisprosessissa neuvotteluasemaa ja vallan jakautumista (Pätilä & Tuurnas 2019).

Vaikuttamistoimielimet pyrkivät luomaan vahvat suhteet päätöksentekijöihin ja hallinnon toimijoihin maksimoidakseen vaikutusvaltansa paikalliseen päätöksentekoon (Frączkiewicz-Wronka ym. 2019). Vaikuttamistoimielin-nimitys kuvaa Harjulan ja Prättälän (2019) mukaan hyvin niiden asemaa ja roolia, johon kuuluvat esimerkiksi aloitteiden, kannanottojen ja lausuntojen tekeminen sekä yhteistyö poliittisten päättäjien kanssa ja edustaminen päätöksentekoelimissä (mm. Henriksson & Huttunen 2022; Virnes 2014). Ei ole kuitenkaan yksiselitteisesti määriteltävissä, mistä asioista vaikuttamistoimielimiä tulisi lain nojalla kuulla, ja niiden haaste vaikuttajaroolissaan on se, ettei niiden toimintaa tunneta kovinkaan hyvin. Aloitteiden osalta niiden roolina on olla aktiivinen vireille panija, mutta kannanottojen, lausuntojen ja muiden vaikuttamismahdollisuuksien osalta ne tarvitse-

vat viranhaltijoiden, valmistelijoiden ja päättäjien aloitteellista asian tuomista vaikuttamistoimielinkäsittelyyn. (Muukkonen ja Laakso 2021.)

Vaikuttamistoimielimillä on keskeinen tehtävä toimia yhtenä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskanavana kansalaisosallistumista määrittävän lainsäädännön mukaisesti. Kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen lainsäädännöllinen pohja heijastelee ajatusta siitä, että osallistuminen on olennainen osa hallintoa ja sillä on myönteisiä vaikutuksia paikallis- ja aluehallinnon toimintaan. Aiemman tutkimuksen perusteella kansalaisten osallistuminen voi esimerkiksi laajentaa päättäjien ymmärrystä ja auttaa tunnistamaan niiden vaikutuksia (Michels 2012), lisätä päätöksenteon legitimiteettiä ja luottamusta päätöksentekoa kohtaan (mm. Michels & Graaf 2010), vahvistaa oikeudenmukaisuutta ja julkisen toiminnan tehokkuutta (Fung 2006) sekä edistää tehokkuutta ja ylläpitää vakautta (Kathi & Cooper 2005, 559). Kansalaisosallistumisen tarkoituksena on turvata kansalaisten mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa myös vaalien välillä (ks. esim. Nabatchi & Amsler 2014).

Myönteisten vaikutusten rinnalla kansalaisosallistumiseen voi liittyä myös haasteita, kuten heikko kytkeytyminen päätöksentekoon (Hendriks 2016), jolloin osallistuminen voi jäädä hajanaiseksi ja pirstaleiseksi sekä irralliseksi päätöksenteosta ja johtamisesta (Jäntti ym. 2023; Kurkela ym. 2024). Lisäksi haasteena on, että kansalaisosallistuminen voi kanavoitua vaikutuksiltaan vähäiseen päätöksenteon vaiheeseen, jolloin siitä voi tulla muodollista näennäisosallistumista (mm. Mäkinen 2019; Jäntti & Kurkela 2021).

Asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen muodot ovat riippuvaisia kuntien ja hyvinvointialueiden poliittisesta ja hallinnollisesta kulttuurista, toiminnan avoimuudesta, valtuuston aloitteellisuudesta sekä asukkaiden omasta aktiivisuudesta. Kunnanvaltuustojen ja hyvinvointialueiden aluevaltuustojen tehtävänä on kuntalain ja laissa hyvinvointialueista mukaan huolehtia asukkaiden monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Myös lautakuntien ja hallituksen suhtautumisella vaikuttamistoimielimiin on merkitystä niiden toimintaedellytysten muotoutumisessa. Kunnan ja hyvinvointialueen on oltava yhteydessä asukkaisiin, jotta asukkaiden osallistumiselle syntyy paikkoja ja heidän näkemyksensä huomioidaan päätöksenteossa ja palvelujen järjestämisessä (Harjula & Prättälä 2019). Vaikuttamistoimielimillä on myös keskeinen tehtävä osallistaa ja voimaannuttaa edustamiansa väestöryhmiä osallistumaan paikallishallinnon päätöksentekoon (Augsberger ym. 2024).

AINEISTO JA MENETELMÄT

Tutkimusaineisto koostuu vuosina 2023–2024 toteutetuista yksilöhaastatteluista ja fokusryhmäkeskusteluista. Aineisto on kuvattu taulukossa 1. Teemahaastatteluihin osallistui yhteensä 22 haastateltavaa neljältä keskenään erilaiselta hyvinvointialueelta (Etelä-Karjala, Lappi, Länsi-Uusimaa ja Pirkanmaa) sekä niiden alueella toimivista kahdeksasta erikokoisesta kunnasta (Espoo, Hanko, Imatra, Inari, Lappeenranta, Pirkkala, Tampere ja Virrat). Tutkimuksen hyvinvointialueet ja niiden alueelta valitut kunnat ovat väestömäärältään, lähtökohdiltaan, rakenteeltaan ja pinta-alaltaan erilaisia ja sijaitsevat eri puolilla Suomea. Tällä pyrittiin varmistamaan aineiston monipuolisuus ja moniäänisyys. Kuntien valinnassa painotettiin alueellista jakautumista sekä eroavuutta keskuskuntaan esimerkiksi kunnan asukasluvun, pinta-alan tai kaksikielisyyden suhteen.

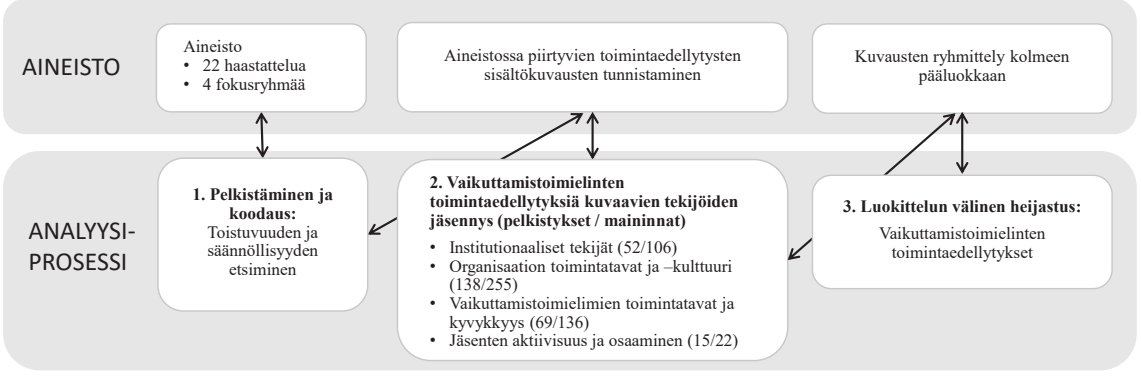
Teemahaastateltavat valikoituivat työtehtäviensä kautta siten, että jokaisella haastateltavalla oli tehtäviensä kautta yhteys ja ymmärrys vaikuttamistoimielinten toiminnasta organisaatiossa. Haastattelujen teemat käsittelivät vaikuttamistoimielinten asemaa, roolia, toimintaedellytyksiä ja tulevaisuutta. Haastateltavat olivat tietoisia tutkimuksen tavoitteista ja omasta roolistaan. Haastattelut toteutettiin Teamsin välityksellä. Asiantuntijoiden ja keskijohdon teemahaastattelujen lisäksi toteutettiin neljä aineistoa täydentävää vanhusneuvostojen fokusryhmähaastattelua yhdellä hyvinvointialueella sekä sen alueella sijaitsevassa kolmessa kunnassa. Fokusryhmähaastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina. Ryhmähaastattelut mahdollistivat syvemmän perehtymisen tutkimusaiheeseen ja siinä saatiin laajemman osal-

Taulukko 1. Tutkimuksen empiirinen aineisto.

