

Saku Vinha

JULKISHALLINNOLLISEN VAROVAISUUDEN RIEMUVOITTO

Miksi suomalaiset päättävät osallistuvan budjetoinnin
kautta verrattain vaatimattomista rahasummista?

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Marraskuu 2021

TIIVISTELMÄ

SAKU VINHA: Julkishallinnollisen varovaisuuden riemuvoitto – Miksi suomalaiset päättävät osallistuvan budjetoinnin kautta verrattain vaatimattomista rahasummista?

Kandidaatintutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkinen talousjohtaminen

Marraskuu 2021

Viimeisimpinä vuosikymmeninä tapahtuneet edustuksellisen demokratian eräänlainen kriisiytyminen sekä uuden julkisen hallinnan johtamisparadigman yleistymisen ovat kasvattaneet tarvetta uudelle demokratiainnovaatiolle ja päätöksentekoreformille etenkin länsimaissa. Etelä-Amerikassa kehitetty osallistuva budjetointi onkin soveltunut hyvin poliittis-hallinnollisen päätöksentekojärjestelmän uudistuspyrkimyksiin. Osallistuvassa budjetoinnissa julkisyhteisön eli kunnan tai kaupungin asukkaat pääsevät mukaan keskustelemaan, suunnittelemaan ja lopulta esimerkiksi äänestämällä päättämään, miten yhteisiä julkisia varoja kunnan tai kaupungin alueella allokoidaan.

Suomalaisten osallistuvan budjetoinnin hankkeiden kohdalla asukkaiden päätettäväksi kohdennettavat rahasummat ovat olleet kuitenkin huomattavasti vaatimattomampia kuin Euroopassa yleisesti. Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, mitkä seikat selittävät kyseistä tilannetta ja sen kehitystä. Teoreettinen viitekehys rakennettiin selittämään tutkimuksen etenemisen kannalta tärkeimpiä käsitteitä ja perustelevaan tutkimusongelman mielekkyyttä. Tutkimusta varten haastateltiin neljää osallistuvan budjetoinnin asiantuntijaa ja haastatteluin kerättyä tutkimusaineistoa analysoitiin aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin.

Tutkimuksen perusteella kyettiin tunnistamaan erilaisia syitä suomalaisten osallistuvan budjetoinnin hankkeiden vaatimattomille päätettäväksi kohdennetuille rahasummille. Julkistaloudellisesti heikkoon tilanteeseen liittyen rahasummien suuruuteen nähtiin vaikuttavan esimerkiksi sen, mistä hankkeisiin kohdennettavat rahasummat ovat peräisin. Pelko prosessin epäonnistumisesta esimerkiksi tavoiteasetannan suhteen, ilmiön tuoreuden ohella, nähtiin yleistä varovaisuutta aiheuttaviksi, ja sillä tavalla kielteisesti rahasummien kasvattamispyrkimyksiin vaikuttaviksi seikoiksi. Myös eritavoin ilmenevä poliittinen ja hallinnollinen vastustus vaikutti asiantuntijoiden mukaan päätettäväksi kohdennettujen rahasummien vaatimattomuuteen Suomessa.

Tuloksia kriittisesti tulkiten ja muiden Euroopan valtioiden kontekstiin verraten muodostettiin lopulta tutkimuskysymykseen vastaavat selitykset suomalaisten julkisyhteisöjen vaatimattomalle budjetointihalukkuudelle. Analyysin tuloksia yhdistelemällä suomalaisten julkisyhteisöjen suhteessa pienempien kohdennettujen rahasummien nähtiin johtuvan lopulta pääosin sekä julkistalouden heikosta tilanteesta kumpuavasta varovaisuudesta että suhteellisen tuoreena ilmiönä vielä harjoitettavan osallistuvan budjetoinnin yhdistämisestä julkissektorin hallintokulttuurin verkkaiseen muutosvalmiuteen ja -halukkuuteen. Tutkimusaineistosta ja tuloksista havaittiin myös, että rahasummien kasvattaminen ei välttämättä ole edes kaikkien osallistuvaa budjetointia hyödyntävien tahojen intresseissä suomalaisissa mallin toteutuksissa.

Avainsanat: demokratiainnovaatio, osallisuus, osallistuva budjetointi, isomorfismi, uusi julkinen hallinta, vaikuttavuus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
1.1 Osallistuvan budjetoinnin alkuperä	3
1.2 Sama tavoite, erilaiset lähtökohdat.....	5
1.3 Tutkimusaiheen alustus	7
1.4 Tutkimusongelman asettelu.....	12
2 TEOREETTINEN OSUUS.....	13
2.1 Osallisuuden käsitteestä	13
2.2 Osallistuva budjetointi demokraatiainnovaationa.....	15
2.2.1 Osallistuvan budjetoinnin käsitteestä ja toimintamuodoista.....	17
2.2.2 Osallistuvasta budjetoinnista koetut hyödyt ja siihen liittyvät haasteet	20
2.3 Teoreettinen näkökulma osallistuvan budjetoinnin globalisaatioon	21
2.3.1 Isomorfismi osallistuvan budjetoinnin integraation taustalla	22
2.3.2 Edustuksellinen demokratia taantumassa	23
2.3.3 Uuden julkisen hallinnan aikakausi	25
2.4 Osallistuva budjetointi ja vaikuttavuus	29
2.4.1 Osallistuvaa budjetointia koskeva tuloksellisuusarviointi.....	30
2.4.2 Vaikuttavuus osallistuvan budjetoinnin merkittävimpänä arviointikriteerinä.....	32
3 TUTKIMUSMENETELMÄT	36
3.1 Kvalitatiivinen tutkimusote	36
3.2 Analyysimenetelmä	37
4 ANALYYSIN TULOKSET.....	39
4.1 Julkisyhteisöjen taloudellinen tilanne	40
4.2 Varovaisuus.....	43
4.3 Poliittinen ja hallinnollinen vastustus.....	47
5 TULOSTEN TULKINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET	50
5.1 Tulosten tulkinta ja johtopäätökset.....	51
5.2 Yhteenvedo ja tutkimuksen luotettavuuden arviointi.....	57
5.3 Jatkotutkimusmahdollisuudet	59
LÄHTEET.....	61
LIITE 1: Haastattelupohja 1.....	68
LIITE 2: Haastattelupohja 2.....	69

TAULUKKO-, KAAVIO- JA KUVIOLUETTELO

Taulukko 1. Suomalaiset paikallishallinnon toimijat	9
Taulukko 2. Eurooppalaiset paikallishallinnon toimijat.....	11
Kuvio 1. Osallistuvan budjetoinnin toimintaedellytysten kriteerit.....	18
Kaavio 1. Äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa 1950–2021, %.....	24
Kuvio 2. Syitä kohdennettujen rahasummien pienuudelle Suomessa	39
Kuvio 3. Selitykset verrattain pienille Suomessa kohdennetuille rahasummille.....	58

1 JOHDANTO

Brasiliassa, Porto Alegren kaupungissa kehitetty osallistuva budjetointi on ollut demokratiainnovaatiokehityksen kruununjalokivi jo usean vuosikymmenen ajan. Osallistuvassa budjetoinnissa kansalaiset pääsevät keskustelemaan ja päättämään julkisten varojen eli pitkälti verovarojen käytöstä. (esim. Wampler 2007, 21; Salminen, Häikiö & Lehtonen 2016, 61). Se on usein alueellinen tai paikallinen päätöksentekoprosessi, johon paikallinen hallintoelin osoittaa tietyn, esimerkiksi suoraan kunnan talousarvioon budjetoidun, rahasumman. Mallin laaja leviäminen Etelä-Amerikasta Eurooppaan tapahtui vuosituhannen taitteen jälkeen 2000-luvun alussa. Globaalilla hallinnonuudistuskehityksellä on ollut merkittävä rooli osallistuvan budjetoinnin leviämisen ajurina myös Eurooppaan, sillä osallistuva budjetointi kansalaisia osallistavana päätöksentekomenetelmänä on soveltunut mainiosti osaksi hallinnonuudistuskehityksen tuoreimman innovaation, uuden julkisen hallinnan (*New Public Governance*), ratkaisuja. Euroopassa uusi julkinen hallinta ja demokratiainnovaatiot ovatkin kulkeneet käsi kädessä jakaessaan lähtökohdiltaan samanlaisen tavoitteen: eri sidosryhmien, kuten kansalaisten, aktivoimisen uusien osallistumismahdollisuuksien avulla osaksi poliittis-hallinnollista järjestelmää, joka nojaa aikaisempaa vahvemmin eri toimijoiden väliseen vuoropuheluun. Kansalaisten osallistaminen osallistuvan budjetoinnin kautta on toiminut ympäri maailmaa varsin hyvin, ja osin sen johdosta osallistuva budjetointi on saanut jopa trendikkään leiman paikallisen päätöksentekojärjestelmän uudistajana.

Suomessa osallistuvaa budjetointia toteuttavat kunnat ja kaupungit, jotka ovat ottaneet osallistuvan budjetoinnin hankkeisiinsa vahvasti vaikutteita jo aikaisemmin toimiviksi todetuista menetelmistä niin Euroopassa kuin Pohjois-Amerikassakin (ks. esim. Marttinen 2020). Osallistuvan budjetoinnin leviämistä Suomeen osana globaalia hallinnonuudistus- ja demokratiainnovaatiokehitystä voidaan selittää julkisen sektorin organisaatioiden yhdenmukaistumispyrkimyksillä eli isomorfisilla. Edustuksellista demokratiaa kohtaan kohdistettu kritiikki, ja sen myötä syntynyt tarve demokratiainnovaatioiden kehittämiseksi on saanut julkisen sektorin toimijat jäljittelemään toimintamalleja, joilla vastaavat organisaatiot ulkomailla ovat taistelleet luottamuksen ja toiminnan legitimitetin heikentymistä vastaan. Vaikka suomalaiset julkisyhteisöt ovat jäljittelevän isomorfismin periaattein pyrkineet kopioimaan parhaita osallistuvan budjetoinnin käytäntöjä omaan toimintaansa, vaihtelevat mallin toteutustavat usein paikkakohtaisesti. Tästä syystä osallistuvan budjetoinnin projektien toteutuksen vertailu on jokseenkin ongelmallista. Jäljittelevä isomorfismi on

kuitenkin ollut omiaan takaamaan mallin liittämisen myös osaksi suomalaista paikallishallintoa ja päätöksentekojärjestelmää.

Osallistuvan budjetoinnin hyödyntämistä on puolustettu ja kannatettu useissa yhteyksissä siitä saatavilla lukuisilla yhteiskuntaa ja paikallishallintoa koskevilla hyödyillä. Muun muassa ajatus siitä, että verovarojen käytöstä päättämisen mahdollistaminen kansalaisille lisäisi kunnan tai kaupungin asukkaiden tyytyväisyyttä julkishallintoa sekä sen toimintaa kohtaan, on luottamuspuolasta kärsivälle, edustukselliseen demokratiaan nojaavalle perinteiselle poliittis-hallinnolliselle järjestelmälle eittämättä houkutteleva. Kansalaiset kokevat tehdyt päätökset vaikuttavammiksi päästesään itse tekemään budjetointipäätöksiä asioista, joita he pitävät tärkeinä, ja joista heillä on viranhaltijatasoa yksityiskohtaisempaa tietämystä. Tehtyjen päätösten ja sitä kautta julkisen toiminnan vaikuttavuuden voidaan siis nähdä kasvavan, kun verovaroja käytetään enemmän kansalaisten haluamalla tavalla. Julkisyhteisöjen hallinnonuudistuspyrkimysten rinnalla hallinnon toiminnan tuloksellisuusarviointia, osallistuvan budjetoinnin tapauksessa lähinnä vaikuttavuustarkastelua, voidaan toteuttaa value for money (VFM) -periaatteen opein. Value for money -periaatteen vapaa suomennos ”vastiketta rahalle” (ks. esim. Virtanen & Vakkuri 2016, 107) kuvaa erittäin hyvin ajatusta siitä, että demokratiainnovaatiokehityksen ja sitä seuranneen osallistuvan budjetoinnin käyttöönoton taustalla vaikuttaa julkishallinnon pyrkimys lisätä kansalaisten julkistaloudellisia vaikutusmahdollisuuksia, jotta ”vastiketta rahalle” -periaate toteutuisi ja hallinnon toiminnan legitimitetti kasvaisi. Kansalaisten ajatusta siitä, että he todella saavat vastinetta verotetuille rahoilleen on pyritty siis vahvistamaan antamalla heille osallistuvan budjetoinnin kautta aito mahdollisuus vaikuttaa verovarojen käyttökohteisiin paikallishallinnon tasolla.

Huolimatta julkisyhteisöjen yhdenmukaistumispyrkimyksistä ja vaikuttavuuden korostamisesta päätöksenteon yhteydessä, osallistuvaan budjetointiin kohdistettavat rahasummat eivät ole Suomessa yltäneet monien muiden eurooppalaisten maiden tasolle. Tämä seikka on hyvin mielenkiintoinen, sillä Suomessa on tietoisesti jäljitelty muiden maiden ja kaupunkien toteuttamien osallistuvan budjetoinnin hankkeiden parhaiksi ja toimivimmiksi koettuja ratkaisuja. Koska osallistuvasta budjetoinnista on Suomessa kiinnostuttu verrattain myöhään, vasta 2010-luvulla, suomalaisilla kunnilla ja kaupungeilla on ollut hyvä mahdollisuus jäljitellä omaan toimintaansa vain sellaisia ratkaisuja, jotka ovat muualla jo aikaisemmin toimineet. (ks. esim. Salminen, Häikiö & Lehtonen 2016, 62; Marttinen 2020.) Tästä huolimatta osallistuvan budjetoinnin kautta kohdennettavien verovarojen määrän suhteen on Suomessa oltu huomattavasti varovaisempia. Vaikka mallin

toteutustavat vaihtelevatkin paikkakohtaisesti ja toteutustapoja on yhtä monta kuin tekijöitäkin, ei toteutustapojen erilaisuudella voida kuitenkaan perustella päätöksenteon kohteena olevien rahasummien suuruuden vaihtelua.

Myös kehitys osallistuvan budjetoinnin kautta kohdennettavien rahasummien kasvussa on ollut lähes olematonta, mikä luo väistämättä uhkakuvia mallin mukanaan tuoman päätöksenteon vaikuttavuuden lisääntymisen ylle. Aluksi pelkkä uuden demokratiainnovaation käyttöönotto ja sen hyödyntäminen riittävät kasvattamaan tehtyjen päätösten vaikuttavuutta kansalaisten silmissä, mutta pyrittäessä lisäämään päätösten ja julkisyhteisön toiminnan vaikuttavuutta entisestään nousevat taloudelliset resurssit suurempaan rooliin. Osallistuvaan budjetointiin Suomessa kohdistetut rahasumat eivät ole ensimmäisten kokeilujen jälkeen kasvaneet juuri lainkaan, vaikka suomalaiset kunnat ja kaupungit ovat saaneet mallista ja sen käytöstä paljon myönteistä palautetta. Miksi osallistuvaan budjetointiin Suomessa kohdistettavat rahasumat ovat sitten jääneet suhteessa hyvin vaatimattomiksi verrattuna moniin muihin Euroopan maihin? Pysin tutkielmassani selvittämään, mistä nykyisen kaltainen tilanne voisi johtua, ja miksi Suomessa kuntatalouden kukkaron nyörit pidetään tämän uuden demokratiainnovaation suhteen kireällä, vaikka julkisyhteisöt voisivat tutkimusten mukaan hyötyä sen maksimaalisesta ulosmittaamisesta valtavasti (ks. esim. Ahonen & Rask 2019, 3–4; Wampler 2007, 21–54).

Johdanto-kappaleen seuraavissa alaluvuissa pohjustan tutkimukseni taustaa historiakatsauksella, jossa tarkastellaan hieman osallistuvan budjetoinnin globalisaatiota eli mallin maailmanlaajuisista leviämistä aina köyhissä kehitysmaissa kansalaisten oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa puolustaneesta järjestelmästä suomalaisen kuntakentän osallisuuskehityksen trendikkääksi lippulaivaksi. Johdanto-kappaleen lopuksi perustelen vielä tutkimustyöni mielekkyyttä ja tutkimusongelmani muodostumista vertailemalla oleellista dataa havainnollistavien taulukoiden avulla.

1.1 Osallistuvan budjetoinnin alkuperä

Brasiliassa vuonna 1964 tapahtunut sotilasvallankaappaus oli suistanut maan sotilasjuntan hallinnon alle. Sotilashallinnon toiminnalle oli ominaista opposition ja muiden junttaa vastustaneiden kidutus sekä pelottelemalla hiljentäminen (Green 2010, 89). Tällä tavoin sotilashallinto polki häikäilemättömästi ihmisoikeuksia ja sai kansalaiset vastustamaan sen toimintatapoja hallita. Laaja vastustus tuotti kuin tuottikin tulosta, kun 1970-luvun aikana sotilashallinto joutui vähitellen

antamaan oppositiolle lisää liikkumatilaa. Lopulta vuonna 1985 Brasiliassa järjestettiin ensimmäiset vapaat vaalit sotilashallinnon kukistuttua. Valtaan nousseet tahot eivät kuitenkaan onnistuneet kääntämään valtion suuntaa merkittävästi, vaan korruptio sekä sosiaalinen poissulkeminen ja syrjintä jatkuivat suurina ongelmakohtina myös uuden hallinnon toimintapolitiikassa. (Wampler 2007, 23.) Brasilian uusi perustuslaki hyväksyttiin vuonna 1988, mikä tarkoitti monien kansalaisoikeuksien palauttamista uudelleen maan lainsäädäntöön. Uusi perustuslaki loi pohjaa myös kansalaisosallistumisen kehittämiseksi, mutta valtion poliittista toimintaa edelleen pitkälti hallinnut korruptio toimi tämänkaltaisen kehityksen laajamittaisen valtiotasolle leviämisen esteenä. (Sintomer, Herzberg & Allegretti 2013, 25.)

