

Antto Mustaniemi

MONIÄÄNISYYS OSALLISTUVAN BUDJETOINNIN HANKKEISSA

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Huhtikuu 2021

TIIVISTELMÄ

Antto Mustaniemi: Moniäänisyys osallistuvan budjetoinnin hankkeissa
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden kandidaattiohjelma
Huhtikuu 2021

Osallistuva budjetointi on paikallisdemokraattinen hanke, jossa kunnan asukkaat voivat vaikuttaa julkisten varojen käyttöön ehdottamalla, suunnittelemalla ja äänestämällä toteutettavia hankkeita deliberatiivisen prosessin kautta. YK on valinnut osallistuvan budjetoinnin yhdeksi parhaista käytännöistä läpinäkyvyyden ja paikallisdemokratian kehittämiseksi. Tämä on kasvattanut osallistuvan budjetoinnin suosiota Euroopassa ja Suomessa. Osallistuvan budjetin keskeinen haaste on moninaisen osallistujaryhmän saavuttaminen, sillä hyvinvoivat ja aktiiviset kansalaiset ovat usein yliedustettuina hankkeissa. Moniäänisyys on osallistuvan budjetoinnin kannalta keskeistä, sillä jos marginalisoidut ryhmät eivät osallistu prosessiin, osallistuva budjetointi voi jopa vahvistaa sosiaalista eriarvoisuutta.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millä tavalla moniäänisyys ymmärretään osallistuvansa budjetoinnissa ja minkälaisia keinoja sen tavoitteluun käytetään. Tutkimus on kvalitatiivinen. Aineistona ovat kolme haastattelua eri osallistuvan budjetoinnin hankkeissa toimineita virkamiehiltä. Tutkimustuloksia voidaan hyödyntää tulevaisuuden osallistuvan budjetoinnin hankkeissa. Tutkimuksen tulokset antavat lisää ymmärrystä moniäänisyyden asemasta ohjaavana tekijänä prosessien suunnittelussa ja toteutuksessa.

Tutkimuksessa havaittiin, että moniäänisyys ymmärrettiin erilaisten osallistujaryhmien kautta. Esiin nousivat erityisesti vaikeasti osallistettavat ryhmät, kuten marginalisoidut ihmiset, ikäihmiset ja nuoret. Resurssien ohjaaminen erityistä tukea tarvitsevien osallistamiseksi nähtiin keskeisenä moniäänisyyden saavuttamiseksi. Myös alueellinen konteksti huomioitiin hankkeissa. Hankkeiden tavoitteet koskivat yhteisörakentamista ja kansalaisten osallistamista paikalliseen päätöksentekoon. Moniäänisyyttä ja laajaa osallistumista tavoiteltiin madaltamalla osallistumisen kynnystä, toimimalla proaktiivisesti ja hyödyntämällä monikanavaista sekä laajaa viestintää. Moniäänisyys oli myös sidoksissa käytettävissä olevissa resursseihin, kuten aikaan ja henkilöstöön.

Avainsanat: Osallistuva budjetointi, osallistuva demokratia, moniäänisyys, kunnat, deliberatiivinen demokratia

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
2	TEOREETTINEN VIITEKEHYS	3
2.1	Osallistuva budjetointi	3
2.2	Julkisen hallinnon kehitys, deliberatiivinen ja osallistuva demokratia.....	6
2.3	Moniäänisyys osallistuvassa budjetoinnissa.....	7
3	TUTKIMUSASETELMA	10
3.1	Laadullinen tutkimusote	10
3.2	Teemahaastattelu	11
3.3	Analyysi.....	12
4	AINEISTO	13
4.1	Lahti	13
4.2	Tuusula	13
4.3	Janakkala	14
5	ANALYYSI	15
5.1	Moniäänisyyden ymmärtäminen ja määrittely – Hankkeissa havaitut ryhmät ja moniäänisyyden arvo	15
5.1.1	<i>Eri ikäryhmien huomioiminen ja moniäänisyys</i>	16
5.1.2	<i>Sosiaalinen eriarvoisuus ja osallistuva budjetointi</i>	17
5.1.3	<i>Aluejako hankkeissa</i>	18
5.2	Moniäänisyys menetelmissä	19
5.2.1	<i>Proaktiivisuus ja matala osallistumisen kynnys</i>	20
5.2.2	<i>Saavutettavuus</i>	21
5.2.3	<i>Hankkeiden resurssienkäyttö ja moniäänisyys</i>	22
5.2.4	<i>Viestintä ja moniäänisen yleisön tavoittaminen</i>	24
6	TULKINTA	26
6.1	Moniäänisyys osallistujien moninaisuutena ja edustavuutena	26
6.2	Osallistumismenetelmät ja moniäänisyys	27
6.3	Laaja ja monikanavainen viestintä	28
7	JOHTOPÄÄTÖKSET	30
7.1	Moniäänisyyden ymmärtäminen ja määrittely.....	30
7.2	Menetelmien vaikutus moniäänisyyteen	31
7.3	Pohdintaa tulosten merkityksestä	32
	LÄHTEET	34
8	LIITTEET	37
8.1	Teemahaastattelurunko	37

KUVIOT

KUVIO 1. OSALLISTUVAN BUDJETOINNIN HANKKEIDEN YHTEISET PIIRTEET	4
--	----------

1 JOHDANTO

Edustuksellinen demokratia ei toimi ilman aktiivista kansalaisyhteiskuntaa. Kansalaisten vaikutuskeinot eivät voi rajautua ainoastaan neljän vuoden välein järjestettyihin vaaleihin. On tärkeää, että kansalaisten ääni nousee esiin myös vaalien ulkopuolella. Viime vuosikymmenien aikana on selventynyt, että edustuksellisen demokratian rinnalle tarvitaan suoria vaikuttamisen keinoja. Kansalaiset haluavat tulla kuulluksi ja huomioituksi sekä esittää näkemyksiään myös vaalien ulkopuolella. (Pekola-Sjöblom 2017, 433) On myös huomioitava, että Suomessa kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. (Kuntalaki 5:22)

Osallistuvalla budjetoinnilla tarkoitetaan prosessia, jossa kansalaiset otetaan mukaan yhteisten varojen käyttöä koskevaan keskusteluun, suunnitteluun ja päätöksentekoon. Osallistuvan budjetoinnin prosessit ovat esimerkki osallistuvasta päätöksenteosta. Kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon on tärkeää, sillä osallistavuudella voidaan lisätä julkisen hallinnon läpinäkyvyyttä sekä madaltaa kuilua kansalaisten ja heitä koskevan päätöksenteon välillä. Osallistuva budjetointi luo myös mahdollisuuden yhteisöllisyyden rakentamiseen ja hankkeet voivat toimia eräänlaisina ”kansalaiskouluina” yhteiskunnallisesta päätöksenteosta. Mielenkiinto osallistuvaa budjetointia kohtaan on lisääntynyt, sillä YK on valinnut sen yhdeksi parhaista käytännöistä kaupunkien hallinnon ja demokratian kehittämiseksi (Pihlaja & Sandberg 2012, 158). Brasilian Porto Alegreassa 1980-luvun lopulla kehitetty budjetointimenetelmä on viime vuosikymmenen aikana nostanut suosiotaan myös Euroopassa.

Tutkimusta ohjaa tutkimuskysymys; *”Millä tavalla moniäänisyyttä ymmärretään ja tavoitellaan osallistuvan budjetoinnin prosesseissa?* Tutkimuskysymys on tärkeä, sillä osallistuvaa budjetointia koskeva suomalainen tutkimus on vielä vähäistä. Moniäänisyys on kriittinen elementti osallistuvan

budjetoinnin prosessissa. Osallistuvan budjetoinnin yksi päätavoitteista on saada vahvistettua niiden ihmisryhmien ääntä, jotka eivät välttämättä omaa voimakasta asemaa perinteisissä poliittisissa instituutioissa (Sintomer, Herzberg, Röcke, & Allegretti 2012, 17). Jos heikommassa asemassa olevien ihmisten intressejä ja tarpeita huomioida prosessin aikana, osallistuva budjetointi voi jopa vahvistaa poliittista ja sosiaalista eriarvoisuutta (Pepe & Lim 2017, 861). Tästä syystä on tärkeää, kiinnittää huomiota hankkeiden moniäänisyyteen. Osallistuvaan budjetointiin liittyvät riskit ovat huomionarvoisia, sillä prosessin epäonnistumisen seuraukset voivat olla kauaskantoisia. Toisaalta onnistuessaan osallistuva budjetointi avaa uusia tapoja kehittää paikallishallintoa, sekä luo uusia vaikuttamisen kanavia, jopa heille, jotka eivät koe tulevansa edustetuiksi perinteisissä poliittisissa instituutioissa. Moniäänisyys käsitteenä on moniulotteinen, joten on tärkeää tutkia, minkälaisia määritelmiä moniäänisyys saa osallistuvan budjetoinnin hankkeissa, sillä selkeää määritelmää tai mittaria moniäänisyydelle voi olla vaikea hahmottaa.

Tutkimus on kvalitatiivinen ja aineistona toimii olennaisen kirjallisuuden lisäksi asiakirjat osallistuvan budjetin toteuttaneista kunnista, sekä henkilöhaastattelut hankkeissa toimineilta henkilöiltä. Aineistoa analysoidaan teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä. Kvalitatiivinen tutkimusasetelma on tutkielman näkökulmasta olennainen, sillä ilmiön ymmärtämisen näkökulmasta on tärkeää tarkastella, millä tavalla kunnissa ymmärretään ja määritellään moniäänisyyttä osallistuvan budjetoinnin hankkeissa. Haluan myös tutkia, millä tavalla moniäänisyyttä tavoitellaan, ja miten moniäänisyys ohjaa prosessia. Osallistuvan budjetoinnin prosessissa organisoijan näkökulma on tärkeä lopputuloksen kannalta ja siksi haluan selvittää prosessista vastuussa olevien tahojen näkemyksiä moniäänisyydestä. Tutkimus on tärkeä, sillä suomalainen kirjallisuus osallistuvasta budjetoinnista on vielä vähäistä ja kyseessä on ilmiö, jonka suosio on ollut kasvussa edellisen vuosikymmenen aikana. Puutteellinen moniäänisyys ja osallistujien homogeenisyys on keskeinen ongelma osallistuvassa budjetoinnissa, joten tutkimuksen tulokset voivat auttaa ymmärtämään ongelman taustalla vaikuttavia tekijöitä, sekä hahmottamaan keinoja, joilla ongelmaa voidaan hallita.

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Osallistuvaa budjetointia koskeva kotimainen tutkimus ja kirjallisuus on vielä vähäistä, mutta aihetta koskeva kansainvälinen kirjallisuus on kattavampaa. Tässä osiossa käyn läpi tutkimuksen näkökulmasta tärkeitä kirjallisuuslähteitä. Teoreettisen viitekehyksen ensimmäinen osio keskittyy osallistuvaan budjetointiin ilmiönä. Osiossa käydään läpi prosessin historiaa ja keskeisiä piirteitä. Toisessa osiossa esittelen osallistuvaa budjetointia osana julkishallinnon laajempaa kehitystä. Tämän jälkeen esittelen moniäänisyyden käsitteen osallistuvan budjetoinnin kontekstissa ja nostan esiin menetelmiä, joilla moniäänisyyttä voidaan saada osallistuvan budjetoinnin hankkeisiin.