Asiantuntija- ja keskijohdon haastateltavien asema	Asiantuntija	14 henkilöä
	Keskijohto	8 henkilöä
Asiantuntija- ja keskijohdon haastateltavien taustaorganisaatiot	Kunnat	12 henkilöä
	Hyvinvointialueet	10 henkilöä
Asiantuntija- ja keskijohdon haastattelujen kesto	Yhteensä	1 448 minuuttia
	Keskimäärin	66 minuuttia
Asiantuntija- ja keskijohdon haastattelujen litteraattien pituus sivuina	Yhteensä	212 sivua
	Keskimäärin	10 sivua
Fokusryhmähaastattelujen taustaorganisaatiot	Kunnan vaikuttamistoimielin	3 ryhmää 42 osallistujaa
	Hyvinvointialueiden vaikuttamistoimielin	1 ryhmä 15 osallistujaa
Fokusryhmähaastattelujen kesto	Yhteensä	352 minuuttia
	Keskimäärin	88 minuuttia
Fokusryhmähaastattelujen litteraattien pituus sivuina	Yhteensä	57 sivua
	Keskimäärin	14 sivua

listujajoukon avulla monipuolisesti kuuluviin tutkimuskohteen näkemykset ja kokemusperäinen tieto. Fokusryhmähaastattelut tuottivat neuvoston näkökulmasta syventävää tietoa niiden roolista sekä näkökulmasta suhteessa toimintaedellytyksiin ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Fokusryhmähaastattelut toteutettiin kasvokkaisina tapaamisina huhti–toukokuussa 2023.

Aineisto analysoitiin aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin ATLAS.ti-ohjelmaa hyödyntäen. Ensimmäisessä vaiheessa toinen tutkijoista kävi haastatteluaineiston useaan kertaan läpi. Aineistosta tunnistettiin vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksiä koskevat kohdat ja käsitteet. Seuraavassa vaiheessa toimintaedellytyksiä kuvaavat kuvaukset pelkistettiin ja koodattiin sisällön mukaan alaluokiksi. Samansisältöiset alaluokat yhdistettiin toisiinsa, muodostettiin niistä yläluokkia ja edelleen pääluokkia. (Tuomi & Sarajärvi 2009.) Kuviossa 1 on esitetty analyysiprosessin eteneminen.



Kuvio 1. Aineiston analysointiprosessi

Taulukko 2. Vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksiin vaikuttavat tekijät.

Institutionaaliset puitteet	Organisaation toimintatavat ja -kulttuuri	Vaikuttamistoimielimen toimintatavat ja kyvykkyys	Jäsenten aktiivisuus ja osaaminen
• Lainsäädäntö • Organisaation resurssit ja puitteet • Esittelijäsihteerin merkitys • Organisatorinen paikka ja asema	• Organisaatiossa vallitseva asenne ja käsitys vaikuttamistoimielimestä • Organisaation toimintamallit ja prosessit • Päätöksenteon roolit ja kulttuuri • Vuorovaikutus ja viestintä • Johtaminen	• Sisäiset toimintatavat ja organisoituminen • Aktiivisuus, osaaminen ja kyvykkyys päätöksentekoprosesseissa • Yhteistyörakenteet ja verkostot	• Aktiivisuus ja kyvykkyys • Kokemukset ja substanssiosaaminen

Näiden myötä piirtyi jäsennys vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksistä, joissa korostuvat institutionaaliset puitteet, organisaation toimintatavat ja -kulttuuri, organisaation asettamat rakenteet, vaikuttamistoimielimen toimintatavat ja kyvykkyys sekä jäsenen aktiivisuus ja osaaminen (taulukko 2). Tutkijat yhteisesti muodostivat tutkimuksen rajaukset ja tulkinnat, ja luokittelu on tehty yhdessä keskustellen. Tutkijatriangulaation avulla pyrittiin lisäämään analyysin luotettavuutta.

TUTKIMUSTULOKSET

Analyysin tuloksena muodostimme tutkimusaineistosta neljä pääluokkaa kuvaamaan vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksiin vaikuttavia tekijöitä: 1) institutionaaliset puitteet, 2) organisaation toimintatavat ja -kulttuuri, 3) vaikuttamistoimielimen toimintatavat ja kyvykkyys sekä 4) jäsenten aktiivisuus ja osaaminen (taulukko 2).

Institutionaaliset puitteet

Vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksiin vaikuttavana tekijänä tutkimustuloksissa nousevat esiin institutionaaliset puitteet. Näitä ovat lainsäädäntö, organisaation resurssit ja puitteet, esittelijäsihteerin merkitys sekä organisatorisen paikan ja aseman merkitys.

Lainsäädäntö

Vaikuttamistoimielinten keskeisimpänä toimintaedellytyksenä haastateltavat nostivat esiin niiden lainsäädännöllisen taustan ja velvoittavuuden kunnille ja hyvinvointialueille. Haastateltavat pitävät tärkeänä vaikuttamistoimielinten lakisääteistä asemaa. Lainsäädännöllistä taustaa pidetään takeena sille, että vaikuttamistoimielinten toiminta jatkuu myös tiukan talouspaineen ja säästöjen etsinnän keskellä, mikä on näkynyt erityisesti hyvinvointialueiden toiminnan alkuvaiheessa. Samankaltaisen kirjauksen kuntien ja hyvinvointialueiden lainsäädännössä nähdään varmistavan, että vaikuttamistoimielinten rooli ja tehtävät rakentuvat samansuuntaisiksi.

> *”Meillä on se laki takana, että nämä tulee olla, niin jotenkin mä näen että meillä on semmonen turvallinen olo tehdä sitä työtä sen mukaisesti, kun se on laissa turvattu meille.” (Hyvinvointialueen asiantuntija)*

Organisaation resurssit ja puitteet

Organisaation resursseina ja puitteina aineistosta nousee esiin tarve vaikuttamistoimielinten toimintaan varatulle määrärahalle sekä osoitetulle henkilöstön työajalle. Määräraha antaa vaikuttamistoimielimelle mahdollisuuden toteuttaa suunnitelmallista toimintaa kuten järjestää väestöryhmälle suunnattuja tilaisuuksia ja tapahtumia sekä viestiä ja tiedottaa ajankohtaisista asioista. Osalla vaikuttamistoimielimistä ei ole käytettävissään omaa määrä-

rahaa, vaan vaikuttamistoimielin joutuu anomaan toimintaansa tarvitsemat rahat erikseen esimerkiksi lautakunnalta tai hallitukselta. Tämän nähdään heikentävän vaikuttamistoimielimen toimintaa, vähentävän aktiivisuutta ja lisäävän hierarkkisuutta. Määrärahan puutteen koetaan myös heikentävän toiminnan suunnitelmallisuutta sekä lisäävän hallinnollista byrokratiaa.

> *"Ja eikä oo kyllä toistaiseksi mitään kielletty varsinaisesti, mutta että on kyllä se, että näkisin, että sinne oma budjetti olisi hyvä, niin se ehkä mahdollistaisi sitten asioita vähän suunnitelmallisemmin." (Kunnan keskijohdon edustaja)*

Kunta ja hyvinvointialue luovat haastateltavien mukaan mahdollisuudet vaikuttamistoimielimen suunnitelmalliselle toiminnalle. Ne antavat henkilöstön työaikaa asioiden esittelyyn ja valmisteluun, tilat vaikuttamistoimielimen käyttöön sekä välineet ja apua toiminnan toteuttamiseksi.

Esittelijäsihteerin merkitys

Vaikuttamistoimielinten toimintaedellytysten kannalta erittäin keskeinen merkitys on haastateltavien mukaan esittelijäsihteerin tai vastaavassa tehtävässä olevan työpanoksella. Sen määrä vaihtelee sekä kuntien ja hyvinvointialueiden välillä että organisaation sisällä vaikuttamistoimielinten välillä. Esittelijäsihteerin tehtäviin kuuluu kokouksiin ja tapaamisiin liittyvät järjestelyt ja organisointi, kuten käsiteltävien asioiden kokoaminen puheenjohtajan kanssa, asioiden valmistelu ja tiedon hankinta sekä esittelijöiden kutsuminen. Esittelijäsihteeri myös auttaa edistämään vaikuttamistoimielimen toiveita ja odotuksia sekä luo yhteishenkeä jäsenten välille. Lisäksi esittelijäsihteerin rooli on keskeinen erilaisten tapahtumien ja tilaisuuksien suunnittelussa ja järjestelyissä. Esittelijäsihteeri edistää toimielinten välistä yhteistyötä organisaation sisällä ja alueellisesti sekä vaikuttamistoimielimien nostamien asioiden etenemistä organisaatiossa. Hän ehdottaa organisaatiossa asioiden tuomista vaikuttamistoimielinkäsittelyyn sekä verkostoituu eri toimijoiden kanssa ajankohtaisen tiedon saamiseksi. Esittelijäsihteerin roolina on vahvistaa vaikuttamistoimielimen asemaa ja roolia organisaatiossa, muistuttaa niiden olemassaolosta ja lisätä niiden tunnettuutta.