1,3 miljoonan asukkaan Porto Alegre, Rio Grande do Sulin osavaltion pääkaupunki, oli kuitenkin valtionhallintoa halukkaampi muodostamaan poliittisen toimintakentän, jossa kaupungin asukkailla olisi mahdollisuus osallistua päätöksentekoon. Pohja kansalaisten vahvemmalle osallistumiselle oli kaiken lisäksi helpompaa rakentaa alueella, jossa ihmisten elintaso oli Brasilian keskiarvotason yläpuolella, ja jossa kansalaisliikkeitä oli Baiernen (2007) sekä Avritzerin (2002) mukaan ollut koko Brasilian mittakaavassa kaikkein suurinta. (Sintomer, Herzberg & Allegretti 2013, 25; Wampler 2007, 23.) Jo sotilashallinnon kukistumisen jälkeen järjestettyjen vuoden 1985 vaalien yhteydessä yhteisöaktivistit olivat tavanneet Porto Alegren kaupungin uusia pormestarikandidaatteja ja esittäneet heille kysymyksiä siitä, miten he virkaan valituksi tullessaan edistäisivät kansalaisten hyvinvointia, ja kuinka he järjestäisivät kaupungin toiminnan rahoituksen. Vuoden 1985 vaalien voittajapuolue pormestareineen ei vielä onnistunut luomaan haluttua, kansalaisia osallistavaa mallia Porto Alegreen, mutta jo seuraavissa, vuoden 1988, vaaleissa valtaan noussut työväenpuolue (Workers' Party, PT) tässä kansalaisyhteiskunnan sille osoittamassa tehtävässä onnistui. (Ganuzza & Baiocchi 2012, 5–6.) Kansalaisyhteiskunnan ja erilaisten kansalaisliikkeiden toiveet toteutuivat lopulta vuonna 1989, kun PT lähti vaalivoittonsa jälkeen kamppailemaan vararikossa olleen kaupungin pelastamiseksi tarjoamalla kaupungin asukkaille muun muassa suoria rooleja kaupunginhallinnon toiminnassa. Vastaavien, erilaisten hallinnon toiminnan tehostamiskokeilujen kautta syntyi osallistuva budjetointi, jonka suosio kaupungissa alkoi kasvaa toden teolla 1990-luvun alussa ihmisten ymmärrettyä mallin mukanaan tuoman potentiaalini päästä aidosti vaikuttamaan (Wampler 2007, 23–24).

Porto Alegresta osallistuva budjetointi levisi vähitellen muualle Brasiliaan, kuten Belo Horizonteen (1993) ja Guarulhosiin (1998). 1990-luvun loppuun mennessä osallistuva budjetointi oli

levinnyt myös Brasilian ulkopuolelle monien muiden Etelä-Amerikan maiden kaupunkien alettua harjoittaa Porto Alegressa hyväksi koettua mallia, joka perustui Wamplerin (2007, 23) mukaan julkisten varojen uudelleen kohdentamiseen huono-osaisemmille kaupungin asukkaille. Sosiaalisen syrjäytymisen arkipäiväisyys monissa Brasilian kaltaisissa kehittyvissä maissa sekä osallistuvan budjetoinnin tähän ongelmaan tarjoama ratkaisu, oikeudenmukaisuus, olivat myös asioita, jotka olivat omiaan levittämään osallistuvan budjetoinnin toimintaperiaatteita Brasilian rajojen ulkopuolelle (Wampler 2007, 23; ks. myös Sintomer ym. 2013, 25–40).

1.2 Sama tavoite, erilaiset lähtökohdat

Ensimmäiset osallistuvan budjetoinnin laajamittaiset kokeilut Euroopassa tehtiin 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa. Euroopassa osallistuva budjetointi levisikin hyvin nopeasti, mistä kertoo esimerkiksi se, että vuonna 2000 osallistuvaa budjetointia harjoittaneiden kaupunkien yhteisasukasmäärän ollessa noin 350 000, oli tuo määrä vuonna 2009 jo yli 8 miljoonaa asukasta. (Cabannes 2015.) Ensimmäinen osallistuvan budjetoinnin kokeilu tapahtui kuitenkin jo ennen 2000-luvun vaihteen laajamittaista leviämistä vuonna 1994, kun italialainen pikkukaupunki Grottamare aloitti sen harjoittamisen. Grottamaren motiivit osallistuvan budjetoinnin käyttöönotolle olivat hyvin samankaltaiset kuin Porto Alegrella, sillä taustalla vaikutti juuri vallinnut paikallishallinnon korruptio. (Sintomer ym. 2013, 41 & 45.) Siitä huolimatta, että ensimmäisten Euroopassa alkaneiden osallistuvan budjetoinnin kokeilujen lähtökohdat mallin integroimiseksi osaksi päätöksentekokoneistoa olivat hyvin samankaltaiset kuin osallistuvan budjetoinnin synnyinseudulla Porto Alegressa, tapahtui osallistuvan budjetoinnin laajamittainen leviäminen Eurooppaan pitkälti muiden ajurien toimesta. Idea kansalaisten vahvemmassa osallistamisesta kyllä välittyi 2000-luvun alun World Social Forum -tapahtumien ja niihin osallistuneiden osallistuvan budjetoinnin puolestapuhujien ansiosta laajamittaisesti Eurooppaan ja Pohjois-Amerikkaan, mutta lähtökohdat osallistuvan budjetoinnin integroimiselle eurooppalaiseen paikallishallintoon poikkesivat Porto Alegren ja monen muun eteläamerikkalaisen kaupungin tapauksista huomattavasti (Sintomer ym. 2013, 41; Sintomer, Herzberg & Röcke 2008; Röcke 2014, 4).

Porto Alegren osallistuvan budjetoinnin mallin kehittämisen voidaan nähdä Goldfrankin (2007) ja Sintomerin ym. (2013) mukaan liittyneen politiikan uudistamispyrkimyksiin kaupungissa. Työväenpuolue yhdessä kansalaisaktivistien kanssa pyrki muuttamaan autoritaarisen ja kansalaisten alamaisuutta eli tietynlaista sosiaalista syrjäytymistä korostaneen ja ajaneen hallintotavan

kansalaisten osallistumisen mahdollistavaksi demokratiamalliksi, jossa hallinnon toiminnasta vähennettäisiin korruptiota ja toiminta olisi muutoinkin aiempaa läpinäkyvämpää (Salminen, Häikiö & Lehtonen 2016, 64). Lähtökohdat osallistuvan budjetoinnin harjoittamiselle olivat hyvin erilaiset Porto Alegressa kuin yleisesti Euroopassa, jossa uutta mallia ei tarvittu niinkään kansalaisten perusoikeuksien turvaamiseen tähtäävään toimintaan vaan pikemminkin kansalaisten osallistamiseen osana hallinnollisten järjestelmien uudistamista. Kuten Ganuza ja Baiocchi (2012) artikkelissaan toteavat, on osallistuvan budjetoinnin merkitys muuttunut mallin globalisoitumisen johdosta. Osallistuva budjetointi on länsimaissa nähty ”hyvän hallinnan” menetelmänä, joka soveltuu osaksi yleistä julkishallinnon uudistamispolitiikkaa, ja jossa kansalaisten osallistumisella on keskeinen rooli esimerkiksi yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisijoina (Goldfrank 2007; Häikiö 2012).

Demokratiainnovaatioiden yleisenä tarkoituksena on ollut turvata demokratian säilyminen sekä sen pitäminen voimissaan pitkät demokratian perinteet omaavissa maissa. Osallistuva budjetointi muiden demokratiainnovaatioiden ohella onkin Euroopassa valjastettu ehkäisemään kansalaisten vieraantumista edustuksellisesta demokratiasta ja poliittiseen päätöksentekoon osallistumisesta. Lähtökohdat mallin toteuttamiselle länsimaissa eroavat Etelä-Amerikan maiden lähtökohdista kuitenkin hyvin selkeästi siinä, että esimerkiksi Euroopassa ei ole ollut juurikaan tarvetta hyödyntää osallistuvaa budjetointia demokraattisen hallintojärjestelmän luomiseen vaan sen avulla on ainoastaan haluttu turvata jo olemassa olevia demokratian perinteitä, kun taas Etelä-Amerikassa sen hyödyntämisellä on ollut huomattavasti suurempi rooli demokraattisen järjestelmän luomisessa tai palauttamisessa autoritäärisen hallinnon jälkeen. Koska osallistuvan budjetoinnin päämäärät ovat lähtökohdista poiketen pääosin yhteneväisiä kaikkialla, sen harjoittaminen voidaan kokea eri puolilla maailmaa eräänlaiseksi globaalinnovaation paikalliseksi soveltamiseksi.

Myös Suomessa kunnat alkoivat tehdä osallistuvan budjetoinnin kokeiluja 2010-luvulla soveltaen Porto Alegren mallin oppeja paikallisella otteella. Päämäärät, muun muassa poliittisen päätöksenteon läpinäkyvyyden sekä hallinnon ja kansalaisten välisen dialogin lisäämisen suhteen, ovatkin pääosin samanlaiset, mutta mallin toteuttamisen lähtökohdat ovat ymmärrettävästi hyvin erilaiset. Esimerkiksi tulo- ja varallisuuserot ovat Brasiliassa huomattavasti suurempia kuin Suomessa. Eroavaisuutena voidaan nähdä myöskin se, että kehittyvissä maissa ja etenkin osallistuvan budjetoinnin synnyinseudulla Porto Alegren kaupungissa tahto osallistumisen kehittämistä ja lisäämisestä, ja sitä kautta omien oikeuksien ajamisesta sekä oikeudenmukaisuuden kasvattamisesta, on lähtenyt alun perin kaupunkien asukkailta, kansalta itseltään. Erilaiset kansalaisjärjestöt ja

aktivistit mahdollistivat osallistuvan budjetoinnin syntymisen tuomalla kansalaisten ajatuksia ja tahtotilan valtaa pitävien tietoisuuteen. Suomessa ja monessa muussa Euroopan maassa osallistuvaa budjetointia on taasen ajanut pääosin paikallishallinto eli julkinen sektori (Ahonen & Rask 2019, 15). Kansalaisten osallistaminen on Suomessa nostettu uuteen rooliin hallinnon aloitteesta, ja nimenomaan julkishallinto on taho, joka on ottanut vastuun kansalaisyhteiskunnan voimistamisesta (Lappalainen 2017, 111). Tämä kertoo paljon siitä, että eurooppalaisten kaupunkien kansalaisilla ei ole ollut niin suurta tarvetta harjoittaa osallistuvaa budjetointia samanlaisista lähtökohdista kuin eteläamerikkalaisten kaupunkien kansalaisilla. Vaikka esimerkkejä osallistuvan budjetoinnin harjoittamisesta kehittyvien maiden kaltaisista lähtökohdista löytyy myös Euroopasta, kuten Grottamaren tapaus osoittaa, kokonaiskuvaa tarkasteltaessa voidaan kuitenkin todeta, että osallistuvan budjetoinnin globalisaation myötä lähtökohdat mallin hyödyntämiselle ovat selvästi muuttuneet.

1.3 Tutkimusaiheen alustus

Osallistuvan budjetoinnin kokeilut alkoivat Suomessa 2010-luvulla, tarkemmin vuonna 2011, kun Sitra eli Suomen itsenäisyyden juhlarahasto keräsi avoimen hankekuulutuksen kautta ideoita hankkeista, joilla kehitettäisiin kaupunkien hallinnon demokraattisuutta. Saapuneista ideoista valittiin rahoitettavat hankkeet osallistuvan budjetoinnin menetelmin. (Salminen ym. 2016, 62–63.) Suomi heräsi uuden, trendikkään kansalaisia kunnan tai kaupungin päätöksentekoon osallistavan demokratiainnovaation mahdollisuuksiin hieman muuta Eurooppaa myöhemmin. Muissa Euroopan maissa tehdyt kokeilut osallistuvasta budjetoinnista olivat tuottaneet paljon myönteistä palautetta, mistä rohkaistuneena Suomessakin uskaltauduttiin aloittamaan muutamia pilottihankkeita. Mallia on Suomessa otettu esimerkiksi Madridista ja Pariisista (Marttinen 2020). Noin kymmenen vuotta ensimmäisten pilottihankkeiden aloittamisen jälkeen, vuonna 2019, Suomessa oli toteutettu hieman yli 20 osallistuvan budjetoinnin hanketta (Ahonen & Rask 2019, 8).

Jotta osallistuva budjetointi saataisiin juurrutettua kunnolla eräänlaiseksi instituutioksi Suomessa, olisi julkisyhteisöjen pyrittävä turvaamaan osallistuvan budjetoinnin jatkuvuus sekä riittävät taloudelliset resurssit. Ahosen ja Raskin (2019, 15) laatimasta raportista käy ilmi, että noin puolet Suomessa 2010-luvulla toteutetuista osallistuvan budjetoinnin hankkeista ovat olleet jatkuvia hankkeita eli sellaisia hankkeita, jotka on esimerkiksi sidottu kaupungin tai kunnan talousarvioon. Lähes yhtä moni toteutetuista hankkeista on puolestaan ollut kertaluontoinen kokeilu. Osallistuvan

budjetoinnin institutionalisoimisen kannalta positiivista kuitenkin on, että enenevissä määrin ko-keiluluonteiset projektit ovat vaihtuneet esimerkiksi vuotuisiksi hankkeiksi (mt. 15). Syinä tämänkaltaiseen kehitykseen voidaan pitää sekä julkisyhteisöjen parantunutta ymmärrystä osallistuvan budjetoinnin prosessista itsestään että vuonna 2015 uudistetun kuntalain 22 §:ää, joka velvoittaa kuntia pitämään huolta ”monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä”.

Lehtonen, Jäntti, Sinervo ja Kurkela (2020) muistuttavat Kuntademokratiaverkoston blogitekstissä taloudellisten resurssien tärkeydestä osallistuvan budjetoinnin toteuttamisen kannalta. Riittävien resurssien kohdentaminen osallistuvan budjetoinnin toteuttamiseen eli annettavaksi asukkaiden päätettäväksi on hyvin tärkeää silmällä pitäen osallistuvan budjetoinnin vaikuttavuutta. Vaikka suomalainen kuntakenttä on viime aikoina saanut parannettua osallistuvan budjetoinnin hankkeiden jatkuvuutta, ovat kansalaisten päätettäväksi kohdistuneet verrattain pienet rahasummat saaneet kritiikkiä monissa erilaisissa kanavissa (ks. esim. Marttila 2020; Kapanen 2020). Kritiikki ole myöskään ollut aivan täysin aiheetonta. Suomessa osallistuvaan budjetointiin kohdistetut rahasummat ovat olleet melko vaatimattomia esimerkiksi muihin Euroopan maihin vertailtaessa. Vertaileminen osallistuvan budjetoinnin synnyinseudulle Etelä-Amerikkaan ei tässä tapauksessa ole mielekästä, sillä niin lähtökohdat osallistuvan budjetoinnin toteuttamiselle kuin budjetointiperiaatteetkin ovat kontekstisidonnaisia, ja ne eroavat toisistaan huomattavasti vertailtaessa esimerkiksi Brasiliaa ja Suomea keskenään. Onkin paljon mielekkäämpää tarkastella suomalaisten kuntien ja kaupunkien osallistuvaan budjetointiin kohdentamia rahasummia verrattuna muiden eurooppalaisten kaupunkien allokoimiin rahasummiin. Tällöin lähtökohdat osallistuvan budjetoinnin harjoittamiselle ovat hyvin pitkälti samat tai ainakin huomattavasti yhdenmukaisemmat kuin Etelä-Amerikan kaupunkeihin vertailtaessa.

Esitän seuraavaksi taulukoiden avulla vertailun sattumanvaraisesti valittujen suomalaisten ja muiden eurooppalaisten paikallishallinnon toimijoiden osallistuvaan budjetointiin asukkaiden päätettäväksi kohdentamista varoista. Taulukoihin kerätty data on peräisin paikallishallinnon toimijoiden, kuten Suomessa kuntien ja kaupunkien, virallisilta verkkosivuilta sekä ulkomaisista tieteellisistä tutkimuksista. On mahdollista, että kerätyssä datassa esiintyy virhettä eivätkä luvut ole välttämättä täysin totuudenmukaisia. Tiedot on kuitenkin kerätty täysin sellaisina kuin ne lähteistä ovat löytyneet. Vertailu perustelee oivallisesti tutkimuksen tutkimusongelman mielekkyyttä sekä auttaa tutkimuskysymyksen määrittämisessä.

Taulukko 1. Suomalaiset paikallishallinnon toimijat

	Helsinki	Lahti	Oulu	Tampere	Tuusula	Vantaa
Projektin toteutusvuodet (viimeisin projekti)	2020–2021	2020–2021	2021	2020–2021	2021	2020
Osallistuvaan budjetointiin kohdistettu rahasumma (€)	8 800 000 (4 400 000)	100 000 (50 000)	50 000	450 000 (225 000)	100 000	100 000
Rahasumman osuus kunnan tai kaupungin kokonaisbudjetista (≈)	0,180 % (0,090 %)	0,012 % (0,006 %)	0,004 %	0,024 % (0,012 %)	0,040 %	0,005 %
Kunnan tai kaupungin asukasluku (31.12.2019)	653 835	119 823	205 489	238 140	38 599	233 775
Osallistuvaan budjetointiin kohdistettu rahasumma per asukas (€) (≈)	13,38 (6,69)	0,83 (0,42)	0,24	1,89 (0,95)	2,60	0,43

Lähteet: (Kuntaliitto 2020; Mun Tampere - Osallistuva budjetointi 2021; Tampereen kaupunki 2019; OmaStadi 2020–2021 2021; Helsingin kaupunki 2019; #OmaLahti – Osallistuva budjetointi 2021; Lahden kaupunki 2019; Osallistuva budjetointi Vantaalla 2021; Vantaan kaupunki 2021; Osallistuva budjetointi [Tuusulan kunnan www-sivut] 2021; Tuusulan kunta 2020; Osallistuva budjetointi [Oulun kaupungin www-sivut] 2021; Oulun kaupunki 2020)

Taulukosta 1. nähdään, kuinka satunnaisesti valitut suomalaiset kuntakentän toimijat ovat viimeisimmässä osallistuvan budjetoinnin hankkeissaan rahaa kansalaisten päätösvallan alle kohdentaneet. Suurena poikkeuksena listauksessa esiin nousee Helsingin kaupungin OmaStadi-hankkeen budjetti, joka on suuruudeltaan noin 8,8 miljoonaa euroa. Se on poikkeuksellisen suuri osallistuvaan budjetointiin kohdistettava rahasumma suomalaisessa kuntakentässä. Taulukosta voidaan yleisesti havaita, että osallistuvaan budjetointiin kohdennettavien rahasummien osuus kaupungin tai kunnan vuotuisen kokonaisbudjettiin suhteutettuna on edelleen hyvin pieni. Taulukon viimeiseltä riviltä löytyvä data budjetoiduista rahasummista per asukas vain alleviivaa havaintoa siitä, että osallistuvaan budjetointiin kansalaisten päätettäväksi kohdennettavat rahasummat ovat Suomessa melko vaatimattomia. Ainostaan Helsingin osallistuvaan budjetointiin kohdistama

rahasumma kykenee edes jollain tavalla vastaamaan rahasummiin, joita muualla Euroopassa osallistuvan budjetoinnin hankkeisiin on asukasta kohden budjetoitu.

