

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Jaana Hurme

OSALLISTUVA BUDJETOINTI

Julkisjohtamisen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2017

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Aihepiirin aiempi tutkimus	9
1.2. Tarpeita osallistuvaan budjetointiin	11
1.3. Tutkielman näkökulma ja rajaukset	16
1.4. Tutkielman rakenne	17
2. TUTKIMUSKYSYMYKSET, RAKENNE JA TUTKIMUSTAPA	18
2.1. Tutkimuskysymykset	18
2.2. Tutkimustapa	18
3. OSALLISTUVA BUDJETOINTI	22
3.1. Osallistuvan budjetoinnin käsite	22
3.1. Osallistuvan budjetoinnin lähestymistavat ja ideaalimallit	25
3.3. Osallistuvan budjetoinnin prosessi	30
4. OSALLISTUVA BUDJETOINTI KUNNAN KOLMESSA ROOLISSA	34
4.1. Kunta asukkaiden demokraattisena yhteisönä ja osallistuva budjetointi	34
4.2. Kunta hyvinvointipalveluiden järjestäjänä ja osallistuva budjetointi	38
4.3. Kunta paikallisena elinvoimaisuuden edistäjänä ja osallistuva budjetointi	39
5.1. MONITAPAUSTUTKIMUKSEN KOHTEET	42
5.1. Osallistuva budjetointi Helsingin kaupunginkirjastossa	42
5.2. Helsingin nuorisosiainkeskuksen RuutiBudjetti	43
5.3. Maunula-talon osallistuva budjetointi	45
5.4. Espoon Suvelan asukaspuiston osallistuva budjetointi	46
5.5. Espoon nuorisopalvelujen ManiMiitti	47
5.6. Osallistuva budjetointi Tampereen Tesomalla	48
6. AINEISTON KERUU JA KÄSITTELY	49

7. TUTKIELMAN KESKEISET TULOKSET	52
7.1. Osallisuuden koetut hyödyt ja motiivit	52
7.2. Ongelmallinen edustavuus ja vastuu	57
7.3. Miten osallistuva budjetointi muuttaa hallintoa tai päätöksentekoa?	60
7.4. Osallistuvan budjetoinnin käyttöyhteydet	63
7.4.1. Sopiiko osallistuva budjetointi lakisääteisiin tehtäviin?	63
7.4.2. Osallistuva budjetointi kolmannen ja neljännen sektorin kumppanuudessa	66
7.4.3. Parasta antia lähellä asukkaiden arkea	68
7.5. Yhteenveto empiirisistä tuloksista	72
8. JOHTOPÄÄTÖKSET	76
8.1. Käytännön vinkkejä osallistuvaa budjetointia suunnitteleville kunnille	80
LÄHDELUETTELO	82
LIITTEET	
LIITE 1. Porto Alegren malli	90
LIITE 2. Haastattelukysymykset	91

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Tutkimuksen viitekehys	20
Kuvio 2. Asukkaiden perinteinen osallistumis- ja vaikuttamistapa sekä uusi osallistuvan budjetoinnin malli	24
Kuvio 3. Osallistuvan budjetoinnin ideaalimallit	26
Kuvio 4. Osallistuvan budjetoinnin vaiheet	30
Kuvio 5. ManiMiitin aikataulu	31
Kuvio 6. Keskustakirjaston osallistuvan budjetoinnin eteneminen	43
Taulukko 1. Osallistuvan budjetoinnin rahoitusvaihtoehtojen mallit	29
Taulukko 2. Yhteenveto osallistuvan budjetoinnin hankkeista	75
Taulukko 3. Muistisäännöt osallistuvan budjetoinnin hankkeen toteutukseen	81

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta**

Tekijä:	Jaana Hurme
Pro gradu -tutkielma:	Osallistuva budjetointi
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine:	Julkisjohtaminen
Työn ohjaaja:	Olli-Pekka Viinamäki
Valmistumisvuosi:	2017

Sivumäärä: 92

TIIVISTELMÄ:

Tässä tutkimuksessa on kerätty tietoa uudenlaisesta, asukkaiden päätösvaltaa ja toimijuutta konkreettisesti lisäävästä osallistuvan budjetoinnin menetelmästä. Tutkimuksessa on kartoitettu suomalaisten kaupunkien kokemuksia osallistuvan budjetoinnin prosesseista, niiden hyvistä käytännöistä sekä osallistuvan budjetoinnin asemasta osana kunnallista päätöksentekoa. Tutkielman tavoitteena on laajentaa ymmärrystä osallistuvasta budjetoinnista tuottamalla tietoa menetelmän käyttöön otosta, jolloin se palvelee osallistuvan ja osallistavan yhteiskunnan vaadetta. Tutkimus sisältää yksityiskohtaisia perustietoja osallistuvan budjetoinnin periaatteista ja käytännön menetelmistä.

Osallistuva budjetointi (Participatory budgeting, PB) on maailmanlaajuisesti yksi suosituimmista kansalaisosallistumisen menetelmistä, jossa kansalaiset pääsevät mukaan yhteisten verovarojen käytön suunnitteluun ja näiden varojen käytöstä päättämiseen. Sen tarjoamat käyttömahdollisuudet ja -tavat ovat hyvin moninaisia. Tutkielmassa esitellään kohteina osallistuva budjetointi Helsingin kaupunginkirjastossa, Helsingin nuorisosiainkeskuksen RuutiBudjetti, Maunula-talon osallistuva budjetointi, Espoon Suvelan asukaspuiston osallistuva budjetointi, Espoon nuorisopalvelujen ManiMiitti sekä Tampereen Oma Tesoma -hankkeen osallistuvan budjetoinnin kokeilu. Tutkimusaineiston muodostavat osallistuvan budjetoinnin kokeiluissa mukana olleiden viranhaltijoiden haastattelut.

Analyysi pohjautuu kunnan itsehallinnon kolmeen eri rooliin, joihin tutkielman aineistoa, eli osallistuvaa budjetointia kokeilleiden pilottikuntien viranhaltijoiden ajatuksia ja käsityksiä, peilataan: miten osallistuva budjetointi on muuttanut kunnallista päätöksentekoa ja mitä hyötyjä menetelmästä on saatavissa asukkaiden osallistumisen edistämiseksi.

Käytännön kokemukset ovat olleet rohkaisevia ja tutkimus osoittaa osallistuvan budjetoinnin tarjoavan monia hyötyjä. Osallistuva budjetointi lähentää asukkaita ja viranhaltijoita ja sitä kautta uudistaa kaupunkiorganisaation toimintatapoja. Sen sijaan menetelmä ei Suomessa vielä tarjoa todellisia vaikuttimia poliittiseen päätöksentekoon. Tähänastiset kokeilut ovat pienimuotoisina tarjonneet lähinnä maistiaisista valasta asukkaille. Pieninäkin kokeiluina se silti lisää asukkaiden ymmärrystä ja luottamusta. Erityisesti se tukee asukaslähtöistä toimintatapaa lisäämällä yhteenkuuluvuuden tunnetta ja yhteisöllisyyttä alueilla. Se voi myös toimia polkuna satunnaisesta osallistujasta asukasaktiiviksi. Menetelmän haasteet ja ongelmat kohdat liittyvät pitkälti itse prosessiin sekä yleiseen vaikuttavuuteen. Käytännön ongelmia saattaa syntyä asukkaiden rekrytoinnissa aikaa vieviin teemallisiin työpajoihin. Verkko-osallistumisella on mahdollisuus joitain prosessin osia joustavoittaa.

Hyvien käytäntöjen löytyminen luo pohjaa asukasdemokratian ja päätöksenteon kehittämiseksi kaikissa osallistuvan budjetoinnin käytöstä kiinnostuneissa kunnissa. Osallistuvan ja kiinnostavan demokratian näkökulmasta osallistuva budjetointi tarjoaa kunnalle erinomaisen mahdollisuuden lisätä asukkaiden todellisen vaikuttamisen mahdollisuuksia.

AVAINSANAT: osallistuva budjetointi, participatory budgeting, osallisuus, kansalaisosallisuus, kansalaisosallistuminen, osallistava budjetointi, vaikuttaminen, demokratia

1. JOHDANTO

Osallisuus, osallistuminen ja vaikuttaminen ovat sanoja, jotka ovat tänä päivänä nostettu esiin niin hallintotieteellisessä keskustelussa, kuntalaissa, hallitusohjelmassa kuin kuntien verkkosivuilla. Osallistuva demokratia ja deliberaalinen demokratia ovat ajan hengen mukaisia käsitteitä. Osallistumiselle ja osallisuudelle on kasvanut tarve kaikkialla maailmassa.

Edustuksellinen demokratia on saanut rinnalleen myös suoran demokratian eri muotoja. Osallistuva budjetointi on yksi näistä. Kansainvälistä kirjallisuusvyyhtiä keritessä on paljastunut osallistavan budjetoinnin valtava suosio viimeisten 25 vuoden aikana, sen vaikuttavat tulokset, menetelmän pitkä historia Latinalaisessa Amerikassa ja viimein ilmiön rantautuminen Suomeen viitisen vuotta sitten. Lyhykäisyydessään osallistuva budjetointi tarkoittaa asukkaiden mukaan ottamista julkisista varoista päättämiseen. Sen vaikutusten väitetään vaatimattomasti muuttavan niin ihmisiä, yhteisöjä kuin hallintoakin (Participatory Budgeting Project 2016).

Osallistuva budjetointi (Participatory Budgeting, PB) on ollut yksi menestyksekkäimmistä osallistamisen instrumenteista maailmalla viimeiset 25 vuotta. Brasilian Porto Alegren kaupungista 1980-luvun lopulla levinnyt trendi on laajentunut maailmanlaajuisiksi. YK valitsi vuonna 1996 osallistuvan budjetoinnin yhdeksi parhaaksi käytännöksi osallisuuden ja paikallisen demokratian kehittämiseen kaupunkien hallinnossa (mm. Ganuza & Baiocchi 2012: 7). Sen menetelmiä on toteutettu noin 1 700 paikkakunnalla yli 40 maassa määrän koko ajan kasvaessa. Euroopan pääkaupungeista mm. Berliini, Lontoo, Pariisi, Rooma ja Lissabon ovat soveltaneet menetelmää jollain osa-alueellaan. (mm. Cabannes 2015: 257; Wampler 2000; Sintomer, Herzberg & Röcke 2008: 164; Sintomer, Herzberg, Röcke & Allegretti 2012: 1.)

Esimerkit ovat vakuuttavia. Pariisi antaa reilut 100 miljoonaa euroa joka vuosi asukkaiden käytettäväksi. Reykjavikissa osallistuva budjetointi on jo vakiintunut osa toimintakulttuuria. Nämä hankkeet rajoittuvat julkiseen tilaan.

Suomeen osallistuvan budjetoinnin mallin sanotaan rantautuneen vasta vuonna 2012, jolloin Sitra käynnisti Uusi demokratia -foorumin. Foorumin yhtenä hankekokonaisuutena oli osallistuvan budjetoinnin edistäminen. Pilotiksi valikoitui Helsingin kaupunginkirjasto, joka vuonna 2012 tarjosi kaupunkilaisille mahdollisuuden päättää yhdessä 100 000 euron kehittämismäärärahasta. (Sitra 2015)

Tässä tutkielmassa selvitetään osallistuvan budjetoinnin määritelmää, tapoja ja vaikuttavuutta. Tutkimuskohteina ovat olleet Helsingistä kaupunginkirjasto, nuorisoasiainkeskuksen RuutiBudjetti ja Maunula-talo, Tampereelta Oma Tesoma-hanke ja Espoosta Suvelan asukaspuisto sekä nuorison toimialaan kuuluva ManiMiitti. Tutkielma on tarkoitettu osallistuvan budjetoinnin kehittämiskysymyksistä kiinnostuneille sekä suorasta kansalaisosallistumisesta tai -vaikuttamisesta kiinnostuneille.

Osallisuutta ja kansalaisvaikuttamisen eri muotoja on tutkittu, selvitetty sekä kehitetty paljon (ks. luku 1.3.). Se, mitä ei ole tutkittu tai selvitetty riittävästi on kansalaisten todelliset vaikutusmahdollisuudet julkisista varoista päättämiseen. Tutkimusongelman asettelu lähtee siis siitä, että asukkaiden käsillä olevaan todelliseen päätösvaltaan julkisista varoista ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota. Vähäiselle huomiolle on tietysti syy. Aukkailla ei ole ollut ennen osallistuvaa budjetointia pääsyä niille areenoille, joissa julkisten varojen käytöstä on päätetty. Tutkimusaiheen uutuusarvo on kiistaton.

Mahdollisuuksia asukkaiden päätöksentekoon osallistumisen lisäämiseksi on Suomesakin etsitty jo 1970-luvulta alkaen. Tämä on mahdollista lukea osallistuvan budjetoinnin käsitteen laajimpaan määrittelyyn mukaan. Kasvaneesta tarpeesta kertoo se, että osallistuvan budjetoinnin kokeiluja ja hankkeita on käynnistynyt viime vuosina sekä keskustelua syntynyt. On tahoja, jotka ovat menetelmää ennakkoluulottomasti kokeilleet.

Nykyinen hallitusohjelma sisältää linjauksia asukkaiden osallistumismahdollisuuksien edistämiseksi. Tavoitteena on lisätä niin osallisuutta kuin alueellista ja paikallista päätöksentekoa. Kansalaislähtöisillä toimintatavoilla kannustetaan kokeilukulttuuriin. (Valtioneuvosto 2015) Osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto on kirjattu nyt myös kuntala-

kiin, jolloin se asettaa vahvan signaalin menetelmän käyttöönottamiseksi. Edellä mainituista seikoista johtuen on tärkeää selvittää ja tutkia osallistuvan budjetoinnin ilmiötä Suomessa.

1.1. Aihepiirin aiempi tutkimus

Kansainvälisiä osallistuvan budjetoinnin tutkimuksia ja selvityksiä on paljon. Useimmat niistä painottuvat osallistamisen trendin aloittaneeseen Latinalaiseen Amerikkaan sekä espanjan- ja portugalinkielisiin maanosiin. Eurooppalaista tutkimusta on myös tehty runsaasti. YK ja Maailmanpankki ovat olleet vahvasti edistämässä osallistuvan budjetoinnin käytänteiden leviämistä ympäri maailmaa ja ovat tuottaneet artikkeleita aihepiiristä (Goldfrank 2012: 1; Sintomer 2008; Valtiovarainministeriö 2013).

Osallistuvan budjetoinnin kirjallisuus ja tutkimus on keskittynyt menetelmän myötävaikuttavaan rooliin oikeudenmukaisuuden ja osallistuvan demokratian synnyssä ja kehittämisessä (Cabannes 2015: 257). Ganuzan ja Baiocchin (2012: 1) mukaan osallistuvan budjetoinnin kirjallisuus on viime vuosina kehittynyt kriittisempään suuntaan. Alkuaan se oli pelkästään menestyksekkäiden tapausten esittelyä, myöhemmin vertailevaa ja nykyisin useat tutkimukset ovat jopa osoittaneet sen heikkoa vaikuttavuutta ja kallista hintaa.

Tampereen yliopistossa on käynnistynyt syyskuussa 2016 tutkimushanke ”*Globaalin menetelmän paikalliset tulkinnat: Tiedon rooli osallistuvan budjetoinnin soveltamisessa Suomessa, Puolassa ja Englannissa*”. Siinä selvitetään niitä piirteitä, jotka tekevät siitä onnistuneen työkalun erilaisiin paikallisiin konteksteihin. Hanke päättyy vuonna 2020. Tutkimus seuraa aiempaa Tampereen yliopiston sekä Asumisen rahoittamis- ja kehittämiskeskuksen tutkimushanketta ”*Osallistuva budjetointi asukaslähtöisessä kaupunkisuunnittelussa*”, jossa tutkittiin osallistuvaa budjetointia asuinalueen kehittämisen ja asukaslähtöisen suunnittelun välineenä. (Asumisen rahoittamis- ja kehittämiskeskus 2015; Tampereen yliopisto 2016.)

Pääkaupunkiseudun osallistuvan budjetoinnin pilotit ovat kirvoittaneet jo lukuisten tutkielmien tekijöitä. Helsingin yliopistossa on julkaistu v. 2014 Georg Boldtin sosiologian oppiaineeseen kuuluva pro gradu -tutkielma ”*Den deltagande demokratins ideal och praktik - En fallstudie i deltagande budgetering vid Helsingfors Ungdomscentral*”, jossa Bodlt selvittää mitä tapahtuu kun nuoret saavat päättää rahoista ja budjetista (Helsingin yliopisto 2014). Opinnäytteen RuutiBudjetista on tehnyt myös Sari Grano Humanistinen ammattikorkeakoulusta vuonna 2015 ”*RuutiBudjetti kehittyvä toimintakokonaisuus : helsinkiläisten nuorten lähidemokratiaa vahvistamassa*”. Osallistuvalla budjetoinnilla ja Espoossa tehdyillä kokeiluilla on monia yhtymäkohtia kaupunkisuunnittelun pelillistämiseen, jota Evi Linnoaho-Kaarre selvitti vuonna 2015 Lahden ammattikorkeakoulun päättötöyssään ”*Kaupunkisuunnittelun pelillistäminen: pelimekanismien hyödyntäminen osallistavassa kaupunkisuunnittelussa. Case: Bay City Play*”.

Laura Sillanpään Suomen Lontoon instituutissa vuonna 2013 tekemä raportti ”*Deliberating Service Delivery - Survey on the Outcomes and Challenges of Participatory Budgeting in the UK*” tarjoaa Suomessa aiheen parissa työskenteleville sekä siitä kiinnostuneille tietoa ja esimerkkejä jo toteutetuista prosesseista. (Suomen Lontoon Instituutti 2015.)

Laaja selvitystyö aiheesta on tehty myös vuonna 2012. Tutkijat Pihlaja ja Sandberg selvittivät valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön toimeksiannosta demokratian alueellisia toimintamalleja sekä osallistuvan budjetoinnin Suomeen sovellettavia käytänteitä. Selvitystyö oli osa laajempaa selvitystyötä koskien kuntarakenteen ja kunnallisen palvelutuotannon uudistamista (Valtiovarainministeriö 2012.) Naapurimaassa vastaava oli ruotsalainen Medborgarbudget i Sverige, Europa och världen – selvitys, jossa tavoiteltiin lähinnä päättäjien ja kansalaisten lähentymistä (Sveriges Kommuner och Lands-ting 2011).

Myös Sitran ylläpitämissä portaaleissa (osallistuvabudjetointi.fi) osallistuvan budjetoinnin artikkeleita on saatavilla.

1.2. Tarpeita osallistuvaan budjetointiin

Tarve kansalaisten osallistumiselle on selkeä. Nykypäivänä on siirrytty niin kohti avoimempaa ja läpinäkyvämpää hallintoa kuin kohti osallistuvaa yksilökäsitystä. Tähän aikaan kuuluvat yksilöiden tietämyksen lisääntyminen, yhteiskunnallisten olojen kehittyminen, globalisaatio ja tiedon sekä ihmisten liikkuvuus ja jopa ydinperherakenteen muutos. Kaikki nämä seikat ovat vaikuttaneet osallisuuden tarpeen syntymiseen ja sen kehittymiseen. (Shah 2007: 56–57.)

Ihmisille on syntynyt halu osallistua ja vaikuttaa. Ebdon ja Franklin (2006: 437–438) yhtyvät ajatukseen, että juuri vuosituhaten vaihduttua huoli kyynisistä ja epäilevistä kansalaisista johti hallintoja ympäri maailmaa keskittymään kansalaisten osallisuutta vahvistavaan budjetointiin. Myös Sillanpää (2013) näkee ristiriitaisena nykytilanteen, jossa samaan aikaan tietämyksemme ja koulutuksemme ovat parempia kuin koskaan, mutta luottamus edustuksellista demokratiaa kohtaan on rapautunut. Tämä huoli on mainittu niin ikään Ruotsissa toteutetussa demokratiaselvityksessä. Sen mukaan tehokkuuden ja tuloksellisuuden vaatimuksissa demokraattiset näkökulmat ovat jääneet taustalle. Vaarana on, että demokratiasta tulee jotain, jota käsitellään vain neljän seinän sisällä ja jonne ei kansalaisyhteiskunnalla, asukkailla, yrityksillä tai sidosryhmillä ole pääsyä. (Sveriges Kommuner och Landsting 2011: 17.) Nivala (2006: 139) yhtyy ajatukseen toteamalla, että mikäli demokratia nähdään mahdollisuutena vaikuttaa asioihin, on asukkaiden näkökulmasta edustuksellinen demokratia huono vaikuttamisen keino nykypäivänä.

Rautiaisen (2015: 36) mielestä demokratiakeskusteluamme tänä päivänä hallitsee pohdinta edustuksellisen demokratian heikkouksista ja deliberatiivisen demokratiateorian esittämästä korjaussarjasta. Siitä, miten ajatus demokratiasta yhteiskunnallisen keskustelun muotona on noussut pinnalle. Hän puhuu jopa yhteiskunnallisesta deliberatiivisesta käänteestä. Suoremmin asian toteavat Nyholm, Airaksinen ja Haveri (2016: 221): *”Kansalaisten kiinnostus perinteisiä osallistumismuotoja kohtaan on vähenemään päin.”* Kansalaisten kiinnostumattomuudesta johtuen kansalaisosallistumista, samoin kuin kansalaisten luottamusta poliittiseen päätöksentekoon, on tutkittu paljon. Kiinnos-

tus osallistumismahdollisuuksien kehittämiseen kytkeytyy myös huoleen heikosta äänestysaktiivisuudesta kuin myös osallistumisen eriarvoistumisesta. Nyholm, Airaksinen ja Haveri (2016: 221)

Suureen muutoksen aaltoon sisältyy myös hallintoajattelun muutos. On siirrytty perinteisestä byrokraattisesta hallinnon organisointimallista uuden julkisen johtamisen (New Public Management, NPM) tehokkuutta korostavaan ajattelumalliin ja tästä edelleen julkisen hallinnan (New Public Governance, NPG) vuorovaikutteiseen ja verkostomaiseen, asiakkuuksia korostavaan toimintatapaan. Kun uudessa julkisessa johtamisessa huomio oli toiminnan tehostamisessa, taloudellisuudessa ja liike-elämän periaatteissa on uusi julkinen hallinnan esiinnousu 2000-luvun alkupuolella nähty NPM:n haastajana ja yhtäältä täydentävänäkin mallina. Uudessa julkisessa hallinnassa yhdistyvät tulkinnat hyvästä hallintotavasta sekä uudenlaiset hallinnon vaikutussuhteet. Keskustelu painottuu kysymyksiin organisaatioiden verkostoitumisen ja toimijoiden keskinäisen vuorovaikutuksen lisäämiseksi (Stenvall, Johansson, Pekkola, 2015: 50). Vuorovaikutuksen lisääminen ja osallistuva toimijuus kuuluvat olennaisesti malliin. Hyvä hallintotapa korostuessaan on läpinäkyvää ja osallistavaa. Uusi julkinen hallinta voi laajimmillaan jopa tarkoittaa kansainvälistä yhteistyötä kriisien ratkaisemisessa. (Virtanen & Stenvall 2010: 40, 46, 55–56, Nivala 2006: 136.) Hallintoon kohdistuu tänä päivänä uudenlainen demokratsoitumisen vaade ja hallinto ainakin jollain aikavälillä muokkaa itseään toimintaympäristön ja sieltä nousevien haasteiden edellyttämään suuntaan (Nyholm ym. 2016: 300, 303).

Edellä mainitut tarpeet ovat jokseenkin käsitteellisiä. Konkreettinen ja ilmeinen tarve on ollut kolmansissa maissa, jossa osallisuuden kehittäminen on ensiarvoisen tärkeää hyvän hallintotavan, hallinnon avoimuuden ja läpinäkyvyyden sekä oikeudenmukaisuuden kannalta. (Shah 2007: 59–60.) Osallistuvan budjetoinnin mallin synty Brasiliassa ei ollut sattumaa 1980-luvun lopulla. Sen tavoitteena oli puuttua laajoihin taloudellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin, inflaatioon, korruptioon, vahvasti autoritaariseen hallintoon ja köyhyyteen. Aloite ja tarve nousivat esiin kahdelta suunnalta, sekä ylhäältä järjestäytyneen yhteiskunnan taholta että alhaalta kansalaisyhteiskunnan toimijoiden taholta, toisinaan ruohonjuuritasolta. (Pihlaja & Sandberg 2012: 163.)

Kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet ovat olleet esillä hallitus- ja politiikkaohjelmis- sa jo pitkään. Muun muassa sisäministeriön osallisuushankkeen lukuisissa projekteissa edistettiin asukkaiden ja kunnallisten päätöksentekijöiden vuorovaikutusta jo vuositu- hannen vaiheessa. (Lindholm 2012: 243.) Vuoden 2014 demokriatiapoliittinen selonteko korostaa miten kotimaisen demokriatiapoliitiikan keskiössä tulee olla niin uusien kansa- laisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kehittäminen kuin hallinnon vuorovaikuttei- suus ja avoimuuden lisääminen entisestään. (Valtioneuvoston demokriatiaverkosto & Oikeusministeriö 2014.) Äänestysaktiivisuus vaaleissa on toivottua alhaisempaa, mutta osallisuuden voi kuitenkin nähdä olevan myönteisessä tulessa. Pääkaupunkiseudun demokriatiaindikaattoritutkimuksessa todetaan alentuneen äänestysinnokkuuden ilmiön voivan liittyä enemmän puoluejärjestelmän kuin suoranaisesti demokriatian kriisiin (Helsingin kaupunki Tietokeskus 2009: 7). Rautiainen (2015: 38) kirjoittaa edustuksel- lisen demokriatian kriisin erään taustasyyn olevan todellisen päätöksentekotilanteen kar- kaaminen institutionaalisten rakenteiden ulkopuolelle. Hänen mukaansa julkisuudelta piilossa pysyvä päätöksenteko toimii edustuksellisen demokriatian rapauttajana.

Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittäminen on siis keskei- nen osa kuntien toimintaa. Kuntademokriatian nykyiset käytännöt vaihtelevat kunnittain. Pääkaupunkiseudun demokriatiaindikaattoritutkimus kiinnittää huomiota siihen, että kuntademokriatian nykykehittäminen on pitkälti viranhaltijavetoista sekä hankeluontois- ta. Tämä aiheuttaa kehittämistoiminnan hajanaisuutta ja päätöksentekijöiden jäämisen syrjään. Käytännöt kunnissa vaihtelevat myös toimialoittain. Joillakin toimialoilla osal- listumismahdollisuuksiin liittyvät kysymykset ovat edelleen vieraita eikä niiden järjes- tämistä tai kehittämistä osata nähdä tärkeinä. (Emt. 33.)

Tänä päivänä uusi julkinen hallinta NPG keskittää huomiota hallintojärjestelmän osa- puolien yhteistyöhön yli rajojen, sidosryhmäverkostoitumiseen sekä pitkäaikaisten kumppanuuksien hallintaan. Kohde tai asiakkuus ei ole enää riittävää, vaan kuntalaiset nähdään hallinnon ja palvelujen kehittäjinä ja toteuttajina. Hallinnollisten ja ammatti- kuntarajojen ylittäminen on sallittua tehokkaan yhteistyön nimissä. Palvelut järjestetään asiakaslähtöisesti sekä kuntalaisten tarpeiden ja ongelmien ratkaisuvaihtoehdot löyde- tään tehokkaalla tavalla. (Jäntti Pekola-Sjöblom 2009: 7; Jäntti & Majoinen 2009: 141.)

Tehokkuus ei ole enää ainoa määre. Governance-käsitteen ytimeen on lisätty idea demokraattisesta osallistumisesta sekä vaatimus hallinnon läpinäkyvyydestä ja avoimuudesta (Lähdesmäki 2003: 35). Kansalainen ei ole enää perinteisen hierarkkisen ja byrokraattisen mallin mukainen alamainen, jonka yhteys hallintoon muodostuu vain vaaleilla valittujen päättäjien kautta. Myös governance-kehitys korostaa ajatusta osallistuvien demokrateorioiden kansalaisesta verkostoissa osallistuvana ja vaikuttavana yhteisön aktiivisena jäsenenä (Nyholm, Airaksinen ja Haveri 2016: 222).

Kuntakoot ovat Suomessa suurentuneet ja päätöksenteko karannut palvelujen ohella kauemmas kuntalaisesta. Huolta on viime aikoina herättänyt se, saako kuntalainen reuna-alueilla enää ääntänsä kuuluviin. Lähidemokratian tarjoamia mahdollisuuksia ovat aluelautakunnat tai kansalaisraadit. Mahdollisimman lähellä kansalaisia toimiva päätöksenteko on tärkeää ja lähidemokratian tarve on synnyttänyt Suomeen aluelautakuntia ja uudenlaisia keskustelevia kansalaisraateja. (Raisio & Vartiainen 2015: 103–105.)