2.1 Osallistuva budjetointi

Osallistuva budjetointi on alun perin kehitetty Brasiliassa Porto Alegren kaupungissa. Osallistuvalla budjetoinnilla pyrittiin ratkaisemaan kaupunkia koskevia laajoja ongelmia. Brasilia oli juuri vapautunut diktatuurista, ja Porto Alegre kärsi laajasta inflaatiosta, korruptiosta ja köyhyydestä. Osallistuva budjetointi oli paikallisten työväenpuolueen poliitikkojen ja kansalaisjärjestöjen poliittinen innovaatio, jonka tavoitteena oli kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen. (Pihlaja & Sandberg 2012, 163)

Osallistuvalla budjetoinnilla voidaan saavuttaa etuja, jotka ovat riippuvaisia paikallisesta kontekstista ja hankkeen toteutustavasta. Osallistuvan budjetoinnin avulla voidaan voimaannuttaa kansalaisia delegoimalla päätöksentekovaltaa edustuksellisen demokratiaa toimijoilta. Tällä tavalla voidaan lisätä hallinnon läpinäkyvyyttä. (Wampler 2012, 7) Osallistuvan budjetoinnin prosessit avaavat myös kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksentekoprosesseihin ja osallistua keskusteluun julkisesta politiikasta. Prosessien avulla myös kansalaisten tietoisuus parantuu, eli osallistuvaa budjetointia voidaan kuvata myös yhteiskunnallisen koulutuksen välineenä. (Wampler 2007, 22) Kyseessä on

siis kansainvälisten kokemusten mukaan menetelmä, joka oikein toteutettuna voi olla yksi ratkaisumahdollisuus myös suomalaisen paikallisdemokratian kehittämiseksi ja kansalaisten vaikutusvallan kasvattamiseksi. Osallistuvalla budjetoinnilla voitaisiin kehittää yhteisöllisyyttä, yhteisvastuuta ja edistää kansalaisten tietoisuutta yhteiskunnallisissa kysymyksissä (Pihlaja & Sandberg 2012, 179).

Osallistuvat budjetoinnin prosessit eroavat toisistaan, riippuen paikallisesta kontekstista ja toteutustavasta, mutta niillä on joitakin toisiaan yhdistäviä piirteitä, jotka on eritelty kuviossa 1.

1. Kunta on jaettu alueisiin, kun osallistuvan budjetoinnin asukaskokouksia järjestetään ja resurssien jakoa suunnitellaan.
2. Osallistuva budjetointi muodostaa vuosittaisen jatkumon, joka seuraa kunnan vuosisuunnittelun, talousarviovalmistelun ja poliittisen päätöksenteon etenemisrytmiä: tiedottaminen, toimenpiteiden suunnittelu, keskustelu suunnitelmista, ehdotusten ja ideoiden kokoaminen, toteutettavien hankkeiden valinta, päätösten toimeenpano, seuranta. Osallistuva budjetointi on siis jatkuva, systemaattisesti etenevä ja toistuva prosessi, ei viranomaisen järjestämä yksittäinen budjettiasioita käsittelevä julkinen tilaisuus.
3. Asukkaat tai heidän valitsemansa edustajat tutustuvat kohteisiin, joita ehdotetaan rahoitettavaksi.
4. Osallistuvan budjetoinnin etenemisen prosessi ja toimintatavat suunnitellaan tarkasti ja niistä tiedotetaan hyvin.
5. Asukkaat tai heidän valitsemansa edustajat äänestävät rahoitettavaksi valittavista kohteista.
6. Kunnanvaltuusto hyväksyy lopullisen budjettiesityksen. Valtuustolla on mahdollisuus pudottaa esitykseen sisältyviä yksittäisiä hankkeita pois ja jopa hylätä koko esitys.
7. Alueiden valitsemat edustajat tai alueilla valittavat toimikunnat seuraavat budjetin ja siitä rahoitettavien hankkeiden toteutumista. Jokaisesta budjettivuodesta kootaan raportti, jossa esitellään toteutetut hankkeet.

8. Keskustelu niin asukkaiden kesken kuin asukkaiden ja viranomaistahojen välillä perustuu deliberatiiviseen demokratiakäsitykseen. Deliberatiivisessa keskustelussa kaikki saavat esittää mielipiteensä, kaikkia kuunnellaan, eikä osallistujien yhteiskunnallinen asema vaikuta keskustelun kulkuun. Ainut todellinen painoarvo on esitettyjen argumenttien ansioilla.

Kuvio 1. Osallistuvan budjetoinnin hankkeiden yhteiset piirteet (Pihlaja & Sandberg 2012, 159)

Osallistuvan budjetoinnin tarkastelussa on keskeistä kiinnittää huomiota osallistuvan budjetoinnin tavoitteisiin. Tavoitteet voivat selventää erilaisia intressejä ja syitä osallistuvan budjetoinnin takana. Prosessista vastuussa olevilla tahoilla voi olla erilaisia motiiveja osallistuvan budjetoinnin järjestämiselle. Bartocci, Grossi & Mauro (2019) tunnistivat osallistuvalla budjetoinnille kolme eri motiivia: Poliittinen, manageriaalinen ja yhteisörakentamisen motiivi. Poliittisen motiivin mukaan osallistuva budjetointi on vahvasti symbolinen toimintatapa, jonka tavoitteena on deliberatiiviseen demokratiaan tähtäävä systeemi. Manageriaalisen motiivin näkökulmasta osallistuva budjetointi nähdään tapana kehittää julkista hallintoa esimerkiksi uusien innovaatioiden ja informaation avulla. Yhteisörakentamisen näkökulmasta osallistuva budjetointi on työkalu, jolla voidaan parantaa sosiaalista koheesiota. Yhteisörakentamisen näkökulmasta on tärkeää, että kansalaiset ovat mukana myös projektikohtaisessa toimeenpanovaiheessa ja heille delegoitu valta on merkittävää. (Bartocci ym. 2019, 70)

Globaalin levittäytymisen aikaan osallistuvan budjetoinnin alkuperäiset tarkoitukset ovat kuitenkin osittain hämärtyneet. Hankkeiden painopiste on budjetointimenetelmän kansainvälistyessä siirtynyt sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tavoittelusta, hallinnon kehittämiseen ja yksittäisten preferenssien palveluun. Näissä tapauksissa osallistuva budjetointi on nähty tapana kehittää julkista hallintoa, aidon kansan voimaannuttamisen sijasta. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tavoittelun väistyminen osallistuvan budjetoinnin tavoitteista on heikentänyt kansalaisryhmien luottamusta ja vaikeuttanut marginalisoituneiden ryhmien ongelmiin puuttumista sekä aidon voimaannuttamisen synnyttämistä. (Baiocchi & Ganuza 2014, 42-43)

2.2 Julkisen hallinnon kehitys, deliberatiivinen ja osallistuva demokratia

Julkisen hallinnon kehityksen tarkasteleminen on olennaista, kun tarkastelemme osallistuvaa budjetointia osana laajempaa kontekstia. Uusi julkinen hallinta toi julkishallintoon uusia näkökulmia, jotka vaikuttavat ajatteluun myös osallistuvan budjetoinnin taustalla. Uusi julkinen hallinta on sekä luonnollinen lopputulema että vastaus, lisääntyvälle kompleksisuudelle ja pluramismille pirstoutuneessa julkisen politiikan toimeenpanossa (Osborne, 2010, 9). Uusi julkinen hallinta perustuu ajatukseen, jonka mukaan julkinen sektori ei kykene enää yksin ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta. Päätöksenteon suunnitteluun ja toimeenpanoon tarvitaan myös kansalaisia sekä yksityistä ja kolmatta sektoria. Eri toimijat ovat riippuvaisia toisistaan, sillä ongelmat ovat monimutkaistuneet ja ketjuttuneet. (Hakari 2013, 34) Uusi julkinen hallinta kiinnittää huomiota julkisen sektorin toimintaympäristöön, ja kun painopiste siirtyy pois hierarkkisuudesta, yhteistyöverkostot eri toimijoiden välillä ovat merkityksellisiä. (Osborne 2010, 10) Uuden julkisen hallinnan periaatteita on siis löydettävissä myös osallistuvasta budjetoinnista. Osallistuvan budjetoinnin hyödyt eivät välttämättä rajoitu kansalaisen ja julkishallinnon väliseen suhteeseen, vaan sillä voidaan myös etsiä ratkaisuja kompleksisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin.

Osallistuvan budjetoinnin käytännön toimeenpanossa voi esiintyä eroja, mutta keskustelu perustuu niissä kaikissa jollain tasolla deliberatiiviseen demokratiakäsitykseen (Pihlaja & Sandberg 2012, 161). Deliberatiivinen demokratiakäsitys pohjautuu Jürgen Habermasin (1984) teoriaan kommunikatiivisesta rationaalisuudesta, jossa yhteiseen ymmärrykseen päästään ideaalin puhetilanteen avulla. Deliberatiivisella demokratialla tarkoitetaan kansalaisten syvälliseen keskusteluun ja pohdintaan perustuvaa demokraattista toimintaa, jossa päätettäviin asioihin perehdytään puolueettoman informaation ja monipuolisten keskustelujen avulla (Raiso & Vartiainen, 2015, 110). Uusien deliberatiivisen demokratian keinojen hyödyntäminen tulee olemaan tulevaisuudessa tärkeää. Nyholm ym. (2017) korostavat, että paikallisuuden merkitys ja alhaalta ylöspäin tapahtuva kehittäminen ovat entistä tärkeämpiä, sillä ne vahvistavat kuntaa kohtaan koettua luottamusta sekä kunnan ja kunnallisen itsehallinnon merkitystä muuttuvassa ajassa.

Osallistava demokratia on kasvattanut rooliaan kahden edellisen vuosikymmenen aikana käydyssä poliittisessa keskustelussa. Osallistuvalla demokratialla pyritään toisaalta hallinnon kehittämiseen ja kansalaisten päätösvallan lisäämiseen. Ideasta, joka vielä 1970-luvulla yhdistettiin lähinnä vasemmistolaisiin liikkeisiin, on valtavirtaistunut ja saanut tukea esimerkiksi Maailmanpankilta. (Baiocchi & Ganuza, 2017, 4-5) Osallistuva demokratia antaa kansalaisille valtaa päätöksentekoprosesseissa, kehittää kansalaistaitoja ja lisää päätösten legitimitettä. Deliberatiivisen keskustelun kautta voidaan myös päästä paremmin perusteltuihin päätöksiin ja osallisuus päätöksentekoprosessissa korostaa yhteenkuuluvuuden tunnetta. (Michels 2011, 279)

2.3 Moniäänisyys osallistuvassa budjetoinnissa

Moniäänisyyden (polyfonia) käsite on peräisin musiikin teoriasta. Moniäänisyydellä kuvataan musiikkia, jossa on useampi, kuin kaksi samanaikaista melodiaa. Mikhail Bakhtin (1984, 6) käytti moniäänisyyden käsitettä kuvaamaan Dostojevskin romaaneissa esiintyvää samanvertaisten, itsenäisten ja erillisten äänten sekä tietoisuuksien luomaa kokonaisuutta. Hazen (1993) sovelsi moniäänisyyden käsitettä organisaatioiden johtamiseen, jossa yhden johtavan äänen sijaan tunnistetaan usean dialogin ja yksilöllisen äänen merkitys organisaatiomuutokselle. Osallistuva budjetointi on luonteeltaan deliberatiivista, joten on tärkeää tarkastella keskusteluissa esiintyviä ääniä ja dialogeja, eli moniäänisyyttä.