Huomion arvoista on kuitenkin myös se, että juuri esimerkiksi Helsingin OmaStadi-hankkeen toteutusaika on yhden vuoden sijaan kaksi vuotta. Tämä tarkoittaa sitä, että joka toinen vuosi helsinkiläisten budjetoitavaksi kohdistettava 8,8 miljoonan euron rahasumma tulisi vielä puolittaa, mikäli vertailu haluttaisiin tehdä täysin tasavertaisesti joka vuosi toteutettavan budjetointikierron omaavien kaupunkien ja kuntien kanssa. Tällöin Helsingin osallistuvaan budjetointiin kohdennettava rahasumma olisi 4,4 miljoonaa euroa ja esimerkiksi sen asukaskohtainen osuus puolittuisi 13,38 eurosta 6,69 euroon. Osallistuvaan budjetointiin kohdistettavat rahasummat ja projektien toteutusvuodet on kerätty taulukkoon siten, että ne vastaavat kaupunkien nettisivuilta tai tieteellisistä tutkimuksista kerättyä virallista tietoa. Koska kaikki ulkomaiset kaupungit sekä osa suomalaisista vertailuun päätyneistä esimerkkikunnista ja -kaupungeista ovat toteuttaneet osallistuvaa budjetointia vuosittain, on kahden vuoden budjetointisykliä toteuttavien kaupunkien, Helsingin, Lahden ja Tampereen, kohdalla sulkumerkkien sisään ilmoitettu myös rahasummat ja prosenttiosuudet, jotka vastaisivat yhdelle vuodelle kohdennettua rahasummaa.

Taulukko 2. Eurooppalaiset paikallishallinnon toimijat

	Berliini, Lichtenberg (Saksa)	Gdansk (Puola)	Pariisi (Ranska)	Pazin (Kroatia)	Reykjavik (Islanti)	Sopot (Puola)
Projektin toteutusvuodet	2020	2015	2020	2015	2020	2015
Osallistuvaan budjetointiin kohdistettu rahasumma (€)	≈31 000 000	2 600 000	500 000 000	40 000	3 000 000	1 400 000
Rahasumman osuus kunnan tai kaupungin kokonaisbudjetista (≈)	5,63 %	0,40 %	5,00 %	0,40 %	0,34 %	2,20 %
Kunnan tai kaupungin asukasluku (31.12.2019)	251 000	461 531	≈2 200 000	8 638	≈130 000	37 903
Osallistuvaan budjetointiin kohdistettu rahasumma per asukas (€) (≈)	123,51	5,63	227,27	4,63	23,08	36,94

Lähteet: (*City of Reykjavik 2014; City of Reykjavik 2020; Participedia 2019; The National Institute of Statistics and Economic Studies 2020; Veron 2018; Dzinic, Murray Svidronova & Markowska-Bzducha 2016; Participedia 2020; Röcke 2014*)

Taulukossa 2. on listattuna satunnaisesti eri puolilta Eurooppaa tarkasteluun valikoituneita, osallistuvaa budjetointia lähivuosina harjoittaneita kaupunkeja. Vertailu suomalaisten kaupunkien ja kuntien vastaaviin lukuihin kertoo siitä, että tällä otannalla voidaan muualla Euroopassa nähdä osallistuvaan budjetointiin kohdistettavan suhteessa suurempia summia rahaa. Jo budjettien koot itsessään ovat rahamäärällisesti keskimäärin suurempia, mutta kun mukaan otetaan vielä vertailu suhteessa sekä kaupunkien kokonaisbudjetteihin että asukaskohtaisiin budjetteihin, on havaittavissa selkeitä ja melko suuriakin eroja suomalaisen kuntakentän vastaaviin lukuihin nähden. Taulukkoon on nostettu myös Veronin (2018) mukaan maailman suurimman osallistuvaan budjetointiin kohdistettavan budjetin omaava Pariisi, jossa peräti viisi prosenttia sen 10 miljardin suuruisesta investointibudjetista on kohdistettu kansalaisten päätösvallan alle.

1.4 Tutkimusongelman asettelu

Selkeät erot osallistuvaan budjetointiin kohdistettavissa rahasummissa Suomen ja Euroopan maiden välillä oli seikka, joka hämmästytti ja sai pohtimaan sitä, miksi näin on, ja miten tähän tilanteeseen on päädytty. Tutkimuksessa olikin tarkoitus pyrkiä selvittämään alan asiantuntijoita haastattelemalla, mitä syitä tämänkaltaisen tilanteen taustalta voisi löytyä. Syntyneestä tutkimusongelmasta oli lopulta melko vaivatonta muodostaa toimiva ja mielekäs tutkimuskysymys:

- *Miksi osallistuvan budjetoinnin kautta kansalaisten päätettäväksi kohdennettavat rahasummat ovat Suomessa huomattavasti pienempiä kuin monessa muussa Euroopan valtiossa?*

Tutkimusraportin rakenne mukaillee hallintotieteiden tutkielmaoppaan esimerkkiä. Seuraavassa pääluvussa käsittelen ja määrittelen tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen, jonka pohjalta yhdessä haastatteluin keräämäni tutkimusaineiston kanssa tapahtuu tutkimuksen tulosten tulkinta sekä niistä tehtävät johtopäätökset ja pohdinta. Avainsanoja tutkimuksessani ovat *demokratiainnovaatio, osallisuus, osallistuva budjetointi, isomorfismi, uusi julkinen hallinta ja vaikuttavuus*. Tutkimusmenetelmät -osiossa avaan tapoja, joilla tutkittava aineisto on kerätty ja kuinka kerätystä aineistosta laadittu analyysi on toteutettu. Itse tutkimusaineiston analyysi ja analyysin perusteella tutkimusaineistosta muodostetut tulokset löytyvät tutkielman neljännestä pääluvusta. Analyysin perusteella muodostetut tulokset pohjautuvat haastateltujen asiantuntijoiden näkemyksiin siitä, miksi osallistuvaan budjetointiin kansalaisten päätettäväksi kohdennetaan Suomessa vain vähän varoja. Tutkimuksen päättävä viides pääluku tarkastelee aineiston analyysin tuloksia ja sen pohjalta tekemiäni tulkintoja. Pääluvussa käsitellään tutkimuksen tuloksia eurooppalaisiin verrokki-kohteisiin verraten, ja kriittisen tulkinnan avulla pyritään lopullisesti vastamaan asetettuun tutkimuskysymykseen. Viimeisessä pääluvussa esitetään lisäksi tutkimusaiheen kannalta mielekkäitä jatkotutkimusmahdollisuuksia.

2 TEOREETTINEN OSUUS

Tutkimuksen teoreettisessa osuudessa määritellään tutkimuksen toteutuksen kannalta keskeinen käsitteistö hyödyntäen luotettavia ja laadukkaita tieteellisiä lähteitä. Tarkastelu kohdennetaan tämän jälkeen osallistuvan budjetoinnin leviämisen taustalla vaikuttaneisiin kehityssuuntiin poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. Osallistuvan budjetoinnin ja muiden demokratiainnovaatioiden esiinmarssia ja menestystä voidaan, etenkin Euroopassa ja siten myös Suomessa, nähdä selittävän kaksi toisiinsa linkittyvää tekijää: edustuksellista demokratiaa kohtaan kasvanut tyytymättömyys ja epäluottamus sekä tuorein hallinnonuudistuksen suuntaus, uusi julkinen hallinta, joka tukee edeltäjiään vahvemmin kansalaisia ja muita yhteiskunnan sidosryhmiä osallistavaa poliittis-hallinnollista päätöksentekojärjestelmää. Toisessa pääluvussa käsitellään myös isomorfismia, ilmiötä, jonka myötä osallistuva budjetointi on otettu myös Suomessa osaksi päätöksentekojärjestelmän menetelmiä. Teoreettisen osuuden lopuksi syvennyttään tarkastelemaan osallistuvan budjetoinnin arviointia osana julkisyhteisön päätöksentekojärjestelmää. Tuloksellisuusarviointia ja value for money -periaatetta sivuten selvennetään vaikuttavuuden merkityksellistä roolia osallistuvan budjetoinnin arvioinnissa, ja asemoidaan vaikuttavuuden suhde osallistuvaan budjetointiin perusteluksi tutkielman tutkimusongelman ja -kysymyksen mielekkyydelle.

2.1 Osallisuuden käsitteestä

Osallisuuden käsite on tutkimukseni kannalta merkittävä ja sen määrittely on tärkeää pyrittäessä ymmärtämään osallistuvaa budjetointia ja muita demokratiainnovaatioita sekä niiden toimintaperiaatteita. Osallisuus tarkoittaa Särkelä-Kukon (2014) mukaan tunnetta mukana olemisesta tai kuulumisesta johonkin kokonaisuuteen. Osallisuus liitetään yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin ja voimavaroihin osallistua muun muassa yhteiskunnan taloudelliseen ja poliittiseen toimintaan sekä instituutioiden päätöksentekoon. Osallisuus ja kokemus osallisuudesta muodostuvat muun muassa kuulluksi tulemisesta sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista omaa elämää koskettaviin asioihin, ja niiden rakentuminen on riippuvaista yksilön eli kansalaisen voimavaroista sekä yhteiskunnan rakenteista ja asennoitumisesta osallisuuden mahdollistamista kohtaan. Yhteiskunnan osallisuutta edistävät ja osallisuuden huomioon ottavat rakenteet sekä asenteet voivat tukea kansalaisten osallisuuden kokemusta. Kokemus osallisuudesta on henkilökohtainen ja syntyy nimenomaan yksilökohtaisesti, mutta osallisuutta tukevat rakenteet yhteiskunnassa voivat olla

merkittävässä asemassa yksilön osallisuuden kokemuksen taustalla. (Särkelä-Kukko 2014, 34–36, 39; Leemann & Hämäläinen 2016, 589–590.)

Suomalaisen yhteiskunnan asenneilmapiiri osallisuutta kohtaan on myönteinen ja osallisuuden kokemuksia tukeva. Tämän näkemyksen voi perustella sekä Suomen perustuslain (731/1999) 14 §:n 4 momentin että kuntien toimintaa ohjaavan ja säätelevän kuntalain (410/2015) 22 §:n avulla. PL 14 §:n 4 momentti velvoittaa julkisen vallan edistämään yksilön mahdollisuuksia osallistua ja päästä vaikuttamaan yhteiskunnalliseen toimintaan sekä yksilöä itseään koskettavaan päätöksentekoon. PL 14 §:n 4 momentti linjaa melko lyhyesti ja tiivistetysti osallistumismahdollisuuksien turvaamisen julkisen vallan vastuulle. Osallisuutta edistävät ja sitä lisäävät hankkeet toteutetaan Suomessa valtiojohtoisuuden sijaan pääosin paikallishallinnon tasolla, mistä johtuen KL 22 § sisältää laajemman katsauksen keinoihin, joiden avulla kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet voidaan turvata. KL (410/2015) 22 § käsittelee kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, ja siinä säädetään, että ”*Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä.*” KL 22 §:ssä tuodaan esiin myös tapoja, joilla kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää. 6-kohtaiseen listaan on kirjattu edistämisen tapoina esimerkiksi keskustelu- ja kuulemistilaisuudet sekä kuntalaisraadit; asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa; palvelujen käyttäjien edustajien valitseminen kunnan toimielimiin sekä kunnan talouden suunnitteluun osallistumisen mahdollistaminen (Kuntalaki 410/2015, 22 §).

Osallistuminen kytkeytyy vahvasti osallisuuteen ja se pitää ymmärtää yhtenä osallisuuden muotona. Osallistuminen viittaa kuitenkin osallisuutta konkreettisemmin kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin itseään ja yhteiskuntaa koskevassa päätöksenteossa. (Sassi 2002, 59.) Osallistuminen on käsitteenä hyvin laaja-alainen, sillä se kattaa osallistumisen esimerkiksi tapahtumiin, vapaa-ajan toimintaan sekä päätöksentekoon. Osallistuminen voidaan eritellä myös pitkäjänteiseksi tai vastaavasti kertaluonteiseksi. Osallistumalla yksilö toteuttaa itseään ja voi vaikuttaa omaan elämäänsä. (Särkelä-Kukko 2014, 34–35; Oikeusministeriö 2005, 42–47.) Osallistaminen on puolestaan keino aktivoida yksilöitä osallistumaan ja saamaan osallisuuden kokemuksia itselleen. Osallistaminen eroaa osallistumisesta siten, että siinä halu ja tarve osallisuuteen sekä osallistumiseen muodostuu muualla kuin osallistujan mielessä. (Särkelä-Kukko 2014, 35.)

Voidaan todeta, että osallisuutta ja sen kokemista kyetään tavoittelemaan kahdella toisiinsa läheisesti liittyvällä keinolla. Osallisuuden tuntemus voidaan saavuttaa niin yksilöstä itsestään lähtevän osallistumisen halun kautta kuin osallistamalla eli turvaamalla ja mahdollistamalla erilaisia osallistumisen muotoja kansalaisille. Julkishallinto pyrkiikin osallistamisen menetelmin saamaan kansalaiset osallistumaan muun muassa paikalliseen päätöksentekoon. Demokratiainnovaatiot, kuten osallistuva budjetointi, ovat esimerkkejä osallistumisen kanavista, joiden kautta kuntien ja kaupunkien asukkaat pääsevät osallistumaan ja tuntemaan osallisuuden ja merkityksellisyyden tunteita. Näiden demokratiainnovaatioiden ollessa Suomen ja monen muun Euroopan maan tapaan julkisyhteisölähtöisiä eli poliittis-hallinnollisen järjestelmän aloittamia, tukemia ja ylläpitämiä, voitaisiin niiden yhteydessä puhua kansalaisten osallistamisesta osallistumisen sijaan. Osallistava voisi terminä olla osallistuvaa relevantimpi ja tarkempi kuvaamaan päätöksentekoreformia, jossa kansalaisten osallisuutta pyritään lähtökohtaisesti kasvattamaan havaitusta tarpeesta aktivoida kansalaisia tiiviimmin osaksi kansalaisyhteiskuntaa. Tästä johtuen osallistuvasta budjetoinnista näkee suomenkielisessä kirjallisuudessa käytettävän joskus myös termiä osallistava budjetointi. Vaikka osallistava budjetointi -termin käyttäminen olisi osallistuva/osallistava sanaparin sisältämän merkityseron määrittelyn jälkeen hyvinkin perusteltua, käytän tutkielmassani kuitenkin tavallisempaa osallistuva budjetointi -termiä, sillä se on suomalaisessa tieteellisessä kirjallisuuden selvästi hallitsevampi kirjoitusasu päätöksentekomallille.

2.2 Osallistuva budjetointi demokratiainnovaationa

Demokratiainnovaatio on instituutio, joka on suunniteltu niin kasvattamaan kuin syventämäänkin kansalaisten osallistumista poliittiseen päätöksentekoon. Demokratiainnovaatiot edustavat perinteisistä länsimaissa käytetyistä menetelmistä poikkeavaa tapaa tehdä päätöksiä. (Smith 2009, 1.) Brigitte Geissel (2012, 164) määrittelee demokraattisen innovaation uudeksi käytännöksi tai prosessiksi, joka on tietoisesti ja tarkoituksella esitelty pyrkimyksensä parantaa demokratian laatua. Demokratiainnovaatiota voidaan määritellä myös uuden, demokraattista hallintoa ja poliittista päätöksentekoa parantavan, rakenteellisen tai toimintaprosesseihin kohdistuvan, idean menestyksekkääksi toimeenpanoksi (Newton 2012, 4). Eräänlaisena sateenvarjokäsitteenä demokratiainnovaatio sisältää erilaisia mekanismeja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien laajentamiseen. Julkishallinnossa onkin ajateltu, että demokratiainnovaatioiden avulla pystyttäisiin tuomaan poliittisesta päätöksenteosta vieraantuneita kansalaisia lähemmäs yhteiskunnallista päätöksentekoa ja poliittis-hallinnollista järjestelmää. (Åström, Jonsson & Karlsson 2017, 575; Smith 2009, 4.)

Åström ym. (2017, 575) nostavat erilaisiksi demokratiainnovaatioiksi muun muassa erilaiset, niin sähköiset kuin kasvotustenkin tapahtuvat, keskustelu- ja neuvottelukierrokset paikallishallinnon ja kansalaisten välillä, sähköiset kansalaisaloitteet sekä osallistuvan budjetoinnin. Menetelmät ovat ylhäältä-alas -mallin mukaisia julkisyhteisövetoisia osallistamisen tapoja (Åström ym. 2017, 575), mikä on hyvin tavallista pitkät demokratian perinteet omaavissa Euroopan maissa sekä Pohjois-Amerikassa.

Demokratiainnovaatioita määriteltäessä on Graham Smithin (2009, 2) mukaan kiinnitettävä myös huomiota kahteen seikkaan. Ensimmäinen tärkeä asia on se, että demokratiainnovaatioiden toiminta kytkeytyy suoraan yksittäisiin kansalaisiin, ei esimerkiksi järjestöihin, joiden jäsen kansalaisen tulisi olla päästäkseen osallistumaan ja vaikuttamaan. Toinen seikka liittyy osallistumisen institutionalisointiin muotoihin. Uusi päätöksentekomalli lasketaan demokratiainnovaatioksi ainostaan silloin, kun se on integroitu lailliseksi osaksi paikallista päätöksentekojärjestelmää. Demokratiainnovaation täytyy siis tuottaa sen harjoittamiseen osallistuvalla kansalaisella virallinen asema, jonka kautta vaikuttaminen on todellisuudessa mahdollista. (Smith 2009, 2.)

Demokratiainnovaatioiden nopea lisääntyminen on seurausta edustukselliseen demokratiaan viimeisimpien vuosikymmenten aikana kohdistuneesta kritiikistä. Edustuksellisen demokratian kohtaamat vaikeudet ovat avanneet uusille demokratian toteutusmuodoille mahdollisuuden täyttää edustuksellisuuden jättämää aukkoa kansalaisten silmissä. Myös hallinnonuudistuskehityksen viimeisin suuntaus, uusi julkinen hallinta, on ollut omiaan mahdollistamaan demokratiainnovaatioiden laajamittaisen leviämisen ympäri Eurooppaa ja Pohjois-Amerikkaa. Palaan sekä edustuksellisen demokratian ”kriisiin” että uuteen julkiseen hallintaan myöhemmin tutkielmani teoreettisessa osuudessa. Poliittisen päätöksenteon reformin saadessa tuekseen samanlaisen ajatusmallin ja arvot jakavan julkishallinnon johtamisopin, muodostuu osaksi poliittis-hallinnollista päätöksentekojärjestelmää pyrkivälle uudelle demokratian toteutusmuodolle otolliset olosuhteet päämääränsä toteuttamiseen. Demokratiainnovaatiokehityksen lippulaivan, osallistuvan budjetoinnin leviämislle ja integroitumiselle osaksi eri maiden poliittis-hallinnollista järjestelmää nuo olosuhteet ovat olleet juuri otolliset.