Tutkimuksissa on todettu asukasluvultaan suurten muuttovoittokuntien olevan pieniä ja taantuvia kuntia aktiivisempia asukkaiden osallistumismuotojen kehittämisessä (Helsingin kaupunki Tietokeskus 2009: 33). Suuret kaupungit ovat usein heterogeenisempiä, mikä lisää erilaisten ryhmien tahtoa osallistua päätöksentekoon (Ebdon & Franklin 2006: 439). Laiho, Kurikka ja Laamanen (2000: 98) pitävät demokraattisen päätöksenteon toimivuutta ja suoria osallistumis- ja vaikuttamismuotoja elinvoimaisen kunnan edellytyksenä ja merkinä. Heidän mukaansa kunnat, joissa aitoja osallistumisen ja vaikuttamisen muotoja kehitetään, ovat kuntalaisten arvioissa viihtyisiä kotikuntia.

Viihtyisän kotikunnan menestymisen puolesta liputtaa myös sosiaalisen pääoman käsite. Tutkimukset osoittavat kiistatta sosiaalisen pääoman merkityksen alueen menestystekijänä. Osallisuus voidaan liittää tähän sosiaalisen pääoman käsitteeseen (mm. Siitonen 2007: 264). Aktiivinen osallistuminen kasvattaa sosiaalista pääomaa yhteisössä. Tiedonkulkukin yhteisössä paranee (Ruuskanen 2015: 218, 229). Niin ikään osallistumisella ja luottamuksella sanotaan olevan yhteys. Luottamusta pidetään joko sosiaalisen pääoman lähteenä tai sen tuotoksena riippuen tarkasteluyhteydestä. Myös OECD listaa luottamuksen yhdeksi sosiaalisen pääoman ulottuvuudeksi osallistumisen ohella. Aktii-

visilla ja osallistuvilla kansalaisilla on luottamusta muuta väestöä enemmän. (Hanifi 2012.)

Suomessa perustuslaki tukee osallistumismahdollisuuksia ja yhteisöön kuulumisen peruslähtökohtia. Kuntalaissa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen on kirjattu entistä tarkemmin. Osallisuutta pyritään edistämään muun muassa järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia, selvittämällä asukkaiden mielipiteitä päätöksenteon tueksi, järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnantalouden suunnitteluun (osallistuva budjetointi) ja tukemalla asukkaiden omaehtoista asioiden suunnittelua ja valmistelua. Myös Avoimen hallinnon toimintasuunnitelma 2015–2017 korostaa osallistumiskeinona osallistuvaa budjetointia. Asiakirjassa Suomi on sitoutunut edistämään osallistuvaa budjetointia. (Valtiovarainministeriö Kuntarakennemuutosten tietopankki 2015; Valtiovarainministeriö 2014.)

Uusia demokratian innovaatioita usein perustellaan sillä, että ne tarjoavat uusia foorumeja keskustelulle. Osallistumistapojen suuri lukumäärä ei ole ensisijainen tekijä, vaan tärkeintä on löytää asukkaiden kannalta mielekkäät käytänteet, jotka nivoutuvat luontevasti osaksi kunnan muuta toimintaa vaikuttaen päätöksentekoon ja suunnitteluun (Helsingin kaupunki Tietokeskus 2009: 33). Rautiainen (2015: 39) muistuttaa lisäksi, ettei pelkkä keskustelu voi olla itseisarvo. ”*Emme tarvitse lisää keskustelua keskustelun vuoksi, vaan sen sijaan meidän on etsittävä parempia tapoja keksiä ratkaisuja moninaisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin.*”, hän toteaa. Keksimisen prosessi tulee pitää avoimena.

Edellä mainitut seikat luovat selkeän tarpeen sekä perustan asukkaiden mukaan pääsille yhteisten asioiden käsittelyyn ja päättämiseen myös oman kunnan hallinto- ja päätöksentekojärjestelmässä.

1.3. Tutkielman näkökulma ja rajaukset

Salminen (1993: 20) määrittelee hallintotieteen ensimmäiseksi tutkimustehtäväksi tutkia kaikenlaisista, organisoitua toimintaa yhteiskunnassa. Suppeampi määrittely rajaa tutkimuksen julkisen toiminnan erityispiirteisiin yhteiskunnassa. Soveltava hallintotieteellinen tutkimus tavoittelee hyvää hallintoa, hyvän organisoinnin ja johtamisen periaatteita. Salminen jatkaa toteamalla, että tutkimus- ja selvitystyön käytännölliset hyödyt maksimoidaan varsinaisessa hallinnon kehittämistyössä, jossa lähtökohtana on olevan tilan uudistaminen tai parantaminen.

Tämä tutkielma on hallintotieteen alaan kuuluva, kuntien toimintaan sovellettavissa oleva, soveltava tutkimus. Taustaoletuksena tutkielmassa on näkökulma kuntien edustuksellisen demokratian ja suoran osallistumisen muodostaman kokonaisuuden kehittämiseksi.

Tutkielman tavoitteena on laajentaa ymmärrystä osallistuvasta budjetoinnista tuottamalla tietoa menetelmän käyttöönotosta, jolloin se palvelee osallistuvan ja osallistavan yhteiskunnan vaadetta. Tutkimus sisältää perustietoja osallistuvan budjetoinnin periaatteista ja käytännön menetelmistä. Tutkimuksen tarpeellisuutta ja tärkeyttä tuo esiin myös se, että tutkimus toivottavasti näin palvelee osallistuvan budjetoinnin jatkovalmistelua tukevana selvityksenä sekä madaltaa kynnystä osallistuvasta budjetoinnista kiinnostuneissa kunnissa.

Tutkimus rajataan koskemaan osallistuvan budjetoinnin ilmiötä ja siihen liittyviä mahdollisuuksia kansallisessa kontekstissa. Osallistuva budjetointi on lähtöisin maapallon toiselta puolelta ja sen soveltaminen kotimaassa on varsin uusi asia. Vaikka tutkimus kartoittaa yhtäläisiä sekä kotimaisia että kansainvälisiä käytännön kokemuksia osallistuvasta budjetoinnista, on esimerkkejä pyritty ottamaan mukaan vain siltä osin kuin ne sopivat suomalaiseen kuntakenttään päätöksentekokoineen. Tutkimuksessa kuvataan erityisesti niitä piirteitä, joita onnistuneissa hankkeissa on ollut.

Osallistumiskehityksessä on erotettavissa Häyhtiön ja Rinteen (2010) mukaan kaksi vastakkaista diskurssia. Instituutiopainotteisessa käsityksessä osallistava hallintokulttuuri on julkisen hallinnon pyrkimys osallistaa asukkaita ja kansalaisia eri menetelmin ja kanavin poliittiseen päätöksentekoon. Näin mahdollistaa kansalaisten ja päättäjien välinen vuoropuhelu. Aktionistinen kansalaispolitiikka on oma-aloitteista ja kansalaislähtöistä. Siinä kansalaiset nostavat keskusteluun ja päätöksentekoon itse tärkeinä pitämään kysymyksiä. Osallistavan hallintokulttuurissa osallistumisen agenda määritellään hallinnosta käsin, mikä nähdään usein ongelmana. Osallistaminen ei voimista kansalaisia, vaan voi johtaa siihen ettei osallistumista nähdä tärkeäksi eikä vaikutusmahdollisuuksia todellisiksi. (Nyholm, Airaksinen ja Haveri 2016: 223) Tutkielma nojaa pitkälti osallistavan hallintokulttuurin kehittämiseen.

1.4. Tutkielman rakenne

Tässä johdannossa on esitelty tutkielman keskeiset näkökulmat ja tausta. Johdannossa on tuotu myös esiin tarpeita, joihin osallistuva budjetointi vastaa nykyisessä monitulkintaisessa toimintaympäristössä. Tutkijat puhuvat muutoksen aallosta postmodernissa yhteiskunnassa, jopa tämän päivän yhteiskunnallisesta deliberaalisesta käänteestä. Toisaalta kolmansissa maissa osallistuvan budjetoinnin kehittäminen on hyvin konkreettista hyvän hallintotavan edistämistä ja taistelua korruptiota vastaan.

Työ etenee johdannosta tutkimuskysymysten ja tutkimustavan esittelyyn (luku kaksi). Tämän jälkeen luvussa kolme katsotaan osallistuvan budjetoinnin määritelmiä, lähtökohtia sekä erilaisia malleja aihepiirin kirjallisuuden pohjalta. Moninaiset menetelmät tulevat esiin seuraavaksi. Työn teoreettista taustaa käsittelevässä luvussa neljä avaan tarkemmin osallistuvaa budjetointia ja sen soveltamismahdollisuuksia kunnan kolmeen eri rooliin peilaten.

Luku viisi sisältää tutkielman kohteet ja luvussa kuusi kerrotaan aineiston keruusta ja käsittelystä. Keskeiset tulokset esitellään luvussa seitsemän. Johtopäätökset päättävät tutkielman lukuun kahdeksan.

2. TUTKIMUSKYSYMYKSET, RAKENNE JA TUTKIMUSTAPA

2.1. Tutkimuskysymykset

Aiemmin todettiin tutkimusongelman asettelun lähtevän siitä ajatuksesta, että kansalaisilla ja asukkailla ei ole ollut todellista mahdollisuutta osallistua julkisista varoista päättämiseen. Tutkimusongelman ydin piilee siinä, että tietoa tästä uudesta menetelmästä ja sen suomista hyvistä käytänteistä ei ole Suomessa vielä tarpeeksi käsitelty.

Tutkimuksen kohteena olevan ilmiön vähäisen aiemman kotimaisen tutkimuksen vuoksi on yhden tutkimuskysymyksen sijasta päädytty useampaan ilmiön tilaa kuvaavaan kysymykseen. Tutkimuksen keskeiset käsitteet ovat osallisuus, osallistaminen, osallistuva budjetointi ja deliberaalinen, tai osallistuva, demokratia. Tutkimuskysymykset ovat:

- Tuoko osallistuva budjetointi jotain lisäarvoa kunnalliseen päätöksentekoon tai toimintatapaan?
- Millaisia hyviä käytänteitä osallistuvan budjetoinnin kokemuksista löytyy demokratian edistämiseen, osallistumisen kynnyksen madaltamiseen sekä alueelliseen toimintatapaan?
- Millaisia hyötyjä osallistuvasta budjetoinnista on saatavissa ja mitä haasteita osallistuvan budjetoinnin käyttöön liittyy?

2.2. Tutkimustapa

Tämän tutkielman tutkimustapa on tapaustutkimus. Tapaustutkimus on empiiristä tutkimusta, jossa nykyajan ilmiöitä tarkastellaan todellisen elämän tilanteessa. Tapaustutkimus voi pyrkiä selittämään tai kuvaamaan tiettyä ilmiötä. Tapaustutkimuksen tyyppitelty tutkimuksen kuluessa määrittelee yleistettävyyden rajoja sekä sen, mitä ilmiöstä on mahdollista sanoa. Laine, Bamberg ja Jokinen (2007) toteavat tulevaisuudesta kertovan tapauksen tutkimisen pyrkivän selvittämään tulevaa nykyhetkestä käsin. Ajatuksena heidän mukaansa on se, että valitaan tapaus, joka edustaa sitä, mitä kohtaan ollaan me-

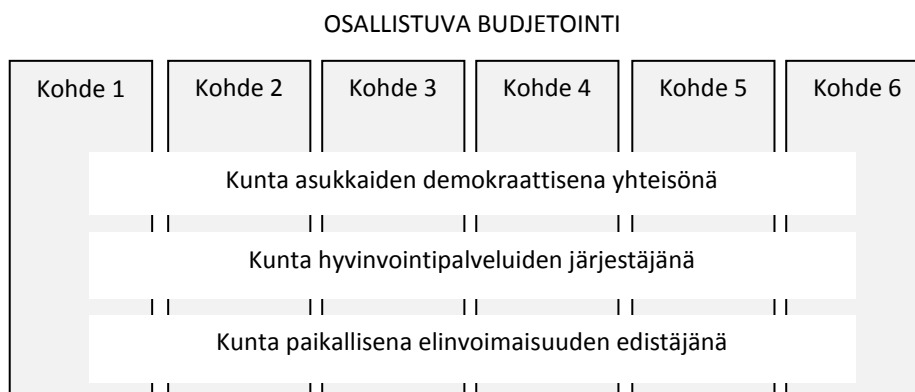
nossa. Ilmiön ja sen kontekstin väliset rajat eivät ole selviä (Yin 2003). Rajojen sulautuessa yhteen on määrittelykysymys mikä kuuluu prosessiin ja mikä jää ulkopuolelle.

Aineiston valinta on ehkä tärkein rajauksen väline. Tapaustutkimuksessa on mahdollista hyödyntää useita erilaisia aineistoja. Eri tiedon lähteiden voi myös ajatella valaisevan tapausta eri perspektiiveistä (Laine ym. emt 49). Aineiston keräämistä ohjasi ajatus kansalaisten mukaanpääsystä julkisista varoista päättämiseen. Oli selvää, että tarvitaan tätä toimintaa käsittelevä aineisto. Valinta hankkia aineistoa kunnallishallinnon edustajien näkökulmasta on minulle luonteva työskennellessäni kaupunkiorganisaatiossa. Tapauksissa tavoitteena oli koota aineisto, jonka avulla voidaan ymmärtää viranhaltijoiden näkökulmaa kansalaisosallistumisen tilanteessa. Tutkielman tärkeimmän aineiston muodostivat haastattelut. Tapaustutkimuksessa on mahdollista laajentaa aineistoa tutkimuksen kuluessa (Laine ym. emt 50).

Tapaustutkimuksissa on mahdollista saada kokonaisvaltainen kuva tapahtumista ja niiden erityispiirteistä. (Laine, Bamberg ja Jokinen 2007: 31 – 33) Tapaustutkimuksella tarkastelu moniulotteistuu, jolloin ymmärrystä voidaan etsiä monista eri näkökulmista (Yin 2003). Yleistettävyyden on yksi tapaustutkimuksen heikkouksista.

Tutkimus edellyttää teoreettista viitekehystä, jonka käsitteistön varassa tapauksista saatua tietoa voidaan yleistää (Yin 2003). Tässä tutkielmassa osallistuvan budjetoinnin käsitettä tarkastellaan kunnan itsehallinnon näkökulmasta. Kunnan itsehallinto tarkoittaa kunta-valtio-suhteen ohella myös kuntalaisen itsehallintoa ja kuntalaisen osallisuutta. Kunta ja kunnallinen itsehallinto voidaan nähdä kolmesta, toisiaan tarvitsevasta näkökulmasta: 1) kunta asukkaiden demokraattisena yhteisönä, 2) kunta hyvinvointipalveluja tuottavana alueena ja 3) kunta laajana alueellisen elinvoimaisuuden ja eheyden ylläpitäjänä. Näkökulmat eivät siis ole toisilleen vastakkaisia, vaan toisiaan tukevia. Demokratian ja osallistumismahdollisuuksien kehittämiseen sopii tarkastelu edellä mainituissa kolmessa roolissa. Keskeinen kysymys on, mikä painoarvo asukkaiden osallistumiselle annetaan. (Niiranen 2011: 220; Pihlaja & Sandberg 2012: 180.)

Tämän tutkimuksen viitekehys on esitelty alla olevassa kuviossa 1. Kuvio kuvaa miten osallistuvaa budjetointia tarkastellaan edellä mainituissa kunnan itsehallinnon näkökulmista. Tutkimuskohteita on kuusi.



Kuvio 1. Tutkimuksen viitekehys (mukailtu Yin 2003: 40).

Tutkielma on pitkälti teorialähtöinen, toisin sanoen tutkimuksen käsitteet, näkökulma ja viitekehys on rakennettu ennen aineiston keräämistä. Tapauksen määrittely on kuitenkin käytäntölähtöinen eikä tutkiminen ole varsinaisesti alkanut teoreettisista huomioista. Kuten Laine, Bamberg ja Jokinen (Emt. 47) kirjoittavat Gillhamiin (2000:2) viitaten, vasta tapaukseen tutustuminen, aineiston kerääminen ja kontekstin ymmärtäminen osoittavat eri teorioiden toimivuuden parhaiten ja auttavat ymmärtämään tapausta. Tässä tutkielmassa tarkastellaan muutamia osallistuvan budjetoinnin kohteita ja niiden tiettyjä piirteitä.

Tapaustutkimuksessa on tärkeää erottaa tapaus sekä tutkimuksen kohde (Laine ym 2007: 9). Tässä tapauksina voi ajatella olevan useita osallistuvan budjetoinnin hanketta, mutta tutkimuksen kohteena ovat osallistuvan budjetoinnin tapausten hyvät käytännöt. Tapausten avulla yritetään ymmärtää kohdeilmiötä.

Tutkimuksen aineistona ovat osallistuvan budjetoinnin hankkeita kolmesta suuresta kaupungista. Osa hankkeista on päätyneitä kokeiluja ja osa parhaillaan laajenevia. Helsingistä mukana ovat uuden keskustakirjaston osallistuvan budjetoinnin hanke vuodelta

2012, jo vakiintunut nuorisoasiainkeskuksen RuutiBudjetti sekä uusimpana Maunulatalon osallistuva budjetointi. Espoon kaupungista tutkielmassa tutustutaan parhaillaan käynnissä olevaan nuorisopalvelujen ManiMiittiin sekä Suvelan asukaspuiston osallistuvan budjetoinnin hankkeeseen vuodelta 2015. Tampereelta mukana on vuosina 2013-2015 toteutettu Oma Tesoma osallistuvan budjetoinnin hanke. Osallistuvan budjetoinnin kokeilujen määrä on Suomessa vielä varsin vähäinen ja hankkeeseen onkin valikoituneet lähinnä suurimmat ponnistukset asian ympärillä. Tutkielman valmistumisen aikaan tilanne on jo toinen, osallistuvan budjetoinnin kokeiluja on syntynyt muitakin.

Yin (2003) toteaa, että tutkijan tulee olla perehtynyt tutkimusalaan ennen aineistonkeruuta. Olen työskennellyt kunnallishallinnossa lähes kaksikymmentä vuotta osallisuusasioiden ympärillä ja olen seurannut kotimaista uutisointia osallistuvasta budjetoinnista tiiviisti kevättalvesta 2015 lähtien.

3. OSALLISTUVA BUDJETOINTI

Luvussa kolme esitellään osallistuvan budjetoinnin käsite ja ne piirteet, millä menetelmä on mahdollista erottaa muista osallistamisen työkaluista. Lähestymistapoja tai yhteisiä nimittäjiä kirjallisuuden perusteella tuodaan myös esiin.

3.1. Osallistuvan budjetoinnin käsite

Osallistuva budjetointi (Participatory Budgeting, PB) on valtava käsitekimppu. Osallistuvan budjetoinnin tutkimus sijoittuu laajempaan demokraattisten innovaatioiden kenttään sekä teoreettisesti että käytännöllisesti (Sintomer, Herzberg & Röcke 208: 164). Sen määritelmät käyttöyhteydestä riippuen vaihtelevat. Demokratia sekä kansalaisten osallistumisen mahdollisuudet, jopa tasa-arvoisuus ja yhdenvertaisuus ovat eri tavalla painottuneita ympäri maailman. Meidän ei ole mielekästä ajatella ilmiötä samoista lähtökohdista, joista se ponnisti aikanaan diktatuurin jälkeisessä Brasiliassa Porto Alegren kaupungista. Demokratian ja tasa-arvoisen yhteiskunnan tilaa ei voine verrata ja tuolloin mallille oli olemassa lähinnä sosiaalinen tilaus.

Väljimmät kansainväliset määritelmät pitävät sisällään jo nyt Suomessa laajasti käytössä olevia keinoja kuten toiminta-avustusten jakamisen sekä asukkaiden kuulemisen hankeprosesseissa (Valtiovarainministeriö 2013: 2). Sintomer, Herzberg ja Röcke (emt. 166) kysyvätkin, onko ainoastaan osallistuvan budjetoinnin nimi yhdistävä tekijä nykyvaiheessa, jossa mallia on sovellettu eri toimenpitein esimerkiksi Espanjassa, USA:ssa tai Isossa-Britanniassa. Osallistuvan budjetoinnin voi täten mieltää sateenvarjokäsitteeksi.

Kielitoimiston sanakirja (2015) ei vielä tunnista käsitettä. Osallistamisen määrittelyyn se tarjoaa termiä ”tehdä osalliseksi”. Vapaa tietosanakirja Wikipedia (2017) määrittelee termin tyhjentävästi:

”Osallistuva budjetointi on demokraattisen keskustelun ja päätöksenteon prosessi. Taustalla on ajatus osallistuvasta demokratiasta, jossa tavalliset ihmiset päättävät, miten kunnan tai valtion käytössä olevia julkisia varoja jaetaan ja käytetään.

Osallistuva budjetointi antaa ihmisille mahdollisuuden määritellä, keskustella ja priorisoida julkisia kulutuskohteita. Samalla se antaa ihmisille valtaa tehdä todellisia päätöksiä ja päättää, kuinka rahaa käytetään.” (Wikipedia 10.5.2017.)

Sitran Uusi demokratia -foorumi tiivistää ajatuksen seuraavaan:

”Osallistuva budjetointi on demokraattinen prosessi, jossa tietyn yhteisön jäsenet pääsevät suoraan vaikuttamaan siihen miten osa yhteisön budjetista käytetään. Osallistuvaan budjetointiin kuuluu läheisesti avoin keskustelu, budjetin avoimuus ja sen ymmärrettävä esittäminen.” (Sitra 2012.)

Osallistuvan budjetoinnin vaikutukset voi tiivistää seuraavaan: enemmän kansalaistointia, laajempaa poliittista osallistumista, aktiivisempia kansalaisia ja vahvempia suhteita hallitukseen sekä oikeudenmukaisempaa ja tehokkaampaa julkisten varojen käyttöä. (Participatory Budgeting Project 2016).

Shahin (2007: 1) mukaan oppimisen näkökulma on keskeinen. Osallistuva budjetointi tarjoaa asukkaille mahdollisuuden oppia hallinnon toiminnoista, neuvotella ja keskustella sekä vaikuttaa julkisten varojen jakamiseen. Se on myös työkalu asukkaiden sivistämiseen, sitouttamiseen ja valtuuttamiseen yhteisten asioiden hoitamiseksi. Se lisää hallinnon läpinäkyvyyttä sekä seurattavuutta ja tätä kautta vähentää tehottomuutta, ja hillitsee mm. korruptiota. Osallistuvan budjetoinnin veteraani Wampler (2000) muistuttaa myös, että määritelmistä usein unohtuu toinen tärkeä tekijä: mahdollisuus julkisten menojen seurantaan.

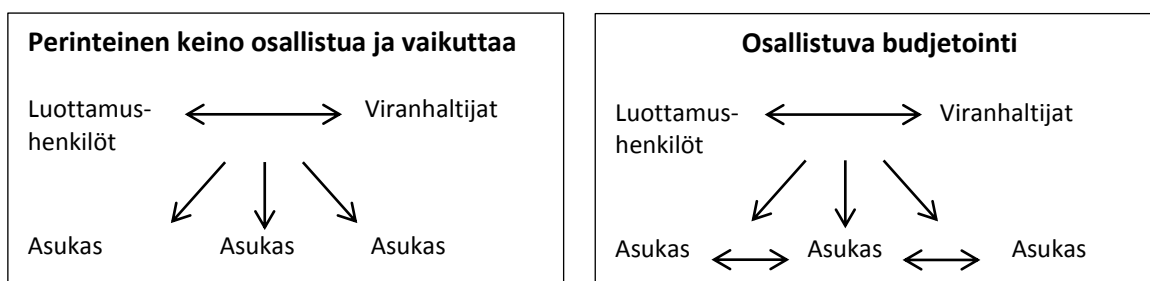
Tutkijat (Sintomer, Herzberg, Röcke & Allegretti 2012: 2–3; Sintomer, Herzberg, Allegretti & Röcke 2013: 10–11) ovat asettaneet niin sanottuja vähimmäismääriä, jotka täytyessään erottelevat osallistuvan budjetoinnin muista jättäen käsitteen sisään silti pelivaraa erilaisia proseduureja varten. Seuraavien kriteerien tulee täytyä:

1. Taloudellinen ulottuvuus. Mukana tulee olla rahaa, jonka käytöstä asukkaat tai heistä valitut edustajat päättävät.
2. Kunta on jaettu alueisiin resurssien jakoa ja asukaskokouksia varten. Aluetasoa ohjaa (usein poliittinen) elin esimerkiksi hallitus tai valtuusto. Aluetasona on useimmiten kunnan pienalue. Kaikilla alueen asukkailla on pääsy asukaskokouksiin.

3. Osallistuva budjetointi muodostaa systemaattisesti etenevän ja toistuvan prosessin. Yksittäinen, vaikkakin talousarvioon liittyvä julkinen asukasilta ei täytä jatkuvuuden vaatimusta.
4. Osallistuva budjetointi sisältää osallistumisprosesseja asukkaille moninaisilla foorumeilla vuorovaikutuksen ollessa aitoa. Pelkästään avoimet tilaisuudet tai kokoukset eivät tällaisia sisällöltään ole.
5. Kunta tai alue vastaa hankkeiden toimeenpanosta ja tuloksista. Aktiivinen palaute asukkailta. Tulosten vaikuttavuuden seuranta.

Edellä mainittujen ehtojen valossa osallistuva budjetointi nähdään Euroopassa tuoreena ja dynaamisena prosessina. (Sveriges Kommuner och Landsting 2011: 17, Valtiovarainministeriö Kunta- ja aluehallinto-osasto 2013: 2.)

Osallistuvan budjetoinnin eroa perinteisiin osallistumisen vaikutuskeinoihin kuvaa havainnollisesti alla oleva kuvio 2. Vuorovaikutus osallistuvassa budjetoinnissa on aiempaa suuremmassa roolissa.



Kuvio 2. Asukkaiden perinteinen osallistumis- ja vaikuttamistapa sekä uusi osallistuvan budjetoinnin idea (Sintomer, Herzberg, Allegretti & Röcke 2013: 10; Pihlaja & Sandberg 2012: 162).

Huomioitavaa on, että osallistuvaa budjetointia ei pidä mieltää deliberatiivisen demokratian yhdeksi innovaatioksi. Sekä osallistuva budjetointi että deliberatiivinen demokratia houkuttelevat molemmat kansalaisia osallistumaan päätöksentekoon. Ero on siinä,

että osallistuva budjetointi tekee sen kansalaisryhmien kehittäessä budjettiehdotuksia laajan äänestysjoukon jo tukemana. Deliberatiivinen demokratia puolestaan kannustaa asukkaita osallistumaan tarkoituksena löytää yhtenäinen ääni, jolla vaikutetaan päätöksiin. Erottavana tekijänä toimii myös se, että osallistuvassa budjetoinnissa osa päätöksenteosta on delegoitu kansalaisille. (Wampler & Hartz-karp 2012: 2.)

Osallistuva budjetointi sisältää kuitenkin deliberatiivisia kommunikointitapoja ja deliberatiivinen demokratia on tärkeä kulmakivi osallistuvassa budjetoinnissa. Osallistuvan budjetoinnin toteuttamistapojen käytännön keskustelu perustuu aina enemmän tai vähemmän deliberatiiviseen demokratiakäsitykseen. (Pihlaja & Sandberg 2012: 162; Husberg 2014: 38.)

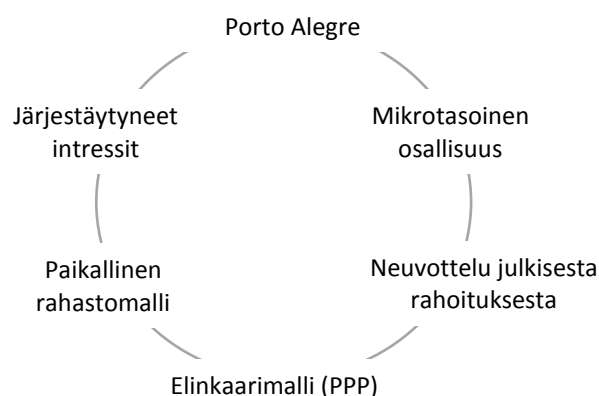
3.1. Osallistuvan budjetoinnin lähestymistavat ja ideaalimallit

OECD ja Maailmanpankki ovat tyypitelleet osallistuvan budjetoinnin hankkeet kolmeen pääryhmään hankkeiden tavoitepainotuksen mukaan. Menettelytavat ovat jokseenkin sidottuja valittuihin painotuksiin. 1) Arviointiin painottuvissa malleissa asukkaat ja kansalaisryhmittymät esittävät korjauksia laaditun talousarvion alakohtiin tai kokonaisen vaihtoehtobudjetin. Poliittiset vaikutukset eivät näy välittömästi, vaan saapuvat viiveellä. Esimerkkinä arviointiin perustuvasta toimintamallista käy Meksiko. 2) Poliittisen päätöksenteon ja kansalaisten lähentämiseen painottuvissa hankkeissa avataan muun muassa yleisölle mahdollisuus kuulemiseen yleisötilaisuuksissa asian valmisteluvaiheessa. Sähköisiä kuulemismenettelyjäkin on kehitetty. Kansalaispalautteen prosessointi vaatii resursseja. 3) Osallistuvan lähestymistavan hankkeissa asukkaat pääsevät suoraan osallistumaan resurssien ohjaamiseen. Toteutukset voivat vaihdella hallinnonaloittain tai kohderyhmittäin (esimerkiksi nuoret) kohdennettuina. Laajoissa hankkeissa käytetään asukkaista koostuvia juryja, jotka huolehtivat kohderyhmää edustaen määrärahan käytöstä. (Helsingin kaupunki Taloussuunnitteluosasto 2012; lainaus teoksesta Caddy, Peixoto & McNeil 2007.) Aiempana esiteltyjen kriteerien mukaan kansalaisten ja päätöksentekijöiden lähentämiseen tarkoitettut yleisötilaisuudet eivät täytä kaikkia osallistuvan budjetoinnin määritelmän kriteereitä. Myös mielipiteen esittäminen internetsivuilla tai

verkossa vaihtoehtoista äänestäminen rajaavat pois osallistuvaan budjetointiin sisältyviä olennaisia elementtejä (Pihlaja & Sandberg 2012: 161).