Osallistuvan demokratian näkökulmasta moniäänisyys on tärkeää. Osallistuva päätöksenteko hyödyttää pääosin prosesseihin osallistuneita, sillä on yleistä, että prosesseihin osallistuu vain pieni osa kokonaisväestöstä ja osa eri ihmisryhmistä jää aliedustetuiksi (Michels 2011, 290). Osallistuvan budjetoinnin prosessit sisältävät saman riskin, sillä ne voivat syventää yhteiskunnallista polarisaatiota. Tämä voi johtua siitä, että marginalisoituneita ryhmiä ei saada osallistettua prosessiin ja aktiiviset kansalaiset saavat osallistuvasta budjetoinnista uuden väylän äänensä vahvistamiseen (Shah, 2007, 2). Yhteiskunnallisesti aktiiviset kansalaiset ovat jo vahvasti edustettuina edustuksellisen demokratian instituutioissa, ja heillä on marginalisoituneita

ryhmiä enemmän valtaa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Osallistuvan budjetoinnin alkuperäisiin tarkoituksiin kuuluu marginalisoituneiden ja köyhempien kansan ryhmien voimaannuttaminen (Salminen ym. 2016, 64). Moniäänisyyden puute voi siis vesittää osallistuvan budjetoinnin prosessien alkuperäisen tavoitteen saavuttamisen.

Moniäänisyyttä voidaan hahmottaa tarkastelemalla, millä tavalla eri väestöryhmät pääsevät vaikuttamaan prosessiin. Tätä voidaan arvioida kahden kriteerin avulla: eri väestöryhmien pääsy prosessiin ja osallistujien edustavuus. Pääsevätkö kaikki osallistumaan prosessiin? Valitaanko prosessiin osallistujat jollain tavalla? Onko prosessi edustava alueen koko väestöön nähden? (Michels 2011, 285) Osallistuvan prosessin järjestäjät voivat myös estää joitakin väestöryhmiä osallistumasta prosessiin valitsemalla menetelmiä, jotka tekevät osallistumisesta erityisen haastavaa kyseisille väestöryhmille. Tätä ilmiötä on jopa nimitetty ”menetelmien tyranniaksi”. (Cooke & Kothari, 2001, 8)

Moniäänisyyden varmistaminen edellyttää erityisen huomion kiinnittämistä ihmisryhmiin, joille osallistuminen aiheuttaa jostakin syystä enemmän haasteita. Osallistuvien budjetointien prosesseissa on tärkeää, että prosessin kattama alue jaetaan osiin. Alueille, joilla esiintyy enemmän köyhyyttä, tiheää asutusta sekä vähemmän julkista infrastruktuuria ja julkisia palveluita, tulisi ohjata suurempi osa prosessiin suunnatuista resursseista (Wampler 2007, 26). Tällä tavalla voidaan kiinnittää huomiota alueelliseen epätasa-arvoon ja tietyille alueille kasaantuviin ongelmiin.

Prosessin suunnitteluvaiheessa tulisi pyrkiä vähentämään esteitä osallistumiselle. Osallistumisen vahvistamiseksi voidaan mahdollistaa osallistuminen kansalaisuudesta riippumatta. Myös eri kieliryhmiä voidaan huomioida prosessin aikana. Esimerkiksi keskustelutilaisuuksia voidaan järjestää eri kielillä. Kynnystä voidaan madaltaa myös tarjoamalla kuljetuksia tai lastenhoitoapua. (Stewart, Miller, Hidreth, Wright-Phillips, 2014, 199-200) Wilkinson, Briggs, Salt, Vines & Flynn (2019) nostivat esiin saavutettavuuden näkökulmasta myös fyysisen saavutettavuuden ja aikataulutuksen merkityksen eri ihmisryhmille. Osallistuvan budjetoinnin prosessin aikana tulisi huomioida esimerkiksi nuorten, eläkeläisten ja liikuntarajoitteisten erilaiset tarpeet.

Moniäänisyyden ja laajan osallistumisen näkökulmasta viestinnällä ja tiedottamisella on merkittävä tehtävä. Prosessista tulisi tehdä ymmärrettävä, ja

viestinnässä olisi panostettava monikanavaisuuteen ja selkeään kieleen (Pihlaja 2017, 31). Laaja tiedottaminen tuo prosessin järjestämisen ihmisten tietoon, mikä on osallistavuuden kannalta välttämätöntä. Esimerkiksi selkeät ohjeet eri osallistumistapoihin ovat tärkeitä. Viestinnällä voidaan myös kertoa osallistuvan budjetoinnin prosessin kulusta, tarkoituksesta ja tavoitteista. Tämä voi tehdä prosessista helpommin lähestyttävän ja kannustavan. Monikanavaisuudella voidaan lähestyä eri kohderyhmiä, sillä pelkkä sanomalehtien kautta tapahtuva viestintä voi jättää nuoria ulkopuolelle ja digitaalinen viestintä voi syrjiä vanhempia ikäluokkia. Fölscherin (2007, 145-146) mukaan laadukas viestintä ja tiedottaminen eivät ainoastaan lisää osallistumista, vaan ne myös parantavat sen laatua.

Moniäänisyyttä voidaan tavoitella myös tarjoamalla laajasti eri tapoja osallistua. Monipuoliset osallistumismekanismit ovat tehokkaampia kuin yksittäiset mekanismit, sillä ne tekevät prosessista läpinäkyvän ja vaikeuttavat prosessin sivuuttamista paikallishallinnossa (Fölscher, 2007, 146). Monipuoliset osallistumismekanismit lisäävät osallistujien monipuolisuutta, sillä erilaiset osallistumiskeinot ja -menetelmät houkuttelevat erilaisia ihmisryhmiä (Pihlaja 2017, 31).

Moniäänisyyden näkökulmasta kansalaisjärjestöillä voi olla tärkeä rooli. Järjestöt voivat toimia eräänlaisina tulkkeina julkisen sektorin ja kansalaisten välillä. New Yorkissa järjestetyssä osallistuvan budjetoinnin hankkeessa kansalaisjärjestöillä oli merkittävä rooli onnistuneen dialogin synnyttämisessä. Järjestöt toimivat molemminpuolisen tiedonvälittäjinä, sillä ne auttoivat muun muassa hankkeen järjestäjiä luomaan ymmärrettäviä resursseja osallistujille ja järjestämään aidosti deliberatiivisia keskustelua järjestäjien ja osallistujien välillä. (Su 2018, 96) Myös Suomessa kansalaisjärjestöjen rooli osallistuvassa budjetoinnissa on tärkeä. Esimerkiksi Pihlaja & Sandberg (2012, 184) nostavat kansalaisjärjestöjen ja julkisen sektorin välisen vuoropuhelun merkityksen osallistuvan budjetoinnin onnistumisessa. Myös Pihlaja (2017, 16) korostaa erilaisten kansalaisjärjestöjen roolia luontevina yhteistyökumppaneina osallistuvan budjetoinnin hankkeissa.

3 TUTKIMUSASETELMA

Tutkimusta ohjaa tutkimuskysymys; *”Millä tavalla moniäänisyyttä ymmärretään ja tavoitellaan osallistuvan budjetoinnin prosesseissa?* Tutkimusaineisto hankitaan kuntien toteuttamien hankkeiden asiakirjasisällöistä sekä henkilöhaastatteluiden avulla. Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina. Haastattelen kuntien prosesseissa mukana olleita avainhenkilöitä. Tutkimus on kvalitatiivinen, eli laadullinen. Tutkimusmetodi valittiin, sillä se avaa osallistuvien budjetoinnin hankkeiden toteuttajien näkökulmia moniäänisyyteen. Haluan selvittää, millä tavalla kunnat tavoittelevat moniäänisyyttä, minkälainen arvo sille asetetaan ja miten se määritellään osallistuvien budjetoinnin hankkeissa. Aineistona hyödynnetään Tuusulan, Lahden ja Janakkalan osallistuvan budjetoinnin hankkeita. Kunnat valikoituivat tutkimukseen, sillä niissä on toteutettu osallistuvan budjetoinnin hankkeita, jotka ovat jo valmistuneet, tai edenneet toimeenpanovaiheeseen. Lisäksi kunnat ovat väestöltään ja kooltaan erilaisia, joten aineisto muodostaa monipuolisemman kokonaisuuden. Haastateltavat henkilöt valittiin tutkimukseen, sillä he ovat toimineet kyseisissä kunnissa tai kaupungeissa avainasemissa hankkeiden toteutuksessa. Haastattelut litteroidaan ja havainnot jäsennellään yleisempiin luokittelukategorioihin. Aineistoa analysoidaan teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla. Menetelmän tavoitteena on vastata tutkimuskysymykseen; *”Millä tavalla moniäänisyyttä ymmärretään ja tavoitellaan osallistuvan budjetoinnin prosesseissa?”* näkökulmasta sopiva, sillä tutkimuksen kannalta on olennaista selvittää nimenomaan prosessin järjestämisestä vastuussa olevien tahojen näkemyksiä.

3.1 Laadullinen tutkimusote

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimusote on induktiivinen, yksittäisistä havainnoista päädytään yleisiin merkityksiin. Tutkimusprosessissa tutkija lähtee empiirisistä havainnoista ja tulkitsee havaintomateriaalia. Tulkintojen ja

vertailevien muistiinpanojen avulla muodostetaan yleisempiä luokittelukategorioita. Tämän jälkeen tutkija nostaa esille tutkittavan asian näkökulmasta merkitykselliset avainkategoriat. Avainkategorioita ”terästetään” teoreettisesti täsmentyneen havaintoaineiston avulla. Aineiston pohjalta päädytään selitysmalleihin ja teoreettiseen pohdiskeluun. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 266) Laadullinen tutkimusmenetelmä on tämän tutkimuksen näkökulmasta oleellinen, sillä tutkimuksen tavoitteena on luoda ymmärrystä moniäänisyyden merkityksestä osallistuvan budjetoinnin vastuuhenkilöille. Laadullisessa tutkimuksessa tavoitteena on kokonaisvaltaisen tiedon hankkiminen ja kiinnostuksen kohteena on usein tekstin tai toiminnan merkityksen ymmärtäminen (Hirsjärvi ym. 2009, 164-165). Moniäänisyys on käsitteenä monitulkintainen ja sen tarkastelu vaatii kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Näistä syistä tutkimuskysymykseen; *”Millä tavalla moniäänisyyttä ymmärretään ja tavoitellaan osallistuvan budjetoinnin prosesseissa*, voidaan löytää vastauksia laadullisen tutkimuksen avulla.

3.2 Teemahaastattelu

Haastattelut toteutetaan teemahaastatteluina. Teemahaastattelu on lomakehaastattelun ja avoimen haastattelun välimuoto. Teemahaastattelulle on tyypillistä, että haastattelun teemat ovat ennalta tiedossa, mutta kysymyksillä ei ole tarkkaa muotoa tai järjestystä. (Hirsjärvi. ym 2009, 208) Tämä on tutkimuksen näkökulmasta asianmukainen, sillä moniäänisyys on ilmiönä monitahoinen. Teemahaastattelu menetelmänä antaa haastatteluissa tilaa haastateltavalle tuoda esiin näkökulmia moniäänisyyteen omista lähtökohdistaan. Moniäänisyyttä voidaan hahmottaa kunnissa eri tavoin, joten on tärkeää, että haastattelurunko ei ole liian tarkasti määritelty.

Teemahaastatteluissa hyödynnettävät teemat koskevat osallistuvan budjetoinnin prosessin taustoja ja tavoitteita, prosessissa hyödynnettyjä menetelmiä, sidosryhmiä sekä moniäänisyyden määrittelyä. Näillä teemoilla pyrin havainnoimaan moniäänisyyden ilmenemistä kuntien osallistuvien budjettien prosesseissa. Haastattelut toteutettiin keväällä 2021 ja niiden kesto oli noin 30 minuuttia.