Uusien demokratiainnovaatioiden toimeenpanon ja toteuttamisen tapahtuessa julkisyhteisölähtöisen osallistamisen tavoitin on niiden luomiselle ja osaksi poliittis-hallinnollista järjestelmää integroimiselle esitetty myös kritiikkiä sekä epäilyksiä julkishallinnon motiiveista osallistumiskanavien

lisäämiskehityksen suhteen. Kuten Palumbo (2010, 337) artikkelissaan esiin nostaa, on kansalaisten osallistamisohjelmien väitetty olevan harvoin kansalaisia todellisuudessa aktivoivia vaan ennemminkin hallinnon itsensä tavoitteleman toimintapolitiikan toteuttamiselle legitimizeettiä eli kansalaisten hyväksyntää tuottavia instituutioita. Palumbo (2010) viittaaakin artikkelissaan niin sanottuun nimelliseen osallistumiseen eli toimintaan, jossa valtaa pitävät tahot pyrkivät osallistamaan ihmisiä mukaan yhteisistä asioista päättämiseen. Todellisuudessa nimellisessä osallistumisessa kyse on kuitenkin ikään kuin näytöksestä, jonka tarkoituksena on ainoastaan kasvattaa valtaa pitävien toiminnan ja heidän esittämiensä hankkeiden legitimizeettiä. Tällaisessa tilanteessa osallistuminen ei olisi siis enää vaikuttavaa. (Raiskila & Wiberg 2017, 41.) Osallistuva budjetointi on kuitenkin nähty yleisesti demokratiainnovaationa, joka aidosti lisää suoraa demokratiaa, ja jonka kautta osallistuminen on todellisuudessaakin vaikuttavaa (ks. mm. Baiocchi 2001).

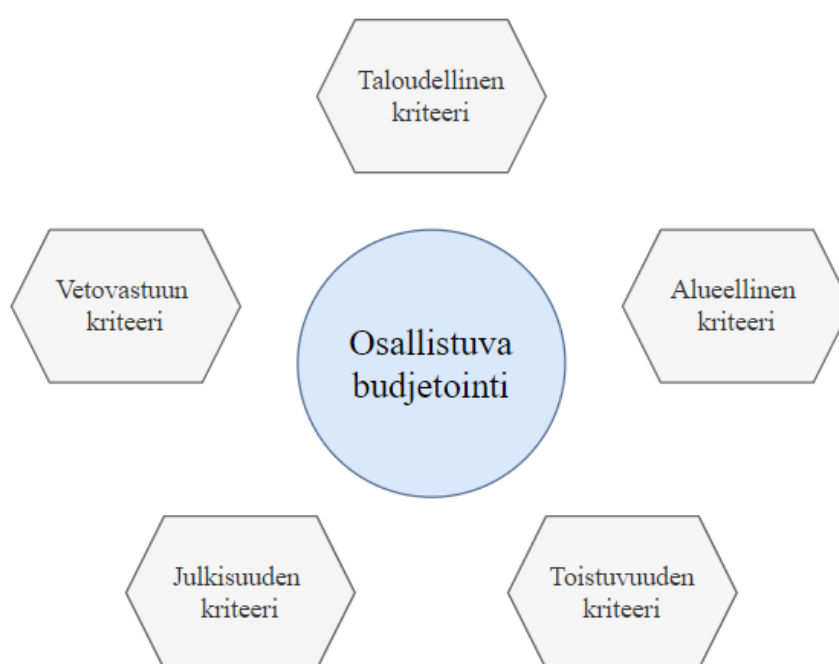
2.2.1 Osallistuvan budjetoinnin käsitteestä ja toimintamuodoista

Osallistuvan budjetoinnin käsitettä ja mallin toimintaperiaatteita on tieteellisessä kirjallisuudessa määriteltä runsaasti. Koska perusmääritelmä osallistuvan budjetoinnin toimintaperiaatteesta toistuu hyvin samankaltaisena alan eri asiantuntijoiden julkaisuissa, olen tutkielmassani turvautunut pääosin yhdysvaltalaisen Boise Staten yliopiston professorin, Brian Wamplerin laatimiin määritelmiin. Wampler on pitkän linjan osallistuvan budjetoinnin tutkija, ja hän on keskittynyt työssään tutkimaan demokraattisia innovaatioita muun muassa juuri Brasiliassa. Wamplerin (2007, 23) mukaan osallistuva budjetointi on vuonna 1989 Brasiliassa, Porto Alegren kaupungissa syntynyt kansalaisten osallistamiseen tähtäävä demokratiainnovaatio (ks. myös Cabannes 2004, 29; Ahonen & Rask 2019, 2). Osallistuva budjetointi on päätöksentekoprosessi, jossa kunnan tai kaupungin asukkaat pääsevät keskustelemaan ja neuvottelemaan sekä lopulta myös päättämään siitä, miten julkisia varoja yhteiskunnassa allokoidaan (Wampler 2007, 21; ks. myös Ahonen & Rask 2019, 2). Kunnan asukkaat osallistuvat prosessin kaikkiin vaiheisiin: yhteisiä verovaroja koskevaan keskusteluun, suunnitteluun sekä itse päätöksentekoon, esimerkiksi äänestämällä (Pihlaja 2017, 4).

Jotta osallistuvan budjetoinnin prosessi voitaisiin toteuttaa menestyksekkäästi, on viiden vähimmäiskriteerin toteuduttava sen toiminnassa. Nämä viisi kriteeriä ovat myös omiaan tarkentamaan osallistuvan budjetoinnin prosessin määrittelyä. (Sintomer ym. 2008.) Kuviossa 1. esitettävät viisi kriteeriä on alun perin määriteltä Sintomerin ja kumppaneiden toimesta jo vuonna 2008, mutta määritelmiä on laajennettu myöhemmissä tutkimuksissa (ks. esim. Sintomer, Herzberg, Röcke &

Allegretti 2012, 3–4; Sintomer ym. 2013, 10–11). Kuvion 1. kriteerien tiivistetyt määritelmät mu-
kailevat tässä tapauksessa tuoreimman tutkimuksen, Sintomerin, Herzbergin ja Allegrettin vuonna
2013 laatiman *Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version* -raportin jäsenystä. Olen
käyttänyt kriteerien nimeämisessä kolmen ensimmäisen kriteerin kohdalla Ahosen ja Raskin
(2019, 6) raportissaan muodostamia pelkistyksiä kyseisistä kriteereistä. Otin kuitenkin vapauden
nimetä kaksi viimeistä kriteeriä uudelleen vastaamaan mielestäni tarkemmin Sintomerin ym.
(2013) kriteereistä laatimaa määritelmää.

Kuvio 1. Osallistuvan budjetoinnin toimintaedellytysten kriteerit



Taloudellinen kriteeri muodostaa kriteereistä ensimmäisen. Sen mukaan osallistuvan budjetoinnin
projekteihin tulee olla kohdennettuna varoja, joista osallistuvat tahot saavat päättää. Julkistalouden
käytössä olevien niukkojen taloudellisten resurssien johdosta prosessin aikana on myös keskustel-
tava siitä, miten projektia varten kohdistetut niukat resurssit tulisi käyttää. *Alueellinen kriteeri*
puolestaan linjaa, että projektien on tapahduttava paikallishallinnonyksikön, kuten kunnan tai kau-
pungin, tasolla siten, että päätettäväksi annettavien julkisten varojen haltija on prosessissa mukana
yhtenä osapuolena. Kunta voidaan esimerkiksi jakaa pienempiin alueisiin, joille kullekin kohden-
netaan rahaa, mutta yhteys paikallishallinnon toimijaan tulee silti pysyä. *Toistuvuuden kriteerin*
mukaan osallistuvan budjetoinnin prosessin tulee olla jatkuva ja vuorovaikutteinen. Jotta mallia
voitaisiin pitää toimivana käytäntönä, sen tulee toistua tulevaisuudessa, eikä se saa jäädä

esimerkiksi kertaluoteiseksi hallinnon ja kansalaisten väliseksi keskustelutilaisuudeksi. Neljännen kriteerin, *julkisuuden kriteerin* lähtökohta on keskusteluyhteyden turvaamisessa. Osallistuville kunnan tai kaupungin asukkaille tulisi mahdollistaa prosessin aikainen keskusteluyhteys toisiinsa. Lisäksi keskustelut tulisi käydä niitä varten luoduissa erityisissä tilaisuuksissa ja ympäristössä, julkisesti. *Vetovastuun kriteeri* muodostaa kriteereistä viimeisen. Sen mukaan julkisyhteisövetoisesti toteutettavien osallistuvan budjetoinnin projektien tiedottamisesta ja osallistujat ajan tasalla pitämisestä vastaa hallinnon edustaja. Kunnan tai kaupungin edustajan vastuulla on esimerkiksi ehdotettujen projektien etenemisestä raportointi kaikille asiasta kiinnostuneille sidosryhmille ja sen varmistaminen, että budjetointikierroksen lopputulos vastaa asukkaiden yleistä tahtoa. (Sintomer ym. 2008, 3–4; Sintomer ym. 2013, 10–11.)

Osallistuva budjetointi on ollut yksi parhaiten menestyneistä kansalaisten osallistumista sekä osallistamista hyödyntävistä menetelmistä viimeisimpien 15 vuoden aikana (Sintomer ym. 2008; Cabannes 2004, 27). Sen toimintaperiaatteet ovat levinneet viimeisimpien vuosikymmenten aikana räjähdysmäisesti ympäri maailman, myös alueille, joissa yhteiskunnalliset lähtökohdat mallin hyödyntämiselle ovat olleet hyvin erilaiset kuin osallistuvan budjetoinnin synnyinseudulla Brasiliassa. Yhtenä erittäin merkittävänä syynä tähän pidetään osallistuvan budjetoinnin mallin joustavuutta sekä muuntautumiskykyä. Osallistuvan budjetoinnin toteuttamiselle ei voidakaan määrittää yhtä oikeaa tapaa vaan mallin soveltaminen on pitkälti paikkakohtaista ja kontekstisidonnaista (ks. esim. Pihlaja 2017, 4). Tästä huolimatta osallistuvan budjetoinnin toteuttamiselle on yleisesti tunnistettu neljä toteutustapaa, joiden periaatein projektit useimmiten toteutetaan. Ahonen ja Rask (2019, 5–6) (ks. myös Husberg 2014, 34) esittelevätkin raportissaan nämä neljä osallistuvan budjetoinnin toteutuksen tapaa, joiden luokittelu perustuu pääosin osallistuvaan budjetointiin kansalaisten päätettäväksi kohdennettavien julkisten varojen budjetointiperiaatteisiin.

Perinteisin toteutusmalleista on niin sanottu *Porto Alegren malli*, jossa budjetointiprosessi linkittyy vahvasti kunnan tai kaupungin talousarvioon. Mallissa kunnan tai kaupungin alueella järjestetään kokouksia ja keskustelutilaisuuksia, joiden kautta ehdotukset julkisten varojen kohdentamiseen kerätään. Osallistujista valitut budjettiasiamiehet valmistelevat ehdotukset valtuuston päätettäväksi. Porto Alegren mallissa kuntalaiset eivät siis pääse tekemään lopullista päätöstä siitä, miten julkisia varoja kohdennetaan. Toinen toteutusmalleista on *määräraha-malli*. Siinä julkisyhteisö kohdentaa tietyn suuruisen määrärahan eri ehdotusten välillä jaettavaksi. Tässä mallissa asukkaat pääsevät päättämään varojen käyttökohteista tulleiden ehdotusten joukosta.

Prosenttiosuusmallissa tietty osuus (tavallisesti 1 %) kunnan tai kaupungin budjetista annetaan asukkaiden päätettäväksi. Prosenttiosuusmallissa osallistuva budjetointi nivoutuu tiukasti päätöksentekoon kunnan tai kaupungin talousarviosta. Viimeinen eli *yhdistettyjen rahastojen malli* ohjaa puolestaan julkisia varoja osallistuvan budjetoinnin kautta päätettäväksi esimerkiksi hallinnon eri toimialoilta tai muilta erillisiltä rahastoilta. (Ahonen & Rask 2019, 6–7; Husberg 2014, 34.)

2.2.2 Osallistuvasta budjetoinnista koetut hyödyt ja siihen liittyvät haasteet

Osallistuvan budjetoinnin käytöstä koettuja hyötyjä on useita, joista ehkä merkittävin on julkisyhteisön toiminnan sekä päätöksenteon läpinäkyvyyden ja avoimuuden lisääntyminen. Läpinäkyvyyden lisääntymisellä on kaksi puolta. Yhtäältä kansalaistietoisuus päätöksentekomenetelmistä, niiden monimutkaisuudesta sekä lakisääteisyudesta lisääntyy kun päätöksenteon läpinäkyvyys kasvaa. Kunnan tai kaupungin asukkaat oppivat ymmärtämään esimerkiksi sen, että julkisyhteisöt eivät voi toteuttaa kaikkia asukkaiden haluamia hankkeita niukkojen taloudellisten resurssien takia. Päätöksenteon läpinäkyvyyden kasvu on täten omiaan lisäämään myös kansalaisten ymmärrystä siitä, miten julkinen talous sekä kunnallinen päätöksentekokoneisto toimivat. Toisaalta osallistuvan budjetoinnin mahdollistama erityinen hyöty saadaan läpinäkyvyyden lisääntymisen kannalta toiminnan lokaaliudesta. Kunnan asukkaat saattavat kokea esimerkiksi EU-tasolla tehtävän päätöksenteon liian kaukaiseksi ja läpinäkyvydeltään heikoksi. Päätöksentekotoiminnan läpinäkyvyyttä ja etenkin vaikuttavuutta lisää huomattavasti se, jos tietyn kunnan asukkaat pääsevät osallistuvan budjetoinnin kautta tekemään heitä itseään koskevia paikallistason päätöksiä eli päätöksiä sellaisista asioista, joista asukkailla on parhaat mahdolliset tiedot ja ymmärrys. (Ahonen & Rask 2019, 3.) Vaikuttavuutta ilmiönä käsitellään tarkemmin teoreettisen osuuden lopuksi.

Osallistuva budjetointi lisää myös sosiaalista liikkuvuutta lähentämällä eri toimijoita ja ihmisryhmiä toisiinsa. Tämänkaltainen kehitys on puolestaan omiaan lisäämään yhteistyötä ja helpottamaan eri toimijoiden ja ihmisryhmien välistä keskustelua. (Mt. 3.) Yhteistyötä ja keskustelua lisäävä kehitys johtaa myös kunnan asukkaiden parempaan ymmärrykseen julkisten varojen käytöstä ja varojen allokoimisen takana vaikuttavasta koneistosta, kuten viranhaltijoista ja heidän tehtävistään. Vastaavasti viranhaltijat oppivat avoimemman keskustelukulttuurin kautta asukkaiden asenteista paikallista päätöksentekoa kohtaan (mt. 3). Muita osallistuvasta budjetoinnista koettuja hyötyjä voivat olla esimerkiksi paikallisidentiteetin parantuminen sekä asukkaiden ymmärryksen

lisääntyminen ajoittaista päätöksenteon vaikeutta kohtaan, mikä voi olla omiaan luomaan myös pieniä taloudellisia säästöjä. (Mt. 3–4.)

Suurimmat osallistuvan budjetoinnin haasteet liittyvät vallanpitäjien todelliseen haluun pitää mahdollisimman tiukasti kiinni siitä päätöksentekovallasta, joka heille on vaaleilla laillisesti annettu. Kuntapäätäjät saattavat myös pyrkiä ajamaan itselleen mieleisiä hankkeita näennäisen kansalaisosallistumisen kautta. (Wampler 2007, 27–28.) Tästä hyvänä esimerkkinä voisi toimia tilanne, jossa kunta antaa sen asukkaille muutaman valmiiksi mietityn kohteen, joista asukkaat sitten pääsevät äänestämään itselleen mieluisinta. Tällaisessa tilanteessa osallistuvan budjetoinnin ydinajatus katoaa, ja siitä tulee nimenomaan vain näennäinen ja muodollinen välivaihe päättäjille mieleisten hankkeiden toteutuksessa. Mahdollisuus tämänkaltaisen nimellisen osallistumisen kehittymiselle on uhka osallistuvan budjetoinnin mukanaan tuoman päätöksenteon ja julkisen toiminnan vaikuttavuuden kasvulle.

Toinen suuri haaste liittyy osallistuvan budjetoinnin kohdentamiseen oikealle asukasryhmälle. Osallistuvan budjetoinnin perusajatus, joka on lähtöisin Porto Alegren kaupungissa toteutetusta mallista, on verovarojen kohdentaminen niin, että köyhemmät asukkaat ja huono-osaiset saisivat suuremman osan jaettavista verovaroista. Vaikka verovarojen oikeudenmukainen kohdentaminen on yksi osallistuvan budjetoinnin perusteeseistä, on usein kuitenkin niin, että jalosta ajatuksesta huolimatta osallistuva budjetointi tuo mukanaan esimerkiksi alueellista epäoikeudenmukaisuutta, jolloin köyhemmät asuinalueet eivät saakaan suhteessa suurempaa määrää allokoitavista varoista kuin rikkaammat asuinalueet. (Mt. 26–27.) Tämä on omiaan lisäämään eriarvoisuutta kansalaisten keskuudessa. Haasteena voidaan pitää myös osallistuvan budjetoinnin hankkeiden etäisyyttä tavallisten ihmisten arjesta. Tällöin osallistuvassa budjetoinnissa suuri rooli jää jo ennestään aktiivisille ja vaikuttamisesta kiinnostuneille asukkaille, eikä hanke osallistakaan kunnan asukkaita sillä tavalla kuin on toivottu (mt. 27).

2.3 Teoreettinen näkökulma osallistuvan budjetoinnin globalisaatioon

Tarkasteltaessa osallistuvan budjetoinnin leviämistä Etelä-Amerikasta muihin maanosiin, ja lopulta Suomeen saakka, on institutionaalisen isomorfismin merkityksen ymmärtäminen oleellista. Seuraavissa alaluvuissa syvennytään isomorfismin lisäksi tarkastelemaan niin sanottua

edustuksellisen demokratian ”kriisiä” ja tuoreinta hallinnonuudistuksen suuntausta, uutta julkista hallintaa, kahta poliittis-hallinnollisen järjestelmän muutospaineesiin liittyvää asiakokonaisuutta, joiden vaikutus osallistuvan budjetoinnin globaalille leviämislle sekä länsimaissa, kuten Suomessa, tuntemamme mallin muodostumiselle on ollut hyvin merkittävä. Tästä johtuen näiden asiakokonaisuuksien käsittely ja ymmärtäminen on myös tämän tutkielman kannalta perusteltua.

