

Onnistunut osallistuva budjetointi – mitä, miten ja kenelle?



Lotta-Maria Sinervo, Meri Pulkkinen, Kaisa Kurkela & Annukka Heinonen

ABSTRACT

Successful Participatory Budgeting – What, How and for Whom?

This article discusses participatory budgeting (PB), and especially the ways it can be deemed successful. Despite PB's noteworthy global diffusion, the ways to assess its successes have not evolved at the same pace. Specific basic requirements have been set out for PB, as well as ways of measuring different aspects of PB, but no deeper knowledge on the evaluation for successful PB has been developed. In this paper we approach this matter via a case-study that we use to identify the different success-factors of PB. This mixed-methods study affirms previous studies results on the meaningfulness of early goal setting in PB, and also the diverse ways in which PB can be viewed as a success or failure.

JOHDANTO

Asukkaiden osallistuminen kotikuntansa päätöksentekoon on herättänyt kasvavaa kiinnostusta ympäri maailman. Asukkaiden osallistumismuodoista erityisesti osallistuva budjetointi on saanut kansainvälisesti ja kansallisesti runsaasti huomiota viime vuosina eritoten paikallisella tasolla kunnissa (Grossi et al. 2022). Osallistuvalla budjetoinnilla tarkoitetaan toimintamallia, jossa asukkaat ovat mukana päättämässä julkisten taloudellisten resurssien käytöstä (Salminen et al. 2016). Osallistuvan budjetoinnin alkuperästä ei ole yksimielisyyttä, mutta tunnetuimmat ensimmäiset toteutukset ovat 1980-luvulta Porto Alegresta, Brasiliasta (Wampler 2012; ks. myös Rask et al. 2020; Saloranta 2020). Nämä osallistuvan budjetoinnin toteutukset rakentuivat vahvasti maan poliittisen murroksen maininkeihin. Tavoitteena oli tuolloin antaa yhteiskunnan perinteisen rakenteen ulkopuolelle jääville

pienituloisille ja sorretuille ihmisryhmille ääni ja mahdollisuus parantaa elämänlaatuaan osallistuvan budjetoinnin kautta sekä vähentää korruptiota (Wampler 2012; Salminen et al. 2016).

Brasilian ensimmäisistä toteutuksista lähtien osallistuva budjetointi on levinnyt ympäri maailman melko nopeasti, vain muutamassa vuosikymmenessä. Osallistuvaa budjetointia on tehty myös Yhdysvalloissa, jossa asukkaiden osallistumiselle julkishallinnon budjetointiprosesseihin on pitkä historia (Grossi et al. 2022). Mielenkiinto ja tietoisuus osallistuvasta budjetoinnista kasvoivat myös kansainvälisten järjestöjen myötä. YK valitsi osallistuvan budjetoinnin yhdeksi maailman parhaista käytännöistä kaupunkien hallinnossa ja demokratian kehittämiseksi. Myös Maailmanpankki on edistänyt osallistuvaa budjetointia tuottamalla esimerkiksi tutkimustietoa ja edellyttämällä joissain rahoittamisissaan kohteissa osallistuvan budjetoinnin käyttöönottoa. (World Bank 2008; Pihlaja & Sandberg 2012.)

Euroopassa osallistuvan budjetoinnin suosion taustalla näkyy myös laajempi osallistumisen muutos, joka juontaa juurensa niin 1960-luvun kansalaisyhteiskunnallisten nousuun kuin 1970- ja 1980-luvuilla tapahtuneiden eteläeurooppalaisten diktatuurien ja itäeurooppalaisten kommunistihallintojen kaatumiseen. Perinteinen edustuksellinen demokratia ei onnistu ratkaisemaan globaaleja yhteiskunnallisia ongelmia, mikä on vähentänyt asukkaiden luottamusta politiikkaan, ja sitä myötä myös äänestysaktiivisuus on laskenut. (Sintomer et al. 2016; ks. myös Borg et al. 2020.) Erilaisille osallistumisen tavoille ja välineille näyttääkin olevan tarve. Osallistuva budjetointi onkin jälleen mielenkiinnon kohteena, sillä asukasosallistumisen, yhteiskehittämisen ja demokraattisemman hallinnon tavoitteet ovat nousseet agendalle (Grossi et al. 2022; Lehtonen & Tuurnas 2021; Anessi-Pessina et al. 2020). Osallistuvan budjetoinnin leviämi-

sestä on tunnistettu erilaisia vaiheita, kokeiluista ”brasilialaiseen laajentumiseen” ja 2000-luvun monipuolistumiseen (Cabannes & Lipietz 2018). Myös Grossi et al. (2022) tunnistavat osallistuvan budjetoinnin vaiheittaisen leviämisen, mukavan ja hyödyllisen osallistuvan budjetoinnin idean luomisprosessista, idean potentiaalain systemaattiseen arviointiin ja selkeyttämiseen, osallistuvan budjetoinnin muuttumiseen konkreettiseksi ”loputuotteeksi” ja viimein vaiheeseen, jossa osallistuva budjetointi on hyväksytty, tunnustettu ja laajalti käytössä. He hyödyntävät tutkimuksessaan tätä nelivaiheista Perry-Smithin ja Mannuccin (2017) kehittämää ideamatkan käsitettä yhdessä Ebdonin ja Franklin (2006) osallistuvan budjetoinnin arviointiin liittyvän kehikon kanssa. Siinä kokonaisuutta tarkastellaan hallinnon, prosessin, osallistamisen sekä vaikutusten näkökulmasta. Näin pyritään tarkentamaan kuvaa osallistuvasta budjetoinnista nimenomaan kuntasektorilla aiempaa tutkimusta täydentäen (Grossi et al. 2022).

Osallistuva budjetointi näyttäytyy houkuttelevana konkreettisena osallistumisen tapana. Perinteisesti osallistuva budjetointi on pohjautunut vahvasti julkisille kohtaamisille, mutta teknologinen kehitys ja valmiudet ovat kannustaneet niin kuntia kuin asukkaitakin hyödyntämään esimerkiksi sähköisiä alustoja yhteiskehittämisessä (Grossi et al. 2022). Osallistuvaa budjetointia voidaan kuvata vaikuttavaksi osallistumisen tavaksi, sillä siinä päätetään todellisista rahasummista, vaikkakin rajatulla tavalla ja rajatulla alueella. Vaikka osallistuva budjetointi on levinnyt laajasti ympäri maailman, on osallistuvan budjetoinnin toteutuksissa tunnistettavissa erilaisia tavoitteita ja toteutustapoja. Pihlaja ja Sandberg (2012) toteavat, että vähemmän kehittyneissä maissa osallistuva budjetointi on väline tasoittaa esimerkiksi alueiden infrastruktuurin toimivuuden tai palvelujen saatavuuden eroja ja siten vahvistaa asukkaiden sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Pidemmälle kehittyneissä maissa osallistuvan budjetoinnin tavoitteet ovat usein asukkaiden luottamuksen ja hallinnon legitimitetin vahvistamisessa sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tarjoamisessa asukkaille (Pihlaja & Sandberg 2012). Nykyään osallistuvan budjetoinnin tavoitteet liitetään myös kestäväen kehityksen vaatimukseen (mm. Ahonen & Rask 2019). Sosiaalisen kestävyuden edis-

täminen erilaisten osallistumisen vaihtoehtojen kautta näyttäytyy yhtenä osallistuvan budjetoinnin yleisenä tavoitteena. Tavoitteita olisi syytä tarkastella ja täsmentää osallistuvan budjetoinnin suunnittelussa, jotta toiminnalle löydetään kuhunkin tilanteeseen sopiva toteutustapa, ja osallistuvan budjetoinnin avulla saavutettuja tuloksia voidaan arvioida. (Cabannes & Lipietz 2018.)

Suurten kansainvälisten kaupunkien, kuten New Yorkin, Barcelonan tai Pariisin, esimerkit ovat vaikuttaneet kaupunkien innokkuuteen toteuttaa osallistuvaa budjetointia. Näiden kaupunkien toteutukset ovat saaneet paljon huomiota, ja ne ovat toimineet myös osallistuvan budjetoinnin toteutuksen malleina suomalaisille kaupungeille. Osallistuvaa budjetointia on toteutettu Suomessa jo reilu vuosikymmen. Usein suomalaisina alkujuurina mainitaan Sitran Uusi demokratia -foorumi ja sitä seurannut Helsingin Keskustakirjaston osallistuvan budjetoinnin pilotti vuonna 2012 (Saloranta 2020). Osallistuva budjetointi on sittemmin kasvanut nopeasti Suomessa eri kokoisissa kunnissa. Ahosen ja Raskin (2019) mukaan osallistuvan budjetoinnin kokeiluja on toteutettu vuoteen 2019 mennessä noin kaksikymmentä ja hankkeiden määrät ja budjetit ovat kasvaneet vuosittain.

Kasvavan suosion myötä myös osallistuvan budjetoinnin vaikutukset ovat nousseet huomion kohteeksi (Grossi et al. 2022). Sintomer, Herzberg, Röcke ja Allegretti (2012) määrittelevät osallistuvan budjetoinnin vähimmäiskriteereitä, joita ovat taloudellisuus, alueellisuus, toistuvuus, moninaisuus ja vaikuttavuuden seuranta. Voidaankin ajatella, että osallistuvan budjetoinnin vaikuttavuuden ja onnistumisen seuranta ja arviointi ovat olennainen osa osallistuvan budjetoinnin toteuttamista. Myös Ahosen ja Raskin (2019) mukaan arviointi on avainasemassa osallistuvassa budjetoinnissa. Ahonen ja Rask (2019) toteavat, että perinteisesti arviointia tehdään pääasiassa hyödyntäen kyselypalautteita ja taloudellisia mittareita, kuten vaihtoehtoiskustannuslaskelmia, joissa osallistuvan budjetoinnin hankkeiden kustannuksia verrataan toteutukseen ilman osallistuvaa budjetointia. Eri kaupunkien osallistuvan budjetoinnin toteutuksista huomiota saavat usein myös määrälliset indikaattorit, kuten jätettyjen ideoiden lukumäärät, jaettavan määrärahan summa tai äänes-

tysprosentit. Nämä numeeriset indikaattorit kertovat kuitenkin vain rajallisesti osallistuvan budjetoinnin onnistumisesta.

Tutkimuksemme tavoitteena on määritellä osallistuvan budjetoinnin onnistumista: *mitä on onnistunut osallistuva budjetointi, ja miten onnistumista osallistuvassa budjetoinnissa voidaan jäsentää*. Tutkimuksessamme tarkastelemme osallistuvaa budjetointia yhtenä asukkaiden osallistumisen välineenä. Kasvavan suosion vuoksi osallistuvaa budjetointia on hedelmällistä tutkia juuri onnistumisen elementtien näkökulmasta. Tutkimuksessamme emme kuitenkaan sinänsä arvioi tai arvota osallistuvaa budjetointia tai sen sopivuutta osallistumisen välineenä. Tarkastelemme onnistumista aiemman osallistuvan budjetoinnin tutkimuksen valossa, tunnistaen onnistumisen edellytyksiä. Vastaamme tutkimuskysymyksiimme tapaustutkimuksen keinoin, hyödyntämällä empiiristä aineistoa Lahden kaupungin osallistuvasta budjetoinnista. Tutkimuksellamme lisäämme ymmärrystä osallistuvasta budjetoinnista niin hallinnon kuin asukkaiden osallistumisen näkökulmista.