> *"… [esittelijäsihteeri] on niin aitiopaikalla ja hänellä on ne suhteet, mihin hän voi ottaa ja uskaltaa ottaa yhteyttä." (Vaikuttamistoimielimen jäsen)*

Aineistossa korostuu, että vaikuttamistoimielimelle tulevat asiat ja vaikutusmahdollisuudet ovat pitkälti esittelijäsihteerin tiedon ja aktiivisuuden varassa. Esittelijäsihteeriltä odotetaan laajaa organisaation toiminnan, palvelujen ja hallinnon osaamista. Lisäksi esittelijäsihteerillä tulee olla tietoa siitä, millaisia asioita on valmistelussa sekä aktiivisuutta niiden saamiseksi vaikuttamistoimielimen käsittelyyn oikea-aikaisesti. Hyvinvointialueuudistuksen seurauksena kunnissa tapahtuneet henkilöstövaihdokset ovat näkyneet haasteina tiedonkulun, jatkuvuuden ja vakiintuneiden käytäntöjen näkökulmasta. Henkilömuutokset nähdään sekä mahdollisuutena uudistaa toimintatapoja että tietokatona ja roolin epäselvyyden kasvamisena.

Organisatorinen paikka ja asema

Toimintaedellytyksiin vaikuttaa myös vaikuttamistoimielinten ja esittelijäsihteerin organisatorinen sijainti. Sijoittuminen keskushallintoon, lähelle päätöksenteon kokonaisuutta lisää aineiston mukaan vaikuttamistoimielinten mahdollisuutta tarkastella organisaation kokonaisuutta sekä tiivistää yhteyttä päätöksentekorakenteisiin. Vastaavasti sijoittuminen jollekin palvelualueista voi johtaa aineiston mukaan vaikuttamistoimielimen näkökulman kapea-alaistumiseen ja sektoroitumiseen, jos vaikuttamistoimielin saa tietoa pääasiassa niistä palveluista ja toiminnasta, joihin se on organisatorisesti sijoitettu. Vaikuttamistoimielinten hallinnollinen sijoittuminen keskenään eri palvelualueille koetaan heikentävän niiden keskinäistä yhteistyötä ja yhdenmukaista toimintatapaa.

Organisatorisen sijainnin lisäksi asema ja kirjaukset hallinto- tai toimintasäännöissä antavat vaikuttamistoimielimille virallisen ja tunnistetun roolin osana institutionaalista kansalaisosallistumisen kokonaisuutta. Tunnistetun roolin avulla ne toimivat virallisena kuulemiskanavana hallinnon ja kansalaisten välillä

samalla, kun hallinto- tai toimintasäännön kirjaukset ohjaavat vaikuttamistoimielinten toimintaa. Tunnistettu rooli sekä selkeästi kuvattu asema myös tarkentavat niiden merkitystä ja eroavuutta suhteessa kansalaisten muihin osallistumiskanaviin. Kansalaisosallistumisen erilaiset menetelmät kuten asukasraadit nähdään haastateltavien mukaan hyvänä osallistumiskanavana. Mutta samalla asukasraatien koetaan olevan osin päällekkäisiä vaikuttamistoimielinten kanssa ja heikentävän niiden roolia, mikäli asukasraatien tarkoitusta, roolia ja eroavuutta ei ole kuvattu selkeästi.

> *”Sitten jossain vaiheessa pitää puntaroida, että mikä merkitys sitten vammaisneuvostolla, vanhusneuvostolla, nuorisovaltuustolla ja niin edelleen, mikä merkitys niillä on, jos sitten vielä pitää tarjota runsaasti suoran vaikuttamisen kanavia.” (Hyvinvointialueen johdon edustaja)*

Organisaation toimintatavat ja -kulttuuri

Toisena vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksiin vaikuttavana tekijänä ovat organisaation toimintatapoihin ja -kulttuuriin liittyvät tekijät. Näitä ovat organisaatiossa vallitseva asenne ja käsitys vaikuttamistoimielimestä, organisaation toimintamallit ja prosessit, päätöksenteon roolit ja kulttuuri, organisaation vuorovaikutus ja viestintä sekä johtaminen.

Organisaatiossa vallitseva asenne ja käsitys vaikuttamistoimielimestä

Vaikuttamistoimielinten toimintaan vaikuttaa haastateltavien mukaan organisaation arvostus niiden asiantuntemusta kohtaan sekä luottamus niiden kykyyn tuottaa hallinnon ja palvelujen toimintaa tukevaa ja lisäarvoa tuottavaa tietoa. Vaikuttamistoimielinten kokemuksen ja näkökulmien arvostaminen liittyy siihen, miten vakavasti heidän näkemyksensä otetaan, ja millaisiin asioihin heillä ajatellaan olevan kyvykkyyttä vastata. Lisäksi vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksiin vaikuttaa haastateltavien mukaan valmistelevien ja johtavien viranhaltijoiden osaaminen, kiinnostus ja asenne vaikuttamistoimielintä kohtaan. Heidän halunsa ottaa vaikuttamistoimielimet mukaan asioiden valmisteluun, tahtotila kuulla heidän näkökulmansa sekä myönteinen asenne ja kiinnostus vaikuttamistoimielinten näkemystä kohtaan vahvistavat niiden roolia. Myönteinen asenne ja kiinnostus näkyvät konkreettisesti haluna aidosti kuulla vaikuttamistoimielimiä ja aktiivisuutena tuoda asioita vaikuttamistoimielinten käsittelyyn.

> *”Mutta kun oikeeta valtaa ei ole, sitten päätösvaltaa mistään. Ni se on siitä kiinni, mikä se virkamiehen, tuleekse vaan kertoo sinne ja, vai ottaaks se ne [vaikuttamistoimielimet] vakavasti.” (Kunnan asiantuntija)*

Viranhaltijoiden kiinnostuksen ja arvostuksen nähdään heijastuvan siihen, missä vaiheessa vaikuttamistoimielimet pääsevät vaikuttamaan asioihin ja millainen painoarvo niiden osallistumiselle asetetaan. Haastateltavat puhuvatkin viranhaltijoilla olevasta vallasta, jossa vaikuttamistoimielimen rooli voi heikoimmillaan jäädä näennäiseksi ja muodolliseksi kuulemiseksi. Myös poliittisten päättäjien asenne ja arvot vaikuttavat vaikuttamistoimielinten asemaan. Päättäjillä on mahdollisuus edistää vaikuttamistoimielinten kuulemista ja vahvistaa niiden roolia ja osallistumista.

Organisaation toimintamallit ja prosessit

Vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksiin vaikuttavat haastateltavien mukaan myös organisaation toimintamallit ja prosessit. Organisaation sisäiset toimintatavat heijastuvat vaikuttamistoimielinten toimintatapoihin ja -mahdollisuuksiin. Esimerkiksi organisaatiossa vallitsevat toimivat yhteistyötavat, halu eri tahojen mukaan ottamiseen sekä hallinnon ja palvelujen toiminnan avoimuus nähdään vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksiä edistävinä tekijöinä. Vastaavasti organisaation hierarkkisuuden ja siiloutuneisuuden nähdään vaikeuttavan vaikuttamistoimielinten sektorirajat ylittävää toimintaa.

> *”Ei pelkästään se, että nämä tämmöiset ihan perustoimintaedellytykset on kunnossa, mutta myöskin sekin, että sitten se semmoinen toiminta siellä organisaation sisällä toimii hyvin ja niitä asioita tulee valmisteluun ja ne tulee hyvissä ajoin.” (Hyvinvointialueen asiantuntija)*

Vaikuttamistoimielimien keskenään yhtenäiset toimintamallit ja samansuuntaiset tehtävät vahvistaa niiden keskinäistä yhteistoimintaa ja jokaisen toimielimen omia vaikutusmahdollisuuksia organisaation päätöksenteossa ja rakenteissa. Yhtenäisten toimintatapojen ja tehtävien kautta vaikuttamistoimielimillä on mahdollisuus löytää paremmin yhteisiä toimenpiteitä ja yhdessä edistettäviä asioita.

Päätöksenteon roolit ja kulttuuri

Kuntien ja hyvinvointialueiden päätöksenteon roolit ja kulttuuri vaikuttavat haastateltavien mukaan siihen, miten vaikuttamistoimielimet kytkeytyvät päätöksentekoon. Valmistelun toteutussykli, aikataulu ja vaikuttamistoimielimelle varattu käsittelyaika määrittävät, kuinka paljon toimielin pystyy vaikuttamaan päätöksentekoprosessin aikana. Suurin haaste on vaikuttamistoimielinten epäselvä rooli sekä epäselvät vaikuttamisen kohdat päätöksentekoprosessissa. Aineiston mukaan ideaalitilanteessa ne osallistuvat päätöksentekoprosessin kaikkiin vaiheisiin, painottuen valmistelu- ja suunnitteluvaiheeseen, jossa kumppanuus ja vuorovaikutus valmistelijoiden kanssa vahvistavat vaikutusmahdollisuuksia. Myös päätöksenteon ja toteutuksen seuranta kuuluu toimielinten tehtäviin.