2.3.1 Isomorfismi osallistuvan budjetoinnin integraation taustalla

Isomorfismi on DiMaggion ja Powellin (1983, 149) mukaan käsite, joka kuvaa kaikkein parhaiten organisaatioiden homogenisoitumista eli yhdenmukaistumista. Isomorfismilla tarkoitetaan prosessia, jossa eri organisaatioiden toiminta sekä toimintamallit alkavat muistuttaa toisiaan (Mänttären van der Kuip, Tammelin & Anttila 2018, 234). Se selittää erilaisten ideologioiden ja toimintamallien, kuten esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin, leviämisen yli valtorajojen eri organisaatioiden välillä. DiMaggio ja Powell (1983, 150) erittelevät isomorfismin toteutumislle kolme erilaista mekanismia: pakottavan, normatiivisen sekä jäljitellevän isomorfismin. Koska suomalainen paikallishallinto on uusia demokratiainnovaatioita toimintaansa integroidessaan ottanut vahvasti mallia muualla länsimaissa jo aiemmin toimiviksi todetuista malleista, on valtorajat ylittänyt organisaatioiden yhdenmukaistuminen tapahtunut pääosin jäljitellevänä isomorfismina. Tästä johtuen en käsittele tutkielmassani pakottavaa ja normatiivista isomorfismia sen tarkemmin vaan syvemmän tarkastelemaan jäljitellevää isomorfismia sekä sen roolia osallistuvan budjetoinnin leviämisessä Suomeen.

Mänttären van der Kuipin ym. (2018, 234) mukaan ”jäljitellevä isomorfismi viittaa niin sanottuihin tavanomaisiin ratkaisuihin uusissa tilanteissa” (ks. myös DiMaggio & Powell 1983, 150). Tällä tarkoitetaan sitä, että organisaation kohdatessa itselleen uuden tilanteen on sen yksinkertaisesti helpointa ja kätevintä turvautua tavanomaisiin ratkaisuihin eli jo ennestään hyödynnettyihin toimintatapoihin hallitakseen uuden tilanteen riittävässä määrin. Näitä jo aikaisemmin hyödynnettyjä toimintatapoja organisaatiot voivat puolestaan löytää toisilta toimialoilta ja sektoreilta tai esimerkiksi vastaavien ulkomaisten organisaatioiden toiminnasta. Jäljitellevä isomorfismi perustuukin siis toimiviksi todettujen menetelmien kopioimiseen osaksi organisaation omaa toimintaa (ks. esim. DiMaggio & Powell 1983; Mänttären van der Kuip ym. 2018). Edustuksellisen demokratian kohtaamasta luottamuspulasta kumpuavien uusien demokratiainnovaatioiden leviäminen globaalisti on selitettävissä juuri jäljitellevällä isomorfismilla, sillä pitkät demokratian perinteet

omaavissa valtioissa edustuksellisen demokratian ”kriisin” kanssa kamppailevat tahot ovat pyrkineet ratkaisemaan ongelmiaan jäljittelemällä muualla toimineita keinoja, kuten uusien demokraattainnovaatioiden käyttöönottoa. Jäljittelevää isomorfismia voidaankin julkisella sektorilla nähdä tapahtuvan julkisyhteisöjen oman toiminnan legitimitetin kasvatustarkoituksessa (Beckert 2010, 158). Esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin integroiminen osaksi paikallishallinnon päätöksentekojärjestelmää on ollut luottamuspulasta kärsivän, pääosin edustuksellisuuteen perustuvan päätöksentekomallin omaavan paikallishallinnon oiva keino pyrkiä kasvattamaan toimintansa legitimitettiä ja vaikuttavuutta osallistamalla kansalaisia mukaan pienimuotoiseen päätöksentekoon verovarojen kohdentamisesta tietyn kunnan tai kaupungin alueella.

Organisaatioiden yhdenmukaistumispaineet ovat vaikuttaneet vahvasti myös julkisen sektorin tehostamiskehityksen taustalla. Esimerkiksi erilaisten ideologioiden ja uusien johtamisoppien, uuden julkisjohtamisen (*New Public Management*) ja uuden julkisen hallinnan (*New Public Governance*), globaalin leviämisen taustalla voidaan nähdä vaikuttavan julkisyhteisöjen isomorfismin. Hyvänä esimerkkinä tästä pidetään Japanin valtion modernisointi- ja länsimaistamiskehitystä 1800-luvun lopulla. Valtio lähetti tuolloin virkamiehiään länsimaihin opiskelemaan erilaisia hallintoon ja yhteiskunnan toimintaan liittyviä asioita ja kopioi niistä parhaita omaan hallinto- ja yhteiskuntajärjestelmäänsä. (ks. mm. DiMaggio & Powell 1983, 151.)

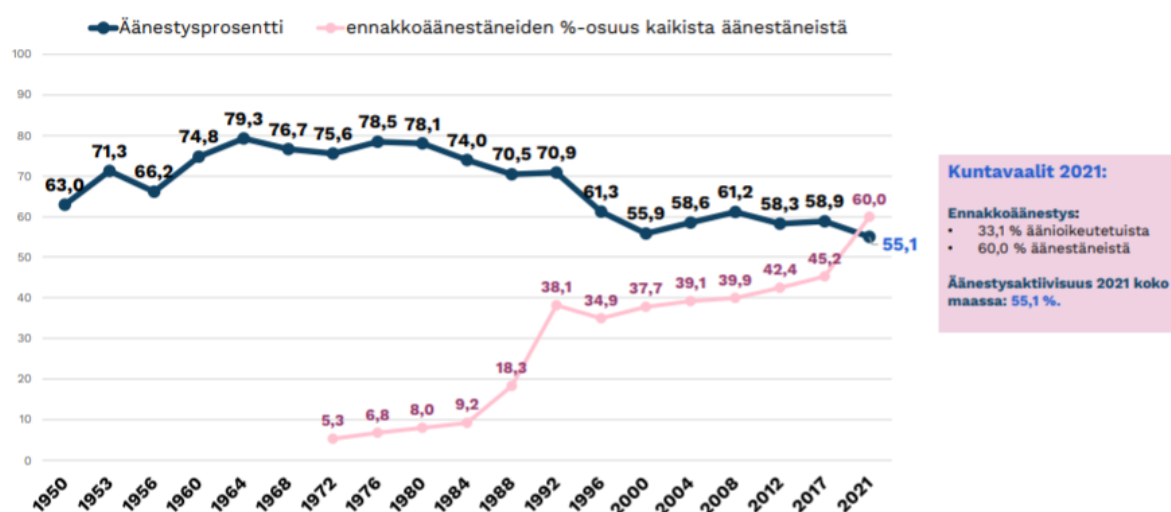
2.3.2 Edustuksellinen demokratia taantumassa

Edustuksellista demokratiaa ja sen kykyä toimia kansalaisia tyydyttävällä tavalla on kritisoitu jo kauan. Kestilä-Kekkosen ja Korvelan mukaan (2017, 13) syynä kritiikille on muun muassa se, että äänestäjät ovat kokeneet puolueiden irtaantuneen edustamasta äänestäjiä monissa sellaisissa kysymyksissä, joissa äänestäjät edustusta ovat odottaneet. Edustuksellisen demokratian on todettu olevan jopa ”kriisissä”, sillä mielenkiinto ja luottamus sitä ja koko poliittista järjestelmää kohtaan on viimeisimpien vuosikymmenten aikana laskenut eikä perinteisellä puoluejärjestelmällä ole enää koettu olevan kykyä houkuttaa kansalaisia mukaan toimintaansa kuten aikaisemmin (Åström, Jonsson & Karlsson 2016, 577; Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 12–13; ks. myös Faucher 2015, 406). Vaikka kriisistä puhuminen edustuksellisen demokratian yhteydessä onkin ehkä hieman kärjistettyä, ovat merkit edustuksellisen demokratian hienoisesta alamäestä olleet jo kauan yleisessä tiedossa. Scarrow ja Gezgor (2010, 824–825) esittävät artikkelissaan, että poliittisten puolueiden jäsenmäärä on vähentynyt huomattavasti suurimmista kukoistuksen vuosista.

Poliittiseen puolueeseen kuuluvien kansalaisten prosenttiosuus kaikista äänioikeutetuista oli laskenut lähes jokaisessa Euroopan maassa 1990-luvun alusta 2000-luvun alkuun tultaessa. Esimerkiksi Suomessa kyseinen prosenttiosuus kaikista äänioikeutetuista oli vuonna 1987 vielä 14 %, kun vuoden 2000 jälkeen osuus oli laskenut jo alle kymmeneen prosenttiin. (Scarrow & Gezgor 2010, 825.) Tämänkaltaisen kehityksen voisi Kestilä-Kekkonen ja Korvelan (2017, 8) mukaan tulkita myös poliittisen osallistumisen vähenemiseksi siitä syystä, että kansalaiset ovat vallitsevaan tilanteeseen niin tyytyväisiä, ettei tarvetta asioiden muuttamiselle vaaleilla ole syntynyt. Valtaosa tutkijoista näkee tilanteen olevan kuitenkin seurausta edustuksellisen demokratian kautta tehtyjen päätösten legitimitetin vähentymisestä sekä toiminnan läpinäkyvyyden heikentymisestä.

Tuorein esimerkki edustuksellisen demokratian suosion hiipumisesta olivat vuoden 2021 kuntavaalit Suomessa. Vaalien äänestysaktiivisuus koko maassa oli Pekola-Sjöblomin ja Piipposen (2021) mukaan ainoastaan 55,1 %, joka on poikkeuksellisen alhainen. Alhaisinta äänestysprosenttia 70 vuoteen selittää toki myös vaalien aikaan vallinnut Covid-19-pandemia, mutta pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna vuoden 2021 kuntavaalien äänestysaktiivisuuden lasku on jatkumoa pitkään vallalla olleelle trendille, joka on tunnistettu ja nostettu esiin myös yhtenä suomalaisen demokratian heikkouksista oikeusministeriön *Kansallinen demokratiaohjelma 2025: toimintasuunnitelma* -julkaisussa. Tämä käy ilmi myös kaaviosta 1., jossa on esitettyä Suomen kuntavaalien äänestysaktiivisuus vuosina 1950–2021. Kaaviosta voidaan havaita, että äänestysaktiivisuudessa on ollut laskeva trendi jo 1980-luvun alusta lähtien.

Kaavio 1. Äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa 1950–2021, %



Lähteet: [Tilastokeskuksen kuntavaalitulostat, Kuntaliitto; Pekola-Sjöblom & Piipponen 2021]

Edustuksellinen demokratia on Kestilä-Kekkosen ja Korvelan (2017, 26) mukaan perustunut malliin, jossa virkamiehet toteuttavat erilaisia, vaaleilla valittujen edustajien päättämiä linjauksia. Ihmisten edustuksellisuudesta vieraantumisen johdosta julkisyhteisöt ovat joutuneet irtautumaan demokraattisen päätöksenteon mallista, joka rajautuu ainoastaan vaaleilla valittujen edustajien tekemiin päätöksiin. Samaan aikaan kun poliittisten puolueiden jäsenmäärät ovat merkittävästi vähentyneet eli kansalaisten aktiivisuus edustuksellisen demokratiamallin toteuttamisen yhteydessä on laskenut, ovat muut poliittisen osallistumisen muodot ja niiden kysyntä ympäri maailmaa lisääntyneet (Faucher 2015, 405; Smith 2009, 4). Kuten Marianne Pekola-Sjöblom Kuntaliiton (2021) tiedotteessa koskien vuoden 2021 kuntavaalien historiallisen alhaista äänestysprosenttia toteaa, on kunnissa ja kaupungeissa tämänkaltaisen äänestysprosentin laskun (3,8 prosenttiyksikköä edellisiin vaaleihin nähden) seurauksena entistä tärkeämpää varmistaa kuntalaisille mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa myös vaalien välillä. Vaikka muiden poliittisen osallistumisen muotojen lisääntyminen on seurausta edustuksellisen demokratian taantumasta, ei nykyisen kaltainen kehitys selity ainoastaan sillä. Uudenlaisten päätöksenteon kanavien taustalla vaikuttaa poliittisen järjestelmän muutospaineen ohella vahvasti myös hallinnollinen uudistumiskehitys.

2.3.3 Uuden julkisen hallinnan aikakausi

Hallinnonuudistuksia on tehty globaalisti tarkasteltuna 1980-luvulta lähtien enemmän kuin koskaan aikaisemmin ja esimerkiksi jokaisessa Pohjoismaassa on ollut meneillään jonkinasteinen alue- tai paikallishallinnon rakenteellinen hallinnonuudistus 2000-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä (Airaksinen 2009, 38). Tarve hallinnonuudistuksen tekemiselle tulee tavallisesti yhteiskunnassa tapahtuneiden yhteiskunnallisten muutosten seurauksena ja kaikkien Pohjoismaissa viimeaikoina tapahtuneiden rakenneuudistusten taustalta onkin löydettävissä tilanne, jossa vallitseva hallintorakenne on muuttunut kestävämmäksi uudessa tilanteessa (Airaksinen 2009, 37–39; Hakari 2013, 33). Pollitt ja Bouckaert (2000, 8) määrittelevät hallinnonuudistuksen julkisen sektorin organisaation rakenteisiin tai toimintaprosesseihin kohdistuvaksi muutokseksi, jonka tarkoituksena on poistaa olemassa olevia ongelmia tai kehittää hallintojärjestelmän toimintaperiaatteita. Se perustuu Airaksisen (2009, 39) mukaan aina tiettyihin valittuihin ideoihin, analyttisiin käsitteisiin sekä teoreettisiin oletuksiin.

Farnham, Hondegheem ja Horton (2005, 28–32) esittävät teoksessaan viisi hallinnon uudistamisen kehityskaarta. Kehityskaaret tuovat esiin erilaisia hallinnon uudistamiseen liittyviä аспектеja,

joihin ne toisistaan hieman poiketen hallinnonuudistuskehityksessä panostavat. Eri kehityskaaret perustuvat sekä uudistamistarpeen perustelemiseen että uudistamiseen tähtäävin keinovalikoimiin ja strategioihin (Airaksinen 2009, 40). Kunkin kehityskaaren taustalla vaikuttavat Airaksisen (2009, 39) mainitsevat tietyt valitut ideat hallinnonuudistuksen toteuttamiseksi sekä teoreettiset oletukset, ja niitä tukevat analyttiset käsitteet. Kehityskaaret eivät ole kuitenkaan toisiaan pois-sulkevia, vaan niiden keskinäinen päällekkäisyys on myös mahdollista.

Ensimmäinen hallinnon uudistamisen kehityskaarista linkittyy vahvasti yksityistämiseen ja julkisten yhtiöiden markkinaohjautuvuuden korostamiseen. Kehityskaaren taustalla vaikuttaa ajatus julkisen sektorin pienentämisestä ja yksityisen sektorin toimintaperiaatteiden linkittämisestä osaksi julkishallintoa. Toinen kehityskaarista esittää hallinnonuudistuksen rakenteellisena uudelleenorganisointina. Myös tämä kehityskaari pohjautuu ajatukseen julkisen hallinnon tehottomuudesta ja sen opeilla tapahtuva hallinnonuudistus keskittyykin purkamaan tehottomuutta aiheuttavia ja vaikuttavuutta heikentäviä seikkoja, kuten sääntelyä ja suurta byrokratian määrää, luodakseen samalla mahdollisimman paljon vastinetta kansalaisilta verotetuille rahoille. Kolmas hallinnonuudistuksen kehityskaari liittyy kolmen E:n malliin: *economy*, *efficiency* ja *effectiveness* eli taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus. Pohjimmiltaan se perustuu samankaltaiseen ajatusmaailmaan kuin kaksi ensimmäistä uudistuskehityskaarta. Ratkaisuna julkisten varojen epätaloudelliseen, tehottomaan ja vaikuttamattomaan kohdentamiseen esitetään yksityiseltä sektorilta tuttuja johtamisoppeja. Tämän hallinnonuudistuskehityksen mukaan perinteisten budjetointiperiaatteiden ja käytäntöjen tilalle tulisi löytää uusia teknologiaan nojaavia, taloudellista johtamista tukevia järjestelmiä. (Farnham ym. 2005, 28–32.)

Neljäs hallinnon uudistamisen kehityskaari näkee hallinnon ongelmat muun muassa byrokratiassa, yhdenmukaisuudessa ja sääntelyssä. Hallinnonuudistuksessa hallinnon organisaatioiden byrokrattinen toimintakulttuuri korvattaisiin muutokseen, jatkuvaan itsensä parantamiseen ja kansalaisten odotuksiin vastaamiseen sitoutuneella hallintojärjestelmällä. Kehityskaari tähtää organisaatiokulttuurin muutokseen jatkuvalla oman toimintansa kehittämällä. Viides ja viimeinen hallinnonuudistuksen kehityskaarista keskittyy puolestaan demokratian ja osallisuuden lisäämiseen hallinnossa. Hallinnonuudistuksen tavoitteena tässä kehityskaaressa on lisätä vuorovaikutusta eri sidosryhmien välillä ja linkittää kansalaisia tiiviimmin osaksi julkista päätöksentekoprosessia. Kehityskaari muuttaa julkisen sektorin johtajien ja päätösvaltaa käyttävien tahojen roolia pelkästä päätöksentekijästä kansalaisten osallistumisen mahdollistavaksi toimijaksi, tietynlaiseksi

koordinaattoriksi. Tämänkaltainen muutos vaatii hallinnon toimijoilta ja päätöksentekijöiltä uudenlaisia taitoja sekä tahtoa muutosten tekemiseen ja oman päätösvallan kaventamiseen. (Mt. 31–32.)

Farnham ym. (2005, 28) korostavat, että hallinno uudistus tapahtuu aina kontekstisidonnaisesti erilaisissa poliittisissa ja hallinnollisissa ympäristöissä, ja että tietyistä ”oikeista” ratkaisuista tietynlaisiin ongelmiin ei voida saavuttaa yleispätevää yksimielisyyttä. Tästä huolimatta määrittelyjen kehityskaarten esittämistä erilaisista uudistusten toteuttamisen keinoista ja uudistamistarpeen perusteluista voidaan kuitenkin havaita selkeitä yhtäläisyyksiä viimeisimpien vuosikymmenten aikana tapahtuneeseen hallinno uudistuskehitykseen. Kehityskaaret 1–3 sisältävät runsaasti toimintaperiaatteita ja ratkaisuja, jotka ovat tulleet yhteiskunnallisessa keskustelussa tutuiksi uuden julkisjohtamisen (*New Public Management*) menetelmien kautta. Hyyryläisen (1999, 29) mukaan uuden julkisjohtamisen kautta hallinnon uudistamisessa on tavoiteltu erityisesti tehokkuutta, joustavuutta sekä parempaa asiakasorientaatiota. Uusi julkisjohtaminen pyrkiikin tehostamaan julkista hallintoa vähentämällä byrokratiaa sekä yksityistämällä palveluntarjontaa eli luomalla julkisista organisaatioista itseohjautuvampia. Se on 1970-luvulla globaalien leviämisen aloittanut johtamisoppi ja hallintojärjestelmän suuntaus, joka näkee kansalaiset asiakkaina ja palvelujen kuluttajina (Osborne 2010, 3; Haveri 2011, 136). Kansalaisten mieltäminen asiakasasemaan sopii uuden julkisjohtamisen aatteeseen, sillä sen ajatus johtamisesta ja hallinnosta perustuu oletukseen, jonka mukaan yksityisen sektorin toimintamallit lisäävät myös hallinnon organisaatioiden taloudellisuutta ja tehokkuutta, jos niitä hyödynnetään julkisen sektorin johtamiskäytäntöinä. (Osborne 2010, 3.) Kun tehokkuutta tavoitellaan integroimalla yksityiseltä sektorilta tuttuja johtamisen lainalaisuuksia osaksi julkishallintoa, luonnollisesti myös kansalaiset aletaan nähdä yrity maailman silmin asiakkaina.