Tutkimuksemme kohdistuu Lahden kaupungin osallistuvan budjetoinnin kahteen ensimmäiseen toteutukseen vuosina 2020 ja 2021. Toteutukset ovat olleet ensimmäisiä koko kaupunkia koskevia osallistuvan budjetoinnin toteutuksia, joissa kaikilla lahtelaisilla on ollut mahdollisuus osallistua. Tässä tutkimuksessa hyödynnetään Lahden kaupunkia koskevaa empiiristä aineistoa, joka on kerätty vuosina 2019–2022 asukaskyselyillä, kaupungin henkilöstölle ja luottamushenkilöille suunnatuilla kyselyillä sekä haastatteluilla osana EU-Interreg BSR 'Empaci' – Empowering Participatory Budgeting in Baltic Sea Region -hanketta.

Johdannon jälkeen artikkelissa esitellään osallistuvaa budjetointia aiemman tutkimuksen valossa, tarkastellen erityisesti osallistuvan budjetoinnin onnistumista ja onnistumisen edellytyksiä. Tutkimuksen teoreettinen kehys rakennetaan osallistuvan budjetoinnin sekä sen onnistumisen edellytysten määrittämisen varaan. Artikkelin kolmannessa luvussa kuvataan hyödynnetyt tutkimusmenetelmät ja aineistot, kun taas neljäs luku sisältää Lahden kaupungin osallistuvan budjetoinnin tapaustutkimuksen. Artikkelin lopussa esitämme keskeiset tulokset sekä päätelmät ja pohdinnan.

Mitä osallistuva budjetointi on?

Tieteellisessä keskustelussa osallistuvalla budjetoinnilla ei ole olemassa yhtä määritelmää, sillä se on luonteeltaan kontekstisidonnaista ja muuttuvaa (Sintomer et al. 2008). Osallistuvan budjetoinnin perusideana voidaan kuitenkin pitää sitä, että asukkaat otetaan mukaan julkisen rahan käyttöä koskevaan päätöksentekoon, esimerkiksi oman kotikuntansa budjetin suunnitteluun ja määrärahojen käytön toteutukseen. Osallistumisen menetelmänä sen voidaan nähdä edistävän avoimia ja tehokkaita päätöksentekokäytäntöjä (Salminen et al. 2016). Osallistuva budjetointi on yksi osallistuvan demokratian keino, joka voi parhaimmillaan täydentää edustuksellista järjestelmää. Osallistumisen prosessien tavoitteiksi määritellään demokraattisen hallinnon vaikuttavuuden, legitimitetin ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistaminen (Fung 2015; Lehtonen & Tuurnas 2021; Lehtonen 2022). Kimmoke osallistuvan budjetoinnin kaltaisille osallistumisen tavoille nousee kansalaisten halusta vaikuttaa omaan arkeensa liittyviin kysymyksiin.

Osallistuvan budjetoinnin merkitystä voidaan tarkastella eri näkökulmista. Yhtäältä merkitys voi näyttäytyä käytännönläheisesti asukkaiden mahdollisuutena vaikuttaa yhteisten varojen käyttöön ideoimalla, yhteiskehittämällä ja äänestämällä konkreettisia ideoita asuinalueensa tai tietyn ihmisryhmän hyväksi. Toisaalta osallistuvan budjetoinnin merkitys voi näyttäytyä demokratian vaalimisen välineenä ja sosiaalisen muutoksen ajurina. (Wampler 2012.) Kriittisemmästä näkökulmasta muiden osallistumisen tapojen ohella osallistuvan budjetoinnin merkitys voi olla myös puhtaasti instrumentaalinen hallinnollisten hyötyjen kautta, joita ovat esimerkiksi toiminnan legitimoiminen ja tehokkuuden saavuttaminen (Irvin & Stansbury 2004; Klijn & Skelcher 2007).

Tarkan määritelmän puutteesta huolimatta osallistuvaan budjetointiin on aiemmassa tutkimuksessa määritelty tiettyjä kriteerejä. (Sintomer et al. 2012). Ensinnäkin osallistuvan budjetoinnin tulee antaa asukkaille taloudellista päätösvaltaa ja myös vastuuta. Toiseksi osallistuvaan budjetointiin tulee kuulua vuoropuhelua, jota eri toimijat käyvät molemmin suuntaisesti, ei esimerkiksi vain kysymyksiä ja neuvoa-anta-

via vastauksia. Kolmanneksi osallistuvan budjetoinnin tulee myös olla luonteeltaan jatkuva prosessi yksittäisen kokeilun sijaan, ja neljänneksi sitä täytyy toteuttaa tasolla, jossa voidaan aidosti vaikuttaa asukkaiden elämään ja elinympäristöön. (Sintomer et al. 2012.)

Aiemmassa tutkimuksessa on myös tunnistettu osallistuvaan budjetointiin kytkeytyviä tavoitteita. Ebdon ja Franklin (2006) esittävät viisi osallistuvan budjetoinnin tavoitetta: 1) tiedon tuominen päätöksenteon tueksi, 2) tiedon jakaminen budjettiin ja budjetointiin liittyen, 3) kannatuksen hakeminen budjettiehdotuksille, 4) päätöksentekoon vaikuttaminen sekä 5) luottamuksen ja yhteisöllisyyden tukeminen. Tavoitteet voidaan tällöin jakaa kahteen ryhmään – vaikeammin mitattaviin ylätason tavoitteisiin, kuten yhteisöllisyyden vahvistumiseen tai konkreettisiin toimiin, kuten tiedon lisäämiseen. (Ebdon & Franklin 2006.) Lisäksi Wampler (2012) korostaa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden huomiointia paitsi osallistuvaa budjetointia määrittävänä tekijänä kuin myös sen laatua kuvaavana mittarina. Osallistuva budjetointi voi myös onnistuessaan edistää kuntia avoimempaan toimintaan ja päätöksentekoon (Wampler 2012). Osallistuvaan budjetointiin liittyikin pyrkimys uudistaa julkista hallintoa kohti laajempaa kansalaisten osallistumista (ks. esim. Salminen et al. 2016, Kurkela 2022). Hallinnon näkökulmasta tämä liittyy uuden julkisen hallinnan paradigmaan, joka korostaa vuorovaikutusta ja yhteistyötä julkisen sektorin ja eri taustoista tulevien toimijoiden välillä sekä kansalaisten osallisuutta päätöksentekoon (Bingham et al. 2005; Osborne 2010; Paananen 2022).

Osallistuvan budjetoinnin onnistumisen edellytykset

Osallistuvan budjetoinnin tarkoituksena on mahdollistaa asukkaiden osallistuminen kunnan päätöksentekoon. Tällöin ei ole yllättävää, että aiemmassa tutkimuksessa osallistuvan budjetoinnin onnistumista tarkastellaan erityisesti kansalaisen osallistumisen näkökulmasta (mm. Baiocchi & Ganuza 2014; Barbera et al. 2016). Kuitenkin yhteiskuntarakenne, hallintojärjestelmä ja sen toimintaperiaatteet sekä olemassa olevat poliittiset jännitteet vaikuttavat omalta osaltaan siihen, miten osallistuvia me-

netelmiä, kuten osallistuvaa budjetointia, toteutetaan ja millaiseksi ne koetaan (Ebdon & Franklin 2006). Kunnat nähdään osallistuvalla budjetoinnille toimivina hallinnontasoina, sillä ne ovat lähellä asukkaiden arkea ja niillä on taloudellista autonomiaa, jolloin voidaan tehdä päätöksiä talouteen liittyvistä asioista. Bland (2017) korostaakin, että osallistuvilla asukkailla on oltava todellista päätöksentekovaltaa, jotta aito vaikuttaminen on mahdollista. Myös hallinnossa on oltava poliittinen, hallinnollinen ja taloudellinen autonomia toteuttaa osallistuvaa budjetointia ja rahaa äänestettyjen ideoiden toteuttamiseen. Osallistuva budjetointi tarjoaa mahdollisuuden täydentää perinteistä hallinnon järjestelmää asukkaiden näkemyksillä ja kokemuksilla. Osallistavien prosessien osalta Fung (2006) selvittääkin, että kansalaisten osallistumista tuetaan ja ylläpidetään hallinnon sitoutumisella ja responsiivisemmilla hallintorakenteilla (ks. myös Kurkela 2021; Paananen 2022). Asukkaiden näkökulmaa ja ymmärrystä voidaan esimerkiksi hyödyntää haastavassa taloudellisessa tilanteessa. Kun asukkaat pääsevät vaikuttamaan itseään koskevaan päätöksentekoon, osallisuus voi parhaimmillaan vähentää turhautumista tai epäluuloa, jota vaikeat päätökset voivat aiheuttaa (Ebdon & Franklin 2006).

Osallistumisen keskeinen arvo on inklusiivisuuden toteutuminen, ja toisaalta keskeiset kansalaisten osallistumista koskevat huolet liittyvät olennaisesti hiljaisimpien äänien kuulumiseen (ks. esim. Warren 2009). Barbera, Sicilia ja Steccolini (2016) määrittelevät osallistuvan budjetoinnin toteuttamisen onnistumisen edellytyksiksi responsiivisuuden, edustavuuden, inklusiivisuuden ja vuorovaikutteisuuden. Heidän mukaansa erityisesti responsiivisuuden ja edustavuuden näkökulmat ovat tärkeitä onnistumisen ulottuvuuksia asukkaiden osallistumisen näkökulmasta. Vuorovaikutus ja inklusiivisuus taas kuvastavat hallinnon ja asukkaiden välistä suhdetta ja minkälaista sen parhaimmillaan tulisi olla (Barbera et al. 2016). Vaikka inklusiivisuus on haastava kysymys, ja se edellyttää laajempaa huomion kiinnittämistä yhteiskunnallisiin ja sosiaalisiin kysymyksiin, voi sitä edistää yksittäisten osallistumisen keinojen helppokäyttöisyydellä ja järjestämällä osallistumiseen mahdollisimman matala kynnys (Jäntti & Kurkela 2021). Toisaalta inklusiivisuuden näkökulmasta

keskeistä on kansalaisten aito mahdollisuus vaikuttaa, mutta myös realistinen käsitys omista vaikuttamismahdollisuuksistaan ja niiden rajoista (Arnstein 1969; Font et al. 2018; Fung 2006; Irving & Stansbury 2004). Osallistuva budjetointi voikin kannustaa hallintoa kehittämään omia toimintatapojaan siten, että asukkaat ja heidän tarpeensa saadaan näkyvämmäksi osaksi paikallishallinnon arkityötä (Wampler 2012). Osallistuvan budjetoinnin etuna nähdään, että sen kautta voidaan mahdollistaa asukkaiden ja hallinnon yhteistyö sekä niiden välisen yhteisen ymmärryksen tuottaminen. Tärkeää on tällöin jatkuvuus yksittäisten kehittämissäysten sijaan (Sintomer et al. 2008; Wampler 2012).

Osallistuvan budjetoinnin prosessi on usein olemukseltaan kokonaisvaltainen ja se tapahtuu aidossa organisatorisessa ympäristössä. Osallistuva budjetointi on luonteeltaan menetelmä, joka saattaa haastaa olemassa olevia organisatorisia tapoja, sillä kansalaisten antamat ideat koskevat usein organisaation useita eri toimintoja. Vaikka osallistuvan budjetoinnin ideamääriä on lähes mahdoton ennakoita etukäteen, onnistumisen näkökulmasta osallistumisen prosessien huolellinen suunnittelu on avainasemassa. Laajan kirjon käytännön kysymyksiä ohella myös prosessin fasilitointi ja yhteistoiminta asukkaiden kanssa edellyttävät suunnittelua (Torfing et al. 2019).