Lähestymistapoja tai yhteisiä nimittäjiä kirjallisuuden perusteella ovat jaotelleet myös monet tutkijat (Ebdon & Franklin 2006: 437–438, lainaus teoksista Wang 2001, O’Toole, Marshall & Greve 1996). He ovat koonneet kolme seikkaa, jotka jäsentävät osallistuvan budjetoinnin esiintymistä. Ne ovat hallinnollinen ympäristö, prosessin rakenne ja käytetyt mekanismit, joilla osallisuus houkutellaan esiin. Ympäristötekijöihin vaikuttavat vallitseva poliittinen kulttuuri, hallinnon muoto ja rakenne. Myös lain vaatimukset asettavat reunaehdoja. Asukkaiden määrä ja heterogeenisyys alueella vaikuttavat niin ikään osallistumisen kulttuuriin. Tutkijat yhtyvät näkemykseen, että osallisuuden on todettu olevan runsaampaa suurissa kaupungeissa. Suurten kaupunkien heterogeenisyys asettaa vaatimuksen virallistaa asukkaiden mahdollisuuden osallistumiseen. Marginaaliryhmät voivat osallistua helpommin (Shah 2007: 1).

Saadakseen kuvan osallistuvasta budjetoinnista ja sen käyttökohteista ovat tutkijat (Sintomer, Herzberg, Röcke & Allegretti 2012: 17) jaotelleet käsitteen kuuteen eri ideaalimalliin. He muistuttavat, että ideaalimallit harvoin esiintyvät täysin puhtaina empirian valossa, mutta ne sallivat moninaisten käytänteiden luokittelun ja systematisoinnin. Ideaalimallit esitellään alla olevassa kuviossa 3.



Kuvio 3. Osallistuvan budjetoinnin ideaalimallit (Sintomer ym. 2008: 169; Sveriges Kommuner och Landsting 2011: 17, Helsingin kaupunki 2012 Talous- ja suunnittelukeskus 2012: 4).

Ideaalimalleihin ja siihen miten edellä mainitut kuusi mallia kulloinkin painottuvat vaikuttaa neljä eri kriteeriryhmää. Nämä kriteerit ovat historialliset alkuperä- ja taustatekijät, asukastoiminnan organisointi (kokousten järjestäminen), päätöksentekoprosessin tyyppi sekä kansalaisyhteiskunnan rooli prosessissa. (Sintomer ym. 2008: 169.)

Ideaalimallien tarkka esittely tässä yhteydessä ei ole tarpeen, mutta muutamia luonnehdintoja voi näkökulman syventämiseksi tehdä. Porto Alegre adapted for Europe ts. Porto Alegre – malli on osallistuvan budjetoinnin klassinen sovellus. Se sisältää konkreettisia investointeja ja projekteja. Sitä on sovellettu Euroopassa lähinnä Espanjassa ja Portugalissa. Prosessi mahdollistaa osallistumisen kaikille asukkaille. Ryhmä muodostaa oman elimen, joka neuvottelee hallinnon kanssa. Kirjallisuudessa näistä on käytetty nimitystä budjettiasiamiehet. Päätöksenteko tapahtuu kunnan omassa päätöksentekojärjestelmässä ja malli seuraa normaalia talousarvion valmisteluajataulua. (Sintomer, Herzberg, Allegretti & Röcke 2013: 25.) Mallin menestyksekkyyttä kuvaa se, että tänä päivänä Porto Alegren kaupungissa noin 50 000 asukasta osallistuu yhteensä 200 miljoonan dollarin suuruisen budjetin päättämiseen. Tämä on viidennes koko kaupungin budjetista. (Pihlaja 2012: 163–168.) Porto Alegren päätöksentekomallia kuvaa liitteessä 1 oleva kuvio 4. Mallissa on kaksi yhtäaikaista prosessia kunnan budjetin suunnitteluun: asukkaiden alueellinen ja teemakohtainen osallistuminen.

Järjestäytyneiden intressiryhmien (Participation of Organized Interests) mallista ei Sintomerin, Herzbergin ja Röcken (2008: 170) mukaan löydy esimerkkiä Euroopasta. Kokeiluja tähän suuntaan on ollut. Keskustelu mallissa liikkuu laajojen poliittisten ohjenuorien tasolla liittyen esimerkiksi koulutukseen, asumiseen jne. Toisin sanoen julkishallinnon toiminnan painotuksista. Yksittäisten asukkaiden ääni ei kuulu tässä mallissa. Edellä mainittujen kahden mallin vahvuus on syvässä deliberatiivisessa keskustelussa. (Helsingin kaupunki Talous- ja suunnittelukeskus 2012: 5–6.)

Elinkaarimalli (Public/Private negotiation table) ja paikallinen rahastomalli (Community funds) ovat nekin olleet marginaalisia ideaalimalleja Euroopassa. Ne kuitenkin muodostavat vahvan pohjan osallistuvan budjetoinnin kehittämiseksi Isossa-Britanniassa sekä Itä-Euroopassa. Elinkaarimalli huomioi yritysten toimintaympäristön kehittämis-

tarpeet tarjoamalla mahdollisuuden osallistua myös sovittujen hankkeiden rahoittamiseen (Emt 5). Näissä malleissa rahoitus tulee vain osittain kunnan budjetin kautta. Paikallisessa rahastomallissa tavoitteena on paikallisen yhteisön kasvu ja osanottajien integrointi ja hankkeet ovat niin perustasolla, että kaikki asukkaat halutessaan pääsevät osallistumaan niihin. Malli on lähellä mikrotasoisien osallisuuden mallia. (Sintomer, Herzberg & Röcke 2008: 170–172.)

Mikrotasoinen osallisuus (Proximity participation) – mallissa tavoitteena on vuorovai-
kutuksen parantaminen asukkaiden ja päättäjien kesken. Mallissa tehdään hanke-
ehdotuksia, jotka esitellään päätöksentekijöille. Osa ehdotuksista poimitaan toteutuk-
seen ilman erillisiä priorisointivaiheita. Mallia on sovellettu muun muassa Portugalissa,
Ranskassa ja Belgiassa, usein sosiaalisten ongelmien kyllästämissä asuinkortteleissa.
Tärkeää on myös ajatus yhdessä tekemisestä ja paikallisyhteisön kehittymisestä. (Emt.
172.)

Neuvottelu julkisesta rahoituksesta – mallissa (Consultation on Public Finances) näkyy
Porto Alegren ideologinen vaikutus, mutta käytännön yhtäläisyydet ovat vähäiset. Aja-
tuksellisesti malli perustuu NPM-liikkeeseen ja vastaa avoimuuden ja läpinäkyvyyden
vaatimuksiin. Malli on lähtöisin Uudesta-Seelannista Christchurchista. Talousinformaa-
tiota jaetaan ja talousarvio esitellään asukkaille, joilla on mahdollisuus tehdä siihen esi-
tyksiä painotuksista. Tässä mallissa on järjestetty talousarvion tasapainottamisen toi-
mintaa. Vuonna 2002 Saksassa Emsdetten kaupungissa asukkaat saivat osallistua talout-
ta tasapainottavien tekijöiden valintaan. Esillä olivat muun muassa henkilöstösäästöt,
toimintakulujen leikkaukset, verojen ja maksujen korotukset tai vapaaehtoisten tehtävi-
en karsinta. Asukkaat kyselylomakkein jättivät oman ehdotuksen yhdistelmistä, jotka
perustuivat edellä mainittujen säästömahdollisuuksien yhdistelmiin. (Emt. 172–173.)

Osallistuva budjetointi ei sisällä vain yhtä mallia tai toteuttamisvaihtoehtoa. Osallistu-
minen voi tarpeen mukaan keskittyä budjetin suuruuden määrittelyyn tai projektien si-
sällöllisiin muotoiluseikkoihin. Rahoitusvaihtoja voidaan ryhmitellä monin eri tavoin ja
mallit, sekä varsinkin ratkaisut, muokkautuvat aina paikallisten tarpeiden mukaan. Mal-
lin valinnassa on huomioitava budjetoitavien varojen määrä ja osuus kokonaisbudjetista.

Valintaan vaikuttavat niin ikään toistuvuus budjetoinnissa, kompromissimahdollisuus ja organisaation koko. Myös osallistuvan yhteisön luonteella ja koolla on merkitystä. (Pihlaja & Sandberg 2012: 167, 173; Husberg 2014: 33–34.)

Osallistuvan budjetoinnin rahoitukseen liittyviä vaihtoehtomalleja on esitelty alla olevassa taulukossa 1. Jaottelu on kehitetty Ison-Britannian osallistuvan budjetoinnin tutkimuksissa (Sillanpää 2011: 7).

Taulukko 1. Osallistuvan budjetoinnin rahoitusvaihtojen mallit (Sillanpää 2011: 7, 167, 173; Husberg 2014: 32–34).

Porto Alegre	Määräraha (Community Grant)	Prosenttiosuus (1 % Budget)	Yhdistetyt rahastot (Pooled Budgets)
Klassinen osallistuvan budjetoinnin malli. Sisältää eri kaupunginosissa järjestettäviä kokouksia, joissa koostetaan ehdotuksia ja suosituksia varojen kohdentamiseen. Jatkovalmistelusta huolehtivat budjettiasiamiehet, lisäksi järjestetään teemakohtaisia kokouksia koko kaupungissa. Päätökset tapahtuvat valtuustossa. Prosessi nivoutuu kaupungin vuosittaiseen talousarvioprosessiin.	Määräraha jaetaan alueen tai kohderyhmien (esim. lapset, nuoret) kesken useiden eri ehdotusten mukaan. Asukkaat päättävät kohteista. Kohde voi olla kunta, osa-alue, kylä, hanke, rakennusprojekti tms. Malli sopii vapaasti jaettavien määrärahojen kohdalla, ei niinkään peruspalvelujen järjestämiseen. Malli lisää positiivista yhteishenkeä kohdealueellansa.	Tietyt osuus, esim 1 %, kunnan kokonaisbudjetista annetaan asukkaiden päätettäväksi. Prosessi linkittyy poliittisen talousarvioprosessin vuosisykliin. Hajauttaa päätöksentekoa muita vaihtoehtoja enemmän, valtaa voidaan delegoida aluetasolle kaupunginosaan tai toimikuntaan. Vaatii myös suunnittelua. Asukkaiden tulee olla sitoutuneita. Mallissa asukkailla on todellista valtaa.	Palveluihin ja asuinalueisiin suuntautuva malli, joka keskittyy resurssien kokoamiseen ja päällekkäisyyksien poistamiseen käyttäjän näkökulmasta. Yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi varoja ohjataan eri tahoilta. Kannustaa asukkaita sisäistämään vaikuttavan ja tehokkaan palvelujen tuottamisen. Alue nähdään päätöksenteon yksikkönä.

Ison-Britannian hankkeista valtaosa on määrärahamallisia. Siellä on huomattu, että konkreettiset kohteet ja helposti todetut tulokset motivoivat asukkaita. (Pihlaja & Sandberg 2012: 174.) Määräraha soveltuu kotimaiseenkin talousarviokäytäntöön hyvin. Malli sopii kohdentamattomien, vapaasti budjetoitavien varojen kohdistamiseen eikä niinkään peruspalvelujen järjestämiseen.

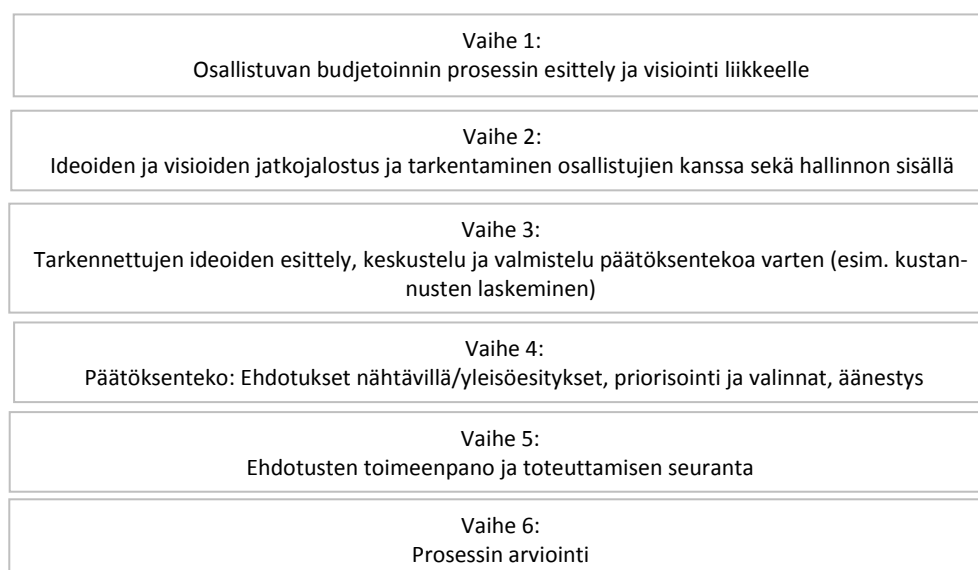
Määrärahamallissa asukkaat saavat päätettäväkseen tietyn määrärahan talousarvion harkinnanvaraisista rahoista valittuun paikalliseen projektiin tai hankkeeseen joko alueittain tai aiheen mukaan. Yleensä kyseessä ovat olleet pienet yhteisöille tarkoitettut käyt-

tökohteet. Rahoitus ohjautuu usein asuinalueiden viihtyvyyteen sekä lapsiin ja nuoriin liittyviin kohteisiin. (Emt. 174.) Määrärahalta voidaan toteuttaa myös useampia eri hankkeita. Valittu kehittämiskohde valikoituu äänestyksen seurauksena useasta eri budjettiehdotuksesta. Kunnanvaltuusto hyväksyy lopullisen toteutuksen.

Viranomaisille menetelmä mahdollistaa edullisen toteutuksen pienillä kustannuksilla ilman, että suuria palvelujen järjestämisen kysymyksiä tuodaan asukkaiden käsittelyyn. Sen huonoksi puoleksi todetaan se, ettei asukkailla ole mahdollisuutta osallistua isoihin tai laajoihin asuinalueita koskeviin päätöksiin (Pihlaja & Sandberg 2012: 174)

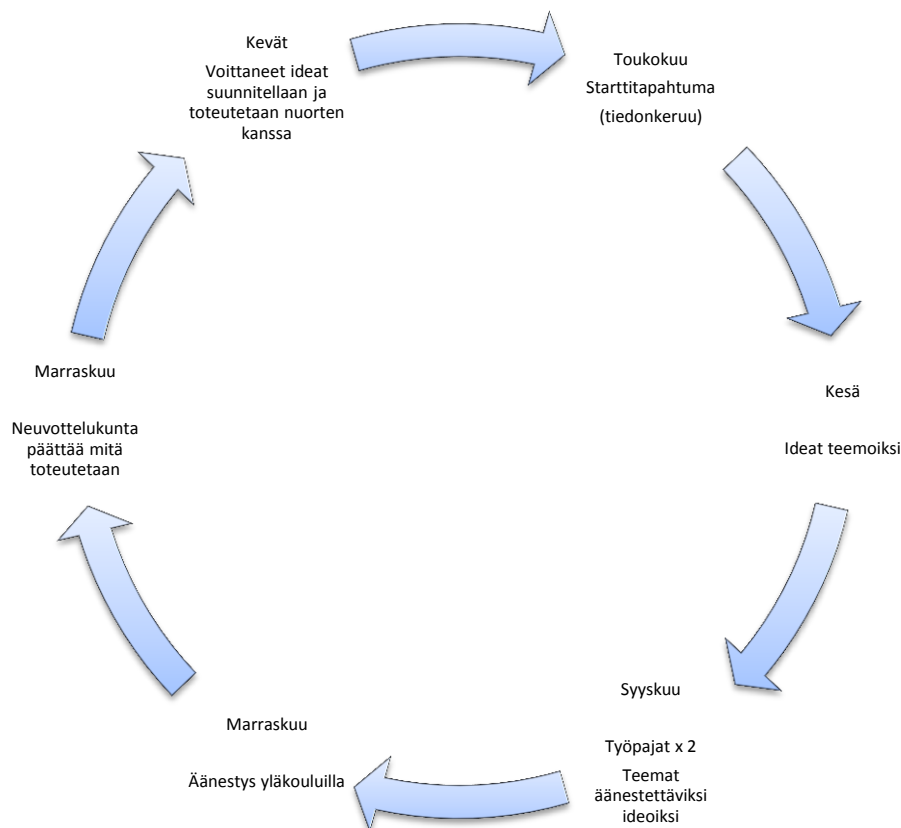
3.3. Osallistuvan budjetoinnin prosessi

Etuna on, että osallistuvan budjetoinnin prosessi on selkeä. Asioiden priorisointi ja äänestämisen sopivat hallinnon toimintatapaan (Häikiö, Lehtonen & Salminen 2016). Osallistuva budjetointi voidaan sopeuttaa ja mukauttaa paikalliseen kontekstiin soveltuvaksi. Sen voi toteuttaa eri menetelmin. Paikalliset käytännöt asettavat reunaehdot osallistuvan budjetoinnin moninaisten mallien ja sovellutusten käyttöön. (Sillanpää 2013: 7.) Tärkeä lähtökohta on paikalliset tarpeet. Osallistuvan budjetoinnin vaiheista on alla esitelty kuusiportainen kuvio.



Kuvio 4. Osallistuvan budjetoinnin vaiheet. (Lehtonen 2015)

Osallistuvan budjetoinnin prosessi noudattaa yleensä kunnan omaa talouden ja toiminnan suunnittelun vuosikelloa ja talousarviovalmistelua. Se ei ole erillinen hanke, vaan kulkee mukana toimenpiteiden suunnittelussa, keskustelussa, ideoiden kokoamisessa, hankkeiden valinnassa, päätöksenteossa sekä seurannassa. (Valtiovarainministeriö 2013: 2.) Alla on esitelty espoolaisen ManiMiitin aikataulu.



Kuvio 5. ManiMiitin aikataulu. (Espoon kaupunki 2015)

Ennen varsinaista suunnittelua ja implementointia Wampler (2012: 2) kehottaa käyttämään vaiheittaista oppimisen ja implementoinnin prosessia. Ensimmäisessä vaiheessa käydään laajaa keskustelua näistä käytänteistä tavoitteena ymmärtää mitkä periaatteet asettuvat parhaiten suhteessa yleisiin tavoitteisiin. Vasta toisessa vaiheessa pureudutaan paikallisiin haasteisiin, tarpeisiin ja tavoitteisiin. Tarpeiden ja haasteiden kartoitukseen on mahdollista käyttää tiedotusluonteisia yleisötilaisuuksia, kuulemisia tai asukas-

kyselyjä asukkaiden tarpeiden ja tyytyväisyyden tilan selvittämiseen (Ebdon & Franklin 2006: 440).

Perusidea on, että tavoitteet asetetaan prosessin alussa ja tuloksia arvioidaan asetettuihin tavoitteisiin ja odotuksiin prosessin lopussa. Niin ikään kriteerit rahoitettaville hankkeille asetetaan usein etukäteen ennen prosessin käynnistymistä (Sillanpää 2013: 7). Ebdon ja Franklin (emt. 441) asettavat prosessille viisi tavoitetta: 1. päätöksenteosta tiedottaminen, 2. osallistujien valistaminen, 3. tuen saaminen budjettiesityksille, 4. päätöksentekoon vaikuttaminen ja 5. luottamuksen vahvistaminen ja yhteisöllisyyden luominen.

Osallistuva budjetointi perustuu alueittain (kaupunginosittain, kylittäin, kortteleittain) järjestettäviin asukkaille avoimiin tilaisuuksiin. Alueilta valitaan edustajat valmistelemaan budjettia ja esityksiä tarkemmin. Äänestykset tapahtuvat alueittain. Tärkeää on myös jatkuva vuorovaikutus virkakunnan kanssa sekä aiemmin toteutettujen hankkeiden seuranta ja arviointi. (Pihlaja & Sandberg 2012: 166.)

Shahin (2007: 1–2) mukaan prosessi voi epäonnistua, jos vahvat eliitti- tms. intressiryhmät valtaavat prosessin. Tällöin osallistumisprosessit voivat vahvistaa olemassa olevia epäoikeudenmukaisuuksia. Hänen mukaansa se voi jopa lisätä tyranniaa ja kontrollia hallinnossa. Näin räikeä tilanne ei liene mahdollista Suomessa. On silti haaste löytää prosessiin ihmisiä, jotka sitoutuvat tarvittavaan aikaan ja haluavat ponnistella oppiakseen monimutkaisen julkisen talouden problematiikkaa (Ebdon & Franklin 2006: 440). Mielipiteiden yhteentörmäykset ovat taattuina, kiistaa voi aiheuttaa kenen tieto tai näkemys luetaan asiantuntijatiedoksi ja kenen ei (Ganuza & Baiocchi 2012: 9). Deliberaalin keskustelun ehdottomana etuna on silti sen mielipiteitä kultivoitava vaikutus keskustelijoiden keskuudessa (Nabatchi 2014). Raisio ja Vartiainen (2015: 108) lisäävät tähän myös prosessien vähentävän ihmisten välisiä empatiaongelmia ja ennakkoluuloja.

Ryhmän edustavuus on tärkeää prosessin onnistumiselle. Raisio ja Vartiainen (emt. 108) nimeävät deliberatiivisen demokratian haastekohdiksi osallistujien aidon edustavuuden saavuttamisen, pienryhmäkeskustelujen valtasuhteiden ja ryhmäpolarisaation mini-

moinnin, vaikuttavuuden varmistamisen sekä prosessin luotettavuuden säilyttämisen. Nämä ovat haasteita myös osallistuvan budjetoinnin sovellutusten kohdalla.

Viestinnällä ja vuorovaikutuksella on merkitystä prosessin onnistumisessa. Osallistumisen vaikutukset ovat suotuisampia vuorovaikutuksen ollessa kaksisuuntaista asukkaiden ja päättäjien kesken. Keskustelevan ja vuorovaikutteisen prosessin kalleus ja aika saattavat muodostua esteeksi. (Edbon & Franklin 2006: 442.)

Osallistuvan budjetoinnin kriteerien mukaan prosessin tulee olla jatkuvaa ja toistuvaa. Jatkuvuus tukee toimintatavan omaksumista ja vakiintumista hallintoon. Niin asukkailla kuin viranhaltijoilla on mahdollisuus oppia. Shahin (2007: 49) mukaan asukkaiden osallistumisen kynnyksensä laskee vuosi vuodelta ja mikäli hallinnon tuki ja sitoutuminen prosessiin on vahvaa, se entisestään lisää osallistumisen halua. Helsingin kaupungin keskustakirjasto 2017 -hankkeessa asukkailla oli mahdollisuus päättää 100 000 euron kehittämistä rahasta kirjastopalveluihin vuonna 2012. On selvää, että raha liittyi uuden rakenteilla olevan kirjaston investointiin eikä tämän suuruista määrärahaa liene mahdollista myöntää toistuvasti. Onnistunutta pilottia on kuitenkin helppo jatkaa muissa kohteissa ja juurruttaa toimintaa organisaatioon. Helsingin kaupunginkirjasto on jatkanut osallistuvaa budjetointia ainakin aineistohankinnassa ja kirjaston irtokalustehankintojen kohdalla. Nuorten osallistuvan budjetoinnin RuutiBudjetointi ja ManiMiitti ovat vuosittaisia prosesseja.

Prosessin tulee olla huolellisesti suunniteltu sekä toteutettu. Arviointi on säännöllistä ja sitä kehitetään jatkuvasti. Asukkaiden on tärkeää saada palautetta siitä, miten hankkeiden toimeenpano on onnistunut. (Husberg 2014: 38.)

4. OSALLISTUVA BUDJETOINTI KUNNAN KOLMESSA ROOLISSA

Seuraavassa tarkastellaan osallistuvaa budjetointia kunnan eri rooleissa. Demokratian ja asukkaiden osallistumismahdollisuuksien tarkasteluun on valittu Niirasen (2011) näkökulma kunnan kolmesta eri roolista. Roolit ovat limittäisiä, päällekkäisiä ja rinnakkaisia. Toisin sanoen ne eivät toimi itsenäisesti, vaan toisiaan tukien. Esiteltyt roolit ottavat ensinnäkin kantaa päätöksentekijöiden suhtautumiseen osallisuuden vahvistamiseksi. Toiseksi kysytään mitä mahdollisuuksia kunnalla on lakisääteisten palvelujen lisäksi ottaa asukkaita mukaan yhteisistä asioista päättämiseen. Kolmas näkökulma keskittyy kunnan mahdollisuuksiin paikallisen elinvoiman ylläpitämisessä ja lisäämisessä. (Niiranen 2011; Pihlaja & Sandberg 2012: 180.)

4.1. Kunta asukkaiden demokraattisena yhteisönä ja osallistuva budjetointi

Wamplerin (2012: 8) mukaan osallistuvan budjetoinnin vaikutukset ja tulokset löytyvät kolmelta laajalta käsitteelliseltä alueelta, joita ovat demokraattinen legitimitetti, kansalaisyhteiskunta ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus. Keskiössä näistä on valtion, yhteiskunnan ja yksilön hyvinvointi. Osallistuvan budjetoinnin puolestapuhujat uskovat, että osallistuvan budjetoinnin menetelmillä on demokratian tilaa parantava vaikutus.

Wampler (2012: 2–4) näkee osallistavan budjetoinnin mahdollistavan todellisia sosiaalisia muutoksia, jotka ovat olleet tavoitteina ainakin monissa Latinalaisen Amerikan hankkeissa. Asukkaat siirtyvät uudenlaisia deliberaalisia keskusteluja sisältävästä vaiheesta todelliseen päätöksentekoon. Sosiaalinen muutos mahdollistuu muuttamalla käytäntöä milloin, miten ja kenen toimesta päätöksiä tehdään. Todellinen demokraattinen läpimurto Porto Alegren mallissa oli aikanaan se, että asukkaat äänestivät projekteista ja hankkeista, joiden toteutus tapahtui hallinnon toimesta. Tämä tapa eroaa perinteisistä osallistumisen malleista, jossa asukkaiden mielipiteitä vain kerätään päätöksenteon tueksi. Osallistuva budjetointi sisältää hallinnon uudistumisen ajatuksen siinäkin mielessä, että valta siirtyy asukkaiden käsiin poliittisilta päätöksentekijöiltä. Menetelmä ei pysty

taikomaan huonoa hallintoa hyväksi, vaan kyse on aina muutoksesta hallinnon ja päätöksenteon ytimessä (Ganuza & Baiocchi 2012: 9).

Läpinäkyvyyden vaatimuksen ja osallistuvan budjetoinnin välillä on olemassa selkeä yhteys. Hallinnon läpinäkyvyys ja korruption väheneminen lisäävät julkisten varojen käytön tehokkuutta (Sintomer, Herzberg & Röcke 2008: 174). Osallistuvan budjetoinnin myötä myös muu varojen käyttö tulee näkyväksi, vaikka ei suoranaisesti osallistuvaan budjettiprosessiin liittyisikään (Shah 2007: 52). Hyödyt voivat olla hyvinkin konkreettisia. Cabannes (2015: 261, 266) on huomannut osallistuvan budjetoinnin kolmansissa maissa avaavan budjettiin sijaa jopa palveluille, joita ei aiemmin ole lainkaan ollut. Osallistuva budjetointi parantaa päätöksentekijöiden ja asukkaiden välistä vuorovaikutusta ja dialogia. Asukkaiden ja päättäjien lähtyminen on selkeä hyöty, joka on otettu vahvaksi kantavaksi teemaksi ruotsalaisessa Medborgarbudget-hankkeessa.