Demokratiassa ja politiikassa tapahtuva reformi vaatii tuekseen kuitenkin hallintojärjestelmän, joka jakaa demokratiainnovaation ajatukset päätöksentekojärjestelmän muodostumisesta, ja tukee tällä tavalla uudistusten maksimaalista toimeenpanoa. Uusi julkisjohtaminen kansalaiset hallinnon asiakkaiksi mieltävänä ja erityisesti tehokkuuteen panostavana johtamisen paradigmana ei tarjoa demokratiainnovaatioiden kehittymiselle kovinkaan otollista hallinnollista lähtökohtaa. Demokratiainnovaatiot, osallistuva budjetointi keihään kärkenään, ovatkin saaneet tuulta alleen viimeisimmän hallinno uudistuksen suuntauksen, uuden julkisen hallinnan (*New Public Governance*) avustuksella. Farnhamin ym. (2005) määrittelemistä hallinnon uudistamisen kehityskaarista uuden

julkisen hallinnan periaatteet pohjautuvat viidenteen kehityskaareen, jonka uudistustoimenpiteisiin kuuluivat muun muassa demokratian ja osallisuuden lisääminen hallinnossa. Uuden julkisen hallinnan yhteydessä kansalaisia vahvemmin päätöksentekoon osallistavat menetelmät ovat saaneet julkishallintoa koskevassa keskustelussa huomattavasti aikaisempaa suurempaa painoarvoa, ja ne ovat olleet huomattavasti merkittävämmässä asemassa kuin edeltäneillä johtamisparadigmoilla, kuten esimerkiksi uudella julkisjohtamisella.

Uusi julkinen hallinta voidaan nähdä vastauksena jatkuvasti kompleksisempaan ja monimuotoisempaan julkisen toimintapolitiikan ja sen toimeenpanon sekä palveluntuotannon luonteeseen. Se voidaan ymmärtää myös tämänkaltaisen kehityksen seurauksena syntyneeksi tuotteeksi. (Osborne 2010, 9.) Uuden julkisen hallinnan ajattelu kumpuaa julkisen hallinnon kykenemättömyydestä ohjata yhteiskuntaa ja taloutta yksin. Yhteisten asioiden hallinnassa onnistuminen vaatii sen mukaan yhteistyötä yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa. (Hakari 2013, 34.) Kansalaisia ei uuden julkisen hallinnan mallissa voi siten enää ajatella vain palvelujen kuluttajina eli asiakkaina. Kansalaisten mukaan ottaminen päätöksentekoon tekee heistä Haverin (2011, 136) mukaan aktiivisia yhteisön jäseniä, jotka osallistuvat ja vaikuttavat verkostoissa, myös edustuksellisen demokratian toteutusmuodon eli vaalien välillä. Vaikka Klijn (2008, 508) nostaakin verkoston käsitteen läheisesti hallintaan kytköksissä olevaksi käsitteeksi, en tässä tutkielmassa käsittele julkisen hallinnan verkostomaista lähestymistapaa sen tarkemmin.

Stephen Osbornen (2006, 384) mukaan uusi julkinen hallinta täydentää perinteistä julkishallintoa sekä uutta julkisjohtamista, eikä kokonaan korvaa niitä tai niiden toimintaperiaatteita (Hakari 2013, 34). Tämä voi hyvinkin pitää paikkansa, ja ajatusta tukee esimerkiksi Haverin (2011, 138) näkemys siitä, että kunnallishallinnon uudistaminen ei 2000-luvulla ole ollut enää yhtä johdonmukaista ja systemaattista kuin 1980-luvulta alkaen yleistyneen uuden julkisjohtamisen aikakaudella. Vaikka uuden julkisen hallinnan periaatteet on hallinnon eri tasoilla tunnistettu, eivät ne ole täysin korvanneet esimerkiksi uuden julkisjohtamisen periaatteita tuottavuuden ja taloudellisuuden tavoittelusta. Haverin (mt. 138) mukaan 2000-luvulla onkin ollut mahdollista nähdä Farnhamin ym. esittämien hallinnon uudistamisen kehityskaarien päällekkäisyyttä, kun samanaikaisesti pyritään ajamaan hallinnalle ominaisten verkostojen edistämisen politiikkaa sekä uudelle julkisjohtamiselle tyypillisten yksityistämisen ja ulkoistamisen voimistamista, joilla molemmilla tavoitellaan julkisen toiminnan tuloksellisuuden kasvattamista. On kuitenkin selvää, että uuden julkisen hallinnan mukainen verkostomainen ja eri sidosryhmät yhteisistä asioista päätöksentekoon osallistava

ajattelumalli on ollut omiaan mahdollistamaan uusien demokratiainnovaatioiden toimeenpanon myös osaksi suomalaista paikallistason poliittis-hallinnollista päätöksentekojärjestelmää. Uuden julkisen hallinnan myönteinen vaikutus osallistuvan budjetoinnin menestykseen onkin kiistaton.

Haverin (2000, 40) mukaan aikaisemmin suomalaisen kunnallishallinnon keskeisenä pyrkimyksenä on yksinkertaistaen ollut hallinnon taloudellisuuden ja tehokkuuden lisääminen (Airaksinen 2009, 30). Tämä näkemys noin 20 vuoden takaa on nykypäivänä kuitenkin ymmärrettävästi hie- man puutteellinen, vaikka taloudellisuuden ja tehokkuuden/tuottavuuden tavoittelu on edelleenkin ajankohtaista. Näiden uudelle julkisjohtamiselle ominaisten päämäärien rinnalle on uuden julkisen hallinnan johtamisparadigman myötä noussut yhä vahvemmin osallisuuden taustalta löytyvä vai- kuttavuuden käsite, joka on uuden julkisen hallinnan mukaisessa ajattelussa huomattavasti mer- kittävämpi päätöksenteon ja julkisyhteisöjen toiminnan onnistuneisuutta määrittävä tekijä kuin ai- kaisempien suuntausten ajattelumalleissa. Vaikuttavuuden tavoittelu on julkisella sektorilla ollut toki aikaisemminkin hallinnon intresseissä, mistä kertoo esimerkiksi Farnhamin ym. (2005, 27– 32) esittelemien hallinnon uudistamisen kehityskaarien sisältö. Jokaisen kehityskaaren taustalta on löydettävissä ajatus tuloksellisesta julkisen hallinnon toiminnasta, johon vaikuttavuus taloudel- lisuuden ja tuottavuuden ohella vahvasti liittyy. Toimenpiteet ja tavat, joilla vaikuttavuuteen ja sen kasvattamiseen pyritään, ovat hallinnonuudistuskehityksen myötä kuitenkin huomattavasti muut- tuneet. Uuden julkisjohtamisen kohdistaessa huomionsa hallinnon ja sen tekemien päätösten vai- kuttavuuden lisäämiseen yksityistämällä palveluntarjontaa ja vähentämällä byrokratiaa julkisyh- teisöjen toiminnassa, uusi julkinen hallinta lähestyy päätöksenteon vaikuttavuuden kasvattamista Haverin (2011, 135) mukaan ulkoisten yhteistyöverkoston, kuten kansalaisten, osallistamisen kautta.

2.4 Osallistuva budjetointi ja vaikuttavuus

Teoreettisen osuuden lopuksi käsitellään osallistuvan budjetoinnin tuloksellisuusarviointia ja sen rakentumista vahvasti value for money -periaatteen ja vaikuttavuuden käsitteen ympärille. Vaikut- tavuuden avulla korostetaan myös tutkimusongelman ja -kysymysten mielekkyyttä sekä perustel- laan tutkimuksen tarpeellisuutta. Aluksi asemoidaan kuitenkin osallistuvan budjetoinnin arviointia julkisen toiminnan tuloksellisuusarvioinnin kentässä.

2.4.1 Osallistuvaa budjetointia koskeva tuloksellisuusarviointi

Osallistuvan budjetoinnin toteuttamisen tulee olla jollakin tavalla kannattavaa ja hyödyllistä, jotta sen käyttäminen osana paikallishallinnon päätöksentekojärjestelmää olisi perusteltavissa. Osallistuvan budjetoinnin kannattavuutta ja käytön tarpeellisuutta on siis pyrittävä mittaamaan ja mallintamaan asetettuihin tavoitteisiin pääsemisen selvittämiseksi. Kuten lähes kaiken julkishallinnon niukkoihin taloudellisiin resursseihin liittyvän toiminnan, myös osallistuvan budjetoinnin voidaan nähdä soveltuvan niin sanotun tuloksellisuusarvioinnin piiriin. Tuloksellisuusarviointi voidaan Virtasen ja Vakkurin (2016, 16) mukaan määritellä pyrkimykseksi parantaa julkishallinnon kykyä tehdä kansalaisten hyvinvointia edistäviä ratkaisuja ja päätöksiä oikean ja vaikuttavan tiedon avulla. Tuloksellisuusarvioinnin piiriin kuuluu tavallisesti kolme ulottuvuutta, jotka ovat taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden arviointikokonaisuudet.

Taloudellisuutta arvioidaan kustannusten ja suoritteiden välisenä suhteena. Mitä pienemmin taloudellisin ponnistuksin tietty suoritemäärä saadaan tuotettua, sitä taloudellisempaa toiminta on. (Virtanen & Vakkuri 2016, 110.) Tuottavuus puolestaan kuvaa sitä, miten rationaalisesti organisaatio kykenee käyttämään panokset tuotosten tuottamiseksi. Organisaatio toimii sitä tuottavammin, mitä pienemmällä määrällä panoksia se tuotokset tuottaa tai vastaavasti mitä enemmän se saa tuotoksia tuotettua tietyllä panosmäärällä. (Mt. 113.) Osallistuvaa budjetointia tarkasteltaessa on kuitenkin muistettava, että kyseessä on ensisijaisesti demokratiainnovaatio, jonka suomalainen kuntakenttä on integroinut osaksi päätöksentekojärjestelmäänsä vahvistaakseen toimintansa legitimitettiin ja lisätäkseen päätöksenteon vaikuttavuutta kansalaisten silmissä. Jo osallistuvan budjetoinnin toteuttamisen lähtökohta osoittaa sen, että toimintamallia hyödyntämällä ei saavuteta, eikä oikeastaan tavoitellakaan, mahdollisimman taloudellista tai tuottavaa julkista toimintaa.

Osallistuvan budjetoinnin toteuttaminen ja verovarojen kohdentaminen sen periaattein vaatii runsaasti ylimääräisiä resursseja, kuten taloudellisia resursseja sekä työ- ja henkilöstöresursseja, sillä kunnan tai kaupungin on järjestettävä asukkailleen erilaisia alustoja ja mahdollisuuksia hankkeiden suunnittelulle, niistä keskustelemiselle sekä toteutettavista hankkeista äänestämiseksi ja päättämiseksi. Huomattavasti taloudellisempi ja tuottavampi ratkaisu olisi toteuttaa budjetointi tavanomaisiin menetelmin eli täysin kunnan tai kaupungin luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toimesta. Tällöin säästettäisiin kustannuksissa ja teoriatasolla samat tuotokset eli toteutettavat hankkeet olisi mahdollista saavuttaa pienemmällä määrällä panoksia. Toisaalta olisi otettava huomioon myös se, kykenisivätkö luottamushenkilöt ja viranhaltijat kohdentamaan päätöksenteon kohteena

olevat verovarot juuri asukkaiden osallistuvan budjetoinnin kautta valitsemiin ja tärkeimpinä pitämiin kohteisiin. Yhtä kaikki, voidaan todeta, että osallistuva budjetointi ei ole kovin tuloksellista toimintaa, jos sitä tarkastellaan ainoastaan taloudellisuuden ja tuottavuuden näkökulmasta.

Julkisen sektorin taloudellisen liikkumavaran pienentyessä niukkojen käytettävissä olevien resursien johdosta on sen toiminnassa korostunut tilintekovastuu ja päätöksenteon avoimuus. Verkostomaista ja osallistavaa päätöksentekomallia tukevan uuden julkisen hallinnan aikakaudella onkin painottunut tendenssi, jonka mukaan julkishallinto on toiminnastaan ja julkisten varojen allokoinnista tilivelvollinen nimenomaan kansalaisille. (Virtanen & Vakkuri 2016, 51.) Julkistalouden perusongelman, niukkuuden vallitessa kaikkia yhteiskunnan ja sen kansalaisten tarpeita ei pystytä tyydyttämään, minkä takia julkisten varojen allokoinnissa on yritettävä tehdä kompromisseja. Taloudelliset voimavarat olisi kyettävä hyödyntämään siten, että niillä saataisiin aikaan mahdollisimman suuri hyöty. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryynänen & Siitonen 2007, 77.) Osallistuvan budjetoinnin tuloksellisuusarviointia on siksi syytä lähestyä niin kutsutun value for money (VFM) -periaatteen näkökulmasta.

Value for money -periaate on tuloksellisuusarviointiin kytköksissä oleva hyödykkeiden ja palveluiden tuottamisen arviointiin liittyvä ajattelumalli, jonka määrittelystä tekee haasteellista taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden yhtäaikainen vaikutus. Value for money -termin voisi määrittellä julkisen sektorin palvelunkäyttäjien eli kansalaisten vaatimuksiin vastaavaksi optimaaliseksi tuloksellisuudeksi (mukaiillen Jackson 2012). Määritelmä on hieman vaikeaselkoinen, mutta se ilmaisee periaatteen rakentuvan taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden käsitteiden kautta. Value for money -periaate on selitettävissä ehkä yksinkertaisemmin ajattelumallille muodostetun suomennoksen kautta. ”Vastiketta rahalle” kuvaa oivallisesti value for money -ajattelun lähtökohtaa. Veroja valtiolle ja kunnalle maksava kansalainen on niin kutsuttu päämies, jolle julkishallinto on tilivelvollinen. Kansalaiset haluavat maksamiensa verorahojen käytön olevan kestävä ja kohdistuvan tarpeellisiin ja laadukkaisiin kohteisiin. Julkisyhteisön intresseissä on puolestaan verovarojen käyttö siten, että päämies (kansalaiset) olisi tyytyväinen tapaan, jolla ne yhteiskuntaan kohdennetaan. Molempien tahojen päämääränä on siis tavoitella mahdollisimman vaikuttavaa verovarojen kohdentamista. Mandl, Dierx ja Ilzkovitz (2008, 28) toteavatkin, että value for money -periaatteen noudattaminen julkisen sektorin toiminnassa on välttämätöntä julkisten verovarojen allokointiin kohdistuvan kasvaneen paineen takia. Vaikka value for money -periaate sisältää myös taloudellisuuden ja tuottavuuden näkökulmat, muodostaa vaikuttavuus ja sen

saavuttamisen monimutkaisuus periaatteen ytimen. Syntyihän vastike rahalle viime kädessä verovaroin tuotettujen tuotosten muodostamasta kansalaiskohtaisesta vaikuttavuuden kokemuksesta.

2.4.2 Vaikuttavuus osallistuvan budjetoinnin merkittävimpana arviointikriteerinä

Vaikuttavuus ja sen saavuttamisen tavoittelu voidaan nähdä value for money -ajattelumallin haasteellisimpana osana, sillä vaikuttavuus on vaikeasti mitattavissa sen moniulotteisen luonteen takia. Vaikuttavuus näyttäytyy eri sidosryhmille erilaisena eivätkä esimerkiksi kaikki kansalaisetkaan koe vaikuttavuutta samalla tavalla. (Glendinnig 1988, 43–44; Mandl ym. 2008, 13.) Kuten Virtanen ja Vakkuri (2016, 114) teoksessaan toteavat, on vaikuttavuuden käsite tuloksellisuuden alakäsitteistä ongelmallisin mutta mahdollisesti jopa tärkein. Tämä pätee ainakin osallistuvan budjetoinnin kohdalla, sillä sitä arvioitaessa vaikuttavuustarkastelu on huomattavasti merkittävämmässä asemassa kuin taloudellisuuden tai tuottavuuden tarkastelu. Virtanen ja Vakkuri (mt. 114) määrittelevät vaikuttavuuden julkisorganisaation tuottamien tuotosten ja niillä tavoiteltujen vaikutusten väliseksi suhteeksi. Glendinnigin (1988, 43) mukaan vaikuttavuus tarkoittaa puolestaan sen varmistamista, että käytettyjen resurssien kautta tavoitellut lopputulemat saavutetaan mahdollisimman täysimääräisesti. Samoilla linjoilla ovat Mandl ym. (2008, 3) todetessaan vaikuttavuuden osoittavan käytettyjen resurssien onnistuneisuutta asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa.

Taloudellisuuden ja tuottavuuden käsitellessä itse palveluiden tai hyödykkeiden tuotantoprosessia ilmenee vaikuttavuus vasta tuotetuilla tuotoksilla saavutettujen tavoitteiden ja vaikutusten kansalaiskohtaisista kokemuksista. Koska vaikuttavuus muodostuu erilaisilla tuotoksilla tavoiteltujen lopputulemien saavuttamisesta, ja nimenomaan kansalaiskohtaisesti, olisi mahdollisimman suurta vaikuttavuutta tavoiteltaessa pyrittävä mahdollistamaan kuntien ja kaupunkien asukkaiden osallistuminen päätöksentekoon, joka koskee julkisyhteisön verovaroin tuottamia tuotoksia. Osallistuvan budjetoinnin hyödyntäminen päätöksentekomenetelmänä mahdollistaa juuri tämänkaltaisen päätösten vaikuttavuuden kasvattamisen, kunhan päätöksentekoprosessi vain tavoittaa riittävästi kansalaisia tekemään päätöksiä niukkojen taloudellisten resurssien kohdentamisesta tietyn kunnan tai kaupungin alueella. Mahdollisimman laaja kansalaisosallistuminen esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin yhteydessä voidaankin taata vain siten, että kuntien tai kaupunkien asukkaat kokevat jo itse osallistumisen prosessin tarkoituksenmukaiseksi ja aidosti vaikuttavaksi. Tämä paikallishallinnolliseen päätöksentekotoimintaan osallistumisen aito vaikuttavuus onkin kansalaisten osallistumismotivaation perusedellytys. (Anttiroiko ym. 2007, 267.)