3.3 *Analyysi*

Aineistoa analysoidaan tässä tutkimuksessa teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla. Analyysimenetelmä valittiin, sillä kriittisen näkökulman löytäminen haastatteluiden avulla voi osoittautua haastavaksi. Analyysissä teoreettista viitekehystä hyödynnetään moniäänisyyteen vaikuttavien havaintojen luokittelussa. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä on teoreettisia kytkentöjä, mutta analyysi ei pohjaudu suoraan teoriaan. Analyysiyksiköt valitaan aineistosta, mutta aikaisempi tieto auttaa ja ohjaa analyysiä. Aikaisempi tieto vaikuttaa analyysiin, mutta sillä ei testata teoriaa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 81)

Analyysissä pyritään löytämään moniäänisyyteen vaikuttavia tekijöitä sekä sitä, millä tavalla kunnissa arvioidaan ja määritellään moniäänisyyttä. Tutkimuksen tavoitteena on myös selvittää, millä tavalla moniäänisyyden tavoittelu ohjaa prosessia. Tämä näkökulma avaa moniäänisyydelle annettua merkitystä ja erottaa mahdollisesti todetun tavoitteen ja todellisten tavoitteiden välistä suhdetta. Aineisto litteroitiin ja aineistosta värikoodattiin moniäänisyyden näkökulmasta tärkeitä havaintoja, joiden pohjalta muodostettiin analyysiluokkia. Aineistosta haettiin moniäänisyyden ymmärtämiseen ja määrittelyyn vaikuttavia tekijöitä sekä menetelmiä, joilla moniäänisyyttä tavoiteltiin. Myös hankkeen taustoista etsittiin moniäänisyyteen vaikuttavia tekijöitä, kuten käytettävissä olevien resurssien vaikutusta.

4 AINEISTO

4.1 Lahti

Osallistuvaan budjetointiin Lahden kaupungissa varattiin vuoden 2020 osallistuvan budjetoinnin hankkeeseen 100 000 euroa. Hanke oli ensimmäinen osallistuva budjetointi Lahdessa. Määräraha jaettiin neljälle alueelle: eteläiseen, itäiseen, pohjoiseen sekä koko Lahden kaupunkiin. Määräraha jaettiin tasan alueiden kesken, eli jokaiselle alueelle määrärahan arvo oli 25 000 euroa. Prosessi jaettiin kolmeen vaiheeseen; ideointi, kehittä ja äänestä. Ideointivaiheessa kerättiin 713 ehdotusta, joista 58 pääsi kehitys- ja äänestysvaiheeseen. Kehittäminen tapahtui kaikille avoimessa työpajassa. Lopulliseen äänestykseen osallistui 3896 lahtelaista. Äänestys oli mahdollista verkossa ja paperilomakkeilla. 97% äänistä annettiin verkossa ja suurin äänestäjäryhmä oli 30-40 vuotiaat. Äänestäjistä 60 % oli naisia. Äänestäjistä 400 oli alle 18-vuotiaita ja 130 yli 70-vuotiaita. (Lahden kaupunki 2021)

4.2 Tuusula

Tuusulassa osallistuvan budjetoinnin hanke aloitettiin vuonna 2019 ja ehdotusten toteutus aloitettiin vuonna 2020. Prosessi on järjestetty Tuusulassa neljä kertaa. Tuusulassa käytettävä määräraha oli myös 100 000 euroa. Tuusula oli jaettu kuuteen alueeseen: koko Tuusula, Etelä-Tuusulan kylä, Hyrylä, Jokela, Kellokoski ja Riihikallio. Koko Tuusula sai käyttöönsä 40 000 euroa ja loput 60 000 jaettiin muiden alueiden kesken asukasluvun mukaan. Prosessi jakaantui ideahakuun, jatkojalostukseen ja äänestykseen. Ideoita kerättiin 688, joista 179 eteni jatkojalostusvaiheeseen. Ideoita kerättiin verkkoalustoilla, pop-up -ideapajoissa, sekä kirjastoissa. Kaikki kunnan asukkaat saivat osallistua. Myös yhteisöt, kuten seurakunnat ja yhdistykset saivat osallistua ideointiin. 37 projektia eteni jatkojalostuksesta toteutukseen. Jatkojalostus järjestettiin asukkaiden ja kunnan työntekijöiden yhteisissä työpajoissa. Ääniä annettiin 4897 ja äänestäjiä oli 2030.

Äänestäjät saivat valita äänestyskorista useita suunnitelmia, kunnes alueen määräraha oli käytetty. (Tuusulan kunta 2021)

4.3 Janakkala

Ensimmäinen osallistuvan budjetoinnin hanke toteutettiin Janakkalassa vuonna 2019, jolloin budjetointiprosessi koski Janakkalan aluetta kokonaisuudessaan. Vuonna 2020 budjetti jaettiin seitsemän alueen kesken. Budjetin kokonaiskoko on Janakkalan hankkeissa ollut 50 000 euroa. Jokaisella alueelle päätettiin yksi 7000 euron arvoinen toteutettava hanke. Prosessi jaettiin kolmeen vaiheeseen: ideointi, alueiden asukaskeskustelut ja äänestys, jossa jokaisella kuntalaisella yksi ääni. Asukaskeskustelut järjestettiin Covid-19 pandemian syystä digitaalisesti (Janakkalan kunta 2020). Alueet olivat Eteläinen ja lounainen Janakkala, Tervakoski, Luodekulma, Turenki, Pohjoinen Janakkala, Itäinen Janakkala, Keski-Janakkala. Ääniä annettiin 922. (Janakkalan kunta 2021)

5 ANALYYSI

5.1 Moniäänisyyden ymmärtäminen ja määrittely – Hankkeissa havaitut ryhmät ja moniäänisyyden arvo

Moniäänisyyden ymmärtäminen aineistoon valituissa kunnissa keskittyi eri kansanryhmien erityispiirteiden ja -tarpeiden tunnistamiseen. Haastateltavat tunnistivat Shahin (2007, 2) mainitseman polarisaation ongelman. Haastateltavat nostivat esiin osallistujien monipuolisuuden puutteen ja kohtuullisen hyvän aseman yhteiskunnassa. Kaikki haastateltavat nostivat esiin eri ikäryhmien osallistumisen prosessiin. Myös aluejaon mukanaan tuomat erot huomioitiin hankkeissa. Haastateltavat Lahdesta ja Tuusulasta lähestyivät moniäänisyyttä Janakkalaan verrattuna moniulotteisemmalla tasolla. Esimerkiksi sosiaalinen eriarvoisuus ja ihmisten erilaisten taustojen huomioiminen oli suuremmassa asemassa Lahden ja Tuusulan hankkeissa. Janakkalassa tavoitteena oli kokonaisvaltaisesti laaja osallistuminen.

”Se on edelleen se iso haaste, että useinkaan tämmöisiin osallistui ihmiset, jotka on jo valmiiksi aktiivisia ja sitten ne, kenen ehkä kannattaisi osallistua, tai ketä tämä voisi koskea hyvinkin, niin ne ei välttämättä osallistu. Se se on semmoinen asia mitä mielelläni ainakin itse olen miettimässä ja yrittämästä ratkaista.” (Haastateltava Tuusulasta)

Vaikeasti osallistettaviin ryhmiin ei kiinnitetty Janakkalassa erityistä huomiota. Haastateltavat Lahdesta ja Tuusulasta nostivat moniäänisyyden keskeiseksi tekijäksi hankkeissaan ja nimesivät sen tärkeäksi kehityskohteeksi tulevaisuudessa. Moniäänisyys ei noussut haastateltavien mukaan kuitenkaan hankkeiden päätavoitteisiin. Baiccohin ja Ganuzan (2014) esiin nostama sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tavoite marginalisoitujen ryhmien

osallistumisen kautta ei kuulunut hankkeiden päätavoitteisiin. Hankkeissa keskityttiin yhteisörakentamisen ja paikallisen päätöksentekovallan antamiseen asukkaille. Tässä kappaleessa tarkastelen hankkeissa eriteltyjä kohderyhmiä.

5.1.1 Eri ikäryhmien huomioiminen ja moniäänisyys

Kaikki haastateltavat nostivat esiin haasteet eri ikäryhmien osallistamisessa. Haasteellisiksi ikäryhmiksi koettiin nuoret ja ikäihmiset. Esimerkiksi Lahdessa nuorten ja Tuusulassa ikäihmisten osallistumisen parantaminen nähtiin keskeisenä kehityskohteenä. Vuosi 2020 oli poikkeuksellinen vuosi myös eri ikäryhmien osallistumisen näkökulmasta. Covid-19 pandemia lisäsi digitaalisten menetelmien käyttöä ja fyysisen läsnäolon osallistumismuodot vähenivät. Haastateltavat nostivat esiin digitaaliset osallistumismuodot haasteellisina ikäihmisille. Myös koulujen saaminen mukaan hankkeisiin oli vaikeampaa koronarajoitusten vuoksi, mikä vaikeutti nuorten osallistamista. Nuorten aktivoimista osallistumiseen pidettiin haastavana myös normaaleissa olosuhteissa.

”Selkeästi meillä vähemmistössä, jos puhutaan ideoista ja äänestyksestä, ovat lapset ja nuoret. Heitä meidän pitäisi tavoitella enemmän. Myös vanhempaa väestöä pitäisi saada aktivoitua eri tavoin.” (Haastateltava Lahdesta)

”Se mikä meillä on haasteena ja ongelmana on nuoret ja nuoret aikuiset, jotka on aliedustettuina perinteisissä osallistumisväylissä” (Haastateltava Tuusulasta)

Moniäänisyyden näkökulmasta kaikki haastateltavat nostivat esiin digitaaliset osallistumisen muodot. Digitaalisiin menetelmiin suhtautuminen oli aineistossa pääosin positiivista. Haastateltavat olivat kuitenkin huolissaan vanhemman väestön mahdollisuuksista osallistua tilanteesta, jossa fyysisen läsnäolon tapaamisia ei voida järjestää.

”Me jäätiin sen verkon varaan, joka oli harmillista. Se vähän leimasi tätä koko prosessia, koska se ihan varmasti sulki joitakin ryhmiä pois. Myös ehkä iäkkäämpiä ihmisiä, joille olisi

ollut tärkeää mennä vaikka sinne palvelutaloihin tai vanhusten päivätoimintakeskuksiin” (Haastateltava Lahdesta)

”Vanhempi väestö mikä ei nyt vielä ei ole niin sähköisten välineiden käyttöön orientoitunut, niin kyllähän ne jää sitten pois helposti. Ehkä ne se on taas sitten se porukka, joka tulee kylätalolle nimenomaan” (Haastateltava Janakkalasta)

”Ja sitten taas äänestyksessä ja tuossa jalostuksessa niin oli tosi haastavaa koska se piti tehdä kokonaan verkossa. Me tiedettiin, että näin näin tulee jäämään osa ihmisistä pois ja meidän osallistujamäärä ei ollut ollenkaan samaa kuin niissä fyysisissä tilaisuuksissa.” (Haastateltava Tuusulasta)

Nuorten osallistumisessa koulut nähtiin hyödyllisenä välineenä nuorten osallistamiseen. Nuoret osallistuvat haastatteluaineiston mukaan osallistuvan budjetoinnin hankkeisiin muuta väestöä vähemmän. Aineistosta nousi toive saada osallistuva budjetointi osaksi esimerkiksi yhteiskuntaopin tunteja. Sekä Tuusulassa että Lahdessa koulut nähtiin tärkeinä yhteistyökumppaneina osallistuvassa budjetoinnissa. Janakkalassa kouluja ei osallistettu prosessissa.