> *” sieltä toimialoilta tulee niitä asioita myöskin riittävän varhaisessa vaiheessa ja osataan hyödyntää näitä vaikuttamistoimielimiä siinä valmistelun alkutaipaleella siinä että heidän kanssa käytäisiin keskustelemassa asioista, kuulemassa niitä näkökulmia, että se ei olisi mikään lausuntoautomaatti, että siitä ei muodostus tän tyyppistä roolia, vaan et se olisi aito yhteistyökumppani näitten asioitten kehittämisessä.” (Hyvinvointialueen asiantuntija)*

Roolin selkeytymisen ja päätöksentekoprosessiin kytkeytymisen edistämiseksi vaikuttamistoimielimet rakentavat yhteyttä valmistelijoiden lisäksi myös lautakuntiin ja valtuustoryhmiin. Pääasiassa tämä yhteys rakentuu luottamushenkilöiden mukana olona vaikuttamistoimielinten kokouksissa sekä aktiivisena yhteydenpitona valtuustoryhmiin ja luottamushenkilöihin. Läsnäolo- ja puheoikeuden saaminen lautakuntiin ja hallitukseen korostuu aineistossa erityisesti vanhus- ja vammaisneuvostojen osalta, sillä niiden eriarvoiseksi koettu asema suhteessa nuorisovaltuustoon aiheuttaa tyytymättömyyttä vaikuttamismahdollisuuksien kannalta. Lisäksi hyvinvointialueilla nähdään haasteena lautakuntien ja vaikuttamistoimielinten samankaltaiset roolit. Hyvinvointialueiden toimielinrakenteita muodostettaessa on käynnistynyt lautakuntainstituution uudelleenmäärittely kunnallishallinnon perinteisestä lautakunnasta poikkeavalla tavalla. Tässä on korostettu lautakuntien avustavaa roolia varsinaisen päätöksentekoroolin sijaan, mikä on yhteistä vaikuttamistoimielinten kanssa. (ks. Lajunen 2025.)

Vuorovaikutus ja viestintä

Vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksiin vaikuttavat myös organisaatiossa vallitsevat viestintätavat, vuorovaikutuskulttuuri ja tiedonkulku. Organisaation toiminnan, palvelutuotannon ja päätösten valmistelun avoimuus linkittyvät vahvasti organisaation viestinnän ja vuorovaikutuksen tapoihin. Esimerkiksi tiedon puute tai vuorovaikutuksen vähäisyys vaikeuttavat vaikuttamistoimielimen mahdollisuuksia vaikuttaa edustamansa väestöryhmän asioihin.

Vaikuttamistoimielinten toimintaa edistävät ajantasaisen tiedon saaminen sekä vuorovaikutusmahdollisuus hallinnon ja palvelujen kanssa. Aktiivinen ja ajantasainen tiedonkulku päätöksentekoprosessien ja neuvoston välillä sekä neuvoston roolista säännöllinen muistuttaminen vahvistavat vaikuttamistoimielimen toimintamahdollisuuksia.

Johtaminen

Johdon rooli ja johtamisen merkitys vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksinä nousee esiin laajasti aineistossa. Johdon kiinnostus ja myönteinen asenne vaikuttamistoimielinten osallistumista ja kannanottoja kohtaan nähdään neuvoston vaikutusmahdollisuuksia vahvistavana tekijänä.

Johdon osalta aineistossa nousee esiin myös palvelujohdon edustajien toiminnan ja asenteen merkitys. Heidän läsnäolonsa vaikuttamistoimielinten kokouksissa sekä aktiivinen asioiden tuominen ja esittely nähdään rakentavan yhteyttä vaikuttamistoimielimien, hallinnon ja palvelujen välillä.

”Edistää ainakin nuvan [nuorisovaltuuston] kohdalla se nimenomaan, että se palvelualueen johtaja on myötämielinen sen suhteen, että halutaan kuulla aidosti nuvan mielipiteitä.” (Hyvinvointialueen asiantuntija)

Vaikuttamistoimielimen toimintatavat ja kyvykkyys

Kolmantena vaikuttamistoimielinten toiminta-edellytyksiin vaikuttavana tekijänä tutkimustuloksissa nousee esiin vaikuttamistoimielimen toimintatavat ja kyvykkyys. Niihin liittyvät vaikuttamistoimielimen sisäiset toimintatavat ja organisoituminen, vaikuttamistoimielimen aktiivisuus, osaaminen ja kyvykkyys päätöksentekoprosesseissa sekä sen yhteistyörakenteet ja verkostot.

Sisäiset toimintatavat ja organisoituminen
Vaikuttamistoimielimen toimintaa edistävät aineiston mukaan toimielimen suunnitelmallisuus, tavoitteellisuus, sovitut työskentelytavat sekä sisäinen organisoituminen. Nämä tuovat vaikuttamistoimielinten toimintaan pitkäjänteisyyttä ja systemaattisuutta. Toimintasuunnitelma ja vuosikello jäntevöittävät ja priorisoivat vaikuttamistoimielimen toimintaa ja samalla osoittavat, millaisia asioita vaikuttamistoimielin pitää tärkeänä.

Tärkeänä tekijänä näyttäytyvät myös yhdessä sovitut työskentelytavat ja -käytänteet. Näitä ovat sovitut kokouskäytänteet, asioiden valmistelutavat, puheenjohtajan ja jäsenten roolit, sisäiset työryhmät sekä yhteistyötavat muiden tahojen kanssa. Haastateltavat korostavat, että vaikuttamistoimielin tarvitsee aikaa asioihin paneutumiseen sekä taustatiedon hakemiseen. Tämän vahvistamiseksi vaikuttamistoimielimet ovat muodostaneet valmistelevia teemakohtaisia työryhmiä. Tämä mahdollistaa laajan, omatoimisen ja aloitteellisen asioiden käsittelyn sekä neuvoston oman resurssin tehokkaamman käytön.

”… se kyllä moninkertaistuu sen hyöty ja käyttö, kun me eri asioihin laitetaan tiettyjä työryhmiä valmistelemaan.” (Vaikuttamistoimielimen jäsen)

Sisäisten työryhmien lisäksi vaikuttamistoimielimissä on aineiston perusteella jaettu jäsenten kesken vastuualueita. Tietyn aiheen vastuuhenkilön tehtävänä on edistää ja seurata aihepiirin asioita sekä raportoida niistä säännöllisesti vaikuttamistoimielimen kokouksissa. Toimintatapa tuo neuvoston käsittelyyn monipuolisesti eri teemoja ja samalla vähentää riippuvuutta esittelijäsihteerin tai valmistelijoiden kautta tulevasta tiedosta. Vaikuttamistoimielimen toiminta edellyttää monen eri aihealueen ymmärrystä, jolloin jaettu vastuu edistää samalla kaikkien jäsenten välistä perehtymistä ja oppimista.

Vaikuttamistoimielimen aktiivisuus, osaaminen ja kyvykkyys päätöksentekoprosesseissa
Aineistossa korostuu vaikuttamistoimielimen oman aktiivisuuden, osaamisen ja kyvykkyyden merkitys. Onnistumisen edellytyksenä nähdään proaktiivinen toimijuus, jossa vaikuttamistoimielin oma-aloitteisesti hakee, selvittää, tunnistaa ja tuo asioita käsittelyyn sekä puuttuu epäkohtiin. Proaktiivinen toimijuus näkyy erityisesti aloitteiden tekemisenä, asioiden esiin nostamisena sekä asioiden eteenpäin viemisenä päätöksentekoon. Vaikuttamistoimielimet voivat myös pyytää asioita käsittelyyn ja luoda syötteitä kunnalle ja hyvinvointialueelle erityisryhmien näkökulmasta keskeisten asioiden edistämiseen.

”… että he [vaikuttamistoimielin] kyllä seuraa tosi aktiivisesti itse eri asioita ja ovat kartalla.… Mä luulen, et he aika proaktiivisesti sitten myös itse pyytävät tietoja ja ottavat kantaa.” (Kunnan asiantuntija)

Vaikuttamistoimielimen roolia kunnassa ja hyvinvointialueella kuvataan myös asiantuntijana ja osaajana. Asiantuntemuksessa korostuu erityisesti kokemusasiantuntijuus väestöryhmän asioista sekä kyvykkyys ottaa asioihin kantaa. Haasteena vaikuttamistoimielimien osalta haastateltavat tunnistavat edustavuuden. Vaikuttamistoimielimien jäsenet nähdään melko homogeenisenä joukkona ja usein väestöryhmänsä hyvinvoivina edustajina, mikä herättää vaikuttamistoimielinten jäsenten itsensä keskuudessa pohdintaa siitä, miten he pystyvät edustamaan myös erilaisissa elämäntilanteissa tai vahvemman tuen tarpeen piirissä olevia henkilöitä.