Vaikuttavuuden toteutuminen sisältää Brigitte Geisselin (2012, 169) mukaan kaksi komponenttia: tunnistettavat ja kiistattomat kollektiiviset tavoitteet ja päämäärät sekä (julkis)yhteisön kyvyn saavuttaa nämä asetetut tavoitteet ja päämäärät. Vaikuttavuuden tavoittelu kärsii tämän määritelmän mukaan silloin, kun ei kyetä nimeämään kollektiivisiä tavoitteita, joita kohti julkisyhteisön tulisi toiminnallaan ja taloudellisten resurssiensa allokoinnilla pyrkiä. Osallistuvaa budjetointia pyritään hyödyntämään näiden yhteisten, suurta kannatusta nauttivien, tavoitteiden ja päämäärien selvittämiseen antamalla asukkaiden sekä ehdottaa erilaisia projekteja että myös lopulta äänestää kunnan tai kaupungin alueella toteutettavista projekteista tahtonsa mukaisesti (ks. Geissel 2012, 169). Julkisyhteisöjen voidaankin nähdä hyödyntävän osallistuvaa budjetointia kansalaisten yhteiskunnallisen aktiivisuuden lisäksi myös julkisen toiminnan vaikuttavuuden kasvattamistarkoituksessa, mikä tekee osallistuvan budjetoinnin arvioimisesta mallin hyödyntämisen kautta saavutettuun vaikuttavuuteen painottuvaa.

Kuten Geisselin (2012, 169) määritelmä vaikuttavuudesta osoittaa, ei vaikuttavuuden saavuttamiseen tai sen kasvattamiseen riitä ainoastaan kollektiivisten päämäärien selvittäminen osallistuvan budjetoinnin toimintaperiaattein, sillä itse menetelmän avulla ei kyetä vastaamaan toiseen vaikuttavuuden sisältämään komponenttiin, toteuttamisen resursseihin. Julkisen toiminnan vaikuttavuuden kasvattaminen osallistuvaa budjetointia hyödyntämällä vaatiikin julkisyhteisön kykyä toteuttaa asukkaiden toteutettaviksi valitsevat yksittäiset projektit. Tarkastelu kohdistuu tällöin kunnan tai kaupungin taloudellisiin resursseihin. Jotta julkisyhteisön tavoittelema toimintansa vaikuttavuuden kasvattaminen osallistuvan budjetoinnin menetelmin onnistuisi, olisi sen kyettävä allokoimaan riittävästi julkisia varoja osallistuvan budjetoinnin ja sen kautta syntyneiden projektiluonnosten toteuttamiseen. Salminen, Häikiö ja Lehtonen (2016, 69–70) toteavat tutkimuksessaan, että osallistuvan budjetoinnin toteuttaminen vaatii huomattavia taloudellisia resursseja, mikä pätee niin osallistuvan budjetoinnin toteutuksesta aiheutuviin hallinnollisiin kustannuksiin kuin päätöksentekomallin kautta allokoitaviin verovaroihin. Julkisyhteisön toiminnan vaikuttavuutta pystyttäisiinkin periaatteessa kasvattamaan osallistuvaan budjetointiin kohdistuvaa rahoitusta lisäämällä, koska tällöin olisi mahdollista toteuttaa suurempia hankkeita tai vaihtoehtoisesti määrällisesti enemmän hankkeita kuin pienellä rahoituksella. Julkisen toiminnan vaikuttavuus kasvaisikin suhteessa niin paljon kuin eri kansalaisten tarpeita osallistuvan budjetoinnin menetelmin saataisiin tyydytettyä.

Kuten taulukot 1 ja 2 tutkielman johdanto-luvussa esittivät, ovat Suomessa osallistuvaan budjetointiin allokoitavat rahasummat vaatimattomia verrattuna moniin muihin Euroopan maihin, eivätkä suomalaiset kuntakentän toimijat ole, ulkomailla todetuista myönteisistä kokemuksista huolimatta, myöskään tätä rahoitusta pilottihankkeiden toteuttamisen jälkeen juurikaan lisänneet. Niukkojen taloudellisten resurssien vallitessa allokoitavan rahasumman kasvattamista ei pidä nähdä toiminnan itseisarvona eikä vaikuttavuuden saavuttamista voida mitata ainoastaan rahassa, mutta nykyisessä julkistaloudellisessa tilanteessa osallistuvan budjetoinnin hyödyntämistä on kuitenkin tarkasteltava julkisen toiminnan tuloksellisuuskentässä kriittisesti, mihin vaikuttavuusarviointi on parhaiten soveltuva työkalu.

Jo pelkästään uuden demokraatiainnovaation integrointi osaksi poliittis-hallinnollista päätöksentekojärjestelmää lisää julkisen toiminnan ja siihen kytkeytyvän päätöksentekotoiminnan vaikuttavuutta, mutta perimmäinen tarkoitus osallistuvan budjetoinnin käyttöönotolle on mitä todennäköisimmin kuitenkin ollut kunnan tai kaupungin asukkaiden osallistaminen, heidän osallistumismahdollisuuksiensa lisääminen ja tätä kautta yhteiskunnallinen aktivoiminen sekä asukkaiden tarpeiden kartoitus erilaisia hanke-ehdotuksia vastaanottamalla ja näin kollektiiviset tavoitteet ja päämäärät löytämällä julkisen toiminnan kansalaiskohtaisen vaikuttavuuden kasvattaminen toteutetuista hankkeista saatavien, asukkaita koskettavien myönteisten vaikutusten kautta. Mikäli vaikuttavuuden saavuttamisen toinen komponentti, kyky toteuttaa ehdotettuja hankkeita (ks. Geissel 2012, 169), on hyvin suppea, ei kansalaisten kiinnostus hankkeiden ideoimiseen riitä uudesta osallistumismahdollisuudesta huolimatta todennäköisesti kovinkaan useita budjetointikierroksia. Tällöin osallistuvalla budjetoinnilla tavoiteltua vaikuttavuuden kasvua tai kansalaisten yhteiskunnallista aktivoitumista ei pitkällä tähtäimellä saavuteta ja osallistuvasta budjetoinnista itsestään muodostuu pelkkä kuluerä ja tuloksellisesti kannattamatonta toimintaa myös vaikuttavuuden viitekehksessä tarkasteltuna.

Koska julkisessa toiminnassa tavoitellaan lähtökohtaisesti tuloksellisuutta, jonka yksi osa vaikuttavuus on, voidaan suomalaisten paikallishallinnon yksiköiden ratkaisuja osallistuvaan budjetointiin allokoitavan rahoituksen suhteen pitää mielenkiintoisina. Päätöksentekomallin hallinnollisten kustannusten pysyessä melko stabiileina voisi kansalaisten päätettäväksi kohdennettavien rahasummien kasvattamisen kohti muiden Euroopan maiden tasoa ajatella olevan luonnollista jatku-moa jäljittelevää isomorfismia harjoittavan kuntakentän toiminnassa tilanteessa, jossa suhteessa paljon suuremmalla budjetilla operoivien Euroopan kaupunkien kokemukset mallin

hyödyntämisestä ovat olleet pääosin myönteisiä. Näin ei kuitenkaan ole monessakaan jo useamman budjetointikierroksen suorittaneessa suomalaisessa kunnassa tai kaupungissa tapahtunut. Väähäiset kansalaisten päätettäväksi kohdennettavat rahasummat saavat kyllä ihmiset ymmärtämään, kuinka tiukalla julkistalous on, ja kuinka vaatimattomien resurssien kanssa päättäjät joutuvat painimaan budjetointipäätöksiä tehdessään, mutta ne voivat myös heikentää osallistuvan budjetoinnin potentiaalia kansalaisyhteiskunnan aktivoijana sekä julkisen toiminnan vaikuttavuuden kasvattajana.

3 TUTKIMUSMENETELMÄT

Tutkimusmenetelmät-osiossa käydään läpi tutkimuksen tutkimusote ja sen merkitys tutkimuksen toteutuksen kannalta. Osiossa avataan tarkemmin sitä, miten haastattelut ja tutkimusaineiston kerääminen toteutettiin. Pääluvussa esitellään analyysimenetelmä, jonka periaattein saatu tutkimusaineisto on analysoitu sekä pyritään avaamaan ja selittämään analyysivaiheessa tehtyjä ratkaisuja.

3.1 Kvalitatiivinen tutkimusote

Tutkimukseni tutkimusote on kvalitatiivinen. Tutkimus on toteutettu laadullisena, rakenteeltaan puolistrukturoituna, haastattelututkimuksena. Puolistrukturoitu haastattelu rakentuu siten, että kaikille haastateltaville pyritään esittämään pitkälti samat kysymykset samassa järjestyksessä (Hirsjärvi & Hurme 2001, 47). Haastattelussa esitetyt kysymykset jaoteltiin haastattelupohjaan teemoihin *esittely, osallistuva budjetointi yleisesti sekä osallistuvan budjetoinnin taloudelliset resurssit*. Teemahaastattelu ei etene tarkkojen, valmiiksi muotoiltujen kysymysten pohjalta vaan kohdentuen enemmän tiettyihin ennalta suunniteltuihin ja asetettuihin teemoihin (Hirsjärvi & Hurme 2001, 47–48, 66; Eskola & Suoranta 2000, 86–87). Puolistrukturoidusta haastattelustakin tosin käytetään toisinaan nimitystä teemahaastattelu, kun esimerkiksi haastateltavilta kysytään tarkkoja kysymyksiä tietyistä teemoista (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Tutkimukseni haastatteluja ei voida pitää täysin teemahaastatteluina, mutta Saaranen-Kauppisen ja Puusniekan näkemykseen pohjaten tutkimukseni haastattelujen voidaan katsoa olleen ikään kuin teemoiteltuja puolistrukturoituja haastatteluja.

Tutkimukseen liittyen toteutettiin yhteensä neljä haastattelua eri osallistuvan budjetoinnin asiantuntijoiden kanssa. Haastattelut toteutettiin etäyhteyden välityksellä Microsoft Teams -sovellusta hyödyntäen. Haastatteluista puolet kohdistettiin kunnista ja kaupungeista riippumattomille osallistuvan budjetoinnin asiantuntijoille ja loput kaksi haastattelua kohdistuivat kuntakentälle osallistuvaa budjetointia harjoittaneita paikallishallinnon toimijoita edustaneille asiantuntijatahoille. Haastatteluista pyrittiin kohdentamaan osallistuvaa budjetointia hieman eri lähtökohdista tarkasteleville asiantuntijatahoille, jotta kerätystä tutkimusaineistosta saataisiin mahdollisimman monipuolinen ja laadukas. Toinen kuntakentälle kohdistetuista haastatteluista järjestettiin Tampereen kaupungin osallistuvasta budjetoinnista vastaavan asiantuntijan kanssa, toinen puolestaan Tuusulan kunnan osallistuvan budjetoinnin asiantuntijan kanssa. Kunnista ja kaupungeista

riippumattomille haastateltaville oli laadittu hieman erilainen haastattelupohja (haastattelupohja 1) kuin kuntaa ja kaupunkia edustaneille asiantuntijoille (haastattelupohja 2). Haastattelupohja 2 sisältää hieman yksityiskohtaisempia, haastattelun kohteena olevan kunnan tai kaupungin osallistuvan budjetoinnin tilanteeseen ja sen käyttöön liittyviin ratkaisuihin kohdistettuja kysymyksiä. Haastattelupohjat ovat löydettävissä tutkielman Liitteet-osiosta.

Tutkimuksen tarkoituksena ei ollut käsitellä osallistuvaa budjetointia tai siihen kohdistettuja rahasummia minkään yksittäisen kunnan tai kaupungin näkökulmasta, vaan on pyritty pikemminkin saavuttamaan näkemys siitä, mitä tekijöitä kohdennettujen rahasummien vaatimattomuuden taustalla voidaan löytää. Tampereen kaupungin ja Tuusulan kunnan osallistuvan budjetoinnin tilannetta ja siihen liittyviä ratkaisuja on hyödynnetty kuitenkin esimerkinomaisesti osoittamaan analyysin tulosten pohjaavan tutkimusaineistoon. Edustamiensa organisaatioiden nimeämisestä huolimatta tutkimuksessa on kuitenkin haluttu säilyttää haastatteluihin osallistuneiden asiantuntijoiden anonymiteetti. Näin päätettiin tehdä myös kunnista ja kaupungeista riippumattomien asiantuntijoiden kohdalla, jotta tutkielman toteutus olisi mahdollisimman yhtenäinen sekä tasapuolinen kaikille haastatelluille. Anonymiteetin turvaamisen vuoksi kunnista ja kaupungeista riippumattomat asiantuntijat on haastatteluista tutkielmaan poimittujen sitaattien yhteydessä esitetty tunnisteilla A1 ja A2, paikallishallinnon toimijoita edustaneet asiantuntijat puolestaan tunnisteilla B1 (Tampere) ja B2 (Tuusula).

3.2 Analyysimenetelmä

Jotta haastatteluin kerättyä tutkimusaineistoa on voitu analysoida mahdollisimman kattavasti, on kerätty aineisto litteroitu huolellisesti. Litteroinnilla tarkoitetaan Saaranen-Kauppinen ja Puusniekan (2006) mukaan esimerkiksi nauhoitetun aineiston puhtaaksi kirjoittamista. Tutkimusaineisto on litteroitu haastattelutilanteista muodostetuilta tallenteilta ja aineiston analyysi on suoritettu tästä litteroidusta kokonaisuudesta. Tutkimusaineiston analyysi on toteutettu aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä. Aineistolähtöisesti tutkimusta tehtäessä pääpaino tutkimuksessa on aineistossa, mikä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että pohjustava teoria rakennetaan aineiston lähtökohdista (Eskola & Suoranta 1998, 83). Aineistolähtöinen sisällönanalyysi sopikin tutkimukseni analyysimenetelmäksi hyvin, sillä tutkimuksen teoreettinen viitekehys on rakennettu pitkälti vain osallistuvan budjetoinnin ilmiötä selittävänä aineistonkeruun lähtökohdista ja muodostetun tutkimusongelman mielekkyyttä perustelevana kokonaisuutena. Osallistuvan budjetoinnin

taloudelliseen ulottuvuuteen kohdistuneen aikaisemman tutkimuksen puutteen takia analyysin tuloksille ja niiden tulkinnalle ei ollut löydettävissä juurikaan vertailukohteita, minkä johdosta oli perusteltua sekä johdonmukaista valita aineistolähtöisyys sisällönanalyysin tarkastelunäkökulmaksi.

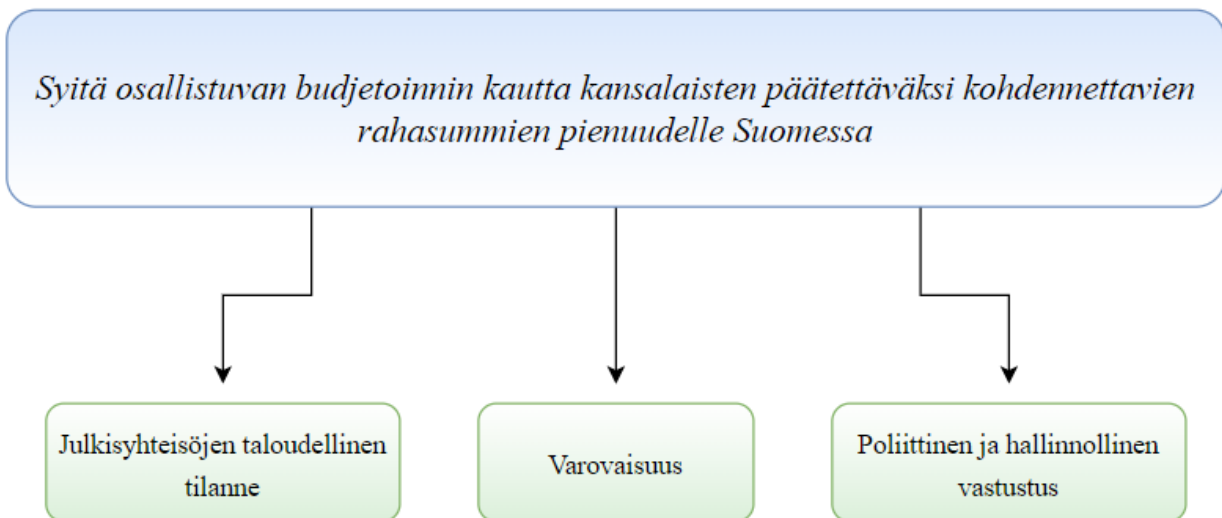
Analyysimalli pohjautuu vahvasti yhdysvaltalaisen laadullisen tutkimuksen perinteeseen, jossa Milesin ja Hubermanin (1994) mukaan ovat keskiössä aineiston pelkistäminen, ryhmittely sekä erilainen kategorisointi. He kuvaavat aineistolähtöisen sisällönanalyysin kolmivaiheiseksi prosessiksi, joka sisältää aineiston pelkistämisen, ryhmittelyn sekä tietynlaisten teoreettisten käsitteiden muodostamisen näiden vaiheiden seurauksena. Haastatteluin keräämäni tutkimusaineiston analysoinnissa tarkoituksenani oli seurata Milesin ja Hubermanin määrittelemiä suuntaviivoja mahdollisimman kattavan lopputuloksen aikaansaamiseksi. Auki kirjoitettuja haastatteluita pelkistäessä kaikki epäolennainen tieto jätettiin sivuun ja pyrittiin keskittymään asetettuun tutkimuskysymykseen ja -ongelmaan vastaavan datan käsittelyyn. Tutkimuksen kannalta relevantti data pelkistettiin yksinkertaisempaan sanamuotoon haastattelukohtaisesti, jotta analyysin toinen vaihe, aineiston ryhmittely, olisi helpompaa toteuttaa. Ryhmittelyvaiheessa yksittäisten haastattelujen pelkistettyä dataa alettiin käsitellä yhtenä kokonaisuutena, ja datasta alettiin etsiä samankaltaisuuksia, joita ryhmiteltiin erilaisiksi alaluokiksi. Kuten Tuomi ja Sarajarvi (2018) teoksessaan toteavat, luokittelussa aineisto tiivistyy yksittäisiä tekijöitä sisällytettäessä yleisempiin käsitteisiin. Näin pelkistetyistä aineistosta kyettiin dataa ryhmittelemällä muodostamaan alaluokkia ja yläluokkia, joita käsitteellistämällä luotiin asiantuntijoiden näkemyksiä mahdollisimman tarkasti vastaavat pääluokat eli tutkimusaineistosta saadut tulokset.