”Kyllä lähti aika voimakkaastikin sitä tiedotusta ja kutsuttiin opettajia, että hei, ottakaa tämä ideointi tai ottakaa tämä äänestys, vaikka yhteiskuntaopin tunnilla aiheeksi, että senhän voi tehdä luokan kanssa. Sehän voisi olla ja osa oppituntien rakennetta, mutta selvästi siinä tarvittaisiin jotenkin vielä vielä enemmän sitä markkinointia ja viestintää sinne koulujen ja opettajien suuntaan, jotta se sinne rantautuisi. Ja kyllä mä tiedän että sitten jonkin verran tapahtunut, mutta sitä voisi tapahtua vielä paljon enemmän.” (Haastateltava Lahdesta)

5.1.2 Sosiaalinen eriarvoisuus ja osallistuva budjetointi

Lahdessa ja Tuusulassa huomiota kiinnitettiin sosiaaliseen eriarvoisuuteen osallistujissa. Molemmissa hankkeissa pyrittiin mahdollistamaan osallistumista myös marginalisoituneille ryhmille. Sosiaalisen eriarvoisuuden huomioiminen osallistuvan budjetoinnin suunnittelussa ja toimeenpanossa on olennaista polarisaation ehkäisemiselle sekä aidon voimaannuttamisen saavuttamiselle (Baiocchi & Ganuza 2014, 42-43; Pepe & Lim 2017, 861). Aineistossa korostui proaktiivisen jalkautumisen merkitys. Yhteiskunnassa heikommassa asemassa olevien osallistaminen vaatii aineiston mukaan budjetoivalta taholta aloitteellisuutta ja osallistujien luokse menemistä.

”Jotta, me saataisiin moniäänisempää tulosta niin pitää panostaa siihen, että päästäisiin jalkautumaan sitten sinne missä nämä ihmiset ovat, joita on vaikea tavoittaa meidän

normaaleilla keinoilla, eli meidän kaupungin somen tai verkkosivujen avulla.” (Haastateltava Lahdesta)

Proaktiivinen toiminta osallistumiskeinona nähtiin oleellisena esimerkiksi asunnottomien, työttömien ja kehitysvammaisten osallistamisessa. Haastateltavat kokivat, että näiden ryhmien osallistamiseksi on toimittava heidän tarpeidensa mukaan. Näille ryhmille osallistuminen tavallisissa kanavissa arvioitiin olevan haastavaa, ja aineistossa korostui hankkeiden vieminen heidän luokseen.

”Oli asunnottomien yö viime syksynä, niin olin pitämässä osbu-pajaa, eli ideahakua ja haastattelin sinne saapuvia ruoka-apua hakevia henkilöitä, että millä asioilla heidän hyvinvointiaan voisi parantaa ja mitä sinne alueelle toivotaan.” (Haastateltava Tuusulasta)

”Me oltiin kehitysvammaisten päivätoimintakeskuksessa haastattelemassa heitä, että mitä he haluavat, minkälaisia ideoita ja sen jälkeen me vietiin äänestys heidän luokseen.” (Haastateltava Tuusulasta)

”Lisäksi toi palvelutori ja sitten me pidettiin muutama tällöinen pop-up äänestyspäivä sitten esimerkiksi työttömien toimintakeskuksessa.” (Haastateltava Lahdesta)

Vuoden 2020 koronarajoitukset toivat lisää näkökulmia myös jalkautumisen arvoon. Kaikki haastateltavat kertoivat proaktiivisen jalkautumisen vaikeutuneen vuoden 2020 hankkeissa. Tämä oli haastateltavien mukaan mahdollisesti sulkenut joitakin ryhmiä ulkopuolelle.

5.1.3 Aluejako hankkeissa

Osallistuvassa budjetoinnissa on keskeistä jakaa kunta tai kaupunki pienempiin osiin, jotta alueelliset erityispiirteet ja asukasryhmät voitaisiin huomioida (Wampler 2007, 26 ks. myös Pihlaja & Sandberg 2012, 159). Kaikki aineistossa esiintyneet hankkeet olivat hyödyntäneet aluejakoa osallistuvassa budjetoinnissa aluejakoa. Tuusulassa määrärahat jaettiin alueiden asukasluvun mukaan. Lahdessa ja Janakkalassa määrärahat jaettiin tasan alueiden kesken.

”Ja sitten pyrittiin löytämään ideoita myös niin kuin eri kaupunginosista ja alueilta, että olisi tasapuolista otantaa niistä ideoista, että tulisi mahdollisimman monipuolinen siitä hankkeesta.” (Haastateltava Tuusulasta)

”Tavoitteena on tietysti sitten tällöinen ihan konkreettinen, sen oman alueen kehittäminen sitä kautta, että oikeasti kysytään sieltä asukkailta, että mikä se asia on mitä täällä pitäisi kehittää.” (Haastateltava Lahdesta)

Aluejakoa perusteltiin lähinnä päätöksenteon paikallisuudella. Haastateltavat korostivat osallistujien halua vaikuttaa omien asuinalueidensa päätöksiin. Määrärahojen ohjaukseen eivät vaikuttaneet alueiden välillä vallitsevat elintasoerot. Tavoitteena aluejaoille oli ideoiden tasainen jakautuminen ja taloudellisten resurssien tasajako. Jos varoja jaettiin alueiden piirteiden avulla, jako tehtiin asukasluvun perusteella. Muita alueellisia lähtökohtia ei hankkeiden resurssienjaossa huomioitu.

”Se mitä siitä sitten opittiin, kun meillä on kaksi taajamaa ja lukuisia eri kyliä, niin Turenki, joka meidän taajamista isoin. Turengissa on eniten väkeä ja sitten jostain syystä tuntuu, että aktiivisuus oli vielä suurinta niin kaikki ideat tai mitä äänestettiin, niin koko top kymppi lista olisi toteutunut Turenkiin. Niin tämän koettiin sitten epätasa-arvoiseksi muualla kunnassa.” (Haastateltava Janakkalasta)

Janakkalassa ensimmäisessä osallistuvan budjetoinnin hankkeessa kuntaa ei jaettu alueisiin. Tämä johti tilanteeseen, jossa toteutettavat ideat keskittyivät Turenkiin. Tämä aiheutti kitkaa kuntalaisten ja kunnan välille. Tästä kuitenkin opittiin ja seuraavana vuonna Janakkalassakin jaettiin kunta pienempiin alueisiin hankkeen toteutuksessa.

”Ekana vuonna tuli sitä paha verta tosissaan. Se johtui siitä, että se meidän toinen Tervakosken taajama oli tosi närkästynyt siitä, että mitä me hyödytään siitä, että turenkilaiset saa päättää kaikesta.” (Haastateltava Janakkalasta)

5.2 Moniäänisyys menetelmissä

Wilkinson, ym. (2019) korostivat saavutettavuutta ja matalaa osallistumisen kynnystä keskeisen osallistuvan budjetoinnin osallistujien moninaisuuden näkökulmasta. Osallistumisen menetelmät aineiston osallistuvan budjetoinnin hankkeissa olivat keskeisiä moniäänisyyden näkökulmasta. Haastateltavat painottivat osallistumisen vaivattomuuden tärkeyttä. Osallistumisen kynnyksen minimointi nähtiin tehokkaaksi tavaksi saada laaja ja edustava osallistujaryhmä. Haastateltavat nostivat esiin myös sen, että hanke täytyy tuoda osallistujien luokse. Esimerkiksi hankkeen järjestäjien jalkautuminen kauppakeskuksiin ja yleisille kokoontumispaikoille nähtiin osallistujien löytämisen näkökulmasta

merkittävänä. Tiedottamisella, viestinnällä ja markkinoinnilla pyrittiin tavoittamaan laaja ja monipuolinen yleisö. Moniäänisen osallistujaryhmän saamiseksi tiedottamisessa panostettiin monikanavaisuuteen.

Janakkalassa 2020 oli hankkeelle haastava vuosi, sillä deliberatiivinen keskustelu ja osallistuminen jäivät vähäiseksi kokonaan digitaalisessa hankkeessa. Jalkautumisen merkitys ja menetelmien monipuolisuus korostuivat tilanteessa, jossa fyysiseen osallistumiseen keskittyviä menetelmiä jouduttiin karsimaan. Haastateltavat korostivat, että moniäänisyyden näkökulmasta osallistumisen tekeminen helpoksi on äärimmäisen tärkeää. Osallistumisen kynnyksen on oltava matala ja osallistuminen on tehtävä osallistujien ehdolla. Lahdessa ja Tuusulassa resursseja ohjattiin myös erityistä tukea tarvitsevien ryhmien osallistamiseen ja tämän koettiin parantaneen hankkeiden moniäänisyyttä.

5.2.1 Proaktiivisuus ja matala osallistumisen kynnyks

Hankkeissa pyrittiin valitsemaan menetelmiä, jotka mahdollistaisivat osallistumisen mahdollisimman monelle. Menetelmien monipuolisuudesta jouduttiin luopumaan vuonna 2020, jolloin digitaaliset menetelmät korostuivat ja jalkautuminen vaikeutui. Haastateltavat arvioivat, että nämä tekijät heikensivät hankkeiden moniäänisyyttä. Osallistuvan budjetoinnin näkökulmasta tärkeitä yhteiskehitystilaisuuksia jouduttiin järjestämään myös digitaalisessa muodossa, jonka koettiin vaikeuttavan moniäänisten deliberatiivisten keskustelujen syntyä. Osallistuvan budjetoinnin hankkeissa matala osallistumisen kynnyks koettiin merkittävänä. Aineistossa korostui osallistumisen tekeminen mahdollisimman helpoksi ja vaivattomaksi. Esimerkiksi ideahaun ja äänestyksen yhteydessä osallistuminen pyrittiin tuomaan osaksi kansalaisten arkea. Esimerkki tästä on erilaiset pop up -osallistumispisteet esimerkiksi kauppojen sisääntuloilla, joissa oman osallistumispanoksensa voi antaa nopeasti ja vaivattomasti.

”Yritetään löytää kaikki mahdolliset keinot, mitä me voidaan keksiä ideoiden jättämiseen ja koitetaan tehdä niin helpoksi, että ohimennen siellä kaupassa tavaroitaan pakatessa voi sanoa, että no okei, nuorisokahvila puuttuu täältä.” (Haastateltava Tuusulasta)

Laajan ja monipuolisen osallistujajoukon saaminen oli haastateltavien mukaan keskeinen haaste osallistuvassa budjetoinnissa. Aloitteellinen toiminta

ja hankkeen tuominen mahdollisten osallistujien luokse osoittautui keskeiseksi menetelmäksi löytää monipuolinen ja laaja osallistujajoukko. Proaktiivisen toiminnan merkitys korostui erityisesti sosiaalisesti eriarvoisessa asemassa, kuten asunnottomien, osallistamisessa. Hankkeen tuominen osallistujien luokse oli tärkeää myös kokonaisvaltaisen osallistumisen näkökulmasta. Esimerkiksi Tuusulassa hankkeen järjestäjät vuokrasivat asuntoauton, joka kiersi kaupunkia ja mahdollisti matalan kynnyksen osallistumisen. Kuntaa kiertävä asuntoauto toi hankkeelle myös näkyvyyttä ja tunnistettavaa ilmettä

"Me vuokrattiin matkailuauto. Teipattiin se osbu-tarroilla ja kierreltiin pitkin Tuusulaa. Yksi viikko parkkipaikoilla kauppojen edessä milloin missäkin etukäteen ilmoitetuissa paikoissa. Kierrettiin niinku jäätelöauto konsanaan ja ihmiset tulivat sinne äänestämään ja heillä oli henkilötodistus mukana, jolloin me kirjattiin ne suoraan järjestelmään."
(Haastateltava Tuusulasta)

Monipuoliset osallistumistavat nähtiin tärkeänä moniäänisyydelle. Haastatteluissa painotettiin, että osallistuminen tulisi olla mahdollista osallistujan ehdoilla. Esimerkiksi Tuusulassa nähtiin tärkeänä, että osallistuja saa itse valita sitoutumisen tasonsa. Osallistua voi pelkästään jättämällä idean ideahakupisteessä, mutta halutessaan osallistuja voi jatkaa myös idean kehittämisessä ja toimeenpanossa.