Hallinnon asenne osallisuutta kohtaan joutuu sekin pohdinnan kohteeksi (Shah 2007: 4). Uudenlaiset toimintatavat voivat aiheuttaa virkakunnan näkökulmasta lähinnä lisää työtä ja vaivaa. Kunnissa on käynnissä muutosvaihe, joka liittyy siihen, millaisiksi resursseiksi asukkaat mielletään. Kenelle ajatellaan asiantuntijuuden kuuluvan? Ajatus, että kaikki olennainen tieto syntyy ja kehittyy asiantuntijoiden ja päättäjien välisessä vuorovaikutuksessa on vanha. Asukkaiden hyödyntäminen kehittämistyössä on nykypäivää. (Kurkela & Airaksinen 2015: 185–186.) Idström (2016: 64)

Tärkeää on poliittisten päätöksentekijöiden kiinnostus ja tahtotila ottaa asukkaat aidosti mukaan yhteisistä asioista päättämiseen ja toiseksi halu ottaa osallistuvan budjetoinnin menetelmä käyttöön (Husberg 2014: 37–38). Päättäjillä tulee olla kyky kuunnella äänten tunteja ja välittää niitä poliittiseen päätöksentekoon (Rautiainen 2015: 39–40). Edellä mainittu tarkoittaa, että taloudellista päätösvaltaa on luovutettava edelleen asukkaille. Vallan delegoinnissa onnistuminen riippuu täysin poliittisen, vaaleilla valitun ns. eliitin ymmärryksestä ja hyväksynnästä sekä valtion taholla että kunnissa. Mikäli päättäjiltä löytyy tahtotilaa, voidaan Suomeenkin kehittää sovelluksia, jotka tarjoavat käytännön työkaluja asukkaiden kytkemiseksi kunnan talouden suunnitteluprosessiin. Sovellukset toimivat joko osana pitkän tähtäimen kuntasuunnittelua, vuosittaista talousarviota

sekä osana sitä koskevaa suunnittelua ja päätöksentekoa. Kuntiin räätälöity malli olisi päättäjille ja virkakunnalle oiva työkalu asukkaiden ja asukasyhteisöjen mukaan ottamiseksi kunnan määrärahoja koskevaan varsinaiseen päätöksentekoon. (Pihlaja & Sandberg 2012: 181.)

Osallistuvaan budjetointiin liitetään myös haasteita ja ongelmakohtia. Ne liittyvät itse prosessiin tai suurempaan osallistumisen ongelmatiikkaan. On selvää, että kansalaisten osallisuudella on oltava todellista vaikutusta. Siitonen (2007: 263, 267) toteaa, että osallistaan ongelmat liittyvät siihen, miten vaikuttavaksi osallistuminen koetaan. Idström (2016: 51) kertoo italialaiseen Torinon ja Monzan esimerkkiin (Stortone & De Cindio 2015: 188, 193, 195) peilaten ihmisten osallistuvan sitä innokkaammin mitä enemmän he saavat käyttää omaa ääntään prosessissaan. Monzassa ihmiset osallistuivat hankkeeseen aktiivisesti ja heillä oli mahdollisuus suunnitella ja valita hankkeet itse. Prosessi sisälsi epävirallistakin keskustelua ja kommentointia verkossa. Ehdotuksia syntyi lähes 200 ja kommenttejakin näihin lähes 700. Torinossa puolestaan 15 valittua kaupunkilaista suunnittelivat hankkeet, ja muilta pyydettiin vain tarpeiden esiin tuomista. Loppujen lopuksi torinolaisilla oli mahdollisuus äänestää kolmesta hankeideasta paras voittajaksi. Suhtautumisen voi ymmärtää nuivaksi.

Aito vaikuttavuus on siis osallistumismotivaation perusedellytys. Mielenkiintoinen ajatus on myös se, että malttamattomien ja asioista hyvin perillä olevien toimijoiden omat lähtökohdat ajavat toisten etujen ja tavoitteiden ohi. ”*Osallistujat eivät ole valmiita punnitsemaan omia etujaan suhteessa muiden ihmisten etuihin ja tavoitteisiin*”, Siitonen (Emt.) toteaa.

Uusien demokratiamuotojen kautta tapahtuva osallistuminen kasaantuu Suomessakin jo muutoin aktiivisille kuntalaisille. He käyttävät aktiivisesti äänioikeuttaan sekä vaikuttavat monin tavoin esimerkiksi kansalaisjärjestöissä. Heillä on institutionaalista luottamusta muuta väestöä enemmän. Idström (2016: 18) kirjoittaa yhteiskunnallisen aktiivisuuden asiantuntijuuden kertyvän näille vaikuttamiseen osallistuville aktiivisille. ”*Olosuhteissa kuin olosuhteissa demokratia on aktiivisten ylivaltaa*”, hän kirjoittaa. Näin ollen myös sosiaalinen pääoma näyttää sekin kasaantuvan tietyille ihmisryhmille (Hani-

fi 2012). Kaikki eivät kuitenkaan halua osallistua. Rautiainen (2015: 39) kehottaakin olemaan realistinen sen suhteen, missä määrin asukkaat ovat valmiita hyödyntämään uusia demokratian muotoja verrattuna puolueiden kautta tapahtuvaan perinteiseen poliittiseen osallistumiseen.

Osallistuvan budjetoinnin lupaaman avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääntyminen ei silti ole tarjonnut todellisia vaikuttimia kansalaisten hallintaan julkisista varoista. (Sintomer, Herzberg & Röcke 2008: 174.) Suomessa on tälläkin hetkellä olemassa monia toimivia alueellisia toimielimiä (aluelautakuntia, nuorisovaltuustoja) ilman todellista taloudellista toimi- ja päätösvaltaa. Mikäli taloudellista valtaa on, kyseessä on usein toimielimen omat määrärahat tai pienimuotoiset avustusmäärärahat alueen kehittämiseksi yhdistyksille. Kytkeä kunnan käyttömenoihin tai investointeihin, niiden suunnitteluun sekä päätöksentekoon on heikko tai puuttuu tyystin. (Pihlaja & Sandberg 2012: 181.)

Kritiikkiä on suunnattu lisäksi osallistuvan budjetoinnin merkityksettömyyteen. Suomessa prosesseissa on yleensä kyse vain pienestä murto-osasta koko kunnan budjetista ja vaikuttavuus jää siten alhaiseksi. Palvelujen järjestämiseen ja elämänlaadun parantamiseen se on useimmiten riittämätön. (Cabannes 2015: 270.) On myös todettu, ettei osallistuvan budjetoinnin soveltaminen ole tuonut juuri missään todistettavia säästöjä (Helsingin kaupungin tietokeskus 2012: 3).

Valtasuhteet eivät useinkaan ole parantuneet hyvän hallintotavan mukana (Cabannes 2015: 217). Tässä lienee kyse asenteesta ja tahtotilasta vallan jakamiseen. Osallistuvan budjetoinnin menetelmien soveltamista hillitsee lisäksi joissakin maissa jäykkä ja vanha lainsäädäntö (Nabatchi 2014). Monessa maassa osallistuvan budjetoinnin kirjaaminen lainsäädäntöön on edelleen avoin, edes Brasiliassa ei ole selkeää lainsäädäntöä tähän (Valtiovarainministeriö 2013: 8).

4.2. Kunta hyvinvointipalveluiden järjestäjänä ja osallistuva budjetointi

Esimerkit osallistuvasta budjetoinnista kertovat, että menetelmää käytetään kunnissa lähinnä harkinnanvaraisten budjettikohteiden suunnittelussa ja toteutuksessa. Asukkaat voivat suunnitella ja päättää omalla alueellaan tehtävistä investoinneista. Suomessa nämä ovat olleet useimmiten asuinalueiden kehittämiseen ja viihtyvyyteen liittyviä hankkeita. Maailmalla on muutamia esimerkkejä osallistavan budjetoinnin soveltamisesta alueen palvelujen kysymyksiin. Se on tuonut asukkaiden ulottuville palveluita, joita ei ennen ole ollut (Cabannes 2015: 261, 266). Pääosin mallia ei voida sanoa käytetyn lakisääteisten palvelujen suunnitteluun ja päätöksentekoon (Pihlaja & Sandberg 2012: 181; Valtiovarainministeriö 2013: 3).

Suomessa lakisääteisten palvelujen suuri osuus kunnan palveluista on ollut suurin yksittäinen haaste osallistuvan budjetoinnin menetelmän sovellusten kehittämiseen. Laajuudella tarkoitetaan sitä, että kunnan oma harkinta- tai liikkumavara muiden kuin lakisääteisten palvelujen järjestämisessä on käytännössä pieni. (Pihlaja & Sandberg, emt. 182.) Kunnan rooli muuttuu rajusti lähivuosina ja nähtäväksi jää, miten osallisuus voidaan ujuttaa jäljelle jäävään palvelutuotantoon.

Pihlaja ja Sandberg (2012: 182) laatimassaan kuntalain valmistelutyöhön liittyvässä selvityksessä totesivat, että osallistuvan budjetoinnin tuomiseksi osaksi palvelujärjestelmää on laadittava ratkaisuja myös lakisääteisten palvelujen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Mikäli tässä ei onnistuta, menetelmä rajoittuu alati supistuviin harkinnanvaraisiin määrärahoihin. Tällöin sillä ei ole todellista vaikutusta asukkaiden osallistumiseen. Pihlaja ja Sandberg (emt. 183) ehdottavat myös seuraavaa:

”Kuntien oman taloudellisen harkinta- ja liikkumavaran lisääminen on keskeisen tärkeää osallistuvan budjetoinnin soveltamismahdollisuuksien kannalta. Tämä edellyttää kunnille nykyistä suurempaa liikkumavaraa palvelujen järjestäjänä, toisin sanoen normiohjauksen osittaista purkamista ja joustavampien paikallisten ratkaisujen edistämistä.”

Sveriges Kommuner och Landsting (2011) selvityksessä todetaan, että osallistuva budjetoinnin tavoitteena on demokratian vahvistamisen ohella myös kuntien toiminnan tehostaminen. Se tarjoaa päätöksentekijöille uuden menetelmän hankkia tietoa asukkaiden

preferensseistä ja toisaalta asukkaat saavat tietoa ja osaamista kunnan toimintaan, vastuisiin ja talouden suunnitteluun liittyen. Sillä on myös toimintaa tehostava vaikutus. (Pihlaja & Sandberg 2012: 177–178.)

Kuntalaisten mukaan ottamisella saadaan selkeitä hyötyjä palvelujen kohdentamisessa (Jäntti & Majoinen 2009: 141). Osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto Suomessa on perusteltua myös resurssien allokoinnissa ja ikävien taloudellisten säästöpäätösten tekemisessä. Esimerkit muista maista osoittavat, että säästöpäätösten hyväksyminen on helpompaa, kun asukkaat on otettu mukaan päätöksentekoon.

4.3. Kunta paikallisena elinvoimaisuuden edistäjänä ja osallistuva budjetointi

Jos asukkaat ovatkin vieraantuneet poliittisesta päätöksenteosta, vaikuttaminen oman asuinalueen suunnitteluun koetaan erittäin mielekkääksi. Oma asuinalue ja sen kohtalo tulevaisuudessa motivoivat kuntalaisia seuraamaan poliittista päätöksentekoa. Myllyniemi ja Kiilakoski (2013: 118) kertovat myös ilahduttavasti, että nuorten keskuudessa vaikuttaminen oman asuinalueen suunnitteluun ja palveluihin on lisääntymässä. Selkeät sekä konkreettiset kysymykset ovat osallistumisen perusta. (Haila, Helle, Jokinen, Leino, Tynkkynen & Åkerman 2015; lainaus teoksesta Hajer 2003.) Alueellinen toimintatapa vahvistaa kaupunginosien identiteettiä, asukkaiden me-henkeä ja paikallista elinvoimaa.

Osallistuvassa budjetoinnissa on mahdollista keskittyä vähäosaisten alueiden kehittämiseen ohjaamalla resursseja näille alueille (Shah 2007: 51; Sintomer, Herzberg & Röcke 2008: 173–174). Tämä lisää yhdenvertaisuutta ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Yhdenvertaisuus lisääntyy siinäkin mielessä, että asukkaat saavat äänensä kuuluviin esimerkiksi alueellisen palvelutarjonnan parantamiseksi. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tarve oli alkuperämaa Brasilian kontekstissa ilmeinen. Wamplerin periaatteen voi tuoda nykypäivään ja Eurooppaankin huomioimalla osallistuvan budjetoinnin tarjoavan myös marginaalisille ryhmille mahdollisuuden saada äänensä kuuluviin ja vaikuttaa julkiseen päätöksentekoon (Shah 2007; 1).

Shahin (emt. 50) mukaan osallistuva budjetointi toimii ns. kouluna kansalaisille. Uudet asukkaat voidaan kyllästää tiedolla ja pitkään prosessissa mukana olleiden tietotasoa yhteisistä asioista syventää. Osallistuva budjetointi edistää asukkaiden ymmärrystä kunnan talouden hoidosta ja palvelujen järjestämisestä (Pihlaja & Sandberg 2012: 179). Virtanen ja Stenvall (2010: 144) jatkavat vielä, että ”*Prosessiin osallistuminen lisää tietoisuutta toiminnan kustannusvaikutuksista*”. Kansalaistaidot sekä asiantuntijuus ovat osallistumisen vaikutuksesta kasvaneet.

Osallistumisella on myös integroiva tehtävä. Sillä on vaikutusta siihen, että kansalaiset kokevat aiempaa enemmän kuuluvuutta yhteisöön, he ovat osa yhteisöä. Tästä seuraa se, että osallistujat saattavat kokea enemmän vastuuta julkisista päätöksistä. (Kurkela & Airaksinen 2015: 185.)

Tiedon ja yhteisöllisyyden myötä sosiaalinen pääoma alueella kasvaa. Kuntalaisista tulee aktiivisia, osallistuvia asukkaita. Samaan aikaan yhteisvastuu kasvaa kollektiivisen asioiden käsittelyn tuloksena. Kuntalaisten osallistamisen myötä kiinnostus yhteisen edun vaalimiseen kasvaa (Jäntti & Majoinen 2009: 141). Alueista ja kotikunnista syntyy menestyviä ja viihtyisiä.

Sintomer, Herzberg ja Röcke (2008: 173–174) ovat jokseenkin varovaisia osallistuvan budjetoinnin vaikutusten arvioinnin suhteen. Heidän mukaansa tarkkojen vaikutusten vertailu keskenään on vaikeaa, koska vaikutukset ja tulokset poikkeavat malleittain. On myös kyse hyvin uusista viime vuosien käytänteistä ja prosesseista. Lisäksi on vaikeaa verrata vaikutuksia suhteessa muihin vallalla oleviin kehityssuuntiin ja niiden vaikutuksiin.

Nykyään on yleistä, että kansalaisjärjestöt, viranomaiset ja joskus jopa yksityinen sektori ovat tulleet mukaan osallistuvan budjetoinnin sovellutuksiin. Monitoimijainen hallinto parantaa toimijoiden välisiä suhteita, vuorovaikutusta ja kaupunkiympäristöä. (Cabbannes 2015: 274.) Onnistuneimpia osallistuvan budjetoinnin käytänteitä ovatkin maailmalla ne, jotka perustuvat yhtäaikaaisesti sekä kansalaisyhteiskunnan ja kuntalaisten

omaan tahtoon ja aktiivisuuteen että vahvaan julkisen vallan poliittiseen ja hallinnon hyväksyntään (Pihlaja & Sandberg 2012). Tämä tulee pitää mielessä kotimaisia osallistuvan budjetoinnin toteutustapoja kehitettäessä.

5.1. MONITAPAUSTUTKIMUKSEN KOHTEET

Osallistuvan budjetoinnin kokeilut Suomessa ovat vielä vähäisiä, mutta kasvussa. Kunnat ovat soveltaneet menetelmää pienimuotoisesti ja kokeilunomaisesti erilaisten kaupunkisuunnittelu- ja rakennushankkeiden kohdalla (Häikiö ym. 2016). Tämän tutkielman tutkimuskohteiksi on valittu alla olevat osallistuvan budjetoinnin hankkeet.

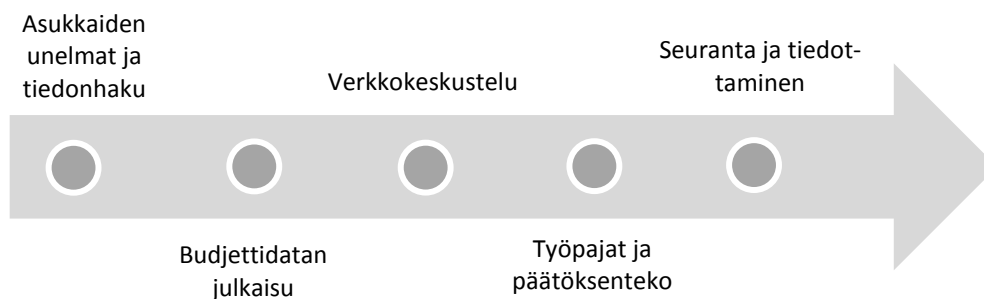
5.1. Osallistuva budjetointi Helsingin kaupunginkirjastossa

Suomen ensimmäinen osallistuvan budjetoinnin pilotti oli vuonna 2012 alkanut osallistuvan budjetoinnin kokeilu Helsingin keskustakirjastossa. Se tarjosi ensimmäistä kertaa kaupunkilaisille mahdollisuutta päättää yhdessä 100 000 euron kehittämismäärärahan käytöstä kirjastopalvelujen kehittämiseksi.

Helsingin kaupunginkirjaston osallistuva budjetointi -hankkeessa osallistujien tehtävänä oli valita toteutettavat projektit projektiaihioiden tai omien uusien ehdotusten perusteella. Valinnat oli tehtävä annetun budjetin rajoissa päätössäännön mukaan (Helsingin kaupunginkirjasto 2012). Pilotit perustuivat kaupunkilaisilta vuoden aikana saatuihin keskustakirjastounelmiin, ts. keskustakirjastohankkeen Unel-Moi!-kampanjaan, jossa kirjaston asiakkaat ehdottivat uusia ideoita, esittivät toiveita tai ottivat kantaa kirjaston tulevaisuuden toimintaan. Verkkounelmointikampanjaan osallistui yli 700 ihmistä.

Työpajoja järjestettiin kolme lokakuussa 2013. Niissä pohdittiin kysymystä siitä, mihin kaupunginkirjaston käyttäisi 100 000 euroa kehittämisrahaa vuonna 2014. Kolmen työpajan yhteenlaskettuna tuloksena syntyi kahdeksan projektiaihiota. Toteutukseen näistä valikoitui neljä projektipilottia: Kaupunkiverstas, Satusynttärät, Suvanto ja Lost&Found yhteissummalla 108 000 euroa. Suvanto päätettiin toteuttaa osallistujien toiveiden perusteella kevyemmin ja edullisemmin 100 000 euron raamissa pysymiseksi. Helsingin kaupunki käynnisti pilotit sovitusti vuonna 2014. Ne oli budjetoitu etukäteen. (Helsingin kaupunginkirjasto 2016)

Työpajoissa syntyi myös kokonaan uusia pilottiprojektiehdotuksia, joita osallistujat kehittivät varsinaisen osallistuvan budjetoinnin hankkeen ulkopuolelta eteenpäin. Keskustakirjaston aikataulua on kuvattu kuviossa 6. Keskustakirjaston avajaisia vietetään joulukuussa 2018.



Kuvio 6. Keskustakirjaston osallistuvan budjetoinnin eteneminen (Helsingin kaupunginkirjasto 2016).

5.2. Helsingin nuorisoasiainkeskuksen RuutiBudjetti

RuutiBudjetti on Helsingin nuorisoasiainkeskuksen vuonna 2013 käynnistämä osallistuvan budjetoinnin kokeilu, jossa nuoret olivat mukana päättämässä oman alueensa nuorisotyöstä. Nuoret päättivät millaiseen nuorisotyöhön julkisia varoja käytetään. Osallistuva budjetointi on osa Helsingin nuorten vaikuttamisjärjestelmää Ruutia (ruuti.munstadi.fi) sekä yksi kaupungin demokraatiapiloteista. Tavoitteeksi määriteltiin yhteistyö alueen toimijoiden kanssa nuorten vapaa-ajan toiveiden ja kehittämissuositusten toteuttamiseksi. Mallin on tarkoitus laajentua vuonna 2016 vähintään 17 asuinalueelle ja viimeistään vuonna 2018 kaikille Helsingin alueille. (Helsingin kaupunki 2016)

Yleensä osallistuvassa budjetoinnissa irrotetaan jokin tietty osa rahoista asukkaiden päättäväksi. RuutiBudjetti toimi toisin. Siinä nuorisoasiainkeskuksen budjetti avattiin alueittain ja ns. visualisoitiin. Ajatuksena oli, että koska nuorisotoimen menot koostuvat pitkälti henkilöstö- ja tilakuluista tulee nuorilla olla mahdollisuus vaikuttaa toimintaan nuorisotiloissa ja siihen, mihin työntekijät käyttävät työaikaansa.

RuutiBudjetissa nuorilta kerättiin ideoita ja kokemuksia tapahtumassa, joka oli järjestetty yhteistyössä alueen koulun kanssa. Saaduista ideoista koostettiin pienemmässä nuorista koostuvassa ryhmässä ratkaisuehdotuksia. Ehdotukset jakautuivat nuorisoasiainkeskuksen toimintaan liittyviin toimenpiteisiin sekä yleisiin edistettäviin aloitteisiin. Niille ratkaisuehdotuksille, jotka ovat nuorisoasiainkeskuksen toimintaan liittyviä tai sen toteutettavissa olevia, laskettiin hinta sekä tarvittava työmäärä. Tämän jälkeen valitut ehdotukset ja aloitteet menivät alueen kouluihin äänestettäviksi. Nuorista ja nuorisoöntekijöistä koostuva neuvottelukunta teki tulosten perusteella vaadittavat päätökset ja voittaneet toimenpide-ehdotukset toteutettiin. (Helsingin kaupunki 2016)

Osallistuvan budjetoinnin pilotti toteutettiin kahdella alueella: Haaga-Kaarelassa ja Kaakkoisen nuorisotyön alueella. Kaakkoisen alueeseen kuuluvat alueita Herttoniemestä, Laajasalosta, Roihuvuoresta ja Kulosaaresta. Budjettivarojen käytöstä äänesti yli 700 yläkoululaista, Kaakkoisen alueella n. 300 yläkoululaista kolmessa yläkoulussa ja vastaavasti Haaga-Kaarelan alueella yhteensä n. 400 oppilasta neljässä yläkoulussa.

Helsingin kaupunginvaltuusto on päättänyt 16.3.2016, että osallistuva budjetointi vakiinistetaan osaksi nuorisotoimea sekä opetustoimea. Vuoden 2017 ja 2018 aikana RuutiBudjetin malli leviää kaikille Helsingin asuinalueille. Kaupunginvaltuusto on niin ikään päättänyt, että nuorten aloitejärjestelmän tunnettuutta lisätään nuorten ja kaupungin hallintokuntien keskuudessa ja nuorisoasiainkeskuksen tulee kasvattaa nuorten suoraan päätettäväksi tulevan rahan määrää. Vuoden 2017 talousarvioesityksessä on RuutiBudjettiin 100 000 euron erillinen varaus palvelujen ostolle ja 100 000 euron varaus aineisiin, tarvikkeisiin ja tavaroihin. Lisäksi RuutiBudjetin verkko-osallistumisen mahdollisuuksia kehitetään edelleen. (Helsingin kaupunki 2016) RuutiBudjettiin voi tutustua osoitteissa ruuti.munstadi.fi ja www.facebook.com/ruuti.net

5.3. Maunula-talon osallistuva budjetointi

Maunula-talo toimii ensimmäisenä osallistuvan budjetoinnin kokonaisuena kokeilutalona Helsingissä. Osallistuvassa budjetoinnissa luotiin talon toimintasuunnitelman lähtökohdat sekä valjastettiin resurssit asukkaiden näkemysten mukaan jaettaviksi.

Helsingin kaupunginvaltuuston päätöksissä Maunula-talo on mainittu nuorisotoimen ja opetusvirastossa käynnistettävän kokeilun kanssa yhdeksi kolmesta kärkihankkeesta osallistuvan demokratian ja osallistuvan budjetoinnin kehittämisessä (Maunulan demokratiahankkeen nettisivusto maunula.blogspot.fi). Maunula-taloon sijoittuvat muun muassa kirjasto, työväenopisto ja nuorisotalo.

Taloon on kehitetty uudenlaista toimintamallia, jossa kaupungin kolmen viraston ja asukkaiden yhteistyö on perustana talon hallinnalle (maunula.blogspot.fi). Vuonna 2013 pilotoitiin osallistuvaa demokratiaa ja talon avauduttua tammikuussa 2017 pilotoitiin talon yhteishallintaa. Maunulalaisten näkökulmasta on nyt ensimmäistä kertaa Helsingissä, ja ehkä myös koko Suomessa, valmistumassa tämän kaltainen asukkaiden talo, jota on tehty useassa eri vaiheessa yhteistyössä asukkaiden kanssa.

Myös Maunula-talon osallistuva budjetointi toimi kuten RuutiBudjetti. Ideoita kerättiin asukkailta ja ideoita jalostettiin toimintaehdotuksiksi. Raha ja resurssit siis jaettiin kaikille avoimen äänestyksen perusteella. Asukkailla oli osallistuvan budjetoinnin eri vaiheissa mahdollisuus antaa panoksensa uuden kulttuuritalon sisältöjen ideointiin monilla tavoilla. Kevään 2016 tiedonkeruuvaiheessa ideoita koottiin verkkokyselyllä sekä jalkautamalla maunulalaisten pariin kaduille ja kohtaamispaikkoihin. Yli 240 asukasta antoi ideoita uuden talon toiminnan suunnitteluun, mukana oli myös ryhmä päiväkotikäisiä. Ideat jalostuivat toimintaehdotuksiksi toukokuussa 2016 Helsingin kaupungin järjestämässä kahdessa eri työpajassa, joissa työskenneltiin yhdessä noin neljänkymmenen asukkaan kanssa. (Maunulan demokratiapilotti 2016: maunula.blogspot.fi)

Maunula-talon avajaisia vietettiin tammikuussa 2017. Lisätietoa Maunula-talosta www.maunulatalo.fi, www.facebook.com/maunulatalo

5.4. Espoon Suvelan asukaspuiston osallistuva budjetointi

Espoon keskuksessa kokeiltiin osallistuvaa budjetointia ns. lähi(ö)tekemisen työkaluna vuonna 2015. Suvelan asukaspuiston perusparannuksen yhteydessä ideoitiin karttapohjainen budjetointipeli, jolla osallistettiin asukkaat puiston suunnitteluun. Kartta- ja verkopohjaisen budjetointipelin avulla asukkailla oli mahdollisuus valita puistoon mieleisimpiin toimintoihin, laitteita ja istutuksia. Budjettipelissä pelaajalla oli mahdollisuus jakaa puiston kahdeksassa ennalta määritellyssä kohteessa jokin annetuista vaihtoehdoista tai ei yhtään ja näin jakaa kohteisiin budjetoitu 40 000 euroa pelaajan haluamalla tavalla. Valittavana vaihtoehdoissa oli esimerkiksi leikkivälineitä, grilli ja istutuksia. (Espoon kaupunki 2016)

Budjettipeliä pelasi kahden viikon aikana 160 puiston käyttäjää. Pelaaminen oli mahdollista myös kaupungin avustamana esimerkiksi kauppakeskuksessa ja kahvilassa. Pelissä voittaneet asukkaiden suosikkivalinnat toteutettiin sellaisenaan ja uusittu asukaspuisto oli valmis syksyllä 2016. Kokemukset olivat myönteisiä ja vuosina 2017–2018 Espoon keskuksessa kokeillaan osallistuvaa budjetointia niin sanotun alueellisen toimintarahan avulla. (Espoon kaupunki 2016)

Budjeto puisto! -peli keräsi ainoastaan myönteistä käyttäjäpalautetta sekä useita virallisia tunnustuksia. Se palkittiin mm. useissa laatuinnovaatiokilpailuissa sekä Open Finland Challenge -kilpailussa. Perusteluissa pilotti haastoi kuntien toimintamalleja muuttamaan kohti kokeilukulttuuria ja sen todettiin avaavan valmistelua ja päätöksentekoa kaupunkilaisille. (Espoon kaupunki 2016)

Suvelan asukaspuiston osallistuvan budjetointipeli on edelleen kokeiltavana osoitteessa steep.fi/suvela/ ja Suvelan asukaspuiston osallistuvan budjetoinnin raportti on luettavissa Espoon kaupungin sivuilla. (Espoon kaupunki 2015) Kai Fogelholm Espoon kaupungilta on kirjoittanut Yhdyskuntasuunnittelu-lehteen katsauksen Suvelan puistokokeilusta (Fogelholm 2016).