Yhteistyörakenteet ja verkostot
Vaikuttamistoimielinten toimintaa edistävät selkeät ja sovitut yhteistyörakenteet ja verkostot. Yhteistyörakenteita ovat organisaation sisällä vaikuttamistoimielinten välinen tiedonvaihto, yhdessä tunnistettujen toimenpiteiden toteuttaminen esimerkiksi esteettömyysasioissa sekä yhteiset tilaisuudet ja tapaamiset.

Organisaation sisäisten yhteistyörakenteiden lisäksi keskeistä on vaikuttamistoimielinten välinen alueellinen ja verkostoissa tapahtuva yhteistyö. Toimiva yhteistyö tarvitsee haastateltavien mukaan yhdessä sovitut kokousrakenteet, selkeät tiedon vaihtamisen tavat kunta- ja aluehallinnon tasojen välillä sekä yhteisten tavoitteiden määrittelyn ja toteutuksen alueen asukkaiden etujen ajamiseksi.

> *” Ajatuksena ainakin olisi niin, että olisi tämmöisiä info-neuvottelutilaisuuksia sitten näitten vaikuttamistoimielinten kanssa sekä kunnissa että hyvinvointialueella, jossa sitten keskusteltaisiin ja mietittäisiin asioita, onko meillä yhteisiä jotakin juttuja.” (Hyvinvointialueen asiantuntija)*

Jäsenen aktiivisuus ja osaaminen

Neljäntenä vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksiin vaikuttavana tekijänä tutkimustuloksissa nousee esiin jäsenen aktiivisuus ja osaaminen. Vaikuttamistoimielimeen valitun yksittäisen jäsenen aktiivisuudella, kyvykkyydellä ja avoimuudella uusia asioita kohtaan nähdään aineiston mukaan olevan suuri merkitys toimielimen toimintaedellytysten edistämisessä. Jäsenellä on hyvä olla rohkeutta ja aktiivisuutta asioiden esille nostamisessa ja edistämisessä sekä vaikuttamistoimielimen omassa toiminnassa että suhteessa hallintoon ja päätöksentekoon. Jäseneltä edellytetään monipuolista kiinnostusta erilaisia asioita kohtaan sekä ymmärrystä julkishallinnon päätöksenteosta.

> *”Täytyy olla aika hyvä itsetunto ja rohkeus ja tietoa ja esiintymiskykyä, että sä ainoana ja ensimmäisenä ihmisenä johonkin asiaan puuttuisit ja esittäisit sen käsittelyä ja jonkunlaista ratkaisuakin ehkä.” (Vaikuttamistoimielimen jäsen)*

Vaikuttamistoimielinten jäsenet valitaan eri tavoin, mutta usealla on kokemusta päättäjän roolista tai halua vaikuttaa väestöryhmän asioihin. Vaikuttamistoimielimen toimintaa edistää substanssiosaaminen, jossa jäsenet kykenevät hahmottamaan kokonaisuuksia, ymmärtämään kunnan ja hyvinvointialueen tehtävät ja oman roolinsa niiden parissa ja heillä on ymmärrys edustamansa väestöryhmän asioista.

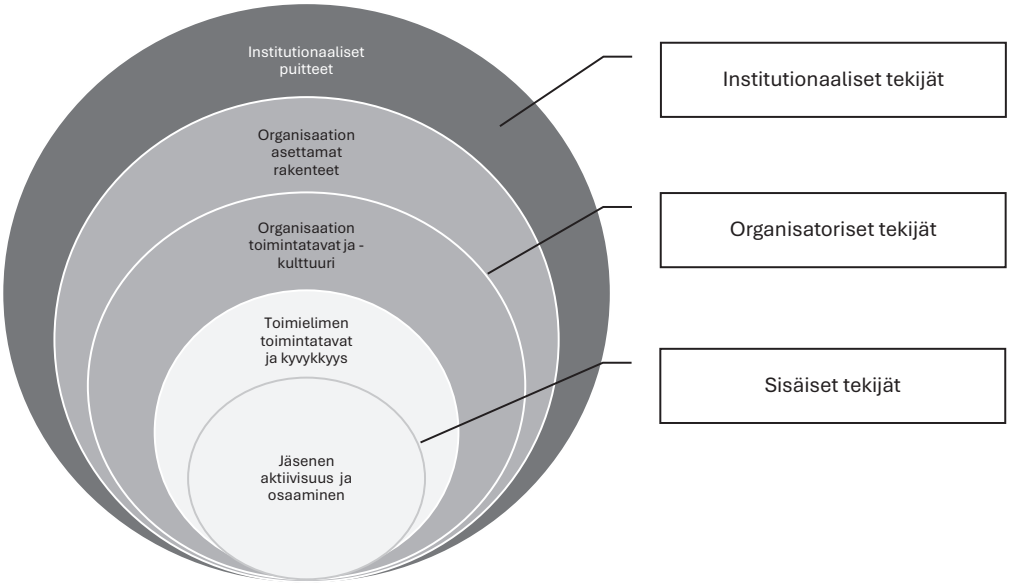
JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Edellä kuvatut tutkimustulokset asettuvat kehikoksi, jossa vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksiin vaikuttavat samanaikaisesti 1) institutionaaliset tekijät, 2) organisatoriset tekijät sekä 3) sisäiset tekijät (kuvio 2). Tässä kehikossa institutionaaliset tekijät luovat laajan, kaikkia organisaatioita koskevan raamin, jonka sisäkehille edettäessä tarkastelun kohteena ovat yksittäiset organisaatioon ja sen sisäiseen toimintaan liittyvät tekijät.

Institutionaaliset tekijät

Institutionaaliset tekijät lainsäädännön kautta muodostavat velvoittavan raamin vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksille. Lainsäädäntö ohjaa, millaisiin asioihin vaikuttamistoimielinten tulisi saada osallistua ja vaikuttaa, ja mahdollistaa sen, että vaikuttamistoimielimet lakisääteisen asemansa kautta pystyvät toteuttamaan demokraattista tavoitetta aliedustettujen ryhmien mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja osallistua päätöksentekoon.

Lainsäädännön melko lavea kirjaus jättää kuitenkin tilaa kuntien ja hyvinvointialueiden tulkinnalle siitä, miten vaikuttamistoimielimet pystyvät tätä vaikuttamisrooliaan toteuttamaan. Parhaimmillaan toteutusvapaus johtaa vaikuttamistoimielinten moninaiseen ja tunnistettuun rooliin, jossa niiden rooli ja asema nivoutuvat edustamansa väestöryhmän kannalta keskeisiin asioihin. Tutkimustulosten valossa se tarkoittaa, että vaikuttamistoimielimet tunnistetaan ja nähdään osana institutionaalista kunta- ja aluehallinnon demokratian toteutumisen kokonaisuutta. Tässä hallinto- ja toimintasäännön kirjauksilla on vaikuttamistoimielimien kannalta keskeinen merkitys.



Kuvio 2. Vaikuttamistoimielinten toimintaedellytysten kehikko

Vaikuttamistoimielinten lainsäädännöllinen perusta näyttäytyy myös toiminnan jatkuvuuden turvana. Lainsäädäntö varmistaa, että vaikuttamistoimielimet ovat osa kunta- ja aluedemokratian kokonaisuutta. Niiden roolina on varmistaa aliedustettujen väestöryhmien äänen kuulumista päätöksenteossa sekä toimia kansalaisten ja hallinnon välisenä väylänä ja kuulemiskanavana. Samaan aikaan on mahdollista, että kuntien ja hyvinvointialueiden talouden tiukassa raamissa niiden toteutustavat voivat tulevaisuudessa muuttua esimerkiksi niin, että kunnat muodostavat aiempaa enemmän kuntayhteisiä vaikuttamistoimielimiä tai kunnan sisällä tapahtuu vaikuttamistoimielimien yhdistämistä esimerkiksi vanhus- ja vammaisneuvostojen osalta. Tätä muutossuunnan mahdollisuutta puoltaa se, että vaikuttamistoimielimiä myös yhdistää tietyt teemat kuten saavutettavuus, esteettömyys ja hyvinvointi.

Organisatoriset tekijät

Organisatorisissa tekijöissä korostuvat tutkimustulosten pohjalta kolme keskeisintä tekijää vaikuttamistoimielinten toimintaedellytysten näkökulmasta: käsitys vaikuttamistoimielimistä, niiden kytkeytyminen päätöksentekoon sekä resurssien merkitys.