Organisatorisessa ympäristössä toteutettavassa osallistuvassa budjetoinnissa rahalla ja resursseilla on merkittävä rooli, sillä kyse on taloudellisten resurssien jakamisesta (Sintomer et al. 2008). Osallistumisen prosessien järjestäminen edellyttää resursseja, ja osallistuva budjetointi onkin luonteeltaan resurssi-intensiivinen. Jaettavan rahan lisäksi se edellyttää ainakin riittävästi työvoimaa ja työtunteja, osaamista ja asiantuntemusta sekä tietoteknisiä valmiuksia ja välineitä (osallistumisen resursseista ks. mm. Irvin & Stansbury 2004; Smith & McDonough 2001). Osallistuvassa budjetoinnissa vuorovaihtuksen osalta keskeisenä tavoitteena näyttäytyy moniäänisyyteen pyrkiminen sen sijaan, että tiedottaminen olisi ainoastaan yksipuolista hallinnosta kansalaisiin kohdistuvaa (Zhang & Liao 2011). Tämä edellyttää viestinnällistä resursointia osallistuvan budjetoinnin prosessiin.

Osallistuva budjetointi edellyttää myös johtamista. Johtajilla voikin olla keskeinen rooli

osallistumista ja sen erilaisia toimintatapoja tukevan kulttuurin luomisessa (Tuurnas et al. 2019; Jäntti et al. 2021; Kurkela 2022). Toisaalta johtamisen merkitys voi olla myös käytännöllisempi. Johtamisen avulla voidaan luoda osallistumisen organisatorisia olosuhteita otollisemmiksi esimerkiksi poistamalla kansalaisten osallistumista estäviä sääntöjä (Yang & Panday 2011). Myös Bland (2017) tunnistaa onnistumisen edellytykseksi sen, että osallistuvalla budjetoinnilla on johtaja (esimerkiksi pormestari), joka on siirtänyt päätöksentekovaltaa osallistujille joko muodollisesti tai epävirallisesti (ks. myös Jung 2021). Johtamisen rooli voikin näyttäytyä parhaimmillaan osallistumisen prosessien tukemisena, esimerkiksi aktiivisena viestintänä tai prosessien ja niiden tavoitteiden suojaamisena (Bryson et al. 2013). Osallistumisen ja osallistuvan budjetoinnin toteutukseen liittyvät myös omistajuuden kysymykset. Osallistumisen prosessina osallistuva budjetointi kaipaa aktiivisia toimijoita edistämään prosessia eteenpäin. Omistajuuteen kuuluu teemaan liittyvä osaaminen ja sitoutuminen sekä halu edistää prosessia. (Bryson et al. 2013.)

Koska organisaatio toimii osallistuvan budjetoinnin alustana, myös organisaation kulttuuriset kysymykset ovat keskeisiä osallistuvan budjetoinnin onnistumisen näkökulmasta. Useiden osallistumisen tapojen tavoin osallistuva budjetointi tyypillisesti koskee organisaation eri yksiköitä ja toimialoja, joten on oleellista kiinnittää huomioita siihen, miten asukkaiden osallistuminen, ja osallistuva budjetointi sen menetelmänä, ymmärretään organisaatiossa, miten sitä arvostetaan ja millainen motivaatio sen toteutukseen on organisaation eri tasoilla (Jäntti et al. 2021; Kurkela 2021; Smith & McDonough 2001). Lisäksi keskeinen kysymys on prosessin kiinnostavuus organisaation muuhun toimintaan. Nimittäin isossa kuvassa on tärkeää, että asukkaiden osallistuminen nähdään koko organisaation hallintaa koskevana asiana sen sijaan, että se nähtäisiin vain yhtenä lisäpalasena (Edelenbos 2005).

Osallistuvan budjetoinnin onnistumisen tunnistamista voidaan tarkastella myös arvioinnin näkökulmasta. Vaikka osallistumisen prosessien suosio on kasvanut ympäri maailmaa, ei prosessien arviointi ole kehittynyt samassa suhteessa. Tutkimus osallistuvasta budjetoinnista on lisään-

tynyt 2000-luvulla, mutta harvat julkaisut koskevat sen tavoitteita tai arviointia, vaikka kiinnostus tätäkin näkökulmaa kohtaan on lisääntynyt (Grossi et al. 2022). Falanga & Ferrão (2021) huomauttavat, että OECD on tunnistanut jo vuonna 2005 huomattavan epätasapainon osallistumisen prosesseihin käytetyn ajan ja resursien sekä prosessien tulosten ja vaikutusten tunnistamisen ja arvioinnin välillä. Myös Rowe ja Frewer (2004) huomauttavat, että osallistumisen ansioita on vaikea selvittää, koska on suhteellisen vähän tapauksia, joissa osallistumisen prosessien tehokkuutta ja vaikuttavuutta on tutkittu ja arvioitu jäsennellyllä tavalla. Riittämättömistä tutkimuksellisesta ja käytännöllisestä huomiosta huolimatta, arvioinnin tärkeydestä ollaan yksimielisiä, erityisesti osallistumisen prosessin läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden varmistamiseksi (Falanga & Ferrão 2021).

Yksinkertaisimmillaan arvioinnin voidaan sanoa olevan asioiden arvon määrittämistä myös osallistuvassa budjetoinnissa. Arvioinnin kenttä on laaja ja se pitää sisällään monipuolisesti erilaisia metodeja ja lähestymistapoja. Tämä selittyy osaltaan sillä, että arvioinnilla on juuria monissa eri tieteenhaaroissa, ja sitä hyödynnetään eri alojen tarkastelussa. Vaihtelua arvioinnin toteuttamiseen tuo myös arvioijan rooli; arvioija vaikuttaa arvioinnin lopputulokseen omalla tietotaidollaan ja tarkoituksiperillään. Arvioinnin onkin sanottu olevan nykyään lähempänä taiteenmuotoa kuin tiedettä juuri sen monipuolisten ulottuvuuksien ja liikkuvien osien johdosta (Rossi, Lipsey & Freeman 2004). Osallistuvan budjetoinnin arviointia varten on kehitetty muutamia välineitä. Esimerkiksi Bradfordin yliopistossa on kehitetty itsearvioinnin työkalu, joka tarjoaa käytännön tukea niille, jotka suunnittelevat tai toteuttavat osallistuvaa budjetointia, ja jonka avulla arvioinnin tarve osallistuvan budjetoinnin prosessissa tulee esiin jo prosessin alkupäässä (Bradfordin yliopisto & PB Unit 2009). Suomessa Rask ja Ertiö (2019) ovat kehittäneet Yhteisluomisen tutkan, jota voi hyödyntää erilaisten osallisuuden muotojen arvioimiseen. Tutka on sisältää 12 indikaattoria, joiden avulla arvioinnin kohteesta saadaan kattava ja samalla visuaalinen kuva.

Falanga ja Ferrão (2021) tunnistavat osallistumisen prosessien arvioinnin keskeiset tekijät,

jotka liittyvät prosessin institutionaaliseen malliin lähtien yksittäisistä kokeiluista laajempaan strategiaan, kompetensseihin ja oppimiseen, yksittäisistä käytännöistä pidempiaikaiseen osallistumiseen sekä osallistumisen käsitteisiin ylhäältä annetuista ratkaisuista kansalaistaitoihin ja tietoisuuteen. Lisäksi Falanga ja Ferrão (2021) toteavat tutkimuksensa perusteella, että osallistumisen prosessien onnistumista taas kuvaavat vaikuttavampi ja tehokkaampi päätöksenteko, strategiaan kytkeytyvät pitkäaikaiset ja kumulatiiviset prosessit, sosiaalisen inklusion ja kansalaisten voimaantumisen mahdollistavat mittarit sekä selkeä ja ymmärrettävä kieli.

Kootusti voidaan aiemman tutkimuksen valossa sanoa, että osallistuvan budjetoinnin onnistumisen edellytyksiä ovat asukkaiden aidot vaikuttamismahdollisuudet ja erityisesti myös heikommassa asemassa olevien kansalaisten tasavertaiset mahdollisuudet osallistua. Lisäksi aito moniäänisyys ja päätöksentekovalta tunnistetaan osallistuvan budjetoinnin onnistumisen elementeiksi. Organisaation näkökulmasta osallistuvan budjetoinnin onnistumiseen vaikuttaa johtaminen, resurssit, omistajuus ja organisaatiokulttuuri. Myös prosessin arviointi näyttäytyy onnistumisen välineenä.

OSALLISTUVA BUDJETOINTI LAHDESSA

Osallistuvan budjetoinnin suunnittelu aloitettiin Lahden kaupungissa vuonna 2019, jolloin asukkailta kerättiin ajatuksia ja toiveita asukas-kyselyn muodossa. Suunnittelutyön seurauksena Lahdessa toteutettiin ensimmäinen koko kaupungin kattava osallistuvan budjetoinnin pilotti vuonna 2020. Osallistuvalla budjetoinnilla osoitettiin Lahdessa tällöin 100 000 euroa kaupungin käyttöbudjetista irrotettuja varoja, joiden käytöstä kaikki asukkaat olivat tervetulleita ideoimaan. Kaupungin hallinnossa arvioitiin osallistuvan budjetoinnin hallinnoinnin edellyttävän resursseja 60 000 euron verran.

Asukkaiden ideoille oli annettu neljä teemaa – kaupunkiorganisaation määrittelemät teemat yhteisöllisyys, ympäristö ja hyvinvointi sekä asukkaiden valitsema teema liikunta. Lahti oli pilotissa jaettu kolmeen asukasluvultaan yhtä suureen osaan: itäiseen, eteläiseen ja pohjoiseen alueeseen, sekä koko kaupunkiin. Osallistuvan

Taulukko 1. Osallistuva budjetointi Lahdessa vuosina 2020 ja 2021.

	2020 – ensimmäinen kierros	2021 – toinen kierros
Määräraha	100 000 €	200 000 €
Määräraha %:ia Lahden budjetista	0,013 %	0,023 %
Ideoiden lukumäärä	713	957
Hyväksytyjen ideoiden lukumäärä	58	177
Äänestäjä	3 896	4 691
Äänestysprosentti	3,3 %	3,9 %
Toteutukseen menneet ideat	10	33

budjetoinnin määrärahat kohdennettiin ja ideoita äänestettiin kaupungissa tämän jaon mukaisesti.

COVID-19-epidemia kiihtyi juuri Lahden kaupungin osallistuvan budjetoinnin käynnistyessä vuonna 2020, joten osallistuva budjetointi toteutettiin pääosin sähköisten välineiden avulla. Ideat jätettiin verkossa Maptionnaire-karttapohjalle, ja äänestysvaihe toteutettiin niin ikään sähköisesti Webropol-järjestelmällä. Kaupunki hyödynsi olemassa olevia järjestelmiään. Lahdessa toteutettiin ideoiden yhteiskehittämistä asukkaiden ja asiantuntijoiden kanssa elokuussa 2020. Kaupungin asiakaspalvelupiste Palvelutorilla toteutetussa tapahtumassa ideoita jättäneet ja kaikki asiasta kiinnostuneet olivat tervetulleita tutustumaan ideoihin ja kehittämään niitä yhdessä kaupungin asiantuntijoiden kanssa. Ensimmäisellä osallistuvan budjetoinnin kierroksella asukkaat antoivat yhteensä 713 ideaa, joista toteutukseen päätyi kymmenen (ks. taulukko 1). Toteutettaviin ideoihin lukeutui muun muassa frisbeegolfrata Ahtialaan (kustannusarvio 25 000 €), kauppatorin elävöittäminen (6 000 €), vartioitu pyöräparkki kauppatorille (3 000 €) ja katutaidetta keskustaan (5 000 €) (Lahden kaupunki 2022a).