5.5. Espoon nuorisopalvelujen ManiMiitti

ManiMiitti on espoolainen versio Helsingin nuorisoasiainkeskuksen Ruutibudjetista. Osallistuvan budjetoinnin pilottikokeilu nuorille käynnistettiin keväällä 2015. ManiMiittissä nuorille avattiin Espoon keskuksen suuralueen nuorisopalvelujen budjetti työstettäväksi ja nuorille annettiin mahdollisuus vaikuttaa vuoden 2016 talousarvioon. Ajatuksena ja tavoitteena oli, että nuoret ideoivat ja päättävät vapaa-ajantoiminnasta ja palveluista sekä niihin suunnattavista resursseista omalla alueellaan. Ensimmäisenä toimintavuonna yhteensä 1 500 alueen yläkoululaista äänesti 10 ideaa toteutettaviksi. (Espoon kaupunki 2016.)

Budjetin avaaminen tapahtuu niin sanotun budjettipuun avulla. Edellisvuotisia toimintamenoja kuvaamaan on laadittu budjettipuu, jossa näkyy nuorisopalvelujen edeltäneen vuoden rahankäyttö. Budjettipuu tarjoaa näin tietoa nuorille, ja myös muille, mihin nuorisopalvelujen rahat kuluivat.

ManiMiitti-prosessi käynnistyy vuosittain toukokuussa kahdeksaluokkalaisten omalla starttitapahtumapäivällä kouluissa, jatkuu syksyllä työpajojen, äänestyksen ja neuvottelukunnan muodossa. Starttitapahtumassa syntyneitä ideoita hiotaan työpajoissa. Työpajojen jälkeen yläkouluilla järjestetään äänestykset, joihin kaikilla vuosiluokkien oppilaille on mahdollisuus osallistua. Hankkeen aikataulu on kuvattu sivulla 31. Äänestysprosentit ovat olleet hyviä. Äänestysten jälkeen kokoontuu neuvottelukunta, joka päättää äänestystulosten perusteella lopulliset eteenpäin vietävät aloitteet. Neuvottelukunta koostuu nuorista ja nuorisopalveluiden työntekijöistä. Työryhmissä ehdotuksia on edelleen mahdollista hioa. (Espoon kaupunki 2016.)

ManiMiitti on jatkunut pilotoinnista saakka ja nyt käynnistymässä on kolmas kierros. ManiMiitin järjestäjinä toimivat Espoon kaupungin nuorisopalvelut, opetustoimi sekä Espoon nuorisovaltuusto. Osallistuvaa budjetointia on tällä hetkellä toteutettu Keski-Espoon ja Pohjois-Espoon alueilla ja se laajenee vuoden 2017 aikana Matinkylä-Olarin alueelle. Lisää tietoa ManiMiitistä löytyy osoitteista www.espoo.fi/manimiitti ja www.manimiittiespoo.fi. (Espoon kaupunki 2016.)

5.6. Osallistuva budjetointi Tampereen Tesomalla

Tampereen kaupungin Oma Tesoma -hankkeen tavoitteena oli lisätä asukkaiden osallistumista asuinalueensa ja palvelujensa kehittämiseksi sekä lisätä alueen eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja verkostoitumista. Asukaslähtöisen suunnittelun kokeileminen toimi lähtötilanteena. Osallistuvan budjetoinnin pilotti oli Tampereen kaupungin ja Pirkanmaan liiton yhteinen hanke. Pilotti käynnistyi keväällä 2014. Tampereen kaupunki veti prosessia. Asukastyöpajoja järjestettiin viisi. Hankkeen alussa toteutettiin lisäksi palvelutarpeita ja kehittämisajatuksia koskeva internetkysely. (Tampereen kaupunki 2016, Häikiö, Lehtonen & Salminen 2016)

Tesomajärven virkistysalueen kehittämisen kokonaisbudjetti oli 650 000 euroa, josta asukkaiden päätettävänä oli 110 000 euron summa. Alkuvaiheessa järjestetyissä yleisötilaisuuksissa ja asukkaiden työpajoissa keskityttiin ideointiin, myöhemmässä vaiheessa puolestaan yhteisen näkemyksen muodostamiseen tavoitelluista toimenpiteistä. Hankkeen aikana alueeseen tutustuttiin maastokävelyillä paikan päällä. (Tampereen kaupunki 2016, Häikiö ym. 2016)

Tesomalla hankkeessa asukkaat olivat erityisen tyytyväisiä mahdollisuudesta vaikuttaa suunnittelun lopputulokseen. Osallistujien keskuudessa tärkeä periaate oli tasapuolisuus tesomalaisten kesken. Kiitosta sai myös hyvin konkreettisten päätösten tekemahdollisuus.

Tampereen kaupungin Oma Tesoma -hankkeen Osallistuva budjetointi -pilotin loppuraportti on julkaistu helmikuussa 2015. Hankkeen kaikki materiaalit löytyvät omasoma.fi/materiaalipankki -sivustolta.

6. AINEISTON KERUU JA KÄSITTELY

Tutkielman empiirisen osuuden avulla pyritään löytämään näkemyksiä toimintamallien käyttöön ja soveltuvuuteen sekä parhaita käytänteitä, joita hankkeissa työskennelleet ovat saaneet. Haastattelujen tarkoituksena oli selvittää mitä uutta osallistuva budjetointi on tuonut kunnalliseen päätöksentekoon ja mitä se voisi parhaimmillaan tuottaa. Hankkeita tai kaupunkeja ei verrata tarkoituksella tutkielmassa toisiinsa. Yhtäläisyyksiä tai erilaisuuksia silti löytyy vertailemattakin.

Tutkielman aineisto on kerätty puhelinhaastatteluin. Haastattelut on suoritettu loka- ja marraskuussa 2016. Haastattelu menetelmänä on soveltuva tapaustutkimukseen. Haastattelujen etuna voidaan nähdä joustavuuden lisäksi vastausten syvyys verrattuna kyseilylomakkeeseen. Haastateltavan puhe on näin mahdollista myös sijoittaa laajempaan kontekstiin. Kuvaavien esimerkkien saaminen on myös tärkeää. Osallistuva budjetointi on vasta vähän kartoitettu tutkimusalue Suomessa ja etukäteen on vaikea tietää vastausten suuntia. (Hirsjärvi ja Hurme 2001: 34–36, Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2007: 200–201)

Tutkimushaastateltavat saivat kysymykset etukäteen sähköpostitse. Kaksi haastateltavaa kieltäytyi haastattelusta vedoten siihen, etteivät tiedä osallistuvasta budjetoinnista tarpeeksi ja yksi haastattelupyynnön sähköpostitse saanut ei vastannut lukuisista yrityksistä huolimatta. Haastattelukysymykset ovat tutkielman liitteenä, liite 2. Vaikka strukturoitu kysymyslomake sisälsi tarkat kysymykset oli haastattelutilanne keskusteleva. Aineiston analyysi alkoi jo haastattelutilanteissa. Osa haastatelluista omaa kokemusta useammasta osallistuvan budjetoinnin hankkeesta ja aineistoa kertyi näin ollen yli kohdehankkeiden. Puhelinhaastattelujen litteroinnin jälkeen vastauksia analysoitiin olemassa olevan viitekehyksen sisällä.

Tutkielmaa varten haastateltiin alla olevia henkilöitä:

- Helsingin kaupunki: Tuula Haavisto, Anna-Maija Soininvaara, Joonas Pekkanen ja Inari Penttilä

- Espoon kaupunki: Kai Fogelholm, Mikko Kivinen, Tuija Norlamo, Merja Nordling, Anu Mäkinen ja Ilkka Kuosmanen
- Tampereen kaupunki: Kari Hakari (nyk. Pirkanmaan liitto), Tanja Koivumäki, Marjaana Tuoriniemi, Iina Ojala ja Sisko Hiltunen

Tulkinta on aineiston analyysissä esiin nousevien merkitysten pohdintaa (Hirsjärvi ym. 2007: Olen joutunut pohtimaan mitä haastateltujen kielelliset ilmaukset pohjimmiltaan tarkoittavat. Haastattelujen yhteydessä selvisi, että käsitteet ovat osalle haastateltavista vaikeita. On vaikea tietää, miten kukin haastateltava osallistamisen, osallisuuden, osallistuvan budjetoinnin käsitteet ymmärtää. Hirsjärven ym. (emt. 225) mukaan yhteisten tulkintojen osuus vaihtelee tutkimuksissa. Osalla haastatelluista oli hyvinkin syvä ymmärrys tutkimuksen käsitteistöstä.

Tutkielman luotettavuuden arviointia tukee se, että haastatteluissa saadut vastaukset tukivat toisiaan. Haastattelujoukolla oli jokseenkin yhteneväinen näkemys kysytyistä asioista. Näin uskon, että tutkimuksen uusintahaastatteluilla eivät tulokset olisi toisenlaisia. Osallistuvan budjetoinnin osaajien joukko on kuntakentällä vielä harvassa johtuen toki harvoista pilottikokeiluistakin. Uskon, etten haastateltujen lisäksi en olisi kovin montaa muuta haastateltavaa löytänyt. Tiedän myös, että kuntaorganisaatioiden organisaatio voi olla perin ohut samojen henkilöiden työskennellessä oman toimen ohella tämän kaltaisissa hankkeissa.

Validiuden osalta vaikeat käsitteet voivat tuottaa merkityseroja, mutta koska haastateltavat ovat toimineet tutkimuksen kohteena olevan osallistuvan budjetoinnin hankkeessa, olen varma tulkintojen yhteensopivuudesta. Aina voi tietysti miettiä onko mahdollisesti joku haastateltava kokenut kiireen keskellä haastattelutilanteen tarpeeksi rauhallisena syvällisiä pohdintoja varten. Tutkielman haastateltavista yksi vaikutti kiireiseltä ja taustahäly häiritsi puhelinhaastattelutilannetta, mutta monisanaiset ja pitkät vastaukset antavat ymmärtää, että haastattelujen vastaukset ovat luotettavia.

Tuloksissa tietysti vaikuttaa se, että tutkielmaa varten on haastateltu viranhaltijoita, jotka ovat osallistuneet osallistuvan budjetoinnin hankkeeseen. Taustaoletuksena on, että

nämä viranhaltijat, jotka monet päivittäisessä työssäänkin ponnistelevat asukkaiden osallisuuden edistämiseksi, suhtautuvat hyvin myönteisesti koko tutkimuksen kohteena olevaan ilmiöön.

Tutkijan tarkoituksena ole puhua minkään ilmiön puolesta. Minulla tutkielman tekijänä niin ikään vaikuttaa taustalla pitkä kunnallinen työkokemus kaupunkilaisten osallisuusasioiden edistämiseksi, vaikka omakohtaista kokemusta osallistuvan budjetoinnin hankkeesta ei vielä olekaan. Pyrin tutkimustulosten analysoinnissa kyseenalaistamaan silti teorioissa hehkutettuja myönteisiä vaikutuksia parhaani mukaan ja tarkastelemaan ilmiötä laajasti eri näkökulmista vailla ennakkokäsityksiä.

7. TUTKIELMAN KESKEISET TULOKSET

7.1. Osallisuuden koetut hyödyt ja motiivit

Osallistuva budjetointi täyttää aidon osallisuuden tunnuspiirteet. Selvitettäessä aidon osallisuuden tunnuspiirteitä haastateltujen näkemyksissä vahvimaksi nousi vaikuttavuus. Se, että kuntalaisen ajatuksilla ja mielipiteillä on tosiasiallista merkitystä. Asukkaalle itselleen syntyy kokemus, että me teimme tämän itse ja yhdessä. Kokemus siitä, että puisto tai jokin palveluprosessi on parempi kun me olemme päässeet vaikuttamaan lopputulokseen. Osallisuusmahdollisuuksien tulee olla oikea-aikaisia tai asukkailla tulee olla mahdollisuus päästä vaikuttamaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Osallistuvassa budjetoinnissa ei pelkkä kokemus osallistumisesta tai osallisuudesta tai välillisestä vaikuttamisesta riitä. Osallistumisen ja osallisuuden määritelmät toki täyttyvät tilanteissa joissa asukas on mukana keskustelemassa, jättää mielipiteensä ja ymmärtää päätöksenteon. Asukkaalla itsellään ei kuitenkaan ole vielä ollut valtaa vaikuttaa tosiasiallisesti. Osallistuvassa budjetoinnissa asukkaalla on **valta** vaikuttaa johonkin. Haastateltavat kommentoivat tätä seuraavasti:

”Tää on selvää itse tekemisen ja toiminnan tasolla vaikuttamista. Joka on ollut ehkä semmoista, joka tähän asti on puuttunut kuntalaisilta. Ettei oo päässy vaikuttamaan niihin paikallistason toteutumiin.” [Helsinki]

”Helposti mennään just siihen, että annetaan valmiita paletteja. Näihin pääsette osallistumaan, mutta me päätetään muut asiat. Se, että ei määritellä etukäteen mihin asioihin he (asukkaat) saavat vaikuttaa. Se on ehkä aitoa osallisuutta. [Helsinki]

Osallisuus sinänsä voi olla arvo, mutta osallistuvan budjetoinnin prosessissa siihen syntyy **lisäarvoa** tai jotain uutta. Ajatus on, että prosessissa syntyy parempia palveluita tai parempaa kaupunkiympäristöä. Tästä eräs haastateltavista totesi seuraavaa:

”Se on tosiasiallista asioiden tai palvelujen suunnittelua, kehittämistä, mitä se sitten onkin tosiasiallista toimintaa eikä pelkästään välillistä vaikuttamista johonkin asiaan.” [Tampere]

Osallistuvan budjetoinnin määritelmän mukaan osallistuvan budjetoinnin hankkeessa tulee olla **rahaa**. Asukkailla on kerrankin valta päättää julkisen rahan käytöstä. Vaikka

asukkaalla tai osallistuvaan budjetoinnin hankkeeseen osallistujalla ei ole valtaa vaikuttaa käytössä olevan rahan suuruuteen, on hänellä silti mahdollisuus vaikuttaa niin sanotun budjetin tai ennalta annetun määrärahan sisällä. Vaikuttaminen kohdistuu siihen mitä rahalla tehdään. Sillä on myös mahdollisuus vaikuttaa olemassa oleviin rakenteisiin. Tämä nähdään niin sanottua ylimääräistä rahaa parempana vaihtoehtona. Asukkaalla voi näin ollen olla mahdollisuus vaikuttaa esimerkiksi nuorisotyöntekijän työajankäyttöön jne. Tämä on uudenlaista.

Mielenkiintoinen ajatus syntyi erään haastateltavan pohtiessa aidon osallisuuden korvaavan jotakin. Palvelurakenteiden tai kaupunkikehittämisen näkökulmasta aidolla osallisuudella on mahdollisuus **keventää olemassa olevia prosesseja**. Yksi haastateltavista pohtii asiaa näin:

”Se korvaa jotain. Se ei ole joku ylimääräinen, joka tehdään vaan sillä voidaan myös keventää jotain. Sillä voidaan jättää edustuksellista demokratiaa vähemmälle tai voidaan jättää suunnitteluprosessia kevyemmälle. Se korvaa nyt sitten vaikka virkamiehen työtä tai roolia.” [Tampere]

On helppo yhtyä tutkijoiden (mm. Shah 2007; Sintomer ym 2013; Wampler 2012) näkemykseen, että **osallistuva budjetointi lisää demokratiaa ja edistää sen toteutumista**. Heidän mukaansa edustuksellinen demokratia kohtaa tänä päivänä lukemattomia ongelmia, joissa osallistuva budjetointi voi osaltaan auttaa ratkaisemaan lisäämällä keskustelua tai osoittamalla pirullisia ongelmakohtia. Osallistuva budjetointi lisää mahdollisuutta osallistua konkreettiseen päätöksentekoon tietyistä asioista. Mielipiteitä ei enää kerätä pelkästään päätöksenteon tueksi, mikä on ollut perinteinen tapa osallistua. Osallistuvan budjetoinnin käyttö tuo tullessaan suoran demokratian, jossa asukkaat ovat mukana päättämässä. Eräs haastateltavista toteaa: *”He ovat osa sitä demokratiaa eli he saavat sanella mitä he omalla alueellaan haluavat. Tietyissä puitteissa kuitenkin.” [Tampere]*

Tämän tutkielman mukaan päätöksentekoon osallistumiseen liittyy ajatus, että **demokratia lisääntyy ja vahvistuu kasvaneen päättäjäjoukon myötä**. Päättäjiä on yksinkertaisesti enemmän. Osallistuvan budjetoinnin määräraha on annettu edustuksellisen demokratian reittiä pitkin talousarviokäsittelyn yhteydessä ja tämän lisäksi on mukana

myös suoran demokratian joukko varsinaisissa päätös- ja äänestystilanteissa. Eräät haastateltavista konkretisoivat tätä seuraavasti:

”Jos se aidosti vaikuttaa siihen kunnan toimintaan miten sitä toimintaa toteutetaan niin silloin se myös lisää kuntalaisten suoria mahdollisuuksia vaikuttaa ja kun on annettu sitä valtaa niin kyllä päättäjien joukko laajenee tässä.” [Helsinki]

”On tavoitettu paljon isompia massoja. Osallisuus nuorisopalveluissa keskittyy paljolti niihin, jotka ovat asiakkaina, kävijöinä nuorisotiloissa jne.. Niin tässähän ei tehdä sellaisia rajauksia vaan että ihan kaikilla nuorilla sillä asuinalueella on mahdollisuus osallistua.” [Espoo, nuoriso]

Helsingin RuutiBudjetissa ja Espoon ManiMiiitissä nuoret osallistuvat nuorisotyön toimialan budjetin ja toimintasuunnitelmien tekoon niin, että he voivat vaikuttaa alueiden budjetin käyttöön. Hankkeet järjestävät äänestykset yhteistyössä koulujen kanssa siten, että koko ikäluokalla on mahdollisuus äänestää valituista aiheista. *”Tää malli mikä Helsingissä ja Espoossa on nuorten osallisuuteen liittyen niin se, että viimeistään siinä vaiheessa kun päästään äänestyskohtaan niin siinä on koko ikäluokalla mahdollisuus äänestää niistä valituista aiheista.” [Espoo]* Äänestäneiden määriin on oltu tyytyväisiä ottaen huomioon, että kyseessä ovat yläkouluikäiset. Nuorten kohdalla puhutaan ikäluokasta, jolla ei ole vielä mitään kokemusta äänestämiskäytännöistä. Tässä mielessä vaikuttava osallistuminen, sekä kokemus vaikuttamisen mahdollisuudesta, on erittäin tärkeää. Osaltaan osallistuva budjetointi toimii näin myös demokratiakasvatuksena.

Osallistuva budjetointi tuo tullessaan myös sen, että **valta siirtyy edustukselliselta demokratialta suoralle demokratialle**. Osallistuva budjetointi samaan aikaan ikään kuin haastaa demokratian pakottaessaan edustuksellisen demokratian luovuttamaan valtaansa suoralle demokratialle. Yksi haastateltava asetti osallistuvan budjetoinnin aikajanelle kuntavaaleihin nähden ja kuvasi virkamiesten roolia seuraavasti:

”Se (osallistuva budjetointi) on se suurin tapa vaalien välillä vaikuttaa jatkossa, kun voi suoraan ohittaa sitä poliittisen päätöksenteon ja asukkaat suoraan valita itse mitkä hankkeet toteutetaan. Ja että miten päästä vaikuttamaan niin sitäkään ei sitten tarvi murehtia koska virkamiehetkin on lähinnä avustavassa roolissa.” [Helsinki]

Ymmärryksen kasvaminen on yksi osallistuvan budjetoinnin todellinen anti (mm. Shah (2007: 1). Tästä voi olla yhtä mieltä. Selkeä tulos tässä tutkielmassa on se, että **osallistuva budjetointi lisää asukkaiden ymmärrystä julkisten varojen käytöstä**. Se

lisää ymmärrystä siitä miten kaupunki toimii, millä reunaehdoilla budjetissa toimitaan ja että miten suuri osa kunnan varoista on sidottu. Aasukkaat ymmärtävät näkemään kaupungin roolin miten kaupunki toimii tuottaessaan julkisia palveluita ja minkälaisia kustannuksia palveluntuottaminen vaatii. Rajoitteet aukeavat osallistujalle prosessin kuluessa. Raha ei riitä kaikkeen, sillä ei ole mahdollista saada kaikkea, mutta pieniä yksittäisiä edistysaskeleita on sen avulla mahdollista ottaa. Samalla kun ymmärrys lisääntyy, vahvistuu demokratia, kuten eräs haastateltavista totesi:

”Ihan tuo ymmärrys et millä logiikalla nää tällaset taloudet pelaa. Sillon aina demokratia vahvistuu kun ihmiset ymmärtää että et nää ei oo sellasia sormella napsuteltavia kysymyksiä. Ja sitten mikä tahansa osallistuminen ja osallisuus ja kuulluksi tuleminen lisää ihmisten yhteenkuuluvaisuuden tunnetta sen, tässä tapauksessa kunnan kanssa taikka sen järjestävän tahon kanssa. Et sikäli se lisää.”
[Helsinki]

Ymmärryksen lisääntymisen suunta on myös vastakkainen. Asukkaiden lisäksi oppimista tapahtuu myös kaupungin viranhaltijoilla. He näkivät osallistuvan budjetoinnin tuoneen mukanaan myös uutta asennetta päätöksentekoon, on muistettava kenelle työtä tehdään. Moni haastatelluista totesi saaneensa prosessista enemmän kuin odotti. Sen lisäksi, että he saavat työhönsä virikkeitä, näkevät ja kuulevat mitkä asiat ovat asukkaille merkityksellisiä virkamiehet oppivat kärsivällisyyttä. Asukkaiden näkökulma kehittämiseen voi olla hyvinkin erilainen kuin kaupunkisuunnittelijalla.

On myös selvää, että läpinäkyvyys lisää luottamusta. Myös tässä tutkielmassa tuloksena on, että **osallistuva budjetointi läpinäkyvänä prosessina lisää luottamusta**. Tutkielman hankkeet ovat olleet lopputulokseltaan onnistuneita ja juuri niiden läpivienti on lisännyt luottamusta asukkaiden keskuudessa. Luottamuksen lisääntyminen, tuominen ja kasvattaminen nähdään haastateltujen keskuudessa erittäin tärkeänä asiana, kuten yksi haastateltu toteaa: *”Ehkä se tuo sellaisen uuden luottamuksen ilmapiirin ja ymmärryksen siitä, että mihin ja miten niitä varoja käytetään.”* [Espoo]. Asukkaiden ja kaupunkiorganisaation välillä saattaa olla epäluottamusta siitä kuunnellaanko asukasta oikeasti. On mahdollisesti epäonnistuneita tai toteutumattomia hankkeita ja asukkaiden perimmäinen ajatus kaupunkia kohtaan on epäilevä. Ei ole mitään mahdollisuutta vaikuttaa. Perinteinen kuuleminen ja osallistumisen aiemmat vuosikymmenet ovat saattaneet johdattaa siihen, että asukkaat eivät koe, että heidän mielipiteillään olisi merkitystä. Vaikutta-

vuus on ollut vähäistä. Asukkaiden keskuudessa on epäuskoa siitä, vaikuttaako se tällään kertaan mihinkään.

Tampereen Tesomalla alkuasetelma on edellä kuvatun kaltainen, haastateltavien mukaan asukkaiden keskuudessa vallitsi epäluuloja, joita osallistuva budjetoinnin hanke hälvensi. Vuorovaikutuksellisissa työpajoissa virkamiehet saavat kasvot ja muuttuvat helpommin lähestyttäviksi. Työpajoissa mielipiteitä ja ajatuksia työstetään yhdessä, jolloin näkökulmat kirkastuvat ja hioutuvat.

Idströmin (2016: 30) mukaan nuoret omaavat enemmän luottamusta yhteiskunnallisia instituutioita ja valtion sekä kuntien virkamiehiä kohtaan kuin poliittista päätöksentekoa kohtaan. Nuorten luottamus on selvitysten mukaan kasvussa sekä poliittista järjestelmää että virkamieskuntaa kohtaan. Tämä olisi ehdottomasti kunnissa hyödyntämisen arvoisen asia. Demokraattisten toimintatapojen ja esimerkiksi erilaisten äänestysten käyttäminen koulumaailmassa tutustuttaa nuoret politiikan menetelmiin omassa arjessa. Nuoret saattavat näin olla aktiivisempia äänestäjiä, aktiivisempia ja vastuullisempia asukkaita tulevaisuuden kunnissa.

Aitoa osallisuutta lisää se, että asukkaat ja heidän mielipiteensä otetaan vakavasti. Tästä kertoi usea haastateltu. Asukkaiden mielipiteet on otettava vakavasti. Heidän ajankäyttöään on arvostettava. Mielipiteitä ei tule kysyä muodollisuuden vuoksi vaan aidon kiinnostuksen saaminen esiin on tärkeää. Menetelmän teorioissa on todettu, että osallistuva budjetointi tehostaa paikallishallinnon toimintaa myös siinä mielessä, että päätökset vastaavat kansalaisten tarpeita. Hallinnolle aidon kiinnostuksen löytyminen voi olla vaikeaa. Asukkaan kuulemisella on pitkä perinne, toisin kuin asukkaan mukana ololla tai kumppanuudella. Haastateltavat yhtyvät ajatukseen, jossa tulevaisuudessa asukkaan asiantuntemus olisi tehokkaammin valjastettava kaupungin hallinnon käyttöön.

7.2. Ongelmallinen edustavuus ja vastuu

Osallistuva budjetointi perustuu vapaaehtoisuuteen ja asukkaiden on itse saatava päättää osallistumisestaan prosessiin. **Osallistuvan budjetoinnin asukaspäättäjäjoukko harvoin edustaa koko alueen väestöä ja näkemystä.** Aiemmin todettiin, että suora demokratia ei enää ole edustuksellista. Kenelle valta on sitten siirtynyt? Asiaa pohti yksi haastatelluista seuraavasti:

”Se on se joukko, jolla on kyky, ammattitaito ja osaaminen tulla kertomaan näkemyksiään millaista me halutaan. Se ei välttämättä edusta kokonaisuutta.” [Tampere]

Edustavuus ei Salmisen, Häikiön ja Lehtosen (2016: 68) mukaan tarkoita sitä, että asukkaista muodostetaan kattava otos vaan sitä, että heitä edustetaan. Kaikkien ei tietystikään tarvitse osallistua päätöksentekoon, mutta millainen joukko sitten on riittävä päättämään yhteisistä varoista? Tähän ei ole selkeää vastausta. Ongelmia tietysti syntyy jos joukko on pieni. Ongelmia syntyy myös liian isossa ryhmässä, jossa keskustelu on vaikeaa. Haastateltavat olivat pääosin tyytyväisiä omien hankkeidensa osanottajamääriin, vaikkakin toivetta parempaan oli esimerkiksi Tesomalla.

Haastatellut näkevät osittain ongelmallisenakin aktiivisten osallistujien ja vaikuttajien joukon. Idström (2016: 18) puhuu jopa aktiivisten ylivallasta ja sosiaalisen pääoman sekä asiantuntijuuden kasaantumisesta tietyille ihmisryhmille. Haastatellut yhtyvät ajatukseen, että osittain aktiivisesti osallistuvat heidän kaupungeissaan ovat samaa joukkoa. Tietynlaiset ihmiset hakeutuvat vaikuttamaan kun taas osa ei.

”Loppujen lopuksi ne ihmiset jotka vaikuttaa näissä osallistuvan budjetoinnin hankkeissa niin nehan on kuitenkin vain murena koko asiakaskunnasta.” [Helsinki]

Kaksi haastateltavista löysi osallistujaryhmästä kriittisen kohdan jopa demokratian lisääntymiselle:

”Onhan tässä vastapuolensa. Kun vaan jotkut on aktiivisia ja ne jotka saa tiedon. Kaikki ei kuitenkaan saa tietoa, että tällainen olisi nyt käynnissä. Sikäli se ehkä voi viedä toiseen suuntaan, heikentääkin sitä demokratiaa koska ei ne kaikki ei välttämättä ole siinä mukana. Sekin vielä siis just se että kenen ääni kuuluu, tulee tällaisiin mukaan ja sitten siellä ryhmissäkin ketkä siinä on äänekkäämpiä siinäkin porukassa. Onks se demokraattista? Tosi ihana tavoite ja kyllähän sen pitäisi

lisätä demokratiaa mutta tosiasiaissa kyllä siinä on ne varjopuoletkin on.” [Tampere]

”Toisaalta voiko joillakin tulla ajatus että vain noi sai päättää? Se luo yhteisöllisyyttä ja sitä kautta sitä elinvoimaa ja eheyttää aluetta, mutta toki koska aina vain jotkut osallistuvat niin se ei ole täydellistä.” [Tampere].