Ensinnäkin tutkimustulosten mukaan hallinnon ja päätöksenteon kannalta keskeisten henkilöiden kuten johtavien ja valmistelevien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden käsitys vaikuttamistoimielimestä voi vahvistaa tai rajata toimielimen toimintamahdollisuuksia. Myönteinen suhtautuminen näyttäytyy avautuvina vaikuttamisen mahdollisuuksina sekä vahvempana roolina osana valmistelu- ja päätöksentekoprosesseja. Tämä tulos on laajemmin tarkasteltuna yhdenmukainen myös kansalaiskäsityksiin liittyvän aiemman tutkimustulosten kanssa (ks. Stadius & Jäntti 2025). Vaikuttamistoimielimien kohdalla on tuloksista nähtävissä, että mitä myönteisempi käsitys vaikuttamistoimielimistä on, sitä monipuolisemmat mahdollisuudet niiden roolille avautuu osana hallinnon toimintaa.

Toiseksi organisatorisissa tekijöissä korostuu vaikuttamistoimielimien kytkeytyminen päätöksentekoon. Selkeä, auki kirjattu ja tunnistettu rooli vähentävät vaikuttamistoimielinten pistemäistä tai satunnaista vaikuttamisroolia sekä vahvistavat systemaattista ja suunnitelmallista kytkeytymistä päätöksentekoprosesseihin

valmistelusta toteutuksen arviointiin. Vaikuttamistoimielimet pystyvät parhaiten toteuttamaan rooliaan oikea-aikaisen ja mahdollisimman varhaisen päätöksentekoprosessiin osallistumisen kautta. Tämä tulos heijastelee aiemmassa tutkimuksessa esitettyä tarvetta sitoa osallistumis- ja vaikuttamiskanavat päätöksentekoon ja johtamiseen (ks. Jäntti ym. 2023). Selkeä ja tunnistettu rooli myös vähentää vaikuttamistoimielimen ja esittelijäsihteerin organisatorisen sijainnin merkitystä, jolloin niillä on mahdollisuus vaikuttaa kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnan laaja-alaisiin kysymyksiin sektoripainotteisuuden sijaan.

Päätöksentekoon kytkeytymisen keskeisenä keinona tutkimustuloksissa näyttäytyy selkeän roolin lisäksi yhteys päätöksentekoareenoihin. Haasteena tutkimustulosten perusteella näyttäytyy vaikuttamistoimielinten välinen keskenään epätasa-arvoinen tai puutteellinen läsnäolo- ja puheoikeus päätöksentekoelimissä, mikä vahvistaa aiempien tutkimusten havaintoja (Muukkonen & Laakso 2021; Henriksson & Huttunen 2022; Tiensuu & Jäntti 2023). Vaikuttamistoimielinten kannalta on keskeistä, että ne kykenevät luomaan yhteyttä päättäjiin ja valmistelijoihin läsnäolo- ja puheoikeuden rinnalla verkostoitumisen (Sinkkonen ym. 2024), suhteiden ja yhteyden luomisen (Frączkiewicz-Wronka ym. 2019) sekä aktiivisen toimijuuden ja vuorovaikutuksen avulla. Tällaisen kumppanuuden rakentamisen ja verkostomaisen toiminnan kautta vaikuttamistoimielimet pystyvät tuomaan päätöksentekoon sen eri vaiheissa tietoa ja asiantuntijuutta (mm. Virnes 2014) sekä lisäämään paikallista ymmärrystä ja yhteyttä asukkaisiin (mm. Sinkkonen ym. 2024).

Kolmantena organisatorisena tekijänä tutkimustuloksissa korostuu resurssien merkitys. Esittelijäsihteerin aktiivisuus, hallinto- ja organisaatio-osaaminen, verkostoitumiskyky sekä laaja-alainen kyky nähdä vaikuttamistoimielimelle kuuluvia asioita vaikuttaa yhtenä tärkeimpänä tekijänä toimielimen toimintaedellytyksiin. Vaikka tutkimustuloksissa korostuu myös vaikuttamistoimielimen oma proaktiivinen ja osaava toiminta, on esittelijäsihteerin rooli organisaation sisäisenä toimijana keskeinen vaikuttamismahdollisuuksien avautumisessa sekä vaikuttajaroolin toteutumisessa oikea-aikaisesti ja vaikuttavasti.

Haasteena ovat tutkimustulosten mukaan esittelijäsihteerin toiminnan henkilösidonnaisuus sekä määrärahoihin liittyvät käytänteet. Koska esittelijäsihteerille syntyvä organisaatiotuntemus ja verkostoissa toimiminen ovat pitkän aikajakson myötä syntyviä, voivat henkilöstövaihdokset olla vaikuttamistoimielimen toimintaedellytysten kannalta merkittävä riski. Lisäksi vaikuttamistoimielimen saaman vallan, vastuun ja liikkumatilan näkökulmasta oman määrärahan puute heikentää toimielinten toimintamahdollisuuksia esimerkiksi lisäämällä toiminnan hierarkkisuutta ja kaventamalla vaikuttamistoimielinten itsenäistä toimintavapautta.

Sisäiset tekijät

Vaikuttamistoimielinten toimintatapojen, kyvykkyyden, aktiivisuuden ja osaamisen merkitys korostuvat tutkimustuloksissa sisäisinä tekijöinä. Toiminnan suunnitelmallisuus sekä selkeät toimintatavat tukevat vaikuttamistoimielinten mahdollisuutta käsitellä sekä edistää laajasti ja samanaikaisesti useita edustamiensa väestöryhmien asioita. Lisäksi ne ohjaavat ja varmistavat vaikuttamistoimielinten pitkäjänteistä toimintaa myös erilaisten muutosten ja henkilövaihdosten keskellä.

Tutkimustulostemme valossa vaikuttamistoimielimissä toimiminen edellyttää sen jäseniltä monenlaisia kyvykkyyksiä ja osaamista. Tämä vaade voi johtaa jäsenten homogeenisyyden vahvistumiseen, jolloin vaikuttamistoimielimiin valikoituu tai toivotaan jäseniä, joilla on paljon taitoja, kokemusta ja osaamista. Tendenssi vaikuttamistoimielinten toiminnan ammattimaistumiseen heijastelee myös luottamushenkilötyössä tapahtunutta ammattimaistuista (Jäntti ym. 2021a ja 2021b; Paananen ym. 2022; Parkkinen ym. 2023). Molemmissa ammattimaistumisen vaade on olennainen demokratian toimintaedellytyksiin ja laajuuteen liittyvä haaste. Ammattimaistuminen edesauttaa sitä, että vaikuttamistoimielimet pystyvät ottamaan roolin ja aseman asiantuntevana, tunnistettuna ja vakavasti otettavana vaikuttajana hallinnon ja päätöksenteon keskellä. Samalla se kuitenkin tarkoittaa, että demokraattinen moniäänisyys heikkenee, jäsenien edustavuus koko väestöryhmästä kaventuu eikä jäsenillä siten välttämättä

ole kokemusperäistä tietoa tai ymmärrystä edustamansa moninaisen väestöryhmän tilanteesta. Tämä voi kaventaa vaikuttamistoimielinten kykyä edistää koko väestöryhmän asioita ja heikentää niiden toiminnan legitimiteettiä (ks. mm. Sinkkonen ym. 2024; Collins ym. 2016; Augsberger ym. 2018). Tämän ehkäisemiseksi tulee vaikuttamistoimielinten tietoisesti toteuttaa toimenpiteitä, joissa se suunnitelmallisesti ja säännöllisesti luo vuorovaikutuskanavia edustamaansa ryhmään kuroen tätä edustamiseen liittyvää haastetta kiinni.

LOPUKSI

Edellä kuvattujen institutionaalisten, organisatoristen ja sisäisten tekijöiden kautta tarkasteltuna vaikuttamistoimielinten rooli näyttäytyy johdon, hallinnon ja politiikan näkökulmasta hybridinä; vaikuttamistoimielimissä on elementtejä sekä edustuksellisesta että osallistuvasta demokratiasta. Vaikka lainsäädännön perusteella vaikuttamistoimielimet ovat osa osallistuvaa demokratiaa ja kansalaisosallistumista, tutkimuksemme tulokset korostavat vaikuttamistoimielimien erityisyyttä ja hybridimäisyyttä. Vaikuttamistoimielinten hybridimäinen rooli on epäselvä niin hallinnon, politiikan ja johdon näkökulmasta kuin myös kansalaisten ja vaikuttamistoimielinten itsensä näkökulmasta ja niiden toiminta tulee lähelle edustuksellisen demokratian mukaisia toimielimiä, kuten lautakuntia, valiokuntia ja jaostoja. Hybridimäisen roolin vuoksi voi olla selitettävissä se, että johdon ja hallinnon voi olla vaikea hahmottaa vaikuttamistoimielimien roolia ja paikkaa osana päätöksentekoa. Lisäksi vaikuttamistoimielimet eivät kytkeydy edustukselliseen toimielinkokonaisuuteen, mikä osaltaan vaikuttaa siihen, minkälainen asema, valta ja toimintaedellytykset niille organisaatiossa annetaan.