Lahden kaupunki otti ensimmäisen kierroksen pilotissaan käyttöön asukkaiden tukena toimivat, tavallisista asukkaista kootut hankekummit, jotka levittävät tietoa yhteisössään ja auttavat kuntalaisia ideoiden tuottamisessa ja käsittelyssä. Lisäksi kaupunkiorganisaation toimintaa osallistuvassa budjetoinnissa tuettiin sisältä päin osbu-koutsien avulla. He olivat organisaation eri yksiköissä toimivia vapaaehtoisia työntekijöitä, jotka tukivat palvelualueita ideoiden

käsittelyssä. Tämän lisäksi osbu-koutsit viestivät aiheesta sisäisesti organisaatiossa.

Lahden kaupunki jatkoi osallistuvan budjetoinnin toteuttamista syksyllä 2021 alkaneella toisella kierroksella. Osallistuvassa budjetoinnissa jaettava määrärahaa nostettiin 200 000 euroon aiemmasta 100 000 eurosta. Osallistuvan budjetoinnin hallinnoinnin resursseja ei toisella kierroksella arvioitu, joten hallinnon budjetista ei ole tietoa. Aluejakoa muokattiin aiemmalta kierrokselta saadun palautteen mukaisesti siten, että alueita oli tällä kierroksella neljä: itäinen, eteläinen, pohjoinen ja keskustan alue. Lisäksi asukkaat pystyivät jättämään koko kaupunkia koskevia ideoita. Alueet olivat jälleen asukasluvultaan yhtä suuria. Teemoina toisella kierroksella olivat yhteisöllisyys, ympäristö, hyvinvointi sekä lapset ja nuoret.

Myös toisella osallistuvan budjetoinnin kierroksella ideat jätettiin verkossa Maptionnaire-karttapohjalle, ja äänestysvaihe toteutettiin niin ikään sähköisesti Webropol-järjestelmällä. Koronatilanteen hellittäessä otetaan toisella kierroksella toteutettiin alueellisia yhteiskehittämistilaisuuksia. Tämän lisäksi ideoita pääsi kehittämään verkkotilaisuudessa yhdessä kaupungin työntekijöiden kanssa. Toisella osallistuvan budjetoinnin kierroksella asukkaat jättivät kaupungille yli 950 ideaa, joista toteutukseen päätyi 33 kappaletta (ks. taulukko 1). Ideat toteutetaan vuosien 2022–2023 aikana. Toteutukseen päätyi muun muassa sellaisia ideoita kuin Työtä nuorille – Lahti siistiksi -nuorten siivousprojekti (kustannusarvio 8 000 €), keppihevostila Launeen perhepuistoon (1 000 €), Linnaistensuon luontopolun selvitys (4 000 €) ja mato-onkien lainauspiste (2 000 €) (Lahden kaupunki 2022b).

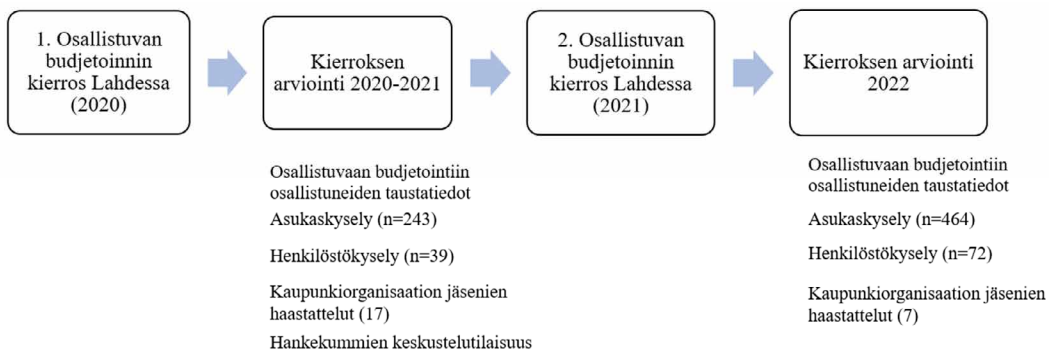
MENETELMÄT JA AINEISTOT

Tämä tutkimus on monimenetelmällinen tapaus-tutkimus, joka kohdistuu Lahden kaupungin osallistuvaan budjetointiin. Lahden kaupunki on toteuttanut kaupunkitasoista osallistuvaa budjetointia kahdesti vuoteen 2022 mennessä. Näin ollen aineistoa on koottu kahdesta erilaisesta osallistuvan budjetoinnin kierroksesta: ensimmäisestä pilottikierroksesta sekä toisesta, käytännöllitään jo hieman vakiintuneemmasta kierroksesta. Tutkimuksen empiirinen aineisto koottiin haastatteluin ja kyselyin kahtena eri ajankohtana vuosina 2020–2021 ja 2022. 2020–2021 vuosina kerätty aineisto kerättiin osana EU-Interreg BSR 'EmPaci'- Empowering Participatory Budgeting in Baltic Sea Region -hanketta.

Vuosien 2020–2021 arvioinnista hyödynnettiin asukaskyselyä (n=243), johon saatiin marraskuussa 2020 vastauksia verkossa Webropol-alustalla. Kaupunkiorganisaatioon kuuluville henkilöille (viranhaltijoille ja luottamushenkilöille) toteutettiin niin ikään Webropol-kysely (n=39) marraskuussa 2020. Tämän lisäksi vuosien 2020–2021 arviointikokonaisuudessa toteutettiin 17 kaupunkiorganisaation jäsenten (viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden) haastattelua marras-joulukuussa 2020. Lisäksi toteutettiin hankekummien kanssa keskustelutilaisuus marraskuussa 2020, jota hyödynnettiin tutkimuksen aineistona. Artikkelin kirjoittajat myös osallistuivat osallistuvan budjetoinnin suunnittelukokouksiin. Arvioinnissa hyödynnettiin edellä mainittujen lisäksi osallistuvaan budjetointiin osallistuneiden kuntalaisten taustatietoja, joita Lahden kaupunki oli kerännyt ensimmäiseltä osallistuvan budjetoinnin kierrokseltaan ideointi- ja äänestysvaiheissa.

Vuoden 2022 arvioinnissa hyödynnettiin asukaskyselyä (n=464), joka oli avoinna Lime Survey -verkkoalustalla tammi-helmikuussa 2022. Tämän lisäksi kaupunkiorganisaation jäsenille suunnattu organisaatiokysely (n=72) toteutettiin helmikuussa 2022 Lime Surveyllä. Kyselyiden lisäksi vuoden 2022 arviointikierroksella toteutettiin seitsemän haastattelua kaupunkiorganisaation työntekijöille. Arvioinnissa hyödynnettiin edellä mainittujen lisäksi osallistuvaan budjetointiin osallistuneiden kuntalaisten taustatietoja, joita Lahden kaupunki oli kerännyt toiselta osallistuvan budjetoinnin kierrokseltaan ideointi- ja äänestysvaiheissa.

Molemmilla arviointikierroksilla haastattelut noudattivat pääpiirteittäin samaa runkoa. Haastatteluissa puhuttiin esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin käynnistämisen ja toteutuksen prosesseista, vuorovaikutuksesta osallistujien kanssa, prosessin johtamisen ja resurssoinnin kysymyksistä sekä osallistuvan budjetoinnin jatkokehittämisestä. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Myös kyselyiden rungoissa oli molemmilla arviointikierroksilla paljon yhtäläisyyksiä. Koska molemmat arviointikierrokset olivat oma itsenäinen kokonaisuutensa, kyselykysymykset tehtiin kulloistenkin tarpeiden mukaan. Kuitenkin vertailtavuuden mahdollistamiseksi useat kysymykset olivat molemmilla kierroksilla samoja. Taustatietojen lisäksi kyselyissä kysyttiin esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin tunnettuudesta ja tiedon saavutettavuudesta prosessin eri vaiheissa, osallistumishalukkuuteen liittyneistä tekijöistä, osallistumistavoista, prosessin toimivuudesta ja kehittämistavoista sekä osallistuvasta budjetoinnista yleisesti toimintatapana. Molemmat kyselyt sisälsivät valintakysymyksiä sekä muutamia avokysymyksiä,



Kuvio 1. Tutkimuksen aineiston kerääminen aikajanalla (2020–2022).

joissa vastaajien oli mahdollista tarkentaa vastaustaan.

Tässä tutkimuksessa hyödynnetään aineiston ja teoreettisten näkökulmien triangulaatiota sekä monimenetelmällistä lähestymistapaa (mixed methods). Tämän lähestymistavan eduksi voidaan nähdä se, että se tarjoaa vahvempaa ymmärrystä tutkimuksen aiheesta yhdistämällä ja sulauttamalla erilaista tietoa (Creswell 2014). Aiemmin kuvatut aineistot on analysoitu erillään toisistaan. Tutkimuksen edetessä niitä on kuitenkin yhdistetty ja verrattu keskenään, ja ne ovat näin täydentäneet toisiaan. Toisin sanoen analyysissa on yhdistynyt kaksi rinnakaista aineistoa (engl. convergent parallel mixed methods, Creswell 2014). Lisäksi valitsimme tapaustutkimuksen lähestymistavaksemme, sillä siten voimme varmistaa syvällisen ymmärryksen ja yksityiskohtaista tietoa tapaustutkimuksen kohteesta, tekijöistä ja prosesseista, jotka vaikuttavat osallistuvan budjetoinnin onnistumiseen (Yin 2014). Tapaustutkimuksen väljän analyttisen kehiksen on muodostanut aiempaan tutkimukseen nojaava ymmärryksemme osallistuvasta budjetoinnista ja sen edistämisestä julkishallinnossa. Analyttinen kehys on kuitenkin ollut joustava siinä mielessä, että aiempaan tutkimukseen perustuva tieto on auttanut meitä tutkijoina suuntaamaan huomiomme mahdollisimman tarkoituksenmukaisiin näkökulmiin. Samalla se on mahdollistunut myös uusien näkökulmien nousemisen aineistosta tutkimuksen edetessä. Näin ollen tutkimus on paitsi testannut aiempia teoreettisia näkökulmia, myös osaltaan täydentänyt niitä. (Laine et al. 2007.)

Kaiken kaikkiaan tutkimuksemme analyysia on ohjannut pitkälti kahdella kierroksella kerätyn aineiston sisältämät näkökulmat. Kuitenkin analyysia on tukenut aiemmasta tutkimuksesta tunnistetut teoreettiset näkökulmat sekä tutkijoiden aiempi tutkimuksellinen ymmärrys osallistuvasta budjetoinnista sekä sen arvioinnista. Tämä teoriaohjaava lähestymistapa antoi mahdollisuuden tunnistaa tapaustutkimuksemme kriittiset tekijät sekä testata aiempia havaintoja ja niiden teoreettisia vaikutuksia (Eisenhardt 1989). Aineiston analyysi on tapahtunut vaiheittain (vrt. kuvio 1). Ensimmäisessä vaiheessa, osallistuvan budjetoinnin toteutuksen jälkeen, kerättyä asukaskyselyn aineistoa on analysoitu deskriptiivisin tilastollisin menetelmien, hyö-

dyntäen esimerkiksi ristiintaulukointia. Ensimmäisessä vaiheessa kyselyaineistoista muodostettiin tilannekuvat asukkaiden ja viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden käsityksistä osallistuvan budjetoinnin onnistumisesta. Kyselyaineistojen analyysi keskittyi erityisesti avoimiin vastauksiin sisällönanalyysin keinoin, sillä kyselyjen vastaajamäärät jäivät verrattain pieniksi. Haastatteluilla kerättyä empiiristä aineistoa analysoimme hyödyntämällä laadullista sisällönanalyysiä ja erityisesti luokittelua (Tuomi & Sarajärvi 2018). Teoriaohjaavasti tunnistimme keskeisiä prosessiin liittyviä onnistumisia ja vaikeuksia sekä niitä selittäviä tekijöitä. Myös seuraavissa vaiheissa analyysimenetelmissä painottuivat deskriptiivinen tilastollinen analyysi ja laadullinen sisällönanalyysi. Vuoden 2022 kyselyaineistosta analysoimme erityisesti avoimia vastauksia, sillä myös tässä vaiheessa kyselyaineiston vastausmäärä oli suhteellisen pieni. Vuoden 2022 haastatteluaineistoja analysoitiin suhteessa edellisen kierroksen havaintoihin ja niistä muodostettuihin teemoihin. Haastatteluaineistoja molemmissa vaiheissa analysoi kolme tutkijaa.