"Ei ei tarvitse edes välttämättä kirjautua mihinkään. Ei tarvitse edes välttämättä täyttää edes lappua. Siihen ei tarvitse siihen ei ole pakko sitoutua sen enempää, mutta meillä kysytään siinä ideahakuvaiheessa, että onko kiinnostunut kuulemaan tästä enemmän. Haluaako olla mukana toteuttamisessa tai olla muuten mukana tässä? Mutta meillä siis saa ideoida aivan vapaasti ja se on tehty myös erittäin kevyt jatkokehittämisvaihe"
(Haastateltava Tuusulasta)

5.2.2 Saavutettavuus

Saavutettavuus oli haastateltavien mukaan olennainen osa kaikkia hankkeiden vaiheita. Saavutettavuudella pyrittiin mahdollistamaan osallistuminen esimerkiksi liikuntarajoitteisille ja näkö- ja kuulovammaisille. Saavutettavuus hahmotettiin hankkeissa fyysisenä esteettömyytenä ja osallistumisen tekemisenä helpoksi eri ihmisryhmille. Hankkeissa järjestettiin mahdollisuuksien mukaan erityisjärjestelyjä niitä tarvitseville. Jopa koronarajoitusten aikaan pyrittiin mahdollistamaan osallistuminen erityisjärjestelyjä tarvitseville.

”Mutta me tehtiin sillä tavalla, että me kuitenkin kierrettiin niissä samoissa paikoissa, mitkä me oltiin ilmoitettu eri puolilla kuntaa. Me pidettiin tilaisuudet virtuaalisesti, mutta me itse mentiin aina fyysisesti sinne paikan päälle ja me mahdollistettiin yksittäisten henkilöiden saapuminen sinne fyysisesti sinne tilaan.” (Haastateltava Tuusulasta)

”Meillä on käytettävissänne hankekummit, esimerkiksi nyt tässä meidän yhteiskehittämistilaisuudessa. Yksi hankekummeista toimi sitten omana avustajana henkilöllä joka oli näkövammaisen ja halusi kiertää nämä eri pisteet ja kommentoida. Eihän meillä siellä ollut tietystikään mitään pistekirjoituksia niillä pisteillä vaan sitten tämä yksi meidän hankekummeista kiersi hänen kanssaan” (Haastateltava Tuusulasta)

Digitaaliset menetelmät nähtiin kaksijakoisena saavutettavuuden näkökulmasta. Digitaaliset menetelmät saattoivat sulkea haastateltavien mukaan joitakin ryhmiä, kuten ikäihmisiä, hankkeen ulkopuolelle. Haastateltavat kuitenkin korostivat, että digitaalisella osallistumisella voi myös joissakin tapauksissa lisätä saavutettavuutta. Aineistossa nousi digitaalisten menetelmien etuina muun muassa aikataulutus, mahdollisuus osallistua kotoa ja anonyymiys ideoiden jättämisessä.

”Vähän kaksipiippuinen juttu, että jos on tommonen iltatapaaminen niin tavallaan, että kun se on vaan sähköisenä, niin ihmisten on kauhean helppo tulla, että se ei vaadi sitä matkustamista ja koko iltaa ja muuta.” (Haastateltava Janakkalasta)

Digitaalisten menetelmien syrjivyyttä pyrittiin hallitsemaan Lahdessa ja Tuusulassa tarjoamalla mahdollisuus saada apua digitaalisten laitteiden käytössä mahdollistamaan myös fyysinen osallistuminen koronarajoitusten aikana. Lahdessa ja Tuusulassa pyrittiin myös mahdollistamaan osallistuminen ennalta sovituissa sijainneissa, kuten kirjastoissa ja muissa kunnan tiloissa rajoitusten sallimalla tavalla. Janakkalassa esitettiin vetoamus halukkaiden osallistujien läheisille, tarvittavan digiavun saamiseksi.

5.2.3 Hankkeiden resurssienkäyttö ja moniäänisyys

Aineistossa nousi esiin myös vapaaehtoisten arvo hankkeen moniäänisyydelle. Lahdessa ja Tuusulassa hankkeessa hyödynnettiin vapaaehtoisia asukkaita, jotka auttoivat osallistuvan budjetoinnin järjestämisessä sekä markkinoinnissa.

"Konseptin eteenpäinviennissä ja rakentamisessa apuna oli vapaaehtoiset hankekummit. Heitä oli 12 kappaletta ja he olivat asukkaista valittuja. Eli ihan vaan aktiivista kaupunkilaista, jotka toimi tässä koko tämän prosessin ajan niin, että he vei viestiä eteenpäin omilla kanavissaan vaikka somessa. He veivät omalla omalla äänellä ja omalla kielellään tätä asiaa eteenpäin. No sitten he osallistuivat tähän kehittämiseen sekä kommentoi ja ideoi, että mitä kaikkea voitaisiin tehdä. He olivat tosi merkittävässä roolissa tässä ja merkittävä syy, minkä takia meillä tämä on osu on onnistunut näinkin hyvin." (Haastateltava Lahdesta)

Vapaaehtoiset toimivat hankkeissa kunnan tai kaupungin ja asukkaiden välisenä linkkinä. Vapaaehtoiset pystyivät tuottamaan asukkaisiin vetoavaa sisältöä ja he toimivat prosesseissa tärkeinä molemminpuolisina tiedonvälittäjinä järjestäjän ja asukkaiden välillä. Aineistossa korostui monitaustaisten vapaaehtoisten merkitys moniäänisyyteen. Yhtenä keskeisenä tapana kehittää moniäänisyyttä nähtiin eri taustoista tulevat vapaaehtoiset.

Jos me saataisiin mukaan, vaikka näihin vapaaehtoisiiin vielä enemmän eri tyyppisiä ja erilaisia ihmisiä, eri porukoista, vaikka maahanmuuttajataustaisia ihmisiä. Jos me saataisiin työttömiä mukaan eri alueilta, että ne ei olisi kaikki vapaaehtoiset niin samasta muotista, niin sitten se voisi auttaa sitä tavoittamaan myös erilaisia kohderyhmiä (Haastateltava Lahdesta)

Moniäänisyyden kehittämiseen haastateltavien mukaan tarvitaan tulevaisuudessa lisää resursseja. Haastateltavat nostivat esiin, että moniäänisyyttä voitaisiin kehittää lisäämällä hankkeisiin käytettyjä resursseja. Haastateltavat kokivat, että hankkeita toteutettiin usein liian pienellä henkilöstöllä ja liian lyhyellä aikataululla. Etenkin ideamäärän kasvaessa, myös tarvittavien resurssien määrä ideoiden läpikäymiseen, kasvaa.

"Ihan silläkin tavalla, että meillä on niinku riittävästi sitä käsiä jalkapareja siellä, esimerkiksi justiin näitä vapaaehtoisia, niin sillä me tehdään sitä saavutettavaksi mun mielestä." (Haastateltava Lahdesta)

"Miten me saadaan niinku kaupungin sisällä virkamiehet asiantuntijat kaupungin työntekijät vakuuttumaan siitä, että tämä on kannattavaa ja järkevää. Miten me saadaan heidät budjetoimaan aikaa tälle siinä vuosikalenterissa, ettei tule sitä fiilistä että, hitto, nythän mulla on tässä 100 ideoa. Miten mun pitäisi käydä nämä läpi? Eihän mulla ole tähän työaika." (Haastateltava Lahdesta)

5.2.4 Viestintä ja moniäänisen yleisön tavoittaminen

Laajan ja moniäänisen osallistujien joukon löytäminen vaatii osallistuvan budjetoinnin järjestäjiltä tehokasta viestintää. Viestintä lisää tietoisuutta prosessista. Viestinnässä tulisi panostaa monikanavaisuuteen ja selkeään kieleen (Pihlaja 2017, 31). Moniäänisyyden näkökulmasta on tärkeää, että viestintä tavoittaa eri taustaisia ihmisiä. Kaikki aineistoa varten haastatellut henkilöt korostivat monikanavaisen ja laajan viestinnän merkitystä. Viestinnän näkökulmasta myös osallistuvan budjetoinninprosessin jatkuvuus nousi esiin tärkeänä markkinointikeinona.

Monikanavaisuus oli keskeinen osa hankkeiden viestintää. Aineiston hankkeissa käytettyjä viestintäkanavia olivat muun muassa sosiaalinen media, internet, julkiset mainokset ja printtimedia. Monipuoliset viestintäkanavat nähtiin hankkeissa tärkeinä, sillä niiden koettiin tavoittavan monipuolinen yleisö. Monikanavaisuuden lisäksi tärkeänä nähtiin moni- ja selkokielineen viestintä. Näin pyrittiin osallistamaan prosessissa myös kielivähemmistöjä. Huomattavaa kuitenkin on, että kaikessa viestinnässä käytettävä selkokieli nähtiin tehokkaampana, kuin viestinnän kääntäminen eri kielille.

Hankkeiden markkinoinnissa tunnistettavuus oli haastateltaville tärkeää. Lahdessa hanketta toteutettiin ensimmäistä kertaa, mutta Janakkalassa ja Tuusulassa hankkeen aiemmat toteutukset toivat tunnistettavuutta ja vaikuttivat hankkeen maineeseen. Markkinoinnin näkökulmasta aiempien osallistuvien budjetointien toteutetut projektit nähtiin merkittävinä. Toteutettuja hankkeita tuotiin markkinoinnissa esiin ja järjestäjät tiedottivat osallistuvan budjetoinnin kautta toteutettujen hankkeiden valmistamisesta.

”Kun mä aloitin nämä hommat, niin mä jouduin aina kertomaan, mikä on osbu. Tänä vuonna, vaikka siellä äänestyksessä en kertaakaan. Nyt tiedetään mistä on kyse, että nyt on se tieto tullut niin kuin vuosien myötä. Luottamus siihen, että kun on nähty, että koirien uimaranta tuli tonne, maksuttomat sähköpyörät tuli. Me kerrotaan joka kohdassa, että nämä on tullut osbun kautta.” (Haastateltava Tuusulasta)

Aiempien toteutusten vaikutus oli kuitenkin kaksipuoleinen. Janakkalassa aiemmissa toteutuksissa epäonnistuttiin keskeisillä osa-alueilla. Ensimmäisenä vuonna aluejaon puute aiheutti epätasaisen resurssien jaon, sillä toteutetut

hankkeet keskittyivät asukasrikkaimmalle alueelle. Toisena vuonna suosituin hanke jäi toteuttamatta laillisten vastuukysymysten vuoksi. Kolmantena vuonna Janakkalan toteutuksessa yhteiskehittely epäonnistui haastateltavan mukaan täysin, sillä internet-alustalla järjestetyssä yhteiskehittelyssä keskustelu jäi hyvin vähäiseksi. Haastateltava koki, että nämä epäonnistumiset aiheuttivat mainehaittaa hankkeelle.

Vapaaehtoiset asukkaat olivat tärkeitä myös markkinointiviestinnän näkökulmasta. Haastateltavat kokivat, että kunnan tai kaupungin oli haastavaa tehdä asukkaisiin vetoavaa viestintää. Moniäänisyyden näkökulmasta, vapaaehtoisten tekemä markkinointi nähtiin keskeisenä tapana tavoittaa kunnan tai kaupungin asukkaita, jotka eivät seuranneet virallisia viestintäkanavia.