Osallistumisen edustavuuden ongelmatiikkaan liittyen prosessi vaatii aina rinnalle asukkaiden ajatuksia täydentävät virkamiehet ja asiantuntijat. He tuovat asiantuntemusta sekä näkemystä prosessiin, realistiset ja toteuttamiskelpoiset vaihtoehdot asukkaiden päättäväksi. Heidän tehtävänä on huolehtia osallistujaryhmän avoimuudesta, edustavuudesta ja monipuolisesta näkemyksestä.

Millainen joukko asukkaita on riittävän iso päättämään yhteisten varojen käytöstä? Tähän ei ole vastausta. Aiemmin teoriaosioissa jo todettiin, että hallinnon on varmistettava ja taattava esteetön pääsy kaikille, myös marginaalisille osallistujaryhmille, mukaan prosessiin. Siitosen (2006: 263, 267) toteamus siitä, etteivät osallistujat välttämättä pysty punnitsemaan omia etujaan suhteessa toisten etuihin tai tavoitteisiin kannattaa pitää mielessä. Virkamiehen on työnsä puolesta huolehdittava yhdenvertaisuudesta eikä kilpailuasetelmaa saa syntyä asukkaiden tai alueiden välille. Ja virkamiehen näkemys yhdenvertaisuudesta voi olla aivan eri kuin asukkaan ajatus yhdenvertaisesta tai tasapuolisesta asukkaiden kohtelusta. Haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien tarpeet tulee huomioida. Tampereen haastateltavat kertoivat, että työpajakeskusteluissa jopa keskityttiin löytämään erilaisia näkökulmia ja ajatuksia liittyen erilaisiin väestöryhmiin ideomalla kuvitteellisten keskivertotesomalaisten näkökulmasta. Erikseen pohdittiin näkökantoja esimerkiksi lapsiperheisiin ja yksinäisiin vanhuksiin liittyen. Ryhmän yksipuolinen kokoonpano työpajassa ei toki ole koko hanketta kaatava ongelma, kunhan se tiedostetaan ja prosessin kuluessa pyritään monipuolisesti ottamaan mahdollisten muiden väestöryhmien ajatuksia esiin. Kiinnostusta asukkaiden parissa on hyvä herätellä viestinnällä ja markkinoinnilla jo ennen hankkeen alkua.

Ajatuksia haastatelluissa herätti se, uskaltaisivatko luottamusmiehet antaa asukkaille enemmän valtaa. Osallisuuden puolesta puhutaan kaikissa kaupungeissa, mutta haasta-

teltavat näkevät mahdollisia ongelmia isompien hankkeiden kohdalla. Löytyisikö halua tällöin antaa valta asukkaille?

”En ole ihan varma, että jos luottamusmiehet olisivat eri mieltä jostain asiasta työpajassa että kumpi päätös sitten oikeasti etenisi? Että uskalletaanko se valta loppu viimein antaa sinne kuntalaiselle? Nää pilotit on olleet niin konkreettisen tason juttuja että nää ei oo ollu mitään isoja kokonaisuuksia niinku miljoonien eurojen hankkeita mistä kuntalaiset olis saanu päättää. Tällaisesta ei tietenkään mitään erimielisyyttä tule, et tuleeko sininen vai vihreä penkki uimarannalle.”
[Tampere]

Muutama haastateltava kertoi luottamusmiesten nuivasta suhtautumisesta asukkaiden päätösvallan lisäämiseen. Näissä kyse on kuitenkin ollut harvoista soraäänistä vanhemman pitkänlinjan päättäjäsukupolven ajatuksissa. Osittain tämä voi johtua tietämättömyydestä tai ongelma liittyy edustuksellisen ja suoran demokratian vastakkainasetteluun.

Eräänä osallistuvan budjetoinnin hyvänä puolena on tämän tutkielman teoriaosassa kerrottu, että päättäjien vastuu päätöksenteon seurauksista voi kasvaa osallistuvan budjetoinnin ansiosta. Vastuu nähtiin jokseenkin ongelmallisena haastateltavien keskuudessa. Tällä valintoja tekevällä päättäjäjoukollahan ei ole mitään valtuutusta toisilta asukkailta. Entä jos tämä päättäjäjoukko tekeekin ihan vääränlaista? Näin asiaa pohti eräs haastateltavista:

”Täs meidän tapauksessa esimerkiksi niillä jotka sit tekee sen lopullisen päätöksen, niillä nuorilla, ei niillä oo mitään mandaattia muilta nuorilta vaan ne on tullu kiinnostuksen perusteella mukaan siihen päätöskokoukseen mut että jossa sitten lopullisesti päätetään se tulos.” [Helsinki, nuorisoi]

Pääosin haastateltavat näkevät hyvänä asiana sen, että palveluja käyttävät pääsevät käyttämistään palveluista päättämään. Vastuuta pohtii yksi haastateltava näin:

”Ihmisillä on aika iso vastuu siinä mielessä et ne koskettaa heitä itseään. Niinku että joku poliitikko saattaa myös tehdä päätöksiä, ja vaikka hänellä olisi poliittinen vastuu siitä päätöksestä, mutta häntä ei välttämättä just se palvelu sinällään arkielämässä koske. Kun taas tässä parhaimmillaan ne ihmiset, joita nää palvelut koskee, on mukana päättämässä niistä asioista.” [Helsinki]

Espoossa Suvelan puistohankkeessa nähtiin sähköisten palvelujen mahdollisuudet uudella lailla. Osallistujajoukon edustavuuden ongelma tulee erityisesti esiin sähköisten sovellusten käytössä. Miten tavoitetaan ja huomioidaan eri kieliryhmät? Entä erityis-

ryhmät, jotka eivät ole verkkosovelluksen tavoitettavissa? Kunnan julkisena tahona huolehdittava, että tasapuolinen osallistuminen on kaikille mahdollista. Espoo ratkoi tätä ongelmaa viemällä äänestyksen ihmisten käsille kauppakeskukseen, jossa puistopeliä oli mahdollista pelata ja virkamiehet olivat saatavilla.

Teoriaosiossa todettiin, että tutkijat ovat varovaisia osallistuvan budjetoinnin vaikutusten arvioinnin suhteen. Vaikutusten vertailu keskenään tai suhteessa muihin yhtäaikaisiin toimenpiteisiin on ymmärrettävästi vaikeaa. Haastattelijat totesivat, että aitoa osallisuutta kuvastaa se, että sitä täytyy voida mitata ja seurata.

7.3. Miten osallistuva budjetointi muuttaa hallintoa tai ja päätöksentekoa?

Edellä tämän työn teoriaosassa todettiin, että osallistuva budjetointi muuttaa poliittista päätöksentekoa avoimemmaksi ja läpinäkyvämmäksi. Se ei suoranaisesti taio huonoa hallintoa hyväksi, mutta mahdollistaa muutoksen hallinnon ja päätöksenteon ytimessä (Ganuza & Baiocchi 2012: 9). Menetelmä asettuu paikallisten toimintaperiaatteiden ja vallitsevien suhteiden sisään eikä menetelmän käytöllä ole mahdollista uudistaa paikallisia toimintatapoja välittömästi. Tutkielmassa haastatellut viranhaltijat eivät yhdy ajatukseen, että osallistuva budjetointi muuttaa poliittista päätöksentekoa avoimemmaksi.

Aineistosta näkyy, että poliittiseen päätöksentekoon osallistuva budjetointi ei ole Suomessa vielä vaikuttanut. Hankkeet ovat olleet pienimuotoisia ja osa kokeileviakin. Asukkaiden ja luottamusmiesten välisessä suhteessa ei ole haastateltavien mielestä nähtävissä selkeää muutosta. Tämä voi johtua siitä, ettei kaupungin luottamusmiesjohdolla ole vielä ollut suurta roolia osallistuvan budjetoinnin hankkeissa. Hankkeiden budjetit ovat myös olleet sen verran pieniä, ettei erillisiä päätöksentekoproseduureja aiheiden ympärille ole tarvittu luottamusmiesorganisaatiossa. Ei ole sanottua, että luottamushenkilöillä edes olisi välttämättä tarkkaa tietoa osallistuvan budjetoinnin hankkeista, kuten yksi haastatelluista pohtii:

”Ei ne (luottamusmiehet) ennenkään oo yksityiskohtia tienny, näähän on tehty niinku virkamiehet ja ammattilaiset yhdessä.” [Tampere]

Osallistuvan budjetoinnin hankkeet ovat osittain lähteneet virkakoneistosta liikkeelle eikä luottamushenkilöillä välttämättä ole ollut yksityiskohtaista tietoa hankkeen etene- misestä. Toisaalta Tampereen Oma Tesoma -pilotti käynnistyi silloisen pormestarioh- jelman ansiosta ja Helsingissä niin uuden osallisuusmallin valmistelu kuin osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto tuli poliittiselta johdolta, valtuuston evästyksestä virkamies- valmisteluun.

Haastatellut toteavat, että yksittäisissä tilanteissa on toki asukkaiden ja päättäjien väli- nen suhde muuttunut siten, että luottamusmiehet ovat luovuttaneet valtaansa asukkaille. Tämä on ollut uutta. Osallistuvan budjetoinnin ansioksi voi nuorisopalvelujen osallistu- van budjetointikokeilujen kohdalla laskea sen, että nuorisolta on esimerkiksi Helsingissä lähtenyt aloitteita eri lautakuntiin ja poliitikoille. Tämän voi kyllä nähdä lähentävän suhdetta nuorten ja luottamusmiesten välillä.

Hallinnon asenne osallisuutta kohtaan on osallistuvan budjetoinnin myötä, tai muutoin- kin, joutunut pohdittavaksi. Kohdekaupungeissa vaikuttaisi olevan sekä luottamusmies- että viranhaltijajohdossa ylipäättään vahva tahtotila edistää asukasvaikuttamisen eri tapo- ja. Haastatelluilla oli tuntuma, että luottamusmiesjohto suhtautuu periaatteessa asukkai- den vaikuttamismahdollisuuksien kasvattamiseen myönteisesti. Se voi olla jopa röyhis- telyn aihe ja se nähdään tärkeänä. Toisaalta osa haastatelluista antoi ymmärtää, että tie- tyn luottamusmiesjoukon mielestä tämän kaltainen asukkaiden vaikutusmahdollisuuksi- en kasvattaminen on turhaa. Nuorempi poliitikkopolvi nähnee tilanteen myönteisemmin. Tutkielmassa ei kuitenkaan selvitetty luottamushenkilöiden näkemyksiä, vaan tässä mainittu kertoo siitä miten kaupunkien työntekijät ja viranhaltijat näkevät ja arvelevat luottamushenkilöiden tuntemukset. Luottamusmiehet suhtautunevat pienimuotoisiin hankkeisiin kannustavasti, mutta ärsyynnystä veikkailtiin ilmaantuvan viimeistään isompien hankkeiden kohdalla.

Luottamusmiesjohtoa enemmän muutosta nähtiin olevan kaupunkiorganisaation ja asukkaiden välisissä suhteissa ja toimintatavoissa. Kansainvälisessä kirjallisuudessa on todettu, että osallistuvan budjetoinnin sovellukset ovat hyvä keino lisätä vuorovaikutus- ta sekä dialogia päättäjien sekä asukkaiden välillä. Tutkielman yksi päätulos on se, että

osallistuva budjetointi lähentää asukkaita ja virkamiehiä. Vuorovaikutus asukkaiden ja päättävien viranhaltijoiden kesken lisääntyy prosessissa ja keskustelevat työpajat, maastokävelyt sekä asukastilaisuudet lähentävät väkisinkin asukkaita ja viranhaltijoita. Kaupungin virkamiehet saavat niin sanotusti kasvot. Keskustelevien työpajojen annista eräs haastateltu totesi seuraavasti: *”Ymmärrettiin kriittistä suhtautumista paremmin puolin ja toisin.”* [Tampere] Hyvin moni haastatelluista kertoi siitä, miten asukkaat olivat nähneet kaupungin viranhaltijat byrokraattien sijaan ihmisinä ja kanssakäyminen olikin asukkaiden yllätykseksi luontevaa. Ajattelen, että lähentyneen suhteen ansiosta yhteistyökynnys asukkaan ja hallinnon välillä madaltuu.

Edellä mainittujen seikkojen valossa voi sanoa, että osallistuva budjetoinnin käyttö mahdollistaa organisaation oppimisen. Osallistuvalla budjetoinnilla on vaikutusta kaupunkiorganisaation toimintatapoihin. Varsinkin RuutiBudjetin ja Maunula-talon kohdalla on aikomus vaikuttaa aivan rakenteisiin saakka. Nuorethan pystyvät päättämään työntekijöiden työajankäytöstä.

Ja tässä mielessä osallistuvan budjetoinnin käytänteistä voi olla hyötyä hallinnon uudistumiselle. Uudenlaisten päätöksentekokäytänteiden käyttöönotto vaatii muutoksia perinteiseen byrokraatia-ajatteluun ja joustavuus organisaatioissa lisääntyy. Tämä mahdollistaa myös ajatuksen oppivasta organisaatiosta. Valmisteleva päätöksenteko parantuu sen johdosta, että viranhaltijoilla on käsitys asukkaiden näkemyksistä. Tästä muistuttaa yksi haastateltava seuraavasti:

”Kaupungin työntekijänä en edes asu Espoossa niin mistä minä tietäisin ne kaikki asiat mitä siellä paikan päällä tapahtuu? Asukkaat itse parhaiten pystyvät antamaan esimerkkejä ja apuja siihen kun aletaan ratkomaan ongelmia sillä alueella esim. liikennesuunnittelussa.” [Espoo]

Nykyisellään on nähty osallistuvan budjetoinnin tuovan enemmän vuorovaikutusta ns. budjetista päättävien ja asukastosallistujien välille. Lisääntyneen vuorovaikutuksen johdosta viranomaisvalmistelu muuttuu avoimemmaksi sekä joustavammaksi. Tampereen kaupungin Oma Tesoma -hankkeessa koettiin kaupungin eri toimialojen ja yksiköiden

väläinen kasvanut yhteistyö pilottikokeilun erityisenä onnistumisena, joka on kantanut pitkään.

Shah (2007: 52) totesi, että osallistuvan budjetoinnin myötä varojen käyttö tulee näkyväksi, vaikkei suoranaisesti osallistuvaan budjetointiprosessiin liittyisikään. Tämä on totta osallistuvan budjetin hankkeen osalta. Erityisesti Helsingin Ruutin ja Espoon MaaniMiitin tarjoamat visuaaliset budjettipuut tekevät toiminnan rahankäytön avoimemmaksi ja talouden ymmärtämisestä helpompaa niin nuorille kuin jopa omille työntekijöille.

7.4. Osallistuvan budjetoinnin käyttöyhteydet

7.4.1. Sopiiko osallistuva budjetointi lakisääteisiin tehtäviin?

Pihlajan ja Sandbergin (2012) mukaan osallistuvaa budjetointia voidaan tulevaisuudessa soveltaa myös kunnan lakisääteisiin palveluihin, mikäli niin yhdessä halutaan. Haastateltavien mielestä on vaikeaa sovittaa osallistuvaa budjetointia suoraan tiukasti lakisääteisiin tehtäviin tai palvelujärjestämisen vaihtoehtona. Helpompaa on hahmottaa **osallistuvan budjetoinnin käyttöä lakisääteisen palvelutuotannon rinnalla tukemaan tavoitteita** esimerkiksi vähentämään terveydenhuollon kustannustarpeita jollain aikavälillä tai ennaltaehkäisevien toimien osalta. Tämän tapainen käyttömahdollisuus ei ole enää palvelujen tuottamista. Yksi haastateltava pohtii tilannetta näin:

”Mä näkisin sen niin, että enemmänkin lähdetään hakeen niitä vaihtoehtoisia tapoja vastata siihen palvelutarpeeseen. Että niiden tavoitteiden saavuttamiseksi voidaan tehdä muutakin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisiä palveluita. Niitä voidaan tavoitella jollain muulla keinoilla ja siinä kohtaa osallistuva budjetointi ja ylipäätään asukkaan osallistumisen rooli voisi kasvaa [Tampere].

”Täydennetään niitä palveluita, lähetään mieltiin opetuksen ympärille tai mitähän se nyt ikinä voisi ollakaan, sen alueen hyvinvointiin liittyviä asioita, jotka ei suoraan oo niinku siihen tarkkaan määriteltyyn vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon palveluun mutta kuitenkin hyvinvoinnin edistämiseen niin sellaseen voi saatella, sitä voisi tukea” [Tampere].

Osallistuvaa budjetointia voi helposti hyödyntää lakisääteisten palvelujen rinnalla ainakin pienten määrärahojen osalta. Näiden käyttöä ohjaa hyvin pitkälti virkamiehet tai määrärahat viedään yksitellen päätöksentekoon. Menetelmän lähes rajatonta hyödyntämismahdollisuutta mielti yksi haastateltava myönteisesti näin:

”Moniin asioihin mielestäni pystyisi. Vaikka kaikkiin pienhankintoihin pystyisi ihan missä tahansa. Vaikka kouluissa oppilaiden kanssa, että meillä on nyt vaikka tällanen tonnin potti mikä olisi se juttu mikä me tarvittais. Vain mielikuvitus on rajana kun ei kauhean byrokraattista mitään yrittäis että vaikka meidän toimintamenoista käytettäis osun keinoin. Musta siinä olis aika hienoja ideoita.”
[Tampere]

Vaikka lakisääteisten palvelujen ja osallistuvan budjetoinnin yhdistämisen ajatus ei ollut haastateltaville helppo purtava pohti eräs ei-helsinkiläinen haastateltava lakisääteistä kirjastopalvelua tuottavan Helsingin kaupunginkirjaston kuitenkin edistyksekkäästi käyttäneen osallistuvaa budjetointia. Menetelmän sopivuudesta lakisääteisiinkin palveluihin totesi yksi haastateltu myönteisesti seuraavaa:

”Ei rajoiteta niitä aihepiirejä, joita tässä voi ehdotuksia osallistuvan budjetoinnin piiriin antaa. Monet voi liittyä sinänsä niihin lakisääteisiinkin mitä kaupungilla on. Sitä kautta varmaan tuo asukasnäkemystä.” [Helsinki]

Useamman vastaajan mielestä **on mahdollista käyttää osallistuvaa budjetointia esimerkiksi resurssien suuntaamiseen**, myös niiden lakisääteisten tehtävien kohdalla. Esimerkiksi kunnille tehtäväksi jäävän terveydenedistämisen kohdalla eräs haastateltava mielti seuraavaa:

”Jos mietitään osallistuvan budjetoinnin määritelmää niin ehkä miten otetaan kuntalaiset mukaan niinku sieltä kautta että suunnataanko niitä siellä alueella johonkin esimerkiksi ennaltaehkäisyyn ja muuhun tän tyyppiseen, et resursseja kohdistetaan näin [Tampere]

”Tai sitten sitä ylimääräistä rahaa, jolla pystyttäis terveyttä edistämään eli vähentämään vaikka terveydenhuollon kustannustarpeita jollain aikavälillä.” [Tampere].

Tutkijoiden (mm. Wampler 2007, Shah 2007) mukaan ikävien taloudellisten päätösten hyväksyminen on helpompaa, mikäli asukkailla on ollut mahdollisuus osallistua päätösten suunnitteluun ja päätöksentekoon. Näin osallistuva budjetointi sitouttaa asukkaita vaikeisiin päätöksiin. Vaikka kuntien taloustilanne ei tähän kannustaisikaan, osa budjetista voisi mahdollisesti olla suuremmin asukkaiden vaikutusvallan piirissä. Niukkuutta

olisi näin mahdollista jakaa kuten asukkaat haluavat. Niukkuuden jakamisesta on kyse myös silloin, mikäli osallistuva budjetointi käytettäisiin kartoitettaessa lakisääteisiin palveluihin liittyviä säästötoimenpiteitä. Haastateltavat näkevät, että asukkaiden päätettäväksi on mahdollista antaa esimerkiksi terveystalujen aukioloaikoihin tai kesäsuikuihin liittyviä päätöksiä, tarkoin rajattuja, mutta rahan vaikuttavia päätöksiä. Milloin asiakkaiden kannalta sulkuviikot vähiten haittaisivat esimerkiksi terveysasemilla? Miten tietyt, vaaditut säästöt aiheuttaisivat vähiten ongelmia kuntalaisille? Kysyttäessä käyttäjiltä miten säästöt saadaan aikaan, on heillä mahdollisuus tällöin osallistua rahan käyttöön.

Eniten haastateltavia pohditutti lakisääteisten palvelujen kohdalla mahdollisen osallistuvan budjetoinnin päättäjryhmän edustavuuteen liittyvät kysymykset. Miten varmistetaan se, että tulos vastaisi pitkälti koko alueen väestön mielipidettä? Eräs haastateltava toteaa seuraavaa:

”Oisin aika varovainen lähteen siinä (lakisääteissä hyvinvointipalveluissa) budjetointiaan jotenkin niin, että asukkaat saisi päättää mihin niitä rahoja laitetaan suoraan. Tuleeko siinä sitten jonkun näköistä huutokauppaa siitä, että se, kellä on kovin ääni saa parhaimmat palvelut. [Espoo].

”Tästä lakisääteisten palvelujen osalta on mun mielestä se ongelma, kun ne on lakisääteisiä niin miten ne voidaan laittaa äänestettäväksi kun ne on joka tapauksessa toteutettava. Niiden lähtökohta on siinä tarpeessa, ei siinä että onko nyt kivempi panna rahaa huumeidenkäyttäjille tai lapsiperheille. Se mikä siinä jatkossa kasvaa kun meille tulee tämä valinnanvapauden lisääntyminen lain myötä, niin järjestämistavan valinta niin siinä voi olla mahdollisuuksia osallistuvan budjetoinnin kannalta.” [Espoo]

Deliberaalisen demokratian yhteydessä on puhuttu siitä, että osallistujien mielipiteet kultivoituvat yhteisissä keskusteluissa. Tämä toteutuu haastateltavien näkemyksen mukaan myös osallistuvan budjetoinnin työpajoissa. Niissä mielipiteiden törmätessä tapahtuu ajatusten kultivoitumista ja osallistujat ymmärtävät toisten, jopa kriittisiäkin, kantoja paremmin. *”Tavallaan myös se sama, että kun saadaan ihmiset samaan paikkaan pohdittamaan asioita niin siinähan tulee hyvin paljon tietoa enemmän ja voidaan saada sitten kohdistettua asioita.” [Tampere].* Osallistujajoukon erilaiset taustat ja tietotaito on mahdollisuus, ei ongelma.

7.4.2. Osallistuva budjetointi kolmannen ja neljännen sektorin kumppanuudessa

Kaupungin ja kolmannen sektorin välisellä yhteistyöllä on jo vuosikymmeniä kestävä perinne. Haastateltavat näkivät yhteistyön tiivistämisen suunnan ja palvelujen tarjonnan ja kysynnän nykyistä paremman kohtaamisen vääjäämättömänä. Eräs haastateltava näkee, että asukkaiden aiempaa vahvempi vastuunotolle niukkenevien talous- ja henkilöresurssien tilanteessa olisi saatava luotua toimivimmat puitteet ja tässä osallistuvalla budjetoinnilla olisi annettavaa. Jo Pihlaja ja Sandberg (2012) kannustivat selvityksessään monitoimijaiseen menetelmän hyödyntämiseen ja kertoivat osallistuvan budjetoinnin menestyksekkäimpiä käytäntöjä olleen ne, jotka perustuvat yhtäaikaisesti sekä kansalaisyhteiskunnan ja asukkaiden tahtoon ja aktiivisuuteen (Cabannes 2015: 274). Tällaisia ei Suomessa vielä ole ollut.

Kaikkien haastateltavien vastauksista nähtiin, että **kunnan rooli osallistuvan budjetoinnin mahdollistajana on keskeinen**. Ensinnäkin kunta tarjoaa ns. pelattavan rahan. Tämän lisäksi toimivan ja käytettävän alustan ideoiden keruulle ja keskustelulle sekä ideoista äänestämiseksi. Kunta tiedottaa ja viestii osallistuvan budjetoinnin mahdollisuudesta mahdollisimman tehokkaasti. Kunnan tehtävänä on myös tuottaa taustatietoa osallistuvan budjetoinnin päätöksenteon tueksi asukkaille, ideoiden kustannusarvion muodossa tai muutoin mikä voi olla hyödyksi asukkaiden puntaroidessa mitkä ehdotukset ovat parempia kuin toiset. Esimerkiksi miten ne liittyvät kaupungin hankkeisiin tai mitä muita vaihtoehtoisia suunnitelmia jollekin alueen käytölle on. Puitteiden ja prosessin lisäksi kaikkien tärkeimpänä suhtautumisen, kuten yksi haastatelluista kuvaa: *”Asenne tulee sieltä kaupungilta ja se on aivan oleellista.” [Espoo]*

Sanotaan, että hallinto pyrkii muokkaamaan itseään toimintaympäristön ja sieltä kumppanien haasteiden suuntaan, ainakin jollain aikavälillä. Toimintaympäristön tietyt piirteet voivat luoda kasvualustaa joillekin muutoksille myös hallinnossa (Nyholm ym. 2016: 300). Nähtäväksi jää miten tulevaisuuden osallistuvan budjetoinnin hankkeisiin saadaan kolmas sektori ja yrittäjät mukaan. Selkeä tarve sille haastateltavien mukaan on.

”Siinä taas tulee se iso kysymys että miten otetaan paikalliset toimijat ja kaikki ne muutkin kuin yksittäiset ihmiset mukaan. Miten saadaan aktivoitua yhdistystoimi-

jat, yritykset, miten ne lähtee rakentamaan tai osallistumaan tähän budjetointiin. Tuoko ne jopa omia rahojaan siihen sitten mukaan jne. Kyllä mä luulen, että se on se iso kysymys, että tää ei jää pelkästään kunnan ja kuntalaisen väliseksi.” [Tampere]

Yksi haastateltavista näki mahdollisena uhkakuvana julkisen vallan vetäytymisen Iso-Britannian tapaan.

Osallistuvalla budjetoinnilla saattaa olla annettavaa alueen elinvoimaisuuden ja eheyden kannalta. Kaupunkikehittämisen näkökulmasta asukkaiden ja kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden, kolmannen ja neljännen sektorin, roolin lisääntyminen tuo alueiden kehittämisestä kiinnostuneita toimijoita yhteen. Nämä toimijat voivat edistää elinvoimaisuutta esimerkiksi järjestämällä alueille tapahtumia ja palveluja. Alueen elinvoimaisuus voi kasvaa sinne syntyvän yleisen pohinän myötä. Haastateltavat pohtivat asiaa seuraavasti:

”Yleensä ne alueet missä on erilaisia yhteisöjä ja ihmiset tuntee toisiaan, tekee yhdessä asioita ja ne on yleensä myös elinvoimaisia ja siellä syntyy erilaista taloudellista ja sosiaalista pääomaa. Tämä on keino rakentaa ulkoapäin tai kunnan toimesta yhteistä tekemistä ja kiinnostusta esimerkiksi sen alueen yhteisiin asioihin ja palveluihin ja näin näen hyvänä keinona tukea elinvoimaisuutta alueilla.” [Helsinki nuoriso]

”Sinne voi syntyä paikallisia toimijoita, kolmannenkin sektorin toimijoita, miksei paikallisia yrityksiäkin, jotka lähtee luomaan sitä hyvinvointia ja elinvoimaa siellä omalla alueella. Ehkä se, että tarjotaan mahdollisuuksia kun etsitään niitä uusia ratkaisua niin miksei sinne syntyisi uutta liiketoimintaa ja uutta yrittäjyyttä. Ja ehkä myös se eheys, nimenomaan se alueen eheys on sitä, että ne alueen työttömät nuoret tai syrjäytymisvaarassa olevat nuoret pystyykin itse, tai heitä voidaan auttaa vaikka työllistymään joihinkin tehtäviin.” [Tampere].

Wamplerin (2007: 43) mukaan osallistuvan budjetoinnin avoimuus muuttaa toimintaympäristöä yritysten keskuudessa aiempaa ennakoitavammaksi. Haastateltavat näkevät monien eri tahojen yhteistyön tärkeäksi ja toivoivat myös yrittäjähenkisyyden osallistuvan budjetoinnin ansiosta alueilla nousevan. Kaksi haastateltavaa kertoo näin:

”Voisi ajatella, että tällöiseen osallistuvan budjetoinnin hankkeeseen liittyisi siltä tietyltä alueelta yrittäjiä ja yhdistyksiä. Ja ehkä sen kautta sen pikkuhiljaa työllistyisi jotain jne eli yhdessä tekemisen voimalla.” [Tampere]

”Helsingissä ei ole ollut mitään paikallista vaikuttamisrakennetta, et siihen se tulee nyt samaan aikaan tän osallistuvan budjetoinnin kanssa tämä osallisuusmalli.