Tässä tutkimuksessa tehdyt vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksiin liittyvät havainnot yhdistyvät laajemmin kansalaisosallistumisen mahdollisuuksiin ja julkishallinnon organisaatioiden toimintaan. Kuten kansalaisosallistuminen yleisemmin, myös vaikuttamistoimielintoiminta voi edistää päätöksenteon legitimiteettiä (ks. Michels & Graaf 2010) vahvistaen aliedustettujen väestöryhmien ääntä heidän elämäänsä keskeisesti kuuluvissa asioissa. Tutkimustulokset osoittavat, että samat haasteet koskettavat vaikuttamistoimielimiä kuin asukkaiden muitakin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Haasteena on epäselvä tai heikko kytkeytyminen päätöksentekoon (ks. Hendriks 2016), joka heikentää vaikuttamistoimielimien toimintaa ja jättää vaikuttamistoimielinten roolin hajanaiseksi ja pirstaleiseksi (ks. Jäntti ym. 2023).

Julkisen sektorin tiukassa taloustilanteessa ja säästöpolitiikassa on käyty enenevästi keskustelua hyvinvointialueita ja kuntia velvoittavien tehtävien ja rahoituksen epäsuhdasta (ks. esim. Paananen ym. 2025). Vaikuttamistoimielinten asemaa osana kunta- ja aluetason demokratian ja kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kokonaisuutta turvaa nykylainsäädäntö; kuntien ja hyvinvointialueiden on myös tulevaisuudessa järjestettävä ja turvattava niiden asema ja toiminta. Resurssien käytön sekä vaikuttamistoimielimillä olevan tiedon ja asiantuntemuksen näkökulmasta olisi mielekästä hyödyntää tulevaisuudessa nykyistä voimallisemmin niiden tarjoamia mahdollisuuksia.

Samalla on kuitenkin todettava, että institutionaalisena tekijänä lakisääteisyys yksin ei riitä varmistamaan vaikuttamistoimielinten vaikuttavaa toimintaa ja riittäviä toimintaedellytyksiä tulevaisuudessa, vaan ne muodostuvat tässä tutkimuksessa kuvattujen useiden tekijöiden kokonaisuutena. Toimintaedellytyksiin vaikuttavat niin organisatoriset tekijät kuten rakenteet, käytännöt ja kulttuuri kuin vaikuttamistoimielinten sisäiset tekijät kuten toimintatavat, osaaminen ja aktiivisuus. Tulevaisuuden kannalta onkin huomioitavaa, että samoin kuin laajemmin osallistumisen ja vaikuttamisen muodot (ks. Harjula & Prättälä 2019), vaikuttamistoimielimet ovat riippuvaisia kuntien ja hyvinvointialueiden poliittisesta ja hallinnollisesta kulttuurista, toiminnan avoimuudesta, päättäjien ja valmistelijoiden aloitteellisuudesta sekä vaikuttamistoimielimen omasta aktiivisuudesta.

Lisäksi kuntien ja hyvinvointialueiden mahdollisuus organisaatiokohtaisesti tulkita lainkirjauksen toteuttamistapaa ja erot niiden resursseissa voivat johtaa vaikuttamistoimielimien toiminnan ja toimintaedellytysten eriytymiseen kuntien ja hyvinvointialueiden välillä (ks. myös Tiensuu & Jäntti 2023; Lehtonen ym. 2025). Tämä korostaa aktiivisen yhteiskunnallisen kes-

kustelun merkitystä vaikuttamistoimielinten ja laajemmin kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien merkityksestä osana yhteiskunnan ja julkisen hallinnon toimintaa.

Tässä tutkimuksessa olemme tuottaneet uutta tietoa vaikuttamistoimielimien toimintaedellytyksiin vaikuttavien tekijöiden kokonaisuudesta. Tutkimuksemme auttaa kunnissa ja hyvinvointialueilla toimivia esittelijäsihteereitä, palvelujohtoa ja valmistelijoita sekä johtoa ja päättäjiä tunnistamaan vaikuttamistoimielinten toimintaan vaikuttavien tekijöiden kokonaisuutta ja huomioimaan sen organisaation toiminnassa. Tutkimustulokset auttavat ymmärtämään eri tekijöiden vaikutuksia vaikuttamistoimielinten toimintaan ja rooliin. Näiden tekijöiden ymmärtäminen avaa hallinnolle, päätösten valmistelijoille ja päätöksentekijöille mahdollisuuden vahvistaa vaikuttamistoimielinten roolia ja tunnistaa niiden toimintaa ehkäisevät institutionaaliset ja organisatoriset tekijät. Samalla tutkimustulokset auttavat vaikuttamistoimielimiä tunnistamaan niiden toimintaan vaikuttavia ulkoisia ja sisäisiä tekijöitä ja ymmärtämään vaikuttamistoimielinten omaa roolia ja mahdollisuuksia sekä rajoitteita toimintaedellytystensä vahvistamisessa.

Laajalla ja monipuolisella, eri toimijoiden haastatteluista koostuvalla aineistolla on tässä tutkimuksessa pyritty varmistamaan eri näkökulmia esiin nostava kokonaisuus. Samalla tutkimustulosten peilaaminen aiempiin tutkimuksiin yhdistää aineistolähtöisen tarkastelun osaksi tutkimuskenttää. Tutkimusaineisto on kerätty hyvinvointialueiden toiminnan alkuvaiheessa. Vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksiä ja niissä mahdollisesti tapahtuvia muutoksia on tarpeen tutkia tulevina vuosina toiminnan vakiintuessa ja uuden tilanteen asettuessa osaksi kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaa. Kiinnostavana jatkotutkimusaiheena näyttäytyy myös, miten perinteisempiä kansalaisosallistumisen tapoja voisi kytkeä yhteen uudempien demokratiainnovaatioiden, kuten kansalaisraatien kanssa. Kuntien ja hyvinvointialueiden johdolla ja päättäjillä on keskeinen rooli vaikuttamistoimielinten toimintaedellytysten luomisessa, minkä vuoksi johdon ja päätöksentekijöiden suhtautumista vaikuttamistoimielimiin on myös tarpeen tutkia. Lisäksi tunnistamme tarpeen tutkia vaikuttamistoimielimiä suhteessa muihin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin ja niiden asemaa osana kunta- ja aluedemokratian kokonaisuutta.

LÄHTEET

Augsberger, Astraea, Collins, Mary E. & Gecker, Whitney (2018). Engaging youth in municipal government: Moving towards a youth centric practice. *Journal of Community Practice*, 26(1), 41–62. https://doi.org/10.1080/10705422.2017.1413023

Augsberger, Astraea, Collins, Mary E., & Howard, Riana C. (2024). The global context of youth engagement: A scoping review of youth councils in municipal government. *Children and Youth Services Review* 156, 1–10. https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2023.107349

Christensen, Henrik, Serup, Jäske, Maija, Setälä, Maija, & Laitinen, Elias (2016). Demokraattiset innovaatiot Suomessa – Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla. *Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 56, 2016. https://doi.org/10.13140/RG.2.2.30179.76328

Collins, Mary Elizabeth, Augsberger, Astraea & Gecker, Whitney (2016). Youth councils in municipal government: Examination of activities, impact and barriers. *Children and Youth Services Review* 65, 140–147. http://dx.doi.org/10.1016/j.childyouth.2016.04.007

Frączkiewicz-Wronka, Aldona, Kowalska-Bobko, Iwona, Sagan, Anna & Wronka-Pośpiech, Martyna (2019). The growing role of seniors councils in health policy-making for older people in Poland. *Health Policy*, 123(10), 906–911. https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2019.05.016

Fung, Archon (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(1), 66–75. https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2019). *Kuntalaki -Tausta ja tulkinnat.* Alma Talent Oy.

Hendriks, Carolyn M. (2016). Coupling Citizens and Elites in Deliberative Systems: The Role of Institutional Design. *European Journal of Political Research*, 55(1), 43–60. https://doi.org/10.1111/1475-6765.12123

Henriksson, Linnéa & Huttunen, Janette (2022). Kunnalliset vaikuttamiselimet ja vaikutusvallan monet puolet: Tutkimus nuorisovaltuustojen, vanhusneuvostojen ja vammaisneuvostojen vaikutusvallasta. *Kunnallisalan kehittämissäätiön Julkaisu 54, 2022.* Saatavissa 12.10.2025: https://kaks.fi/wp-content/uploads/2022/11/kunnalliset_vaikuttamiselimet_henriksson_huttunen_21112022.pdf

Innes, Judith E. & Booher, David E. (2010). *Planning with complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy.* Abingdon-on-Thames: Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203864302

Jäntti, Anni (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos.* Acta Universitatis Tamperensis. Tampere: Tampere University Press. Akateeminen väitöskirja. Saatavissa 11.6.2025: https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0238-2

Jäntti, Anni, Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto (2018). Institutional Participation as a Question of Legitimacy in Structural Reforms. *Lex Localis: Journal of local self-government* 16(2), 249–269.