"Sitten meillä on Tuusulassa vapaaehtoisia Tuusula-lähettiläitä, eli vapaaehtoisia asukkaita, jotka viestivät Tuusulan asioista ja vetoimatekijöistä omissa sosiaalisen median kanavissaan ja erilaisissa ryhmissä. Heidän kautta haetaan osallistuvan budjetoinnin äänestyksen ja ideahaun tuomista helposti lähestyttäväksi. He auttavat sen hypetyksen tekemisessä, jotta me saadaan näkyvyyttä ja kiinnittymistä." (Haastateltava Tuusulasta)

6 TULKINTA

6.1 Moniäänisyys osallistujien moninaisuutena ja edustavuutena

Moniäänisyydelle ei haastateltavien mukaan ollut yhteistä hankkeeseen valittua määritelmää. Moniäänisyyttä tarkasteltiin lähinnä budjetointiprosessin eri osallistujaryhmien lävitse. Moniäänisyydestä puhuttaessa esiin nousivat erityisesti vaikeasti osallistettavat, sekä yhteiskunnassa marginalisoituneessa asemassa olevat ryhmät. Digitaalisten menetelmien korostuminen koronarajoitusten vuoksi vuonna 2020 sai haastateltavat pohtimaan erityisesti ikäihmisten mahdollisuutta osallistua budjetointiin. Tuusulassa ja Lahdessa kiinnitettiin erityisesti huomiota vaikeasti osallistettaviin. Osallistujien monipuolisuudesta huolehtiminen on moniäänisyyden näkökulmasta välttämätöntä. Polarisaation riskin hallitseminen osallistuvassa budjetoinnissa vaatii heikommassa asemassa olevien ihmisryhmien osallistamista (Shah 2007, 2). Haastateltava Janakkalasta ei kokenut sosiaalista eriarvoisuutta hankkeen näkökulmasta luokittelevana tekijänä. Janakkalan hanke oli rahallisesti aineiston pienin ja väkiluku on aineiston kunnista vähäisin. Jaettavan budjetin vähäisyys saattoi ohjata myös toteuttamista. Monitahoinen sosiaalisen eriarvoisuuden tarkastelu saatettiin kokea turhana hankkeessa, jossa jaetaan 7000 euroa aluetta kohden

Vaikeasti osallistettavien saamisessa mukaan hankkeisiin, proaktiivisuus nähtiin välttämättömänä. Erityistä tukea tarvitsevat ryhmät on saatava prosessiin mukaan poliittisen ja sosiaalisen eriarvoistumisen kasvun ehkäisemiseksi (Pepe & Lim 2017, 861). Hankkeen tuominen esimerkiksi työttömien päivätoimintakeskuksiin tai asunnottomien yö -tapahtumiin on esimerkki aloitteellisesta tavasta saada marginalisoitujen ihmisryhmien ääntä esiin osallistuvassa budjetoinnissa. Lahdessa ja Tuusulassa moniäänisyyden arvon ymmärtäminen laajalla tasolla ulottui myös käytännön menetelmiin.

Hankkeiden tavoitteet keskittyivät yhteisörakentamiseen ja asukkaiden osallistamiseen paikalliseen päätöksentekoon. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tavoittelu ja erityisesti marginalisoitujen ryhmien osallistaminen sekä voimaannuttaminen ei kuitenkaan kuulunut hankkeiden päätavoitteisiin. Tämä on tavallista eurooppalaisissa osallistuvan budjetoinnin hankkeissa, hallinnon kehittäminen osallistumisen kautta on keskeisempi tavoite kuin sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tavoittelu. (Baiocchi & Ganuza 2014, 42-43) Hankkeissa kuitenkin tavoiteltiin deliberatiivisen ja osallistuvan demokratian kehittämistä. Haastateltavat korostivat osallistuvan päätöksenteon merkitystä ja uudenlaisen kuntalaisen ja paikallishallinnon suhdetta. Nämä tavoitteet ovat osa osallistuvan demokratian deliberatiivista olemusta (Michels 2011, 279). Hakarin (2013, 34) esiin tuomat verkostomaisen uuden julkisen hallinnan päätöksentekomenetelmät, jossa yksityistä sektoria, järjestöjä ja kansalaisia osallistetaan päätöksenteossa, olivat myös aineistossa keskeisessä asemassa. Haastateltavat korostivat osallistuvan päätöksenteon merkitystä esimerkiksi uusien ratkaisujen löytämiseen ongelmiin, joista ei kunnan päätöksentekokelemissä edes tietoisia.

”Ei me tiedetä mitkä asukkaalle on tärkeää. Asukas itse tietää mikä hänelle on tärkeää. Penkki voi olla hemmetin paljon parempi ja tärkeämpi, kuin joku tapahtuma. Luotetaan, kunnioitetaan sitä alkuperäistä ideaa eikä lähdetä tekemään siitä sellaista, mikä olisi meidän kunnalle helpoin tai meidän helpoin toteuttaa.” (Haastateltava Tuusulasta)

6.2 Osallistumismenetelmät ja moniäänisyys

Aineiston hankkeet tavoittelivat edustavaa ja osallistavaa prosessia. Hankkeisiin valituilla menetelmillä pyrittiin mahdollistamaan laajaa osallistamista. Keskeisiksi piirteiksi aineiston hankkeiden menetelmissä nousivat matala osallistumisen kynnys, saavutettavuus ja proaktiivisuus. Näiden menetelmien tavoitteena oli tehdä osallistumisesta mahdollisimman helppoa. Esteiden vähentäminen ja erilaisten ryhmien tarpeiden huomioiminen saavutettavuudessa mahdollistaa moninaisten ryhmien osallistamisen (Stewart ym. 2014). Hankkeiden moniäänisyyteen vaikuttivat myös hankkeiden toteuttamiseen annetut resurssit. Haastateltavat nostivat esiin resurssien vähäisyyden haasteita lisäävänä tekijänä. Erityisesti ajan ja henkilöstön puutteen koettiin heikentävän saavutettavuutta. Tämä voi olla merkki tarvittavan sitoutuneisuuden puutteesta

kunnan hallinnollisissa elimissä. Paikallishallinnon on oltava sitoutunut hankkeeseen, jotta tehokas hanke olisi mahdollinen. (Wampler 2007, 46)

Moniäänisyyttä käsiteltiin Lahdessa ja Tuusulassa laajemmalla tasolla, kuin Janakkalassa. Tämä ohjasi myös moniäänisyyden tavoittelun menetelmiä. Lahdessa ja Tuusulassa ohjattiin resursseja myös erityistä tukea tarvitseville ryhmille. Sosiaalisen eriarvoisuuden aspektin tunnistaminen oli aineiston mukaan edellytys marginalisoitujen ryhmien osallistamiseen. Köyhimpien kansanosien osallistaminen on osallistuvan budjetoinnin keskeinen keino sosiaalisen oikeudenmukaisuuden parantamiseksi (Salminen ym. 2016, 64). Osallistumistilaisuuksien järjestäminen esimerkiksi työttömille ja asunnottomille mahdollisti marginalisoitujen ihmisryhmien äänen tuomisen hankkeeseen.

Menetelmien monipuolisuuden arvon korostui vuonna 2020 Covid-19 pandemian vuoksi. Tutkimuksen ajankohta tarjosi ainutlaatuisen näkökulman Pihlajan (2017) näkemykseen monipuolisten osallistumismenetelmien merkityksestä. Osallistumismenetelmiä jouduttiin muuttamaan digitaalisiksi ja matalan kynnyksen osallistumispisteitä esimerkiksi kauppakeskuksissa jouduttiin purkamaan. Tämä korosti jalkautumisen arvoa hankkeissa, sillä haastateltavat huomasivat, että moninaisen osallistujaryhmän tavoittaminen oli haastavampaa ilman julkisten tilojen osallistumispisteitä. Haastateltavien mukaan digitaalisten menetelmien ylikorostuminen heikensi deliberatiivisten keskustelujen syntyä ja vähensi osallistujamääriä. Myös koulujen saaminen mukaan prosesseihin vaikeutui ja haasteet erityistä tukea tarvitsevien osallistamisessa korostuivat. Sekä kokonaisvaltainen osallistaminen että marginalisoitujen ryhmien osallistaminen, edellytti järjestäjiltä haastateltavien mukaan aloitteellista toimintaa ja hankkeen tuomista osallistujien luokse. Myös Salminen (2017, 31) nosti merkityksellisenä esiin osallistumismenetelmien viemisen kuntalaisten luokse. Aineisto vahvisti tätä näkemystä.

6.3 Laaja ja monikanavainen viestintä

Kaikki aineiston hankkeet pyrkivät viestinnässään laajuuteen ja monikanavaisuuteen. Viestinnän tavoitteena oli tavoittaa suuri määrä eri monipuolinen ryhmä osallistujia. Laaja ja monikanavainen viestintä on keskeistä osallistuvan budjetoinnin prosessille edustavuuden ja saavutettavuuden

näkökulmasta. (Pihlaja 2017, 31) Hankkeissa hyödynnettiin muun muassa perinteistä printtimediaa, sosiaalista mediaa ja ulkomainontaa. Lahdessa ja Tuusulassa myös asukkaista kerätyt vapaaehtoiset osoittautuivat tehokkaaksi tavaksi tavoittaa osallistujia, jotka eivät seuraa kunnan tai kaupungin virallista viestintää. Hankkeissa järjestöjen rooli oli vähäinen, mutta vapaaehtoiset toimivat samankaltaisessa molemminpuolisessa tiedonvälittäjän roolissa, kuin järjestöt New Yorkin osallistuvassa budjetoinnissa (Su, 2018, 96) Osallistuvan budjetoinnin jatkuvuuden näkökulmasta tärkeä havainto oli prosessin tunnistettavuuden kasvu ja vakiintuminen edellisten vuosien hankkeiden perusteella. Etenkin Tuusulassa edelliset hankkeet olivat tärkeitä tunnistettavuuden ja yleisen tietoisuuden näkökulmasta. Tämä paransi osallistumisen määrää ja helpotti prosessin järjestämistä, sillä ihmiset olivat tietoisempia prosessista. Myös Fölscher (2007, 145-146) korosti viestinnän ja osallistumisen määrän sekä laadun yhteyttä. Viestinnässä pyrittiin huomioimaan monikielisyys. Aineistosta nousi esiin myös kysymys selkokieliisyydestä ja monikielisydestä. Esimerkiksi Lahdessa huomattiin, että hankkeen eri kieliset sivut eivät keränneet suurta määrää liikennettä ja haastateltava nosti esiin selkokielisen viestinnän parempana keinona sisällyttää monikieliset ryhmät hankkeeseen.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

7.1 Moniäänisyyden ymmärtäminen ja määrittely

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten moniäänisyyttä ymmärretään ja tavoitellaan osallistuvan budjetoinnin hankkeissa. Aineiston perusteella moniäänisyyttä hahmotetaan erilaisten osallistujaryhmien kautta. Moniäänisyytenä koettiin monipuolisista taustoista tulevat osallistujat. Lahdessa ja Tuusulassa moniäänisyyden arviointi oli laajempaa ja tämä ulottui myös toteutukseen. Janakkalan hankkeessa osallistujaryhmän sosiaalinen monipuolisuus ei noussut keskeiseksi tekijäksi. Alueellisesti tasainen ja laaja osallistujaryhmä oli Janakkalan hankkeen keskiössä. Haastateltavat tunnistivat moniäänisyyden arvon ja tiedostivat osallistuvan budjetoinnin ongelman, jossa osallistuminen keskittyy yhteiskunnan hyvinvoiville kansanryhmille. Erot sosiaalisen moniäänisyyden ymmärrettävyydessä arvossa näkyivät kuitenkin toteutuksessa

Aineiston osallistuvan budjetoinnin hankkeissa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tavoittelu ei ollut etusijalla. Osallistuvan budjetoinnin hankkeet keskittyivät kuntalaisten osallistamiseen ja yhteisörakentamiseen. Erityistä tukea tarvitsevien ja yhteiskunnassa marginalisoitujen ryhmien osallistamisessa tavoitteena ei ollut suoranaisesti heidän asemansa parantaminen, vaan pikemminkin monipuolisen osallistujajoukon tavoittelu. Budjetit olivat suhteellisen pieniä Tuusulassa ja Lahdessa budjetin koko oli 100 000 ja Janakkalassa 50 000. Hankkeissa menestyneet hankkeet keskittyivät liikuntamahdollisuuksiin ja infrastruktuuriin. Merkittävän yhteiskunnallisen muutoksen aikaansaaminen tämän kokoisilla osallistuvan budjetoinnin hankkeilla ei ole todennäköisesti tule kysymykseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että hankkeet olisivat turhia. Aineistossa korostui osallistuvan budjetoinnin merkitys kunnan ja kuntalaisen välisen suhteen kehittäjänä. Osallistuminen

päätöksentekoon koettiin positiivisena osallisuuden, yhteisöllisyyden ja päätösvallan jakamisen näkökulmasta.