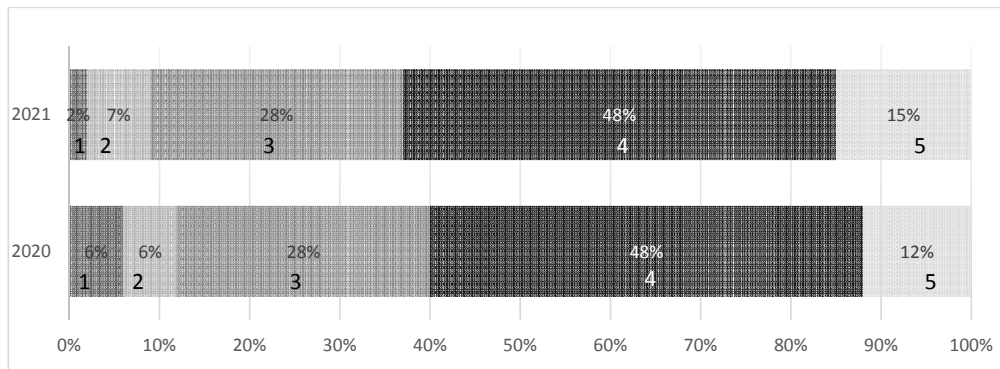
TULOKSET

Osallistuvan budjetoinnin avoimuus, viestintä ja tavoitavuus

Lahdessa osallistuva budjetointi on herättänyt asukkaiden kiinnostuksen. Ideoiden ja äänien määrä oli heti ensimmäisellä kierroksella suhteellisen korkea (ks. taulukko 1). Ennen osallistuvan budjetoinnin pilottia toteutetun asukaskyselyn perusteella asukkaat olivat kiinnostuneita osallistuvasta budjetoinnista ja he kokivat myös omaavansa valmiutta osallistua prosessiin. Toisella kierroksella idea- ja äänimäärät kasvoivat. Riittävän korkeita osallistumismääriä voidaan pitää onnistumisen mittareina (ks. liite 1), kuten eräs haastateltava kuva:

”Selkee kriteeri on musta kyllä, että kylhän siihen meidän täytyy saada riittävä määrä lahtelaisia mukaan. Jos se jää hyvin pienen joukon piipertelyksi, niin sillonhan sitä ei voi pitää onnistuneena” (2021)

Molemmilla kierroksilla on nähtävissä, että jo alun perinkin kunnan toimintaa aktiivisesti



Kuvio 2. Asukaskyselyissä (2020, 2022) Lahden kaupungin osallistuvalla budjetille annetut yleisarvosanat ja niiden jakautuminen (1=huonoin, 5=paras).

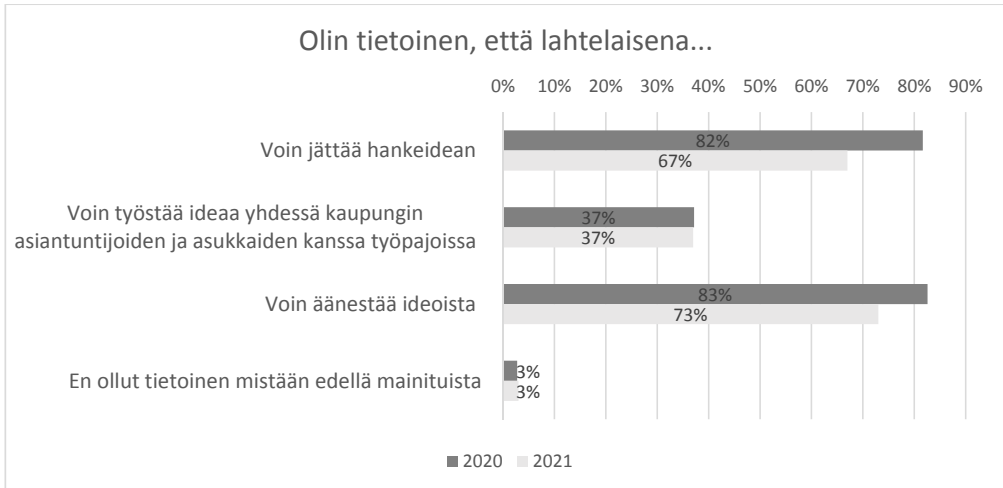
seuraavat, ikään kuin aktiiviset kuntalaiset, ovat osallistuneet innokkaasti Lahden osallistuvaan budjettiin. Aineiston pohjalta tiedetään, että esimerkiksi tyypillinen idean jättäjä on ollut 41–50-vuotias korkeakoulutettu, yhteiskunnallisesti muillakin tavoin aktiivinen suomalaissyntyinen nainen. Kokonaisuutena osallistuva budjettiin on otettu Lahdessa asukkaiden joukossa hyvin samankaltaisesti vastaan molemmilla kierroksilla (2020 & 2021). Kummankin osallistuvan budjetoinnin kierroksen jälkeen tehtyjen asukaskyselyiden jakaumissa ei ole nähtävissä huomattavia eroja. Asukkaiden pääasiassa positiiviset asenteet ja suhtautuminen osallistuvaan budjettiin on siis ollut melko lailla samalla tasolla molemmilla kierroksilla (Kuvio 2). Asukkaiden antama yleisarvosana oli ensimmäisen kierroksen osalta 3,55 (n=218) ja toisella kierroksella 3,67 (n=372).

On kuitenkin huomattava, että asukkaiden tyytymättömyyden kohteet ovat myös olleet melko lailla samat molempien kierrosten jälkeen. Esimerkiksi viestintään kaivataan lisää avoimuutta, hylätyille tai toteutuneille ideoille halutaan avoimempia perusteluja, verkkoalustan kehittämiseen on annettu konkreettisia toiveita ja osallistuvan budjetoinnin aluejakoon toivotaan muutoksia. Viestinnällisesti voidaan myös arvioida, että runsas osallistujamäärä osallistuvaan budjettiin on merkki onnistuneesta viestinnästä. Samalla on kuitenkin tarkasteltava myös sitä ihmisryhmää, joka on kaikkein aktiivisimmin osallistunut osallistuvaan

budjettiin. Osallistujaryhmä on kokonaisuudessaan melko homogeeninen, eikä osallistuva budjettiin esimerkiksi juurikaan saavuttanut maahanmuuttajataustaisia tai muuta kieltä kuin suomea äidinkielenään puhuvia ihmisiä. Tässä valossa viestinnässä voidaan vielä ottaa askelia kohti monipuolisemman osallistujakunnan saavuttamista.

Viestinnän roolia osallistuvan budjetoinnin kokonaisuudessa ei siis voida vähätellä. Niin organisaation sisäinen kuin ulkoinen viestintä vaikuttaa oleellisesti osallistuvan budjetoinnin toteuttamisen prosesseihin ja niiden sujuvuuteen. Lahden kaupungissa sisäinen viestintä koetaan paikoitellen vajavaiseksi; vaikka viestintää oli ajoittain määrällisesti runsaasti, olisi se vielä kaivannut oikea-aikaistamista ja selkeyttämistä. Liiallinen viestintä jättää viestin tärkeimpien kohtien haravoimisen vastaanottajan vastuulle, jolloin viestinnän tehokkuus laskee. Ulkoinen viestintä kaupungissa on aineistojen perusteella ollut määrällisesti riittävää. Asukaskyselyiden pohjalta voidaan kuitenkin sanoa, että ulkoista viestintää osallistuvasta budjetoinnista ja erityisesti sen eri vaiheista (Kuvio 3) ja niiden sisällöstä voisi olla vielä enemmänkin.

Kyselyiden avovastauksissa ilmenee, että asukkaat ovat kiinnostuneita muun muassa siitä, mitä osallistuvan budjetoinnin prosessissa tapahtuu kaupunkiorganisaation sisällä, ja näistä aiheista voisi siten myös viestiä enemmän kuntalaisia kohtaan. Myös toteutuneista hankkeista on toivottu lisää näkyvämpää viestintää.



Kuvio 3. Asukaskyselyiden (2020 n=218, 2022 n=464) vastaukset asukkaiden tietoisuuteen Lahden kaupungin osallistuvan budjetoinnin eri vaiheista.

Osallistuva budjetointi organisatorisena prosessina

Osallistuvan budjetoinnin prosessin onnistumiseen liittyen aineistoista nousee vahvasti esiin osallistuvan budjetoinnin kuormittavuus sitä toteuttavalle organisaatiolle. Uudenlainen tapa toimia, joka leikkaa läpi koko kaupunkiorganisaation toiminnan, aiheuttaa väistämättäkin tilanteita, joissa koko organisaation ja yksittäisten työntekijöiden on toimittava tavalla, johon he eivät välttämättä ole aiemmin tottuneet. Uudenlaisen tilanteen henkinen kuormitus yhdistyy organisaatiossa käytännön rasituksiin. Osallistuvan budjetoinnin toteuttaminen on aiheuttanut organisaation työntekijöille paikoitellen huomattavia lisätöitä. Näin ollen tarkoituksenmukaisen resursoimisen merkitys korostuu. Organisaation sisäisessä työnjaossa ei oltu allokoitu tarpeeksi resursseja kaikille osallistuvan budjetoinnin työvaiheille, jolloin kiireellisimpinä hetkinä prosessi kuormitti joitakin työntekijöitä kohtuuttomasti. Resursoimisen lisäksi oleelliseen rooliin organisaation kuormittuneisuutta tarkastellessa nousee myös osallistuvan budjetoinnin prosessin aikataulut. Tällaisenaan organisaatiossa on prosessiin osoitettu liian vähän aikaa käsitellä kaupunkiin tulevia osallistuvan budjetoinnin ideoita. Koko prosessin aikataulutamista tulisikin tarkastella uudemman kerran.

Liian kireä aikataulu kuormittaa työntekijöitä, ja kuormitus omalta osaltaan vaikuttaa siihen, miten organisaatio suhtautuu osallistuvaan budjetointiin kokonaisuutena. Yllä olevat resurssoinnin ja aikataulutuksen ongelmat käyvät ilmi myös haastateltavien näkemyksissä liittyen tulevien vuosien toteutuksiin:

”Arvostettais tätä työtä sen verran, että sille puhtaasti priorisoidaan tietty määrä työajasta. Se ei tule oman toimen lisäksi vaan että se kuuluu siihen” (2020)

”Meillä on työohjelma tietysti olemassa jo ja nehan on sit semmosia mitä tulee sinne ylimääräsenä” (2021)

Resursoinnista puhuttaessa erityisen merkittävään rooliin nousee resurssien oikea-aikaisuus ja keskittäminen oikeisiin kohteisiin. Resurssien niukkuuden vuoksi on oleellista tunnistaa ne ajankohdat ja paikat, joissa resursseista olisi eniten hyötyä. Esimerkiksi tällaisenaan Lahden kaupungin osallistuvassa budjetoinnissa asukkailta tulleiden ideoiden läpikäynti on erittäin aikaa vievä ja raskas prosessi. Tähän vaiheeseen sijoitetut lisäresurssit poistaisivat painetta työntekijöiden suunnalta. On myös hedelmällistä pohtia, olisiko osallistuvan budjetoinnin raamien uudelleenrajaus hyödyllinen lähestymis-

tapa. Tällä hetkellä Lahdessa kaupunkilaisille annetaan miltei vapaat kädet osallistuvan budjetoinnin ideoiden tuottamisessa. Enemmän rajattu ja raamitettu osallistuva budjetointi vähentäisi kaupunkiin tulevien ideoiden määrää, jolloin myös organisaation raskuus ideoiden läpikäymisessä vähentyisi. Tämä näkyisi onnistumisena myös prosessin näkökulmasta.