Jäntti, Anni, Haveri, Arto & Airaksinen, Jenni (2021a). Pormestari vai virkajohtaja – miksi kunnan johtamismallin muuttamista harkitaan? *Hallinnon tutkimus* 40(2), 129–144. https://doi.org/10.37450/ht.95735

Jäntti, Anni, Haveri, Arto, Airaksinen, Jenni (2021b). Pormestarimalli kuntajohtamisen muotona – pormestarimalliin liittyvät tavoitteet, odotukset ja uskomukset. *Politiikka* 63(2), 135–157. https://doi.org/10.37452/politiikka.101245

Jäntti, Anni & Kurkela, Kaisa (2021). How municipalities can enhance citizen participation? – Exploring the views of participants and non-participants. *Scandinavian Journal of Public Administration,* 25(1), 23–42. http://dx.doi.org/10.58235/sjpa.v25i1.7126

Jäntti, Anni, Paananen, Henna, Kork, Anna-Aurora & Kurkela, Kaisa (2023). Towards Interactive Governance: Embedding Citizen Participation in Local Government. *Administration & Society* 55(8), 1529–1554. https://doi.org/10.1177/00953997231177220

Jäntti, Anni, Stadius, Johanna & Sillanpää, Kerttu (2025). Kansalaisosallistumisen ja demokratian kokonaisuus hyvinvointialueilla ja kunnissa. Teoksessa Paananen, H., Jäntti, A. & Haveri, A. (toim.) 2025. Hyvinvointialueet ja kunnat osana monitasoista hallintojärjestelmää. Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO) -hankkeen loppuraportti. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 2025:6, 115–133. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-140-7

Kathi, Pradeep Chandra & Cooper, Terry L. (2005). Democratizing the administrative state: Connecting neighborhood councils and city agencies. *Public Administration Review*, 65(5), 559–567. https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1111/j.1540-6210.2005.00483.x

Kuntalaki 410/2015. (2015).

Kurkela, Kaisa, Kork, Anna-Aurora, Jäntti, Anni & Paananen, Henna (2024). Citizen Participation as an Organisational Challenge in Local Government. *International Journal of Public Sector Management*, 37(1), 124–140. https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2022-0179

Lajunen, Santeri (2025). Aluedemokratia ja lautakuntainstituution uudelleenmäärittely–vertailu hyvinvointialueiden lautakunnista ja toimielinmalleista. *Hallinnon Tutkimus*, 44(2). https://doi.org/10.37450/ht.152161

Laki hyvinvointialueista 611/2021. (2021).

Lehtonen, Pauliina (2022). ” Voi tulla mitä vaan vastaan”: Epävarmuus ja yhteiskehittämistä muokkaavat käytännöt osallistuvassa budjetoinnissa. *Hallinnon tutkimus*, *41*(3), 216–232. https://doi.org/10.37450/ht.109090

Lehtonen, Pauliina, Kurkela, Kaisa, Jäntti, Anni, & Sinervo, Lotta-Maria (2025). Possibilities for Democratic Equality? Participatory budgeting as a question of municipal resources. *Citizen Participation in Sustainable Urban Development*, 114-128. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781003463443-10

Leino, Mikko, Bäck, Maria, Christensen, Henrik Serup, Kulha, Katariina, Setälä, Maija, Strandberg, Kim, & Taskinen, Mari (2019). Puntaroituja äänestyspäätöksiä? Kuntaliitoskysymyksen käsittely Mustasaaren kansalaisraadissa. *Politiikka*, 61(4), 337–363.

Lundy, Laura (2018). In defence of tokenism? Implementing children's right to participate in collective decision-making. *Childhood,* 25(3), 340–354. https://doi.org/10.1177/0907568218777292

Lundström, Niklas, & Raisio, Harri (2013). Kansalaisraadit aluekehittämisen pirullisissa peleissä: Deliberaation mahdollisuuksista muuttaa näkemyksiä alueen kehittämisestä. *Hallinnon tutkimus*, 32(3), 179–196.

Michels, Ank (2012). Citizen Participation in Local Policy Making: Design and Democracy. *International Journal of Public Administration*, 35(4), 285–292. https://doi.org/10.1080/01900692.2012.661301

Michels, Ank & De Graaf, Laurens (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies,* 36(4), 477–491. https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101.

Muukkonen, Matti & Laakso, Maritta (2021). *Vaikuttamistoimielimistä sekä niitä koskevan sääntelyn toteutuksesta Pohjois-Karjalan maakunnassa.* Edilex 2021/17. Edita Publishing Oy. Saatavissa 10.10.2025 https://www.edilex.fi/artikkelit/22702.pdf

Mäkinen, Katja (2019). Taidetta ja kohtaamisia: osallistujien kokemuksia EU:n osallistavasta hallinnasta. *Politiikka,* 61(3), 223–246. Saatavissa 20.8.2025: https://journal.fi/politiikka/article/view/82547

Nabatchi, Tina & Amsler, Lisa (2014). Direct public engagement in local government. *The American Review of Public Administration,* 44(4), 63–88. https://doi.org/10.1177/0275074013519702

Paananen, Henna, Jäntti, Anni & Haveri, Arto (toim.) (2025). Hyvinvointialueet ja kunnat osana monitasoista hallintojärjestelmää. Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO) -hankkeen loppuraportti. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 2025:6, 115–133. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-140-7

Paananen, Henna, Jäntti, Anni, Lajunen, Santeri, Kyösti, Anni & Haveri, Arto (2022). Ammattimaisten luottamushenkilöiden johtajuuden ulottuvuudet kuntien hallintosäännöissä. *Hallinnon Tutkimus*, *41*(4), 293–311. https://doi.org/10.37450/ht.111600

Parkkinen, Jonne, Paananen, Henna & Kyösti, Anni (2023). Ammattimainen luottamushenkilö yhdistävänä poliittisena johtajana. *Hallinnon Tutkimus*, 42(1), 6–20. https://doi.org/10.37450/ht.115497

Pätilä, Salla & Tuurnas, Sanna (2019). Järjestöt kansalaisten edustajina hallinnonuudistuksessa? Legitimointia, mahdollisuuksia ja odotuksia. *Hallinnon tutkimus.* 38(4): 289–304. https://doi.org/10.37450/ht.98053

Salminen, Jarkko, Häikiö, Liisa & Lehtonen, Pauliina (2016). Osallistuva budjetointi hallinnollisena ja poliittisena käytäntönä. *Hallinnon tutkimus*, *35*(1), 60–75.

Sinervo, Lotta- Maria, Pulkkinen, Meri, Kurkela, Kaisa & Heinonen, Annukka (2023). Onnistunut osallistuva budjetointi-mitä, miten ja kenelle? *Hallinnon tutkimus*, 42(3), 322–340. https://doi.org/10.37450/ht.119376

Sinkkonen, Johanna, Jäntti, Anni, Kurkela, Kaisa & Tiensuu, Akseli (2024). Kuntien demokratiarooli muutoksessa. Vanhusneuvostojen muuttuva rooli kuntien demokratiamuutoksen heijastumana. *Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu* 122, 2024. Saatavissa 10.10.2025: https://kaks.fi/wp-content/uploads/2024/10/tutkimusjulkaisu-122_nettiin.pdf

Stadius, Johanna & Jäntti, Anni (2025). Kahdenlaiset kansalaiset: kansalaiskäsitykset kuntien ja hyvinvointialueiden strategioissa. *Hallinnon tutkimus,* 44(4), 35–51. https://doi.org/10.37450/ht.161171

Tiensuu, Akseli & Jäntti Anni (2023). Hyvinvointialueiden vaikuttamistoimielimet kansalaisosallistumisen kanavina. *Kunnallisalan kehittämissäätiön Julkaisu* 62, 2023. Saatavissa 10.10.2025: https://kaks.fi/wp-content/uploads/2023/12/62-hyvinvointialueiden-vaikuttamistoimielimet-4122023.pdf

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 8. uudistettu painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi

Virnes, Eevaliisa (2014). *Vanhusneuvosto osallistuu ja vaikuttaa.* Uutta kunnista 4/2014, Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Saatavilla 10.6.2024 https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2014/1630-vanhusneuvosto-osallistuu-ja-vaikuttaa