7.2 Menetelmien vaikutus moniäänisyyteen

Moniäänisyyden ymmärtäminen heijastui myös osallistuvan budjetoinnin menetelmiin. Tärkeimpänä menetelmänä oli osallistumisen tekeminen helpoksi laskemalla osallistumisen kynnyksiä. Osallistumismenetelmien vieminen osallistujien luokse oli keskeistä kynnyksen madaltamiseksi. Vuosi 2020 oli osallistuvan budjetoinnin näkökulmasta haastava, sillä proaktiivista jalkautumista jouduttiin vähentämään. Tämä korosti jalkautumisen arvoa hankkeille. Ihmisille, joille osallistuminen voi olla muuten haastavaa, on tärkeää pystyä osallistumaan esimerkiksi kaupassa tai kirjastossa käydessä. Haastateltavat korostivat, että laaja osallistumisen taso vaatii mahdollista osallistua muun toiminnan ohessa. Ihmiset, jotka eivät välttämättä saavu kaupungintalolle keskustelemaan julkisten varojen käytöstä, voidaan osallistaa hankkeeseen tuomalla hanke heidän luokseen.

Erityistä tukea tarvitsevien osallistamiseen on käytettävä resursseja. Osallistuvan budjetoinnin polarisoiva ja sosiaalista eriarvoisuutta vahvistava vaikutus nousee esiin juuri tilanteessa, jossa näihin ryhmiin ei kohdisteta erityistä huomiota. (Pepe & Lim 2017, 861) Lahdessa ja Tuusulassa myös nämä ryhmät tuotiin osalliseksi prosessiin tuomalla prosessi heidän luokseen. Resurssit eivät aina ole rahallisia, vaan aineistossa korostui myös vapaaehtoisten arvo hankkeelle. Vapaaehtoiset toimivat molemminpuolisessa tiedonvälittäjän roolissa ja heidän panoksensa saavutettavuuden kehittämisessä oli merkittävä. Monipuolisista taustoista tulevat vapaaehtoiset nähtiin erityisen tärkeinä, sillä he tekivät hankkeista helpommin lähestyttäviä eri taustoja omaaville ihmisille.



Kuvio 2. Tutkimuksen keskeiset havainnot

7.3 Pohdintaa tulosten merkityksestä

Tutkimus avasi uusia näkökulmia osallistuvan budjetoinnin järjestäjien näkemyksiin moniäänisyydestä. Moniäänisyys nähtiin hankkeiden onnistumisen näkökulmasta keskeisenä. Moniäänisyydellä pyrittiin tuomaan hankkeeseen moninainen osallistujaryhmä. Tavoite ohjasi myös aineiston mukaan myös osittain valittuja osallistumisen menetelmiä, esimerkiksi laaja ymmärrys moniäänisyydestä hankkeessa näkyi myös valituissa menetelmissä. Jaettavat budjetit olivat kooltaan suhteellisen pieniä, joten esimerkiksi marginalisoitujen ryhmien aseman parantaminen osallistuvalla budjetoinnilla ei ole vielä ajankohtaista. Osallistuvalla budjetoinnilla on kuitenkin yhteisöllisyyden rakentumisen ja osallisuuden näkökulmasta positiivinen vaikutus, joten on tärkeää, että nämä edut jakautuvat tasaisesti eri kuntalaisryhmille.

Osallistuvan budjetoinnin tutkiminen moniäänisyyden näkökulmasta on tärkeää myös tulevaisuudessa. Tämä tutkimus toteutettiin pienellä aineistolla, joten laadullinen tutkimus moniäänisyyden ymmärtämisestä on edelleen

tarpeellista. Osallistuva budjetointi kasvattaa edelleen suosiotaan Suomessa ja Euroopassa ja uusia menetelmiä kehitetään jatkuvasti. Suomalainen tutkimus aiheesta on vielä vähäistä ja etenkin osallistujien näkökulmasta tehdyille tutkimukselle on tarvetta.

Tutkimuksessa esiin nousseet positiiviset kokemukset esimerkiksi yhteisöllisyyden ja osallisuuden parantumisesta kertovat osallistuvan budjetoinnin potentiaalista. Osallistuvan budjetoinnin hankkeiden suunnittelussa on kuitenkin tarjottava tasapuolinen mahdollisuus osallistua. Kuntalaiset muodostavat moninaisen ryhmän, joten edustava osallistuvan budjetoinnin hanke pyrkii osallistamaan myös heidät, joille osallistuminen on erityisen haastavaa.

LÄHTEET

- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29–50.
<https://doi.org/10.1177/0032329213512978>
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2017). *Popular Democracy: The Paradox of Participation*. Stanford University Press.
- Bakhtin, M., Emerson, C., & Emerson, C. (1984). *Problems of Dostoevsky's Poetics*. University of Minnesota Press.
- Bartocci, L., Grossi, G., & Mauro, S. G. (2019). Towards a hybrid logic of participatory budgeting. *The International Journal of Public Sector Management*, 32(1), 65-79. DOI: 10.1108/IJPSM-06-2017-0169
- Cooke, W., & Kothari, U. (2001). *Participation: the new tyranny? (toim.)*. Zed Books.
- Fölscher, A. (2007) *Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe*. Teoksessa Shah, Anwar (toim.): *Participatory Budgeting*. The World Bank, Public Governance and Accountability Series, Washington D
- Habermas J (1984) *The Theory of Communicative Action, Volume 1: Reason and the Rationalization of Society*. Boston, MA: Beacon Press
- Hakari, K. (2013). *Uusi julkinen hallinta - kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Tampereen yliopisto.
- Hazen, M. A. (1993). Towards polyphonic organization. *Journal of Organizational Change Management*, 6(5), 15. DOI: 10.1108/09534819310072747
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.
- Janakkalan kunta (2020). *Osallistuva budjetointi*. Haettu osoitteesta: <https://www.janakkala.fi/osallistu-ja-vaikuta/osallisuusohjelma/osallistuva-budjetointi/> 25.3.2021

- Janakkalan kunta (2020) Janakkalan osallistuva budjetointi. Haettu osoitteesta:
<https://www.otakantaa.fi/fi/hankkeet/433/> 25.3.2021
- Kuntalaki 410/2015 Haettu osoitteesta:
<https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410#O2L5P22> 18.3.2021
- Lahden kaupunki (2021). Osallistuva budjetointi. Haettu osoitteesta:
<https://www.lahti.fi/kaupunki-ja-paatoksenteko/osallistu-ja-vaikuta/osbu/>
25.3.2021
- Michels, A. (2011) Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences* 77: 2, 275–293. DOI: 10.1177/002085231139985
- Nyholm, I., Haveri A., Majoinen K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.). 2017. Tulevaisuuden kunta. Acta 264. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Tuusulan kunta (2020). osallistu.tuusula.fi Haettu osoitteesta:
<https://osallistu.tuusula.fi/processes/osbu-2020/f/39/> 25.3.2021
- Osborne, S.P (2010). *New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*
- Pape, M. and Lim, C. (2019), Beyond the “Usual Suspects”? Reimagining Democracy With Participatory Budgeting in Chicago. *Sociol Forum*, 34: 861-882. DOI: 10.1111/socf.12550
- Pekola-Sjöblom, M. 2017. Kuntalaiset kuntien ja kuntayhteisöjen perustajana. Teoksessa Tulevaisuuden kunta. Nyholm, Inga, Haveri Arto, Majoinen Kaija & Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.). 2017. Acta 264. Suomen Kuntaliitto. Helsinki
- Pihlaja R. 2017. Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki
- Pihlaja, R. & Sandberg, S. 2012. Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriön julkaisu, 27:2012
- Raisio, H. & Vartiainen, P. 2015. Deliberaalinen demokratia vahvistaa kansalaisten osallistumista. Teoksessa: Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon, 101–114. Toim. Kirsi Lehto. Vaasan yliopisto.
- Salminen, J., Häikiö, L., Lehtonen, P. 2016. Osallistuva budjetointi hallinnollisena ja poliittisena käytäntönä. *Hallinnon Tutkimus* 35(1), 60-75
- Shah, A. 2007. Overview. Teoksessa Shah, A. (toim.) 2007. Public sector governance and accountability series. Participatory budgeting.

Washington: The International Bank for Reconstruction and Development,
1–18

- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A., & Allegretti, G. (2012). Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8(2)
- Su, C. (2018). Managed Participation: City Agencies and Micropolitics in Participatory Budgeting. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 47, 76-96. DOI: 10.1177/0899764018757029
- Stewart L.M., Miller, Steven A., Hidreth, R. W., Wright-Phillips, Maja V. 2014. Participatory Budgeting in the United States: A Preliminary Analysis of Chicago's 49th Ward Experiment. *New Political Science* 36 (2), 193–218. DOI: 10.1080/07393148.2014.894695
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (6. uud. laitos.). Tammi.
- Wampler, B. 2007. A guide to participatory budgeting. Teoksessa Shah, Anwar (toim.): *Participatory Budgeting*. The World Bank, Public Governance and Accountability Series, Washington D.
- Wilkinson, C, Briggs, J., Salt, K, Vines, J. & Flynn, E. (2019) In participatory budgeting we trust? Fairness, tactics and (in)accessibility in participatory governance, *Local Government Studies*, 45:6, 1001-1020. DOI: 10.1080/03003930.2019.160679

8 LIITTEET

8.1 Teemahaastattelurunko

1. Lyhyt kuvaus prosessista
 - Mistä idea prosessin käynnistämiseen tuli?
 - Toteutustapa
2. Sidosryhmät ja institutionaalinen tuki
 - Poliittinen tuki ja kunnan johdon sitoutuminen
 - Järjestösektori, kansalaisjärjestöt, yritykset
3. Hankkeen tavoitteet
 - Mitkä hankkeen kirjatut tavoitteet olivat? Olivatko tavoitteet selkeät ja yhteiset?
 - Millä tavalla tavoitteet ohjasivat prosessia?
 - millä tavalla moniäänisyys vaikutti, ja miten sitä määriteltiin
4. Menetelmät, aikataulut, osallistumismahdollisuudet
 - Alueiden erityispiirteet
 - Eri kansanryhmien tarpeet ja niiden huomiointi
5. Viestintä
 - Viestinnän laajuus
 - Kanavat
 - Eri kohderyhmien huomiointi viestinnässä ja hankkeen markkinoinnissa
6. Kohderyhmät
 - Tavoiteltiinko hankkeessa jonkun tietyn kohderyhmän saavuttamista?
 - Minkälaisia ryhmiä osallistujista voitaisiin muodostaa
 - Mikä ryhmien asema prosessissa oli?
7. Moniäänisyyden asema prosessissa
 - Millä tavalla moniäänisyys vaikutti prosessiin?
 - Koettiinhan hanke moniäänisenä
8. Vaikeasti osallistettavien ryhmien erityistarpeiden huomioiminen
 - Saavutettavuus
 - Monikielisyys
 - Proaktiivinen lähestymistapa
9. Prosessin koettu onnistuminen
 - Haastateltavan oma arvio
 - Saatu palaute

- Hankkeiden toteutuminen