Onnistuminen osallistuvassa budjetoinnissa edellyttää asukkaiden aktiivisuuden lisäksi myös sitä, että prosessi organisaation sisällä on toimiva. Tällä hetkellä osallistuva budjetointi ei edellä mainittujen tekijöiden lisäksi ole vielä integroitunut osaksi koko organisaation normaalia toimintaa, vaan prosessi jää ikään kuin erilliseksi kunnan päivittäisestä työstä. Myös organisaation sisällä tunnustetaan tarve prosessin kehittämiseksi:

”Epäonnistunut ois tietysti se, että siihen ei osallistu, et osallistujamäärä jäis, ideoiden määrä tai äänestäjien määrä jäis hyvin alhaiseksi ja tietysti sekin, että jos me ei pystytä parantaan tuota prosessia tuolla sisäisesti, sitä arviointiprosessia.” (2021)

Erityisen painokkaasti organisaatioissa toivotaan muutoksia osallistuvan budjetoinnin aikataulutamisen ja resurssoinnin kysymyksiä lisäksi osallistuvan budjetoinnin suunnittelemisen prosessiin. Tällaisenaan suunnittelu on ollut pienen ihmisryhmän käsissä, vaikka aineiston pohjalta nousee esiin suurempi ja laajempaa ihmisjoukkoa koskettava halu osallistua osallistuvan budjetoinnin suunnittelemiseen omassa työympäristössä. Suunnitteluun osallistuminen voisi toimia välineenä iskostaa osallistuvaa budjetointia osaksi organisaation normaalia toimintaa ja samalla se voisi lisätä työntekijöiden kokemaa kiinnostusta suhteessa osallistuvaan budjetointiin. Tarvetta tälle nähdään myös haastatteluaineistossa:

”Tää osbu tuli vähän niinkun sieltä sivusta ja sit kun me ei oltu siinä prosessissa ehkä ihan siinä ytimessä, että meille annettiin se malli, niin se tuntu meistä vieraalta, tai semmoselta et me vähän niinkun karsastettiin sitä” (2021)

Yleisellä tasolla organisaatioissa osallistuva budjetointi on otettu positiivisesti vastaan. Aineistos-

ta on kuitenkin havaittavissa erilaisia näkemyksiä siitä, miten työläännä tai ylhäältä annettuna osallistuva budjetointi koetaan. Yksi ongelmallinen näkökulma osallistuvaan budjetointiin organisaatioissa on osallistuvan budjetoinnin näkeminen ikään kuin turhana lisänä jo olemassa olevien palautekanavien ja osallisuuden keinojen rinnalla. Tämä suhteutettuna niukkoihin resursseihin on teema, joka nousee esiin aineistosta.

”Semmoinen ristiriitainen ... osa on ollut tosi iloisia ... osin semmoinen, että tää on ihan normaalihommaa, koko ajanhan me kuunnellaan kaupunkilaisia ... sit tuli myös semmosta aika negatiivista, ettei tämmöstä tarvita ... miksi tätä tehdään... ja rahaa on niin vähän, että sillä ei oo mitään merkitystä“ (2020)

Osallistuva budjetointi itsessään ei ole asukkaiden osallisuuden väline, vaan se on hyvin laajalajaisesti toteuttavan organisaation toimintaan vaikuttava toimintatapa. Näin ollen se vaatii myös kaupunkiorganisaatiolta asennemuutoksia, aikaa ja kasvua istuakseen hyvin organisaation toimintatapoihin ja kulttuuriin. Aineiston pohjalta nähdään, että Lahden kaupungissa toimintakulttuurin muuttumisen hitaus on jo tunnistettu:

”No, varmaan kun tää on vielä aika tuore ja nuori juttu, niin ehkä siinä on vielä sitä, et se koetaan että se on tän osallisuuden asia, tai heidän yksikön asia, ja sitten sitä ei ehkä koeta vielä niin, että se on kaikkien yksiköiden ikään kuin ihan tasapuolisesti yhteinen asia, et siinä vaan sattuu olemaan nyt tää osallisuus, toimiala, joka sitä pistää liikkeelle.” (2021)

Osallistuva budjetointi omistajuuden ja johtamisen kysymyksenä

Kuormittavuuden aiheuttama paine ja henkilöstön mahdollisesti etäinen suhtautumistapa osallistuvaan budjetointiin nostavat aineistosta esiin omistajuuden kysymyksiä. Tutkimuksessa nousee esille selkeästi se, kuinka osallistuvan budjetoinnin omistajuus on Lahden kaupungissa keskittynyt vain pienelle toimijajoukolle. Yhteinen, jaettu omistajuus voisi helpottaa kau-

punktiorganisaation toimintaa myös silloin, kun osallistuvan budjetoinnin prosessi on työläs ja vaativa. Jos omistajuus ei jakaudu organisaatiossa laajemmalle yhteisölle, on osallistuvan budjetoinnin kiinnittyminen kiinteäksi osaksi kaupungin toimintakulttuuria haastavaa.

”Kyllä koordinaattorit on tehny ihan järjestö-
män hyvää työtä. Ovat joutuneet kyllä tuuli-
myllyjä vastaan veivaamaan tosi paljon tässä.
Hatunnosto heille.” (2020)

Sen lisäksi, että osallistuvan budjetoinnin omistajuus näyttäytyy aineistossa merkittävänä tekijänä organisaation sisällä, on johtamisella oma ja oleellinen roolinsa osallistuvan budjetoinnin prosessin toteuttamisessa. Johtajuuden kysymyksissä etualalle nousee organisaation jäsenen tunne siitä, että organisaation kaikki johdotasot eivät ole samalla tavalla sitoutuneita toteuttamaan ja tukemaan osallistuvaa budjetointia kaupungissa. Johdon sitoutuminen ja tuki on oleellinen osa tämän tyyppisen mittavan prosessin läpiviennille, ja tällä hetkellä erityisesti keski johdon puutteellinen sitoutuminen osallistuvaan budjetointiin heijastuu negatiivisesti sekä sen prosesseihin että muuhun henkilökuntaan organisaation sisällä. Johtajuuden kysymyksiin on herätty myös organisaation sisällä:

”...on selkeä hankaluus, että mun mielestä johto ei oo siihen sitoutunu eikä ole sitä sisäistäny. Ei sitä aikataulua, ei ehkä sen tärkeyttä, eikä sitä, että siihen pitää resursoida, siihen pitää varata työvoimaa ja siihen pitää sitoutua. Siitä pitää viestiä niille alaisille eriyksiköissä” (2020)

Osallistuvan budjetoinnin arvioinnin merkitys

Jotta osallistuva budjetointi saavuttaisi paikkansa luonnollisena osana Lahden kaupungin toimintaa, tulee sen kehittämistä jatkaa prosessin edetessä. Arvioinnilla on tässä merkittävä rooli, sillä sen avulla organisaatio saa hyödyllistä informaatiota prosesseistaan ja niiden vaikutavuudesta. Erityisen tärkeää osallistuvan budjetoinnin arvioimiselle Lahden kaupungissa on arvioinnin integroiminen pysyväksi osaksi

osallistuvan budjetoinnin prosesseja. Näin kehityksen jatkaminen jokaisen kierroksen jälkeen on mahdollista tarpeellisen ja oikea-aikaisen arviointitiedon hyödyntämisen avulla. Arvioinnin merkityksellisyys heijastuu myös asukkaisiin; mitä avoimemmin kaupungin prosesseja tarkastellaan julkisesti, sitä läpinäkyvämpinä prosessit näyttäytyvät myös asukkaille. Tämä teema nousi esiin myös haastatteluissamme:

”Ja sit myös ihan avoimuuden nimissä, että voidaan kertoa asukkaille, et tätä on arvioitu. Koska kuitenkin tää on semmonen, et tässä hän pitäs kaikista vaiheista pystyä kauheen avoimesti kertomaan ihmisille ja julkisesti, avaamaan tää koko prosessi, että miten näitä on käsitelty ja myös se, että miten tätä on arvioitu ja minkälaisia tuloksia tästä arvioinnista on tullut. Kyllä se kuuluu mun mielestä tosi oleellisesti.” (2021)

Arvioinnin avulla päästään myös analysoimaan sitä, mikä on onnistunut osallistuva budjetointi. Onnistuminen ei välttämättä ole ainoastaan esimerkiksi osallistuneiden kuntalaisten lukumäärä, jaettavissa oleva rahamäärä tai kuntalaisten jättämien ideoiden määrä, vaan onnistumisen mittareina voidaan käyttää muitakin määreitä. Kuntaorganisaatio voi halutessaan esimerkiksi määritellä onnistumisen oman toimintansa kehittämisen tai asukkaiden kokeman vaikuttavuuden pohjalta. Osallistuvan budjetoinnin onnistumiseksi olisikin hyvä, että osallistuvalla budjetoinnille asetettaisiin sitä toteuttavassa organisaatiossa tavoitteita tai kohteita, joissa onnistumista voidaan arvioida.

Kootusti voidaan todeta, että Lahdessa osallistuvaa budjetointia voidaan pitää monella tavalla onnistuneena, vaikka prosessissa oli myös onnistumista rajoittavia tekijöitä. Asukkaiden näkökulmasta osallistuvan budjetoinnin prosessi herätti asukkaiden kiinnostuksen ja aktivoi heitä osallistumaan. Toisaalta osallistujien joukko oli melko homogeeninen. Osallistuvan budjetoinnin järjestämisen näkökulmasta prosessi osoittautui työmäärältään suureksi ja riittämättömästi resursoiduksi.

Taulukko 2. Onnistuneen osallistuvan budjetoinnin tekijät.

Proessinäkökulma	Asukasnäkökulma
Poliittisen ja viranhaltijajohdon sitoutuminen ja tuki	Asukkaiden tietoisuus
Osallistumista tukeva toimintakulttuuri	Erialaisten asukasryhmien tavoittaminen
Riittävä resursointi	Aito mahdollisuus osallistua
Proessin omistajuuden laaja-alaisuus	Aito mahdollisuus vaikuttaa
Proessin avoimuus ja vuorovaikutuksellisuus	
Proessin arviointi ja kehittäminen	

PÄÄTELMÄT JA POHDINTA

Tapaustutkimuksemme vahvistaa aiemmasta tutkimuksesta tunnistamiemme teoreettisten näkökulmien merkitystä osallistuvan budjetoinnin onnistumisessa ja täydentää ja osiltaan syventää aihepiiriin tutkimusta. Asukkaiden näkökulmasta keskeisinä onnistumisen tekijöinä voidaan pitää osallistuvan budjetoinnin riittävän laajaa tavoitavuutta, tunnettuutta ja vaikuttavuutta (vrt. Cabannes & Lipietz 2018). Nämä osallistuvan budjetoinnin inklusiivisuutta kuvastavat tekijät tulivat myös aineistossamme selkeästi esille. Aiemmassa tutkimuksessa, erityisesti asukkaiden näkökulmasta, osallistumisen eriarvoisuus on tunnistettu merkittäväksi haasteeksi. Kiinnostavaa kyllä, osallistumisen eriarvoisuus näyttää olevan erityisesti osallistumisen prosessin suunnittelun ja yksilöiden ongelma, ei niinkään osallistujien kykyjen tai taitojen puutetta (Ganuza & Francés 2012). Osallistumisen eriarvoisuus ja marginaalissa olevien ryhmien ulkopuolelle jääminen on kuitenkin aito haaste osallistuvalla budjetoinnilla ja yleensäkin osallistumiselle. Mikäli osallistumisen prosessin avulla ei saavuteta moninaisia osallistujaryhmiä, se ei täytä osallistuvaan budjetointiin ja osallistumiseen liitettyjä demokraattisia tavoitteita ja ideoita inklusiivisuudesta ja tasarvoisista osallistumismahdollisuuksista (ks. Warren 2009). Demokraattisuuden ohella tämä on haaste sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja sosiaalisen kestävyuden kannalta, joka on liitetty tavoitteena ja laadun mittarina osallistuvaan budjetointiin (ks. Wampler 2012). Näin ollen keskeistä on ymmärtää osallistuvan budjetoinnin osalta niitä tekijöitä, jotka kannustavat osallistumaan ja toisaalta estävät osallistumista (ks. esim. Grossi et al 2022; Jäntti & Kurkela 2021).