Siihen tää tietysti tähtää, että paikalliset asukkaat ja yrittäjät löytää hankkeita joita he kokee oman asuinalueensa viihtyvyyttä ja elinvoimaa parantavaksi ja niitä edistetään ja rahoitetaan.” [Helsinki]

7.4.3. Parasta antia lähellä asukkaiden arkea

Haastateltavat yhtyivät ajatukseen, että **osallistuva budjetointi sopii asuinalueiden kehittämisen ja asukaslähtöisen suunnittelun työkaluksi erinomaisesti**. Asuinalueiden kehittämiseen osallistuva budjetoinnin nähtiin sopivan erittäin hyvin siksi, että se on lähellä asukkaiden arkea ja elinympäristöä, kuten yksi haastateltava kuvaa: *”Asukkaathan tuntevat omat alueensa kaikkein parhaiten ja se pitäisi käyttää hyödyksi.” [Tampere].*

Haastateltavat korostivat, ettei osallistuvan budjetoinnin hanke saa olla liian mittava. Asukkaat eivät välttämättä hahmota laajoja kokonaisuuksia tai koko kunnan jättiyyksi-
köitä, joten sinänsä aluetaso menetelmälle sopiva. *”Se on riittävän lähellä sun omaa elinympäristöä, se sopii todellakin sinne ja vähän ehkä pienempi. Eli jos mietittäisiin koko kaupunkia niin tämä sun oma pienialue on helpompi ymmärtää ja omaksua kun tommonen jättikokoinen.” [Tampere]*

Haastateltavat olivat yhtä mieltä siitä, että **osallistuva budjetointi vahvistaa myönteistä alueidentiteettiä ja tukee asukaslähtöistä toimintaa**.

”Se edistää sitä alueen asukkaiden yhteisöllisyyttä, se sopii laajasti ottaen hyvinkin meidän alueen kehittämisajatukseen. Se loi yhteisöllisyyttä ja eheyttäkin ja semmosta, että ”olemme tesomalaisia”-ajatuksia tai sellaista ehkä vahvasti. Että kuulun tähän alueeseen ja päätän tästä alueesta” [Tampere].

Asukkaiden positiivinen kokemus nostaa sekä heidän kotipaikkahenkeä että heidän sisäistä yhteisöllisyyttään ja sitä kautta luo positiivista ilmapölyä. Tää on tämä meidän Tesoma. [Tampere].

Teoriaosassa todettiin, että vaikuttaminen erityisesti omaan asuinalueeseen koetaan mielekkääksi. Haastatellut näkivät, että useimmilla prosessiin osallistujilla kiintymys aluetta kohtaan lisääntyi ja se toi myös aluerakkautta. Asukkaat ymmärtävät alueen kehittämis-

tavoitteet toisella tavalla prosessin jälkeen, ne avautuvat osallistujille paremmin. Ja ymmärtämys siitä, että kaikkea ei voi kerralla.

Espoossa oli aiemmin huomattu, että asuinalueiden kunnostamishankkeiden tulokset jäivät lyhytaikaisiksi ilman asukkaiden tukea ja omaa panosta. Haastatellut olivat yhtä mieltä siitä, että vastuun antaminen sitouttaa asukasta kaupunkiin ja omaan yhteisöönsä.

Osallistuva budjetointi saattaa siis lisätä asukkaiden arvostusta alueen infrastruktuuria ja palveluita kohtaan. Vastuun antaminen asukkaalle vahvistaa sidettä alueeseen ja kohteeseen ja se saattaa vähentää myös ilkiä ja roskaamista. Sosiaalinen valvonta esimerkiksi yhdessä suunniteltua puistoa kohtaan on suurempi ja jopa käyttöaste voi olla suurempi. Antamalla asukkaille päätösvaltaa osallistuvan budjetoinnin menetelmin valitusten ja periaatteellisen vastustuksen määrä vähenee. Viranhaltijankin näkökulmasta tietoisuus helpottaa asian eteenpäin viemistä. Kaupunkisuunnittelun kannalta osallistuvalla budjetoinnilla pystytään poistamaan tilanteita, joissa vasta toteutusvaiheessa useimmat havahtuvat ja seuraa muutospainetta ja jatkoselvittelyjä.

Osallistuvalla budjetoinnilla on siis mahdollista sitouttaa asukkaita kantamaan omasta lähiympäristöstään vastuuta ja olemaan ylpeä siitä. Eräs haastateltu totesi osallistujien periaatteessa toimivan hyvän tahdon lähettiläitä ja myyvän omaa aluettaan ja näin myönteinen kierre vahvistuisi. *”Osallistuva budjetointi motivoi osaltaan asukkaita kantamaan osavastuutaan asuinympäristönsä kehittämisessä.” [Espoo]*

Näen, että **osallistuva budjetointi voi toimia polkuna satunnaisesta osallistujasta asukasaktiiviksi.** Tämä aktiivisen kuntalaisen trendi on kaupungeissa tänä päivänä haluttu. Kansalaisaktiivien luottamuksen sanotaan olevan muuta väestöä vahvempaa. Tästä kuntien kannattaa pitää kiinni ja toisaalta myös pyrkiä lisäämään tätä joukkoa. Aktiivisuuden lisääntymisestä kertovat seuraavat haastatellut:

”Asukkaat ovat ehkä kiinnostuneempia siitä oman alueensa kehittämisestä ja sitä kautta saattaa innostua tekemään itekin jotain alueen eteen.” [Espoo]

”Epäluottamus asukkaiden keskuudessa väheni. Ne oli taas aluksi, että tuleekohan tästä taas mitään. Kun vei lähelle sen päätöksenteon niin ne innostuivat. Ovat tulleet sen jälkeen muihin kehittämistempauksiin ja tapahtumiin sekä mielipiteen ilmaisuihin mukaan. Ovat ottaneet aktiivisesti roolia siellä alueella.” [Tampere]

”Esimerkiksi kunnallisteknisten investointien osalta osallistuva budjetointi tukee kehityspanostusten ohjautumista oikeaan osoitteeseen. Osallistuva budjetointi voi koskea myös vaikka kilpailemista tietyistä määrärahasta asukkaan ehdottamaan tapahtumaan tai toimintaan. Niin kuin Espoon keskuksessa on tarkoitus seuravaksi tehdä. Tiedossa oleva etenemisprosessi ja mahdollisuus taloudellisen tuen saamiseen osallistuvan budjetoinnin kautta madaltaa kynnyistä tehdä aloitteita ja ryhtyä ajatuksista tekoihin. Tämä tukee asukaslähtöistä toimintaa ja vahvistaa myönteistä alueidentiteettiä.” [Espoo]

Haila ym. (2015) ovat todenneet, että oman asuinalueen kohtalo tulevaisuudessa motiivoi asukasta seuraamaan poliittista päätöksentekoa. Osallistuvan budjetoinnin hankkeiden myötä asukkaalle tarjoutuu mahdollisuus jopa vaikuttaa oman asuinalueensa tulevaisuuteen. Oma ehdotukseni on, että aktiivisuus omalla asuinalueella heijastuu myös johonkin suurempaan ja että suorasta demokratiasta voi olla hyötyä myös paljon puhutulle edustuksellisen demokratian kiinnostavuusvajeelle.

Ajatellaan, että koska kunnalla on enää hyvin vähän mahdollisuuksia tehdä, on kansalaisten löydettävä aktiivisempi vaihe. On kritisoitu, että vain tietyt ja samat aktiiviset osallistuvat. Yhtäältä voi ajatella, että lisääntynyt, vaikkakin sama, aktiivisten asukkaiden joukko houkuttelee itse mukaansa uusia kiinnostuneita. Sosiaalinen pääoma lisääntyy ja joukon tietämys syvenee.

Osallistuvalla budjetoinnilla on haastateltavien mielestä todellista hyötyä myös yksilötasolla. Se **vahvistaa asukkaiden yhteenkuuluvuuden tunnetta ja samalla voi vähentää asukkaiden tyytymättömyyttä ja ulkopuolelle jäämisen tunnetta.**

”Osallisuus ylipäättään lisää terveyttä ja hyvinvointia. Se sitouttaa yhteisöön ja toimii syrjäytymisen vastakohtajana ja tällä voi olla merkitystä sen eheyden kannalta. Elinvoimaisuus voisi teoriassa kasvaa sitä kautta, että äänestettävänä olisi paikallisia palveluja.” [Espoo]

Sillä siis voi olla merkitystä elämänlaadun paranemiseenkin. Tyytyväisyys ja usko oman asuinalueeseensa ovat merkittäviä tekijöitä alueen elinvoimaisuuden ja hyvinvoinnin kannalta.

Osa haastateltavista näkee, että **osallistuvan budjetoinnin avulla on mahdollista tavoittaa ja aktivoida passiivisempia väestöryhmiä.** Menetelmällä olisi mahdollista

saada perinteisiin osallistumismuotoihin nähden nykyistä isompi joukko esimerkiksi maahanmuuttaja-asukkaita kiinnostumaan asuinalueestaan ja vaikuttamaan omaan asuinympäristöönsä. Tätä kautta on mahdollista vaikuttaa alueen viihtyvyyteen ja jopa yksilöiden arjen toimivuuteen.

Haastateltavat muistuttivat, että kaupunkikehittämisessä tarvitaan sekä virkamiesnäkemystä tarvittavista toimenpiteistä että oikea-aikaista tietoa siitä, mitä useimmat asukkaista näkevät parhaaksi juuri nyt tehdä. Viranhaltijan näkökulmasta voidaan ajatella, että kun kehityspanostukset vastaavat asukkaiden tahtotilaa ja näkemystä tarvittavista toimenpiteistä, tuetaan alueiden elinvoimaisuutta ja eheyttä.

Kaupunkisuunnitteluhankkeissa aikajänne suunnittelun ja toteutuksen välillä voi olla ongelmallinen ja asukkaiden saattaa olla vaikea nähdä omia lähtökohtiaan kauemmas. Tätä eräs haastateltava kuvaa seuraavasti:

”Pitkäjänteisessä suunnittelussa, mitä kaupunkisuunnittelu on, tähdätään johonkin 5-10 vuoden päähän niin mikä sen asukkaan fiilis siitä tulee, että hän äänestää jotain jostain joka tapahtuu vasta niinku viiden vuoden päästä.” [Espoo]

Virkamieheltä osallistuva budjetointi vaatii haastateltujen mukaan poisoppimista, ns. viimeisen sanan oikeudesta luopuminen voi olla vaikeaa. Tilanantaminen asukkaalle voi olla haastava ajatus. Asiaa pohti yksi haastateltu näin:

”Se pitää sit olla että se asukas otetaan kumppanina. Se ei ole ainoa oikea ratkaisu se, mitä se asukas esittää, mutta se pitäis pystyä ottamaan lähtökohtaisesti että ei mietitä miksi se ei ole mahdollista, vaan mietitään miten se voisi olla mahdollista, se mitä se asukas esittää.” [Tampere]

Pitkäjänteisyyttä vaaditaan kaupunkiorganisaatiolta siinäkin mielessä, että ilman asukkaita prosessi olisi kiistatta nopeampi. Ideoiden lukumäärässä ei virkamies asukkaista koostuvalle päättäjäjoukolle pärjää. Haastateltavat ovat vakuuttuneita siitä, että asukkailta kuitenkin tulee erittäin hyviä ideoita.

Mitä laajemmin eri asukasryhmiä onnistutaan aktivoimaan, sitä todennäköisempää on että alueen kehityskulku vastaa alueen asukkaiden tahtotilaa ja toiveita. Tyytyväisyys ja usko asuinalueensa on merkittävä tekijä alueen elinvoimaisuuden näkökannalta. Jos

asukkaat saavat sellaista kaupunkia mitä arvostavat, ehkä kaupunki myös kehittyy tämän seurauksena paremmin?

”Itse kaupungin työntekijänä en edes asu Espoossa, niin mistä minä tietäisin ne kaikki asiat mitä siellä paikan päällä tapahtuu jos ei asukkailta tule ajatuksia. Asukkaat itse parhaiten pystyvät antamaan esimerkkejä ja apuja siihen, kun aletaan ratkomaan ongelmia sillä alueella esim. liikennesuunnittelussa.” [Espoo, nuoriso]

7.5. Yhteenveto empiirisistä tuloksista

Osallistuvan budjetoinnin käyttömahdollisuudet ovat moninaiset ja myös jo toteutetut kokeilut ovat olleet hyvin erilaisia. Osallistuvan budjetoinnin kriteerien mukaan prosessin tulee olla jatkuvaa ja toistuvaa. Tutkielman kohdepilotit ovat useimmat olleet yksittäisiä pilotteja. Nuorisoon liittyvät RuutiBudjetti ja ManiMiitti ovat vuosittain toistuvia. Maunula-talon toiminta-ajatukseen sisältyy osallistuva budjetointi vuosittaisena prosessina. Alla on nostettu muutamia esiin tulleita tuloksia kustakin hankkeesta vielä erikseen.

Osallistuva budjetointi Helsingin kaupunginkirjastossa oli Suomen ensimmäinen pilotti vuonna 2012. On selvää, että kirjaston pilottihanke on toiminut alustana muille kokeiluille. Asukkaiden ymmärryksen kasvattamisen oli tämän pilotin punainen lanka. Kirjasto on jatkanut yhteissuunnittelua asiakkaiden kanssa, asiakkaat ovat mm. saaneet osallistua kalustesuunnitteluun. Ajattelen, että pilottihankkeessa syntyneet ideat satusyntäreistä tai kaupunkiverstaasta olivat edelläkävijöitä. Vuoden 2017 alusta voimaan tullut kirjastolaki määrittelee yleisen kirjaston tehtäviksi mm. kansalaistoiminnan tilojen tarjoamisen ja yhteiskunnallisen vuoropuhelun edistämisen. Lain tavoitteen toteuttamisen lähtökohtina ovat yhteisöllisyys, moniarvoisuus ja kulttuurinen moninaisuus. Kirjastoissa on avoimen kansalaisyhteiskunnan tuntua.

Helsingin nuorisoasiainkeskuksen RuutiBudjetti on tarjonnut nuorisolle vaikuttamisen mahdollisuuksia jo useamman vuoden ajan. Aitoa osallisuutta kuvastaa se, että osallistuva budjetointi on sidottu suunnittelun rakenteisiin. Osallistuva budjetointi on selke-

ästi tuonut nuoret ja viranhaltijat lähemmäksi toisiaan sekä lisännyt vuoropuhelua. On syntynyt uudenlainen kumppanuus nuorten ja päättävien viranhaltijoiden välille. Nuoret on otettu tasavertaisina kumppaneina neuvottelupöytään päätettäessä nuorisoasiankeskuksen varojen käytöstä. Nuorille on tärkeä saada olla mukana vaikuttamassa nuoreen itseensä liittyviin asioihin. Prosessin aikana on nuorilta saatu aivan uudenvuorokokouksia ajatuksia ja työntekijöille on varmistunut, että työn tekemisen suunta on oikea ja on mahdollisuus priorisoida resursseja demokraattisemmin. Hallinnon asenne osallisuutta on kohtaan parantunut. Osallistuvan budjetoinnin käyttö laajenee hallinnossa.

Maunula-talon osallistuva budjetointi toi asukkaat mukaan päättämään Maunula-talon toiminnasta. Maunula-talosta puhuttaessa voi yhtyä siihen ajatukseen, että osallistuva budjetointi voi tuottaa enemmän kansalaistoimintaa sekä aktiivisempia kansalaisia. On huomioitava, että sinällään yksin osallistuvan budjetoinnin menetelmä ei välttämättä tee asukkaista aktiivisempia. Hankkeen alussa Maunula-talon ympärille laadittiin asukaslähtöisen osallistuvan suunnittelun malli. Tämä yhdessä asukkaiden kanssa laadittu toimintamalli ml. osallistuvan budjetoinnin menestyksekkäs käyttö mahdollistaa muutoksen, jossa asukkaat ovat entistä aktiivisempia. Kaksi kertaa vuodessa järjestettävissä avoimissa foorumissa on mahdollista tehdä muun muassa toimintaan ja budjetointiin liittyen ehdotuksia kaupungin eri hallintokunnille ja päätöselimille. Foorumissa käsiteltiin myös osallistuvan budjetoinnin toteutusta, mitä saatiin aikaan ja kuinka eteenpäin jatketaan. Maunula-talon moninaisten vaikutuskanavien avulla on mahdollista luoda vahvempia suhteita hallintoon. Toimittaessa jo alun alkaen yhdessä asukkaiden kanssa prosessit ja päätöksenteko ovat läpinäkyviä.

Espoon Suvelan asukaspuistopilotin osalta osallistuva budjetointi nähtiin luontevana osana kokeilukulttuuria. Espoon kaupungilla vaikuttaisi olevan sekä kaupungin johdossa että päättäjien keskuudessa vahva tahtotila edistää uusia asukasvuorovaikutuksen ja vaikuttamisen tapoja. Budjetoi puisto! -kokeilu osoitti, että verkkosovelluksella ja päätösvallan antamisella voidaan merkittävästi aktivoida asukkaita. Budjettipeli jopa monikymmenkertaisti puiston peruskorjauksesta kiinnostuneiden joukon. On totta, etteivät kaavaprosessien lakisääteiset asukastilaisuudet varsinaisesti houkuttele asukkaita, mutta esimerkiksi budjetointipelin avulla asukkaita on mahdollista aktivoida tarjoamalla heil-

lekin rooli suunnittelun sisältöön vaikuttamisessa. Sivutuotteena on mahdollista vähentää myös periaatteellista vastustusta ja jopa valitusten määrää.

Onnistuneen lopputuloksen syntyä edisti se, että äänestäminen vietiin asukkaiden luo.

”Parhaat tulokset meidän alueella saatiin kyllä kun vietiin se äänestäminen sinne ulos kaupunkiin. Ettei vaan tehty nettiin kyselyä ja sitte toivottu että joku sen löytää vaan mentiin kauppakeskukseen ja sanottiin, että hei tuu kokeileen tämmöstä.” [Espoo]

Espoossa nähdään, että alueen eheyden ja elinvoiman parantamiseen osallistuva budjetointi voi vaikuttaa. Mitä laajemmin eri asukasryhmiä onnistutaan aktivoimaan, sitä todennäköisempää on että alueen kehityskulku vastaa alueen asukkaiden tahtotilaa ja toiveita. Tyytyväisyys ja usko asuinalueensa on merkittävä tekijä alueen elinvoimaisuuden näkökannalta. Elinvoimaisuuden edistämiseksi tulisi (ainakin soveltuvin osin) myös yrityselämä ja kolmas sektori saada mukaan osallistuvan budjetoinnin prosesseihin (ja ylipäätensä alueen kehittämistoimintaan).

Espoon nuorisopalvelujen ManiMiitti on tuonut päätöksenteon lähemmäs espoolaisia nuoria. Ajatuksena on ollut ottaa nuoret mukaan päätöksentekoon mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Perinteisesti nuorten ajatuksia on kerätty nuorisotiloilla, mutta ManiMiitissä osallistujia on hyvin laaja joukko erilaisista taustoista olevia nuoria. Hankkeessa on saatu täysin uusia avauksia nuorisopalvelujen toimintaan. Selkeä hyöty on demokraattisen yhteisön kehittämisessä, nuoret keskenään päättävät ja ovat myös ottaneet vastuuta aloitteiden toteuttamisessa. Koko ikäluokalla on mahdollisuus äänestää valituista aiheista. Espoossa on nähty, että osallistuva budjetointi on hyvää aluetietouden lisäämistä hallinnolle ja virkamiehet pysyvät entistä paremmin perillä ajankohtaisista asioista alueilla.

Tampereen osallistuvan budjetoinnin pilotti Oma Tesoma kohdistui Tesomajärven parantamiseen. Parasta antia Tesomalla oli se, että asukkaiden luottamus kaupunkiorganisaatiota kohtaan parani selvästi. Tätä edesauttoi nopeat konkreettiset tulokset, joita työpajoissa ja toteutusvaiheessa saatiin aikaan. Työpajoissa asukkaiden näkemys erosi virkamiesten kehittämisajatuksista: asukkaat päättivät kahdesta laiturista järven mo-

lemmille puolille kun virkamiehet olivat vain yhden laiturin kannalla yhdelle puolelle järveä. Tesomalla huomattiin haasteena se, että valta on vain niillä, jotka prosessiin aktiivisesti osallistuvat. Hanke ei houkutellut niin paljoa lapsiperheitä kuin oli toivottu, mutta lapsiperheiden näkökulmaa pyrittiin etsimään työpajoissa, kuten kaikkien muidenkin käyttäjäryhmien. Oma Tesoma -hankkeen tuloksena yhteistyö parani kaupungin hallintokuntien välillä.

Taulukko 2. Yhteenvedo osallistuvan budjetoinnin hankkeista.

Yhteenvedo tutkielman kohdetapauksista	
Osallistuva budjetointi Helsingin kaupunginkirjastossa	Helsingin nuorisoasiainkeskuksen RuutiBudjetti
Osallistuminen ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ✓	Lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ✓
Osallistujien perehdyttäminen päätöksentekoon ✓	Tiedon jakaminen ✓
Ymmärryksen lisääminen ✓	Demokratiakasvatus ✓
Palvelutarjonnan parantaminen ✓	Hallinnon ja nuorten välinen yhteistyö ✓
	Hallinnon sisäisen yhteistyön tiivistäminen ✓
Maunula-talon osallistuva budjetointi	Espoon Suvelan asukaspuiston osallistuva budjetointi
Osallistuminen ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ✓	Osallistuminen ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ✓
Hallinnon ja asukkaiden välinen aito yhteistyö ✓	Omistajuuden lisääminen asukkaiden keskuudessa ✓
Palvelutarjonnan parantaminen ✓	Uudenlaiset osallistumisen muodot, pelillistäminen ✓
Enemmän kansalaistoimintaa ✓	Lähidemokratian lisääminen ✓
Espoon nuorisopalvelujen ManiMiitti	Tampereen Oma Tesoma
Lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ✓	Osallistuminen ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ✓
Tiedon jakaminen ✓	Omistajuuden lisääminen asukkaiden keskuudessa ✓
Demokratiakasvatus ✓	Luottamuksen lisääminen ✓
Hallinnon ja nuorten välinen kumppanuus ✓	Hallinnon ja asukkaiden välinen yhteistyö ✓

8. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu osallistuvan budjetin ilmiötä, lähtökohtia ja periaatteita sekä kansainvälisiltä että kotimaisilta kentiltä. Tutkielma pohjautui kansainväliseen ja kotimaiseen päivänpolttavaan kirjallisuuteen. Työssäni tarkastelin erityisesti asukkaiden osallistumisen edellytyksiä ja osallistuvan budjetoinnin menetelmien tarjoamia mahdollisuuksia sekä haastekohtia kunnan eri rooleissa. Tutkielman kohteina olivat Suomessa viime vuosina tehdyt osallistuvan budjetoinnin pilottihankkeet ja empiirisen aineiston muodostivat näissä hankkeissa työskennelleiden viranhaltijoiden haastattelut. Tämän tutkielman tavoitteena on ollut tuottaa tietoa osallistuvan budjetoinnin ilmiöstä sekä siihen liittyvistä mahdollisuuksista kokeilua suunnitteleville kunnille.

Tutkimuskysymykset ovat:

- Tuoko osallistuva budjetointi jotain lisäarvoa kunnalliseen päätöksentekoon tai toimintatapaan?
- Millaisia hyviä käytänteitä osallistuvan budjetoinnin kokemuksista löytyy demokratian edistämiseen, osallistumisen kynnyksen madaltamiseen sekä alueelliseen toimintatapaan?
- Millaisia hyötyjä osallistuvasta budjetoinnista on saatavissa ja mitä haasteita osallistuvan budjetoinnin käyttöön liittyy?

Tutkimus tehtiin haastattelututkimuksena. Tutkielmaa varten on haastateltu viranhaltijoita, jotka ovat osallistuvan budjetoinnin hankkeessa tai hankkeen läheisyydessä työskennelleet. Aiempaa tutkimusta ei suomalaisista osallistuvan budjetoinnin hankkeista tässä laajuudessa ole, joten tämä tutkielma antaa ajankohtaista tietoa menetelmästä. Tätä tutkielmaa varten haastateltujen viranhaltijoiden nimet löytyvät useimmiten aihepiirin seminaarien puhujaluetteloista, joten tutkimuksessa onnistuttiin selvittämään suomalaisien avainhenkilöiden käsityksiä ja ajatuksia hyvin. Aineistoa on käsitelty kunnan kolmen eri roolin viitekehyksessä ja tuloksia on peilattu näihin rooleihin. Tutkielmasta on hyötyä eritoten osallistuvan budjetoinnin kokeilua harkitseville kunnille.

Tapaustutkimus on yleensä vain rajallisesti yleistettävissä (Yin 2003). Nämä tutkimustulokset eivät tee poikkeusta. Ei ole oikein väittää, että osallistuva budjetointi edellä mainitut lukuisat hyödyt aina saavuttaa. Osallistuva budjetointi asettuu niihin paikallisiin raameihin jossa sitä sovelletaan.

Kiinnostavinta tutkimustuloksissa on se, että osallistuva budjetointi on erityisen merkityksellinen kaupunkiorganisaation sekä asukkaiden välisessä suhteessa. Se lähentää virkakuntaa ja asukkaita. Uudenlaisten päätöksentekokäytänteiden käyttöönotto on lisännyt joustavuutta organisaatioissa. Yhteistyö paranee myös oman organisaation sisällä. Osallistuvan budjetoinnin hankkeen kokeilu ylittää siilomaisten hallintokuntien rajat, asukkaiden ideat eivät noudata toimialuerajoja. Asukkaiden ideat eivät myöskään myötäile virkamiehen ajatuksia. On ymmärrettävä, että viimeisen sanan saattaa hankkeessa sanoa asukas ja ettei se ole virkamiehen näkökulmasta ehkä lainkaan oikea. Ensimmäistä kertaa todellinen päätösvalta on ollut asukkaiden käsissä. Tämä on uutta. Osallistuva budjetointi näin luo mahdollisuuden hallinnon uudistumiselle. Lähentynyt suhde asukkaiden ja kaupunkiorganisaation välillä on hyvä pohja kansalaisyhteiskunnan vahvistumiselle ja tulevien vuosien kumppanuudelle.

Maailmalla on todettu, että osallistuva budjetointi ratkoo osaltaan edustuksellisen demokratian kriisiä lisäämällä keskustelua tai osoittamalla pirullisia ongelmakohtia päätöksentekijöille. Suomessa osallistuvan budjetoinnin sovellukset eivät ole lisänneet mainittavasti vuorovaikutusta luottamusmiestäpäätäjien ja asukkaiden välillä eikä sillä, ainakaan vielä, ole ollut vaikutusta poliittisen päätöksenteon avoimuuteen tai läpinäkyvyyteen. On toki mahdollista, että avoimuuden lisääntyminen kaupunkiorganisaatioiden toimintatavoissa laajenee ja muutos kohti entistä avoimempaa poliittista päätöksentekoa mahdollistuu.

Yksi perustavanlaatuinen ongelma on tietysti se, ettei asukkaille anneta valtaa tehdä talouteen liittyviä päätöksiä, ettei asukkaiden päätösvalta ole todellista. Mikäli poliittiset päätöksentekijät tulevaisuudessa uskaltavat asukkaille luovuttaa entistä enemmän valtaa ja osallistuvan budjetoinnin hankkeet ovat mittavampia, tarjoaa malli mahdollisuuksia suurempaan. Pienistä kokeiluista siirryttäessä suurempiin hankkeisiin mahdollistuisi

suurempi muutos. Kunnan roolin muuttuessa voi aika olla kypsä tämän tapaiselle muutokselle. Se, että syntyvät päätökset vastaavat asukkaiden tarpeita tehostaa hallintoa. Muutospotentiaali tarvitsee kuitenkin yhteyden luottamusmiehiin. Ilman yhteyttä poliittiseen hallintoon menetelmä jää marginaaliseksi. Tämän vuoksi on kaupungeissa tarpeen kehittää syvempää yhteyttä osallistuvan budjetoinnin ja luottamusmiesjohdon välille.

Osallistuvan budjetoinnin toteutustavat ja menetelmät voivat olla moninaisia, mutta niiden tulee olla jatkuvia. Osallistuvan budjetoinnin hankkeet jäävät vain irrallisiksi tapahtumiksi, mikäli niiden rahoitus on satunnaista. Eikä niillä ole tarvittavaa vaikuttavuutta, mikäli ne käsittävät vain puistojen pienimuotoista kehittämistä. Helsingin osalta osallistuvan budjetoinnin kokeilu liittyy uuden osallisuus- ja vuorovaikutusmallin käyttöönottoon (Helsingin kaupunki 2016) ja Espoossa Osallistuva Espoo -kehitysohjelmaan. Osa jo päättyneistä pilottikokeiluista on johtanut uusiin suorien osallistumismahdollisuuksien kokeiluihin, tästä esimerkkinä Espoossa vuonna 2017 ideoitu Mun idea -kokeilu¹. Uudet hankkeet kuvastavat hallinnon uudistumiskykyä ja ketteryyttä. Vielä isommasta muutosvoimasta kertoo se, että espoolaiset ovat lanseeranneet osallistuvan asukasbudjetoinnin käsitteen. Loistava sanauutus on kuvaava ja helposti ymmärrettävä.