Osallistuvaa budjetointia toteuttavan organisaation kannalta onnistuminen edellyttää poliittisen ja viranhaltijajohdon sitoutumista ja tukea prosessille. Erityisesti organisaation valmius osallistumisen prosesseille näkyy erityisesti osallistumista tukevana toimintakulttuurina ja riittävinä resursseina, niin taloudellisina, osaaamisena ja kyvykkyytenä kuin työaikana ja työvoimana (ks. myös Irvin & Stansbury 2004; Jäntti et al. 2021; Kurkela 2021). Prosessin onnistuminen edellyttää myös laaja-alaisuutta ja vuorovaikutuksellisuutta myös prosessin omistajuuden ja toimijuuden kysymyksissä (vrt. Lehtonen & Tuurnas 2021; Lehtonen 2022). Lisäksi tunnistamme myös arvioinnin merkityksen onnistumisen varmistamisessa. Taulukko 2 kokoaa yhteen osallistuvan budjetoinnin onnistumisen tekijät.

Osallistuvan budjetoinnin kehittämisen ytimessä on kysymys siitä, mitä on onnistunut osallistuva budjetointi. Osallistuvalla budjetoinnilla ominaisen kontekstisidonnaisuuden johdosta voidaan sanoa, että osallistuvan budjetoinnin onnistuminen on niin ikään hyvin tapauskohtaista ja tulkinnanvaraista. Lisäksi osallistuvaa budjetointia ja sen onnistuneisuutta voidaan tarkastella erilaisista toimintalogiikoista käsin, esimerkiksi poliittisen demokratian radikaalin uudistamisen, hyvän hallinnon ja teknokraattisen tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen taloudenpidon näkökulmista (Cabannes & Lipietz 2018). Nämä kilpailevat logiikat ovat läsnä myös tarkastelemassamme aineistossa.

Onnistumisen kannalta osallistuvan budjetoinnin tavoitteet ovat tärkeitä. Osallistuvalla budjetoinnilla ei useinkaan aseteta selkeitä tavoitteita, joita vasten onnistumista voitaisiin arvioida. Aikaisempi tutkimus on kiinnittänyt huomiota samaan, sillä myös Ebdon ja Franklin

(2006) tunnistavat tavoitteiden puuttumisen ongelman. Tavoitteiden puuttuminen vaikuttaa myös siihen, että myös yhteiset onnistumisen mittarit jäävät määrittelemättä. Osallistuvan budjetoinnin prosessiin sisältyvät tavoitteiden asetanta ja niiden mukaiset mittarit ovat edellytys myös prosessin kehittämiseksi. Onnistumiseksi voidaan määritellä numeeristen indikaattoreiden (kuten mm. osallistujamäärä) lisäksi esimerkiksi kansalaisten kokemat osallistuvan budjetoinnin vaikutukset tai osallistuvan budjetoinnin prosessin onnistuminen. Jotta osallistuvan budjetoinnin onnistumista voidaan todentaa, tulisi onnistumisen määrittelemisessä prosessia toteuttavalla organisaatiolla olla merkittävä rooli.

Onnistumisen tunnistamisen kannalta on myös tärkeää, että osallistuvan budjetoinnin vaikutuksia tarkastellaan ja dokumentoidaan. Ebdon ja Franklin (2006) huomauttavatkin, että asukkaiden osallistumisen vaikutuksia ei usein dokumentoida riittävällä tavalla. Vaikutusten dokumentointi on tärkeää myös onnistumisen osoittamisen kannalta, joka edellyttää myös onnistumisen mittaamista.

Tutkimuksemme perusteella myös arvioinnilla on tärkeä merkitys osallistuvan budjetoinnin onnistumisessa. Osallistumisen arvioinnissa vaaditaan arviointitoimia, joissa hyödynnetään monenlaisia metodeja ja monipuolista dataa (Falanga & Ferrão 2021). Arviointi ei kuitenkaan näyttäytyä elimellisenä osana osallistuvan budjetoinnin prosessia. Osallistuvan budjetoinnin arvioimisen esteenä ovat yleensä rajalliset resurssit. Onnistuneen osallistuvan budjetoinnin suunnitteluun tulisi kytkeä myös arviointi. Näin taataan osallistuvan budjetoinnin onnistumisen todentamisessa tarvittavan tiedon hyödynnettävyys ja datan oikea-aikaisuus. Osallistuvaa budjetointia toteuttavan organisaation rooli on tässä suhteessa merkittävä: taatakseen kattavan onnistumisen arvioinnin tietopohjan tulee dataa kerätä laajalti ja suunnitelmallisesti prosessin jokaisessa vaiheessa. Myös arvioijan rooliin on hyvä kiinnittää huomiota, sillä arvioijan rooli voidaan nähdä ikään kuin arvojen raamina, joka vaikuttaa kaikkiin arvioinnin osa-alueisiin aina suunnittelusta käytännön ratkaisujen etsimiseen (Jokinen 2017). Organisaatiossa olisikin hyvä pysähtyä miettimään arvioinnille asetettu-

ja tavoitteita jo ennen osallistuvan budjetoinnin toteuttamista, eli mitä informaatiota arvioinnilla halutaan saada selville ja kenen käyttöön tieto lopulta tulee. Osallistuvan budjetoinnin onnistumisen arvioiminen on sitä helpompaa, mitä selkeämmin organisaatio on sitoutunut suunnitelmalliseen arviointityöhön.

Olemme tässä artikkelissa tutkineet osallistuvan budjetoinnin onnistumista aiemman tutkimuksen ja empiirisen tapaustutkimuksen valossa. Kuten kaikessa tutkimuksessa, myös meidän tutkimuksellamme on rajoitteita. Koska hyödynnämme yksittäistä tapaustutkimusta, emme tavoittele yleistettäviä tuloksia. Sen sijaan tapaustutkimus on mahdollistanut syvällisen paneutumisen yksittäiseen osallistuvan budjetoinnin prosessiin, jonka tuloksia voidaan huomioida asukkaiden osallistumisen välineiden suunnittelussa, toteuttamisessa ja jatkotutkimuksessa. Kuitenkin on huomioitava, että tapaustutkimuksemme Lahdessa kohdistuu verrattain uuteen osallistuvan budjetoinnin prosessiin. Kaksi osallistuvan budjetoinnin toteutuskierrosta eivät mahdollista pitkän ajan onnistumisen tai vaikutusten analysointia. Usein alkuvaiheessa kuitenkin ilmenevät uuden toimintatavan ja muutoksen herättämä huoli, epävarmuus ja vastustus. Ensimmäiset osallistuvan budjetoinnin toteutukset tuovatkin esille tekijöitä, kuten sitoutuminen ja resursointi, joilla on suuri merkitys prosessin onnistumisessa myös jatkossa.

Osallistuvan budjetoinnin levitessä, tutkimuksessa on kiinnitetty kriittistä huomiota osallistuvan budjetoinnin tuloksiin ja vaikutuksiin (Sintomer et al. 2008; Ganuza & Baiocchi 2012). Valitettavan usein osallistuvan budjetoinnin vaikutukset kuntien toimintadynamiikkaan näyttäytyvät vähäisinä, osallistuva budjetointi jää etäiseksi hallinnosta, vaikutukset ovat teknisesti määrämuotoisia ja osallistujien päätöksenteko ei ole vaikuttavaa (He 2011; Sintomer et al. 2008; Ganuza & Baiocchi 2012). Osallistuva budjetointi ja sen onnistuminen niin prosessin kuin asukkaankin näkökulmasta voi kuitenkin edistää osallistumisen prosessien laajentumista ja auttaa vuorovaikutteisempien käytäntöjen luomista julkishallinnossa (ks. Lerner 2017).

LÄHTEET

- Ahonen, V. & Rask, M. (2019). Osallistuvan budjetoinnin mallit ja trendit Suomessa vuosina 2009–2018. Suomen Kuntaliitto.
- Anessi-Pessina E, Barbera C, Langella C, et al. (2020) Reconsidering public budgeting after the COVID-19 outbreak: Key lessons and future challenges. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 32(5): 957–965. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0115>
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), s. 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29–50. <https://doi.org/10.1177/0032329213512978>
- Barbera, C., Sicilia, M. and Steccolini, I. (2016), What Mr. Rossi wants in participatory budgeting: Two R's (responsiveness and representation) and two I's (inclusiveness and interaction), *International Journal of Public Administration*, Vol. 39 No. 13, pp.1088–1100.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O'Leary, R. (2005). The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public administration review*, 65(5), s. 547–558. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00482.x>
- Bland, G. (2017) Sustainability as a Measure of Success: Externally Promoted Participatory Budgeting in El Salvador 10 Years Later. *Public administration and development*. [Online] 37 (2), 110–121. <https://doi.org/10.1002/pad.1788>
- Borg, S., Kestilä-Kekkonen, E., & Wass, H. (2020). Johdanto: mikä on politiikan ilmaston muutos? (s. 45–65). Borg, S., Kestilä-Kekkonen, E. & Wass, H. (toim.) *Politiikan ilmastonmuutos*. Eduskuntavaalitutkimus 2019. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Bryson, J. M., Quick, K.S. Slotterback, C. S. & Crosby, B.C. (2013). Designing Public Participation Processes. *Public Administration Review*, 73 (1), s. 23–34. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02678.x>
- Cabannes, Y., & Lipietz, B. (2018). Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. *Environment and Urbanization*, 30(1), 67–84. <https://doi.org/10.1177/0956247817746279>
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Sage publications.
- Ebdon, C. & Franklin A. L. (2006). Citizen Participation in Budgeting Theory. *Public Administration Review*, May | June 2006 (s. 438). <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00600.x>
- Edelenbos, J. (2005). Institutional implications of interactive governance: Insights from Dutch practice. *Governance*, 18(1), s. 111–134.
- Eisenhardt, K.M. (1989), Building theories from case study research, *Academy of Management Review*, Vol. 14 No. 4, pp.532–550. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2004.00268.x>
- Eisenhardt, K.M. 1989. Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review* 14(4): 532–550. <https://doi.org/10.2307/258557>
- Falanga, R. & Ferrão, J. 2021. The evaluation of citizen participation in policymaking: Insights from Portugal. *Evaluation and program planning*. Vol. 84 (1), 101895. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2020.101895>
- Font, J., Graham S., Galais, C. & Alarcon, P. (2018). Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes. *European Journal of Political Research*, 57 (3), s. 615–636. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12248>
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review Special Issue: Collaborative Public Management*, 66, 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–552. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>
- Ganuza, E., & Francés, F. (2012). The deliberative turn in participation: the problem of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting. *European Political Science Review*, 4(2), 283–302. <https://doi.org/10.1017/S1755773911000270>
- Grossi, G., Bartocci, L., Mauro, S.G. & Ebdon, C. (2022). The Journey of Participatory Budgeting: A Systematic Literature Review and Future Research Directions. *International Review of Administrative Sciences*. <https://doi.org/10.1177/00208523221078938>
- He, B. (2011). Civic engagement through participatory budgeting in China: three different logics at work, *Public Administration and Development*, 31 (2011): 122–131. <https://doi.org/10.1002/pad.598>

- Jokinen, E. 2017. Näkökulmia arviointitutkimukseen: henkilöstö kuntauudistuksessa. Tampere: Tampere University Press.
- Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? *Public Administration Review*, 64(1), s. 55–65. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>
- Jung, S.-M. (2021). Participatory budgeting and government efficiency: Evidence from municipal governments in South Korea. *International Review of Administrative Sciences*, <https://doi.org/10.1177/0020852321991208>.
- Jäntti, A., Kork, A. A., Kurkela, K., Leponiemi, U., Paananen, H., & Sinervo, L. M. (2021). Osallistumismalleista kohti vuorovaikutteista kaupunkiorganisaatiota Teoksessa Jäntti, A., Haveri, A. & Rannisto, P-H (toim.) Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa?: Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateemisen kokonaisarviointitutkimus (s. 66–76). Tutkimuksia 2021:3. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitieto. https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/21_05_20_HKI_Johtamisjarjestelmannuudistus.pdf Luettu 9.5.2022.
- Jäntti, A., & Kurkela, K. (2021). How Municipalities Can Enhance Citizen Participation? – Exploring the Views of Participants and Non-Participants. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 25(1), 23–42. <https://doi.org/10.58235/sjpa.v25i1.7126>
- Klijn, E. H., & Skelcher, C. (2007). Democracy and governance networks: compatible or not? *Public Administration*, 85(3), s. 587–608. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00662.x>
- Kurkela, K. (2021). Kunta ja muuttuva osallistuminen. Toiminnallinen tapaustutkimus Vantaan kaupungin osallistumisen kehittämisestä. *Hallinnon Tutkimus*, 40(1), s. 37–52. <https://doi.org/10.37450/ht.92256>
- Kurkela, K. (2022). Demokratian murros ja kuntien avautuva hallinta. Tampereen yliopiston väitöskirjat. Joensuu: PunaMusta Oy. Luettavissa verkossa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2547-3>.
- Lahden kaupunki (2022a). Osallistuva budjetointi. Lainattu 4.10.2022. <https://www.lahti.fi/kaupunki-ja-paatoksenteko/osbu/>
- Lahden kaupunki (2022b). Lahti toteuttaa 33 osallistuvan budjetoinnin asukasidea. Lainattu 4.10.2022. <https://www.lahti.fi/uutiset/lahti-toteuttaa-33-osallistuvan-budjetoinnin-asukasidea/>
- Laine, M. Bamberg, J. & Jokinen, P. (2007). Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.). Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus.
- Lehtonen, P., & Tuurnas, S. (2021). Osallistumisen muodot, tilat ja mahdollisuudet tiedon yhteistuottamisessa: Näkökulmia osallistuvasta budjetoinnista ja lähiön yhteiskehittämisestä. *Media & Viestintä*, 44(1), 25–49. <https://doi.org/10.23983/mv.107299>
- Lehtonen, P. (2022). ”Voi tulla mitä vaan vastaan”: Epävarmuus ja yhteiskehittämistä muokkaavat käytännöt osallistuvassa budjetoinnissa. *Hallinnon tutkimus*, 43(3). s. 216–232. <https://doi.org/10.37450/ht.109090>
- Lerner, J. (2017). Conclusion: Time for Participatory Budgeting to Grow Up. *New Political Science*, 39:1, 156-160. <https://doi.org/10.1080/07393148.2017.1278860>
- Osborne, S. P. (2010). The (new) public governance: A suitable case for treatment? Teoksessa Osborne, S. (ed.) *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (s. 1–16). London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203861684>
- Paananen, H. (2022). Vuorovaikutteistuva kuntajohtaminen. Tampereen yliopiston väitöskirjat. Joensuu: PunaMusta Oy. Luettavissa verkossa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2664-7>
- Pihlaja, R. & Sandberg, S. (2012). Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012. <https://vm.fi/documents/10623/1107144/Alueellista+demokratiaa+-+L%C3%A4hidemokratian+toimintamallit+Suomen.pdf/597e319d-32b2-4f35-8f0b-5bafb64020f4>.
- Perry-Smith J.E. & Mannucci P.V. (2017). From creativity to innovation: The social network drivers of the four phases of the idea journey. *Academy of Management Review* 42(1): 53–79. <https://doi.org/10.5465/amr.2014.0462>
- Rask, M. & Ertio, T. 2019. The co-creation radar – a comprehensive public participation evaluation model. Lainattu 5.4.2022. https://bibu.fi/wp/wp-content/uploads/2019/08/Bibu-Policy-Brief-2_englanti_verkkoversio-1.pdf
- Rask, M., Ertio, T., Tuominen, P. & Ahonen, V. (2020). Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin arviointi. Helsingin yliopisto. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/326247/Bibu_Oma_Stadi_DIGI.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rossi, P. H., Lipsey M. W. & Freeman H. E. 2004. *Evaluation: A Systemic Approach*. Seventh edition. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2004). *Evaluating Public-Participation Exercises: A Research*

- Agenda. Science, Technology, & Human Values, 29(4), 512–556.
<https://doi.org/10.1177/0162243903259197>
- Salminen, J., Häikiö, L. & Lehtonen, P. 2016. Osallistuva budjetointi hallinnollisena ja poliittisena käytäntönä. *Hallinnon tutkimus*, 35(1), s. 60–75.
- Saloranta, P. (2020). Helsingin osallistuvan budjetoinnin mallit ja muodot kansainvälisessä kontekstissa. Helsingin yliopisto.
<http://urn.fi/URN:NBN:fi:hulib-202012155169>.
- Smith, P. D. & McDonough, M. H. (2001). Beyond public participation: Fairness in natural resource decision making. *Society & Natural Resources*, 14(3), s. 239–249.
<https://doi.org/10.1080/089419201750111056>
- Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research: Vol. 32.1 March 2008*, 164–78. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A., & Allegretti, G. (2012). Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation: Vol. 8: Iss. 2, Article 9*. <https://doi.org/10.16997/jdd.141>
- Sintomer, Yves & Röcke, Anja & Herzberg, Carsten 2016. *Participatory Budgeting in Europe: Democracy and public governance*. Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315599472>
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (Uudistettu laitos)*. Tammi.
- Tuurnas, S., Stenvall, J., Virtanen, P. J., Pekkola, E., & Kurkela, K. (2019). Towards Collaborative Development Culture in Local Government Organisations. *International Journal of Public Sector Management*.
<https://doi.org/10.1108/IJPSM-05-2018-0119>
- Torfin, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2019). Transforming the Public Sector into an Arena for Co-creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration and Society* 51 (5): 795–825.
<https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- University of Bradford & the PB unit. 2009. *Participatory Budgeting Self Evaluation Toolkit*. Lainattu 5.4.2022. <https://pbnetwork.org.uk/wp-content/uploads/2016/02/PBunit-self-evaluation-Toolkit.pdf>
- Wampler, B. (2012). Participatory Budgeting: Core principles and Key Impacts. *Journal of Public Deliberation: Vol. 8: Iss. 2, Article 12*.
<https://doi.org/10.16997/jdd.138>
- Warren, M. E. (2009). Governance-driven democratization. *Critical policy studies*, 3(1), s. 3–13.
<https://doi.org/10.1080/19460170903158040>
- World Bank 2008. *Brazil – Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*. Report No. 40144-BR. Public expenditure review. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. [http://documents.worldbank.org/curated/en/778301468019774995/Main-report\(2.8.2020\)](http://documents.worldbank.org/curated/en/778301468019774995/Main-report(2.8.2020))
- Yang, K., & Pandey, S. K. (2011). Further dissecting the black box of citizen participation: When does citizen involvement lead to good outcomes? *Public Administration Review*, 71(6), 880–892.
- Yin, R.K. (2014), *Case Study Research: Design and Methods*, 5th edition, SAGE, Los Angeles.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02417.x>
- Zhang, Y. & Liao, Y. 2011. Participatory Budgeting in Local Government. *Public Performance & Management Review*, 35:2, 281–302.
<https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576350203>

Liite 1. Lahden osallistuvan budjetoinnin asukaskyselyissä (2020 & 2022) kerättyjä taustatietoja

	Asukaskysely 1 (2020)	Asukaskysely 2 (2022)
Ikä (keskiarvo)	48 vuotta	44 vuotta
Sukupuoli	Nainen 70 % Mies 27 % Muu 0 % En halua vastata 3 %	Nainen 75 % Mies 23 % Muu 0 % En halua vastata 1 %
Siviilisäätty	Naimaton 16 % Avoliitossa 19 % Avoliitossa tai rekisteröidyssä parisuhteessa 49 % Eronnut tai asumuserossa 9 % Leski 2 % En halua vastata 5 %	Naimaton 18 % Avoliitossa 18 % Avoliitossa tai rekisteröidyssä parisuhteessa 48 % Eronnut tai asumuserossa 11 % Leski 1 % En halua vastata 4 %
Työtilanne	Työssä 58 % Yrittäjä 4 % Työtön työnhakija (alle 3 kk) 0,4 % Työtön työnhakija (yli 3 kk) 6 % Eläkeläinen 20 % Koululainen/opiskelija 4 % Koti-isä tai kotiäiti 2 % Muu 2 % En halua vastata 4 %	Työssä 62 % Yrittäjä 4 % Työtön työnhakija (alle 3 kk) 1 % Työtön työnhakija (yli 3 kk) 2 % Eläkeläinen 15 % Koululainen/opiskelija 9 % Koti-isä tai kotiäiti 2 % Muu 2 % En halua vastata 3 %
Koulutustausta	Ei koulutusta tai koulutus kesken 0,4 % Peruskoulu 2 % Ammatillinen koulutus 21 % Ylioppilas 13 % Alempi korkeakoulututkinto tai ammattikorkeakoulututkinto 31 % Ylempi korkeakoulututkinto tai ylempi ammattikorkeakoulututkinto 27 % Tohtorin tutkinto 1 % Muu tutkinto 3 % En halua vastata 2 %	Ei koulutusta tai koulutus kesken 1 % Peruskoulu 6 % Ammatillinen koulutus 27 % Ylioppilas 7 % Alempi korkeakoulututkinto tai ammattikorkeakoulututkinto 32 % Ylempi korkeakoulututkinto tai ylempi ammattikorkeakoulututkinto 22 % Tohtorin tutkinto 1 % Muu tutkinto 2 % En halua vastata 3 %
Kotitalouden yhteenlasketut tulot veroja vähentämättä keskimäärin kuukaudessa	Alle 500 € 1 % 500–999 € 3 % 1000–1499 € 5 % 1500–1999 € 3 % 2000–2499 € 5 % 2500–2999 € 7 % 3000–4999 € 24 % 5000–7499 € 22 % 7500–10 000 € 12 % Yli 10 000 € 4 % En halua vastata 14 %	Alle 500 € 1 % 500–999 € 3 % 1000–1499 € 4 % 1500–1999 € 3 % 2000–2499 € 8 % 2500–2999 € 8 % 3000–4999 € 19 % 5000–7499 € 12 % 7500–10 000 € 24 % Yli 10 000 € 4 % En halua vastata 14 %
Äänestikö edellisissä kuntavaaleissa	Kyllä 84 % En 11 % En muista 5 % En halua vastata 0 %	Kyllä 81 % En 15 % En muista 2 % En halua vastata 3 %
Oliko vastaaja kuullut Lahdessa toteutettavasta osallistuvasta budjetoinnista	Kyllä 90 % Ei 10 %	Kyllä 83 % Ei 17 %