Tutkielman luvussa 1.4. kerrottiin Nyholmin ym. (2016: 223) kritisoivan julkisen hallinnon pyrkimystä osallistaa asukkaita päätöksentekoon. Heidän mukaansa se ei voimista kansalaista kun päinvastaisen aktionistisen kansalaispolitiikan esiin keskusteluun ja päätöksentekoon nostamat asiat voimistavat. Tämän tutkielman tulosten mukaan osallistuva budjetointi saattaa silti mahdollistaa polun osallistumattomasta aktiiviseksi asukkaaksi omalla asuinalueellaan. Kyse on siitä, että osallistuvassa budjetoinnissa, vaikutusmahdollisuuksien ollessa todellisia, asukkailla on valta päättää. Tämä jos mikä voimistaa kansalaista.

¹ Mun Idea -kokeilussa asukkaat ideoivat asioita oman asuinalueensa hyväksi. Asukkaat myös itse päättävät mitkä ideat rahoitetaan. Asukkaat toteuttavat ideansa itse. Ideoille on käytettävissä 10 000 euroa siten, että yksi idea voi saada toteutusta varten kork. 3 000 euroa. Kokeilun koordinoi Espoon keskuksen aluekehittämisryhmä tutkimusyhteistyökumppaninaan Laurea-ammattikorkeakoulu. Verkko-ovelluksen toteutti Mapdon Oy. (Espoon kaupunki 2017)

Osallistuva budjetointi eritoten lisää ymmärrystä. Sosiaalisen pääoman kasaantumisesta on arvatenkin haittaa, mutta tässä yhteydessä näen kasaantuvankin pääoman luovan asuinalueille ja naapurustoille hyötyä. Syntyy osaavien ja aktiivisten kaupunkilaisten joukko, jotka ymmärtävät ja ottavat alueiden kehittämisessä nykyistä enemmän roolia. Kenties osallistuminen alkaa muiden silmissä näyttää houkuttelevalta ja aktiiviset osallistajat vetävät perässään prosesseihin uusia kuntalaisia?

Kaupungit ja kunnat painivat saman ongelman edessä miettiessään miten saada asukkaista aktiivisia yhteisön jäseniä. Osallistuva budjetointi voi auttaa tässä. Kansalaisaktiivisteja ja muutoksia käynnistäviä asukkaita tarvitaan, mutta ennen kaikkea on tärkeä saada selvyys asukkaiden tahtotilasta ja odotuksista. Osallistuva budjetti luo suuntaa elinvoimaisuuden kehittämiseen sitä kautta, että alueista on mahdollista saada mielekkäämpiä ja yhteisöllisempiä paikkoja. Naapurustoissa voidaan paremmin.

Osallistuva budjetointi voidaan sitoa kunnan vuotuisen talousarvioprosessiin ja määrittellä se kiinteänä prosenttina budjetista. Vaihtoehtoisesti voidaan hyödyntää prosessia, joka sidotaan tietyn alueen tai palvelujen kehittämiseen kiinteän kehittämismäärärahan avulla. Osallistuvan budjetoinnin käyttöönottoon kannustaa myös kuntalaki (Kuntalaki 2015, § 22). Maininta ”Asukkaiden mahdollisuus osallistua kunnan talouden suunnitteluun” on virallistanut osallistuvan budjetoinnin menetelmät Suomessakin. Osallistuvan budjetin käyttö pohjautuu jatkossa mahdollistavaan lainsäädäntöön.

Kunnan rooli on muuttumassa. Kunnalla on tulevaisuudessa vahva rooli paikallisen identiteetin ja demokratian, kuntalaisten hyvinvoinnin sekä alueen elinvoiman edistämässä (Kuntaliitto 2017). Kunnan tehtävistä suuri osa on lakisääteisiä tulevaisuudessakin eikä kehittämiseen tarkoitettuja harkinnanvaraisia määrärahoja hevin löydy. Keskeisintä on kuitenkin kuntalaisten mukaan ottaminen toiminnan kehittämiseen. Osallistuva budjetointi sopii näihin tulevaisuuden ydinpainotuksiin oivallisesti.

Suora demokratia ei korvaa edustuksellista demokratiaa, vaan täydentää sitä. Myöhemminkin päätöksenteko perustuu vaaleilla valittujen luottamusmiesten päätöksentekoon ja viranhaltijoiden harkintaan, mutta kunnan tulee ottaa asukkaiden ideat ja ajatukset va-

kavasti ja saattaa niitä sopivassa määrin yhteiseen keskusteluun sekä päätöksentekoon. Osallistuva budjetointi on toki vain yksi osallistamisen välineistä, mutta juuri sillä on mahdollisuus luoda uudenlainen luottamuksellinen suhde asukkaan ja kaupunkiorganisaation välille. Menetelmän avoimuuden ja vuorovaikutuksellisuuden avulla on mahdollista juurruttaa Suomeen aivan uudenlaista, ja uudistuvaa, hallinnollista ja poliittista kulttuuria. Olen myös varma, että kuntien kiristyvässä keskinäisessä kilpailussa menestyvät vain kunnista ne, keillä on halu ja innokkuus ryhtyä uusia osallistamisen menetelmiä yhdessä asukkaiden kanssa kokeilemaan oman kunnan asukkaiden hyvinvoinnin ja elinvoiman edistämiseksi.

8.1. Käytännön vinkkejä osallistuvaa budjetointia suunnitteleville kunnille

Laajamittaisemmasta osallistuvan budjetoinnin käyttöönotosta on kaivattu kunnissa lisää tietoa, kokemuksia ja ohjausta. Hanke edellyttää onnistuakseen perusteellista valmistelutyötä ja selkeää ohjeistusta. Tässä tutkielmassa on kerätty haastatelluilta ns. oppeja osallistuvaa budjetointia suunnitteleville kunnille.

Lyhyesti sanottuna pitäisi miettiä ennen kuin siihen lähtee, että miksi siihen lähtee, miksi sitä haluaa tehdä, mihin kokonaisuuteen se liitetään, mitä sillä tavoitellaan sekä miten se resursoidaan. Menetelmän käyttöönotto myös edellyttää riittävää taloudellista mahdollisuutta ohjata osa budjetista asukkaiden päätettäväksi, jotta vaikutusmahdollisuus on todellinen. Seuraavan sivun taulukkoon on kerätty huomioitavia seikkoja hankkeen onnistumiseksi.

Taulukko 3. Muistisäännöt osallistuvan hankkeen suunnitteluun ja käynnistämiseksi.

AITO VAIKUTUS- MAHDOLLISUUS	<ul style="list-style-type: none"> · Vaikuttamisen oltava asukkaan näkökulmasta todellista eli päätösvalta luovutetaan asukkaalle. · Asukkaiden päätettävissä oleva raha on oltava valmiina ja se sitoudutaan käyttämään asukkaiden päätösten mukaan. · Selvä, yksinkertainen motiivi: miksi asukas osallistuisi? · Selkeä ja rajattu kohde. Aluerajat ja toimintarajat määriteltävissä.
AJOITUS	<ul style="list-style-type: none"> · Mieti tarkoin missä vaiheessa kehittämistä osallistuvaa budjetointia on kulloinkin tarkoituksenmukaisinta käyttää. · Joskus voi olla perusteltua kysyä hanketta käynnistettäessä, mutta toisinaan asukkaat voivat arvostaa ns. viimeisen sanan sanomista.
SITOUTUMINEN	<ul style="list-style-type: none"> · Päätöksenteko ja tahtotila hankkeeseen kunnan johdossa asti. · Tahtotila myös siihen, että valta luovutetaan ja valutetaan uusille ryhmille. · Aloita pienestä kokeilusta, kasvata hallitusti muihin asioihin.
RESURSSIT	<ul style="list-style-type: none"> · Varaa riittävästi aikaa hankkeen toteuttamiseen. · Varmista riittävät henkilöstöresurssit prosessin toteuttamiseksi. · Hyödynnä esimerkiksi asukasosallistumisen edistämiseen tms. liittyviä prosesseita ja rakenteita sekä saatavilla oleva rahoitus (kaupungin ohjelmat, ulkopuoliset tutkimushankkeet).
TOTEUTA	<ul style="list-style-type: none"> · Anna riittävästi perustietoa asukkaille ja määritä reunaehdot. · Muista tasapuolisuus, yhdenvertaisuus ja marginaaliset asukasryhmät. · Viestintä ja tiedottaminen ovat avainasemassa osallistujien aktivoinnissa. · Heittäydy! Viranhaltija ei voi tietää lopputulosta etukäteen.
SAATA HANKE PÄÄ- TÖKSEEN	<ul style="list-style-type: none"> · Toteuta valitut toimenpiteet välittömästi. · Kerro asukkaille toteutuksesta, eteenpäin menneistä aloitteista jne. Perustele myös miksi joku asia ei toteutunut. · Arvioi prosessi.

LÄHDELUETTELO

- Cabannes, Yves (2015). The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. *Environment & Urbanization* 27:1, 257–284.
- Ebdon, Carol & Aimee L. Franklin (2006). Citizen Participation in Budgeting Theory. *Public Administration Review* 66:3, 437–447.
- Espoon kaupunki (2016). Suvelan asukaspuiston osallistuvan budjetoinnin raportti. Saatavissa 12.4.2017: <http://www.espoo.fi/download/noname/%7B2D328CC7-E2D2-4979-B369-3CAFB07882F5%7D/64251>.
- Fogelholm, Kai (2016). Budjetoi puisto –peli osallistuvan budjetoinnin kokeilu Suvelan asukaspuiston suunnitteluss. *Yhdyskuntasuunnittelu-lehti* 2016:1 vol. 54. Yhdyskuntatutkimuksen seura. Saatavilla 26.5.2017: <http://www.yss.fi/journal/budjetoi-puisto-peli-osallistuvan-budjetoinnin-kokeilu-suvelan-asukaspuiston-suunnittelussa/>.
- Ganuzza, Ernesto & Gianpaolo Baiocchi (2012). The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation* 8:2. Saatavissa 21.3.2015: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art8/>.
- Goldfrank, Benjamin (2012). The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation* 8:1. Saatavissa 21.3.2015: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art7/>.
- Haila, Yrjö, Tanja Helle, Ari Jokinen, Helena Leino, Nina Tynkkynen & Maria Åkerman (2015). Näkökulmia ympäristöpolitiikkaan. Teoksessa: Governance - hallinnan uusia ulottuvuuksia, 131–165. Toim. Ilari Karppi. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. Saatavissa 16.4.2015: <http://www.uta.fi/jkk/hal>

/valintakoeteos/Governance%20-%20Hallinnan%20uusia%20ulottuvuuk-
sia.pdf.

Hanifi, Riitta (2012). Sosiaalinen pääoma jakautuu epätasaisesti. Teoksessa: Hyvinvointikatsaus 2/2014. Tilastokeskus. Saatavissa 16.4.2015: http://www.stat.fi/artikkelit/2012/art_2012-12-10_003.html.

Heimans, Jeremy (2002). Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders. OECD Development Centre. Policy Brief 22. Saatavissa 21.3.2015: <http://www.oecd.org/social/poverty/31649466.pdf>.

Helsingin kaupunginkirjasto (2012). Osallistuvan budjetoinnin päätössääntö. Osallistuva budjetointi –hanke. Saatavilla 14.5.2017: <http://keskustakirjasto.fi/wp-content/uploads/2012/10/Keskustakirjasto-osallistuva-budjetointi-p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ss%C3%A4nt%C3%B6-1.pdf>.

Helsingin kaupunki Tietokeskus (2016). Osallisuus on muutakin kuin puistojuhlaa. Kvartti 3/2016. Saatavissa 13.12.2016: <http://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/osallisuus-muutakin-kuin-puistojuhlaa>.

Helsingin kaupunki Talous- ja suunnittelukeskus (2012). Selvitys osallistuvan budjetoinnin malleista. Saatavissa 21.3.2015: <http://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2011-002909/khs-2012-44/>.

Helsingin kaupunki Tietokeskus (2009). Pääkaupunkiseudun demokratiaindikaattorit Käsikirja. Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelma. Saatavissa 21.3.2016: http://www.kauniainen.fi/files/1313/09_pks_demindik_kasikirja.pdf.

Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2001). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

- Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2007). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Hosiaislouma, Aatto (1969). Kunnallistalous. I osa, taloussuunnittelu ja -hallinto. Helsinki: Suomen kunnallisliitto.
- Husberg, Antonia (2014). Työkalupakki: Parempia palveluja läheltä osallistamisella ja resursseja kokoamalla. Suomen Kuntaliitto. Saatavissa 21.3.2015: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/aek/maaseutupolitiikka/tyokalupakki>.
- Häikiö, Liisa, Pauliina Lehtonen & Jarkko Salminen (2016). Osallistuva budjetointi asukaslähtöisessä kaupunkisuunnittelussa. Tampereen yliopisto, OmaBudjetti – tutkimushanke. Saatavissa 10.3.2017: <http://www.uta.fi/yky/tutkimus/osallisuus/julkaisut/OsallistuvaBudjetointi.pdf>.
- Häikiö, Liisa, Pauliina Lehtonen & Jarkko Salminen (2016). Globaalin menetelmän paikalliset käytännöt – Osallistuva budjetointi Tesomajärven suunnittelussa. Yhdyskuntasuunnittelu-lehti 2016:1 vol. 54. Yhdyskuntatutkimuksen seura. Saatavilla 26.5.2017: <http://www.yss.fi/journal/globaalin-menetelman-paikalliset-kaytannot-osallistuva-budjetointi-tesomajarven-suunnittelussa/>.
- Idström Anna (2016). Katsaus demokratiaa ja osallisuutta käsittelevän keskustelun nykytilaan. Helsingin kaupunki, tutkimuskatsauksia 13/2016. Helsingin kaupungin tietokeskus. Saatavilla 10.12.2016: http://www.hel.fi/hel2/Tietokeskus/julkaisut/pdf/16_12_02_Tutkimuskatsauksia_13_Idstrom.pdf.
- Jäntti, Anni & Kaija Majoinen (2009). Kuntademokratian ja –johtamisen haasteet. Teoksessa: Kuntademokratian ja –johtamisen tila valtuustokaudella 2005-2008, 141–146. Toim. Anni Jäntti ja Marianne Pekola-Sjöblom. Helsinki, Suomen Kuntaliitto.

- Kurkela, Kaisa & Jenni Airaksinen (2015). Asukasosallistuminen Tampereella: kokemusasiantuntijoita ja postinkantajia. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2015. sivut 166 – 188. Vammala: Kunnallistieteen yhdistys.
- Laiho, Ulla-Maija, Kurikka Päivi & Elina Laamanen (2000). Kuntalaisten osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen kunnissa. Teoksessa: *Kuntajohdattamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000*, 76–98. Toim. José Valanta. Helsinki, Suomen Kuntaliitto.
- Lehtonen, Pauliina (2015). Osallistuvan budjetoinnin kokeilu Tampereen Tesomalla. Asuinalueiden kehittämisseljän (ARA) seminaari: Asukkaiden osallisuus sekä lähiöt, maine ja media 29.01.2015, Helsinki. Saatavissa 14.4.2017: www.ara.fi/download/noname/%7BEB440495-EA9A-4009-BF90.../106947.
- Lindholm, Arto (2012). Kansalaisten vaikutusmahdollisuudet ympäristöpolitiikkaan. Teoksessa: *Suomalaisen politiikan murroksia ja muutoksia*, 243–260. Toim. Kari Paakkunainen. Helsinki: Unigrafia.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). New Public Management doktriinin muotoutuminen. Teoksessa: *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*, 31–84. *Acta Wasaensia* 113. *Hallintotiede* 7.
- Myllyniemi, Sami ja Tomi Kiilakoski (2013). Nuorten yhteiskunnalliset osallistumistavat ja asenteet. *Demokratiaindikaattorit 2013. Selvityksiä ja ohjeita* 52/2013. Oikeusministeriö. Saatavissa 22.5.2017: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76504/omso_52_2013_demokratiaindik_verkko__ma_184_s.pdf?sequence=1.
- Nabatchi, Tina (2014). Deliberative Civic Engagement in Public Administration and Policy. *Journal of Public Deliberation* 10:1. Saatavissa 16.3.2015: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol10/iss1/art21>.

- Niiranen, Vuokko (2011). Keskiössä kuntalainen – demokratia itsehallinnon kivijalkana. Teoksessa: Kunnallisen itsehallinnon peruskivet, 220–230. Toim. Arto Haveri, Jari Stenvall & Kaija Majoinen. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys, Suomen Kuntaliitto.
- Nivala, Veijo (2006). Näkökulmia julkisen sektorin johtamiseen ja johtamisen kehittämiseen. Teoksessa: Johtaminen eilen, tänään, huomenna, 129–140. Toim. Pauli Juuti. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Nyholm, Inga, Stenvall, Jari, Airaksinen, Jenni, Pekkola, Elias, Haveri, Arto, af Ursin, Klaus ja Seppo Tiihonen (2016). Julkinen hallinto Suomessa. Tallinna: Tietosanoma Oy.
- Participatory Budgeting Project (2014). Real Money, Real Power. A Report on the First Five Years of the Participatory Budgeting Project. Saatavissa 13.12.2016: <https://www.participatorybudgeting.org/5-year-report/>.
- Pihlaja, Ritva (2013). Osallistuva budjetointi ja kansalaisten osallisuus. Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmä 31.11.2012. Julkaisematon. Saatavissa 22.3.2015: http://www.pirkanmaa.fi/files/files/Ritva_Pihlaja_301112.pdf.
- Pihlaja, Ritva & Siv Sandberg (2012). Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriön julkaisu, nro 27.
- Raisio, Harri & Pirkko Vartiainen (2015). Deliberaalinen demokratia vahvistaa kansalaisten osallistumista. Teoksessa: Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon, 101–114. Toim. Kirsi Lehto. Vaasan yliopisto. Opetusjulkaisuja 65. Hallintotiede 2. Saatavissa 17.4.2015: http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-581-7.pdf.
- Rautiainen, Pauli (2015). Suomalainen demokratia yhteisöllisen tahdon ja yhteisöllisen järjen näkökulmasta. Teoksessa: Governance - hallinnan uusia ulottuvuuksia,

34–46. Toim. Ilari Karppi. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. Saatavissa 16.4.2015: <http://www.uta.fi/jkk/hal/valintakoeteos/Governance%20-%20Hallinnan%20uusia%20ulottuvuuksia.pdf>.

Ruuskanen, Petri (2015). Sosiaalinen pääoma. Teoksessa: Verkostot yhteiskuntatutkimuksessa, 214–233. Toim. Kai Eriksson. Tallinna: Gaudeamus Oy.

Salminen, Ari (1993). Hallintotiede. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

Salminen, Jarkko, Häikiö, Liisa ja Pauliina Lehtonen (2016). Osallistuva budjetointi hallinnollisena ja poliittisena käytäntönä. *Hallinnon tutkimus* 1/2016; 35 (1): 60–75. Tampere: Kirjapaino Hermes Oy

Shah, Anwar (Eds.) (2007). *Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability Series*. World Bank. Washington, D.C.

Siitonen, Pentti (2007). Osallisuus ja osallistuminen osana paikallista hallintaa. Teoksessa: *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*, 243–270. Toim. Ari-Veikko Anttiroiko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Rynänen & Pentti Siitonen. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

Sintomer, Yves, Carsten Herzberg & Anja Röcke (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research* 32:1, 164–178.

Sintomer, Yves, Carsten Herzberg, Anja Röcke & Giovanni Allegretti (2012). Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8:2. Saatavissa 22.3.2015: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>.

Sintomer Yves, Carsten Herzberg, Giovanni Allegretti & Anja Röcke (2013). *Participatory Budgeting Worldwide – Updated version*. Dialog Global, 25. Germany:

InWent gGmbH – Capacity Building International & Service Agency Communities in One World. Saatavissa 17.4.2015: http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_DG-25_bf.pdf.

Sillanpää, Laura (2013). Deliberating Service Delivery: Survey on the outcomes and challenges of participatory budgeting in the UK. Finnish Institute in London. Saatavissa 22.3.2015: <http://www.finnish-institute.org.uk/en/articles/625-report-deliberating-service-delivery>.

Sveriges Kommuner och Landsting (2011). Medborgarbudget i Sverige, Europa och världen: En skrift från project medborgardialog. Saatavissa 23.3.2015: <http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/medborgarbudget-i-sverige-europa-och-varlden.html>.

Tampereen kaupunki Oma Tesoma –hanke (2015). Osallistuvan budjetoinnin ja palveluotoilun pilotointi Tesoman alueen kehittämisessä. Saatavissa 26.3.2015: http://www.pirkanmaa.fi/files/files/aluekehitys/kuntakehitys/osallistuvan_budjetoinnin_loppuraportti.pdf.

Valtioneuvoston demokratiaverkosto & Oikeusministeriö (2014). Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Demokratiapoliittinen selonteko. Selvityksiä ja ohjeita, nro 15. Saatavissa 2.4.2015: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-369-6>.

Valtioneuvoston kanslia (2015). Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Saatavissa 30.9.2015: <http://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/hallitusohjelma>.

Valtiovarainministeriö (2014). Avoimen hallinnon toimintasuunnitelma 2015–2017. Saatavissa 26.4.2015: <http://vm.fi/hallinnon-avoimuus/avoin-hallinto/materiaaleja-ja-taustaa>.

Valtiovarainministeriö Kunta- ja aluehallinto-osasto (2013). Osallistuva budjetointi: Muistio. Saatavissa 15.3.2015: http://www.2014.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_

ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/Osallistuva_budjetointi.pdf.

Virtanen, Petri & Jari Stenvall (2010). *Julkinen johtaminen*. Tallinna: Tietosanoma Oy.

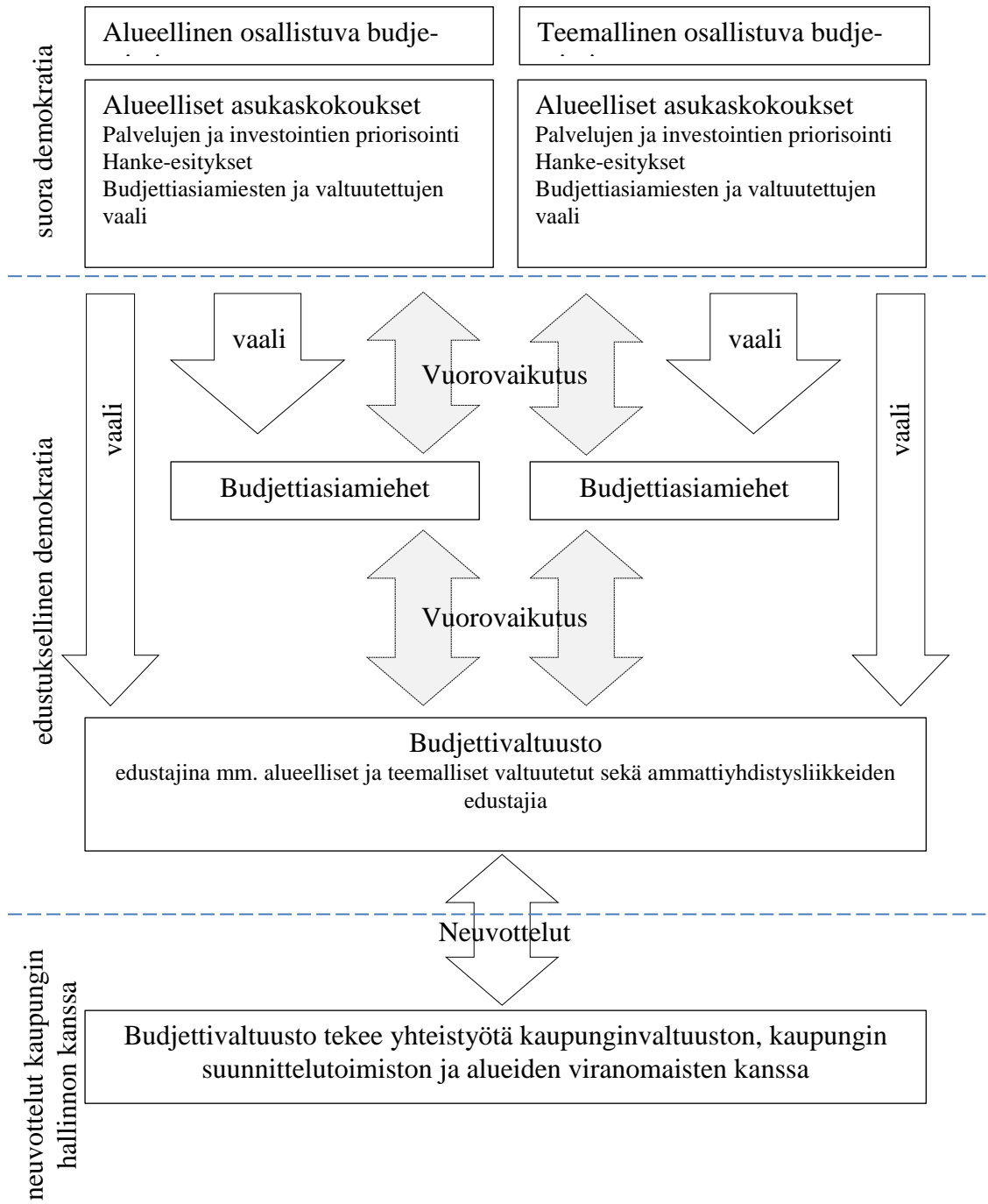
Wampler, Brian (2000). *A Guide to Participatory Budgeting*. Conference on Participatory Budgeting. unpublished. World Bank. Saatavissa 15.3.2015: <http://www.internationalbudget.org/resources/library/GPB.pdf>.

Wampler, Brian (2012). *Participatory Budgeting: Core principles and Key Impacts*. *Journal of Public Deliberation*, 8:2. Saatavissa 23.3.2015: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art12>.

Wampler, Brian & Janette Hartz-karp (2012). *Participatory Budgeting: Diffusion and Outcomes across the World*. *Journal of Public Deliberation*, 8:2. Saatavissa 15.3.2015: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art13>.

Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage Publications.

LIITE 1. Porto Alegren malli (Pihlaja 2012: 164–165, lainaus teoksesta Wood 2004)



LIITE 2. Haastattelukysymykset

1. Mikä on/oli roolinne osallistuvan budjetoinnin hankkeessa?
2. Mitkä ovat mielestänne kuntalaisten aidon osallisuuden tunnuspiirteet?
 1. _____
 2. _____
 3. _____

Kunta asukkaiden demokraattisena yhteisönä

3. Miten osallistuva budjetointi lisää asukkaiden demokratiaa? (Esim. asukkaiden entistä parempi tiedonsaanti, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä osallistuminen päätöksentekoon)
4. Mitä uutta osallistuva budjetointi tuo kunnalliseen demokratiaan ja päätöksentekoon?
5. Miten luottamushenkilöt näkevät asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamisen?
6. Miten osallistuva budjetointi on muuttanut asukkaiden ja päättäjien suhdetta?

Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä

7. Millaisia mahdollisuuksia osallistuva budjetointi tarjoaa asukkaiden päätösvaltaan kunnan lakisääteisiä palveluja koskevilla kysymyksillä?
8. Mitä seuraa jos asukkaat ja kansalaisyhteiskunnan eri toimijat ottavat entistä enemmän roolia palvelujen järjestäjänä?

Kunta paikallisen elinvoimaisuuden edistäjänä

9. Miten osallistuvan budjetoinnin menetelmät palvelevat alueen elinvoimaisuutta ja eheyttä?
10. Miten osallistuva budjetointi sopii asuinalueiden kehittämiseen ja asukaslähtöiseen suunnitteluun
 - a. asukkaiden kannalta?
 - b. kaupunkisuunnittelun kannalta?
11. Mikä on kunnan rooli kun paikallista elinvoimaa ylläpidetään ja vahvistetaan osallistuvan budjetoinnin keinoin?

Kehittämistematiikka

12. Mitä osallistuvassa budjetoinnissa pitäisi parantaa?
 - a. demokraattisen yhteisön aktivoinnissa?
 - b. hyvinvointipalvelujen järjestämisessä?
 - c. paikallisen elinvoimaisuuden edistämässä?
13. Mitkä ovat kolme tärkeintä oppia osallistuvan budjetoinnin hankkeesta kokeilua suunnitteleville kunnille?
 1. _____
 2. _____
 3. _____