Koska suomalaisen osallistuvan budjetoinnin budjetointitilanteen vertaaminen muiden eurooppalaisten kuntien tai kaupunkien tilanteisiin oli melko haastavaa, haastattelujen luonne muuttui tarkastelemaan asiaa pitkälti siltä kannalta, miksi kansalaisten päätettäväksi kohdennetut rahasummat ovat juuri Suomessa melko pieniä. Vertailu ja mahdollisten suomalaisten ja useat muut eurooppalaiset projektit toisistaan erottavien selitysten esittäminen tapahtuukin lopulta Tulosten tulkinta -osiossa kriittisen pohdiskelun ja asiantuntijoiden esittämien erilaisten syiden yhdistelyn pohjalta. Haastatteluin kerätyn tutkimusaineiston pohjalta saadut tutkimustulokset eivät siis vielä vastaa täysimääräisesti asetettuun tutkimuskysymykseen, vaan ne ovat pikemminkin välietappi ja kriittisen arvioinnin kohde matkalla tutkimuskysymykseen täsmällisesti vastaavien selitysten esittämiselle tutkimuksen viidennessä pääluvussa.

4 ANALYYSIN TULOKSET

Haastatteluin kerätylle tutkimusaineistolle tehdyn analyysin tuloksena muodostettiin kolme pääluokkaa, jotka on käsitteellistetty kuvaamaan asiantuntijahaastatteluissa esiin nousseita syitä sille, miksi osallistuvaan budjetointiin kansalaisten päätettäväksi kohdennettavat rahasummat ovat Suomessa paikallishallintoyksikön koko talousarvion kokoon sekä asukaslukuun suhteutettuna melko vaatimattomia. Tässä pääluvussa esitettyjä tuloksia tarkastellaan kriittisesti tutkimuksen Tulosten tulkinta ja johtopäätökset -osiossa, missä muodostetaan myös lopulliset arviot selityksistä suomalaisten hankkeiden yhteydessä kansalaisten päätettäväksi kohdennettavien rahasummien vaatimattomuudelle suhteessa useisiin muihin Euroopassa toteutettuihin hankkeisiin. Analyysin tuloksena muodostetut kolme pääluokkaa, *julkisyhteisöjen taloudellinen tilanne*, *varovaisuus* sekä *poliittinen ja hallinnollinen vastustus*, on esitetty kuviossa 2.

Kuvio 2. Syitä kohdennettujen rahasummien pienuudelle Suomessa



Tässä pääluvussa käsitellään kyseisiä analyysin pohjalta muodostettuja pääluokkia omissa alaluvuissaan. Kuviossa 2. esitettyjen pääluokkien eli tutkimusaineiston pohjalta muodostettujen syiden taustalta löytyy laaja, tutkimusaineistosta esiin nostettujen, pelkistettyjen ilmaisujen joukko. Pääluvussa onkin pyritty tarkastelemaan pääluokan muodostamaa kokonaisuutta mahdollisimman kattavasti. Analyysin tulosten esittämisessä ja tulkinnassa on pyritty pitämään keskiössä tutkijan laatijan omin sanoin muotoilema teksti sekä referointi tutkimusaineistosta. Tekstiin on kuitenkin sisällytetty myös tarkoituksenmukaisia sitaatteja haastatteluista sekä rikastuttamaan sitä että

osoittamaan saatujen tulosten ja niiden tulkinnan perustuvan kerättyyn dataan eikä tutkielman laatijan omiin mielipiteisiin asiasta.

4.1 Julkisyhteisöjen taloudellinen tilanne

Yhtenä suurena syynä suomalaisten kuntien ja kaupunkien osallistuvaan budjetointiin ja sen kautta asukkaiden päätettäväksi kohdentamien rahasummien pienuudelle voidaan haastatteluista kerätyn datan perusteella pitää yleistä julkisyhteisöjen taloudellista tilannetta. Julkisyhteisöt joutuvat toiminnassaan painimaan jatkuvasti julkisen talouden perusongelman eli niukkuuden kanssa eikä pitkälti verovaroista muodostuvaa julkista rahoitusta riitä yhteiskunnan kaikkien tarpeiden täysimääräiseen tyydyttämiseen. Julkissektorin heikon taloudellisen tilanteen nähdään heijastuvan myös osallistuvaan budjetointiin kohdennettaviin rahasummiin.

Tutkielman Johdanto-luvun lopussa esitetyistä, osallistuvaan budjetointiin kohdennettavia rahasummia vertailevista, taulukoista kävi ilmi, että Helsinki on asukaskohtaisesti budjetoiduissa rahasummissa oikeastaan ainut eurooppalaisiin osallistuvaa budjetointia hyödyntäviin kaupungeihin vertailun kestävä suomalainen kunta tai kaupunki. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan tämä selittyy hyvin pitkälti Helsingin kaupungin taloudellisella asemalla. Useat pienemmät kunnat ja kaupungit kamppailevat jatkuvasti talouden alijäämän kanssa, johon niitä nykyisessä taloudellisessa tilanteessa ajaa jo valmiiksi suuri hoidettavien lakisääteisten tehtävien määrä. Julkistalouden alijäämästä johtuvat erilaiset säästöohjelmat voivat vaikuttaa kielteisesti uusien innovaatioiden ja hankkeiden, kuten osallistuvan budjetoinnin, rahoitushalukkuuteen.

Tampereellakin on koko ajan ollut monta vuotta tiukat säästöohjelmat, mikä tarkoittaa sitä, että erilaisiin uusiin projekteihin ei olla niin halukkaita laittamaan paljoakaan rahaa. Kunta taas joku Helsinki tekee kuitenkin vuosittain miljoonia euroja voittoa. Eli kyllähän se kaupungin yleinen taloustilanne myös heijastuu siihen, kuinka paljon liikkuvaa rahaa on laitettavaksi näihin [projekteihin]. (B1)

Helsinki onkin hyvä esimerkki julkisyhteisöstä, jonka talous on ylijäämäinen. Tämä tarkoittaa sitä, että kaupunki harjoittaa voitollista toimintaa. Jo tästä johtuen Helsingin kaupungin lähtökohdat vaikuttavampien rahasummien kohdentamiseen osallistuvaan budjetointiin ovat huomattavasti paremmat kuin monilla muilla mallia käyttävillä kunnilla tai kaupungeilla. Haastatteluissa nostettiin esiin myös vallitsevan koronavirusepidemian vaikutus jo valmiiksi heikosti voivan kuntatalouden

kehitykseen. Kuntatalouden lähitulevaisuutta ei nähty kovinkaan ruusuisena, mikä on omiaan vaikuttamaan myös osallistuvaan budjetointiin kohdennettavien rahasummien suuruuteen.

”Nään niinkun sen [koronaviruspandemia ja sen vaikutukset] isona haasteena tälle [raha]summan kasvattamiselle ainakin Tuusulassa.” (B2)

Osallistuvaan budjetointiin kohdennettavan rahasumman lähde ei ole kaikilla mallia toteuttavilla tahoilla samanlainen, millä on haastateltujen asiantuntijoiden mukaan vaikutusta budjetoitavan rahasumman suuruuteen. Esimerkiksi Helsingissä osallistuvaan budjetointiin kohdennettavat rahausumat tulevat osallisuusrahastosta, joka on muutettu ”osallistuvan budjetoinnin rahastoksi” entisen lähiörahaston pohjalta. Tampereella ja Tuusulassa valtuusto on myöntänyt erillismäärärahan kohdennettaville rahasummille, kun taas muun muassa Lahdessa rahat osallistuvaan budjetointiin kohdennettiin suoraan talousarvion käyttötalousosasta muiden osallisuuden- ja hyvinvoinninjaoston toimijoiden budjettia pienentäen. Vaikka Tampereen ja Tuusulan mallien mukaisesti erillismäärärahana kohdennettavat varat eivät ole pois mistään jo olemassa olevasta palvelusta, rahausumat tällä tavoin budjetoituina kasvattavat kuitenkin kunnan tai kaupungin kokonaismenojen määrää.

Helsingin tapauksessa rahat eivät tule suoraan kaupungin talousarvioista vaan erillisestä lähteestä, mikä mahdollistaa riippumattomuuden talousarvion yhteydessä kohdennettavalle rahasummalle muutoin kysymykseen tulevasta vaihtoehtoiskustannuksesta. Osallistuvan budjetoinnin toteuttaminen mahdollisen rahaston varojen kautta voidaankin nähdä taloudellisesti houkuttelevampana vaihtoehtona kuin suoraan talousarviosta tapahtuva, kunnan tai kaupungin kokonaismenoja kasvattava tai toisilta toimijoilta rahaa leikkaava, budjetointi, ja rahasto onkin yksi syy selittämään Helsingin suurta osallistuvan budjetoinnin budjettia moniin muihin Suomen kuntiin ja kaupunkeihin verrattuna. Rahaston käyttäminen osallistuvan budjetoinnin rahoittamiseen takaa mallille myös tietynlaista jatkuvuutta, kun neuvotteluja osallistuvaan budjetointiin kohdennettavista rahausummista ei tarvitse käydä vuosittain, vaan on voitu esimerkiksi sopia tietyn suuruisen summan vuotuisesta kohdentamisesta. Tämä voi tosin vaikuttaa myös kielteisesti kohdennettavien rahausummien kasvattamiseen tulevaisuudessa, jos on esimerkiksi sitouduttu budjetoimaan tietyn suuruinen summa rahaa tietyn ajanjakson aikana. Rahausumma ei tällöin kasva, vaikka edellytyksiä suuremman summan kohdentamiseen esimerkiksi mallilla saavutettujen tavoitteiden ja suosion puitteissa olisikin.

Jo valmiiksi heikossa taloudellisessa tilanteessa myös osallistuvan budjetoinnin prosessin toteutuksen kustannukset voivat asiantuntijoiden mukaan nousta syyksi itse mallin kautta kohdennettavien rahasummien vaatimattomuudelle. Erilaisten työpajojen ja asukkaiden kuulemistilaisuuksien järjestäminen sekä muun muassa sähköisen äänestysalustan ylläpito aiheuttavat huomattavasti enemmän kustannuksia kuin tavallinen valtuusto- /viranhaltijalähtöinen budjetointiprosessi.

Ei tää missään nimessä oo taloudellisesti tehokkain tapa saada esim. lähipuistoon leikki-alue. Taloudellisesti pienemmillä kustannuksilla päästäis siinä, jos kaupunginvaltuusto budjetoit jonkun kaupunkiympäristön palvelualueen investointiohjelmaan sen uuden leikkipuiston niin sitten se on siinä ja se toteutetaan sillä rahalla. (B1)

Osallistuvan budjetoinnin toteuttamisen kustannusten noustessa kymmeneen tai jopa satoihin tuhansiin euroihin ne voivat olla prosentuaalisesti huomattavan suuret verrattuna rahasummaan, joka mallin kautta asukkaiden kohdennettavaksi on budjetoitu. Osallistuvaan budjetointiin kohdennettavia rahasummia tarkasteltaessa onkin otettava huomioon myös toteutuksen kustannukset, joihin varautuminen saattaa syödä taloudellisia resursseja itse mallin kautta tehtävältä päätöksenteolta. Jos mallin toteuttaminen kunnassa tai kaupungissa koetaan taloudellisesti raskaaksi ja kustannukset ovat suuret, voi halukkuus huomattavien rahasummien budjetoimiselle asukkaiden päätettäväksi myös vähentyä.

”Sen jaettavan rahasumman ja sit mitä se vaatii siltä organisaatiolta, joka toteuttaa tätä niin niiden pitäis olla jotenkin balanssissa tietyssä mielessä, että se on mielekästä toteuttaa sitä osallistuvaa budjetointia ja se on mahdollista sille organisaatiolle tehdä.” (A1)

Ratkaisu suurille toteutuksen kustannuksille ja organisatorisesti raskaalle mallin toteuttamiselle voisi olla osallistuvan budjetoinnin järjestäminen harvemmin kuin kerran talousarviovuodessa. Esimerkiksi Helsingissä yksi osallistuvan budjetoinnin budjetointikierron on kahden vuoden mittainen. Mallin hyödyntämisestä koituvat toteutuksen kustannukset olisivat harvemmin tapahtuvan budjetointikierron mallissa pienemmät, mikä voisi taasen vapauttaa varoja asukkaiden päätettäväksi. Monien suomalaisten osallistuvaa budjetointia harjoittaneiden kuntien ja kaupunkien voidaan kuvitella tulevaisuudessa liikkuvan Helsingin esimerkin suuntaisesti harvemmin kuin kerran talousarviovuodessa toteutettavaan malliin, sillä säästö kustannuksissa on myös nykyisessä julkistaloudellisessa tilanteessa tervetullutta. Vasta-argumenttina väljemmälle budjetointitahdille on kuitenkin esittää muun muassa Tuusulan osallistuvan budjetoinnin asiantuntijan (B2) esille tuoma ajatus siitä, että esimerkiksi joka toinen vuosi toteutettava osallistuva budjetointi on omiaan heikentämään mallin tehokkuutta ja potentiaalia kuntalaisia osallistavana toimintatapana.

Vuosi kuntalaisen elämässä, saatiikka sitten 2 vuotta kuntalaisen elämässä on pitkä aika. Jos tunnistaa vaikka jonkun kehityskohteen siinä lähiympäristössään ja sitten me kerrotaan, että "hitsi vieköön, että viikko sitten päättyi osallistuvan budjetoinnin ideointiaika, että palaataan asiaan kahen vuoden päästä." Mun mielestä se on turhan pitkä aikajänne siinä kuntalaisen elämässä. (B2)

Osallistuvan budjetoinnin kaivatessa jatkuvuutta menestyäkseen voi sen toteuttaminen vain joka toinen vuosi pahimmassa tapauksessa laskea asukkaiden kiinnostusta mallia kohtaan. Asukkaiden osallistamisen ollessa osallistuvan budjetoinnin perimmäisenä tavoitteena voidaan sen toteuttamissyklin harventaminen kyseenalaistaa. Taloudellisia resursseja joudutaan tällöin käyttämään vähemmän, mutta kansalaisten aktiivisemmän osallistumisen maksimoinnin mukaista mallin hyödyntämistä se ei ole.

Taloudellisen tilanteen vertaileminen suomalaisten ja muiden eurooppalaisten osallistuvaa budjetointia harjoittavien julkisyhteisöjen välillä on kokonaisuudessaan ja tutkimuksen laajuus huomioiden ottaen loppujen lopuksi melko haastavaa. Tutkimusaineiston perusteella on kuitenkin mahdollista todeta, että heikon julkistaloudellisen tilanteen voidaan nähdä vaikuttavan ainakin Suomessa osallistuvaan budjetointiin kohdennettavien rahasummien suuruuteen. Mitä parempi julkisyhteisön taloudellinen tilanne on, sitä todennäköisemmin se on myös kykeneväinen ja halukas panostamaan suurempia summia rahaa asukkaiden päätettäväksi. Helsinki on tästä Suomen mitta-kaavassa oiva esimerkki.

4.2 Varovaisuus

Tutkimusaineiston pohjalta muodostettu varovaisuuden pääluokka sisältää useamman eri näkökulman osallistuvaan budjetointiin kohdennettavien rahasummien suuruustarkasteluun liittyen. Varovaisuus on osuva käsite kuvaamaan suomalaisten kuntakentän toimijoiden asennoitumista erilaisien muutosten ja uuden, kuten juuri osallistuvan budjetoinnin, kohtaamiseen, minkä johdosta se otti analyysin käsitteellistämisvaiheessa paikkansa yhtenä pääluokista eli tutkimuskysymykseen vastaavista syistä. Haastatellut asiantuntijat näkivät varovaisuuden olleen hyvin merkittävä syy asukkaiden päätettäväksi kohdennettujen pienten rahasummien taustalla.

Varovaisuuden voidaan haastateltujen asiantuntijoiden näkemysten mukaan nähdä pohjautuvan ennen kaikkea osallistuvan budjetoinnin ilmiön tuoreuteen Suomessa. Tämä tarkoittaa sitä, että mallia hyödyntäneillä kunnilla ja kaupungeilla on vielä toistaiseksi ollut hyvin vähän kokemusta

osallistuvan budjetoinnin toteutuksesta ja prosessin läpiviennistä. Kaikki esimerkki on otettu pitkälti ulkomailta, ja esimerkin ottaminen vaikkapa Helsingistä on yleistynyt vasta viimeisimpien vuosien aikana pienempien kuntien keskuudessa. Helsingin rooli suomalaisen osallistuvan budjetoinnin suunnannäyttäjänä onkin asiantuntijoiden mukaan merkittävä, ja moni pienempi kunta on alkanut harjoittaa osallistuvaa budjetointia vasta sen jälkeen kun on saatu kohde esimerkin ottamiselle nimenomaan Suomesta eli mahdollisimman samanlaisista lähtökohdista niin lainsäädännöllisesti kuin hallinnollisestikin. Pienempien kuntakentän toimijoiden menettely täyttääkin organisaatiolle tyypillisen jäljittelevän isomorfismin tunnusmerkit.

”Uskon, että menetelmän tutuus tuleminen: mitä useempia kokeiluja on takana ja mitä paremmin tiedetään ja pystytään ennakoimaan sitä osallistuvan budjetoinnin toimintaa niin sitä helpompi on ehkä arvioida sitä siihen käytettävää rahamäärää.” (B1)

Verrattain uutena asiana Suomessa osallistuva budjetointi onkin sellaisessa asemassa, että siihen ei olla vielä edes ehditty kunnolla perehtyä, eikä sen hyviä puolia olla välttämättä täysin ymmärretty ja sisäistetty. Asiantuntijan A2 mukaan vaatimattomat osallistuvaan budjetointiin asukkaiden päätettäväksi kohdennettavat rahasummat johtuvatkin pääosin siitä, että malli on niin tuore asia paikallishallinnollisessa päätöksentekojärjestelmässä. Tuusulan osallistuvan budjetoinnin asiantuntija oli asiassa samoilla linjoilla painottaessaan varovaista lähestymistapaa uuden innovaation käyttöönoton yhteydessä:

Sillon kun tehdään osua [osallistuvaa budjetointia] ensimmäistä kertaa tai toistakin kertaa ja vasta otetaan sitä työvälineenä käyttöön niin silloin on varmasti ihan järkeväkin niin kun lähteä vähän maltillisemmalla summalla liikkeelle. Ja mikä se maltillisempi summa on niin se riippuu sitten ihan kunnasta. (B2)

Kun osallistuvan budjetoinnin kaltaista uutta päätöksentekomallia lähdetään integroimaan osaksi kunnan tai kaupungin päätöksentekojärjestelmää, voidaan toteuttamista pitää aluksi kokeilemisena, mikä tukee edellä nostettua asiantuntijan B2 näkemystä maltillisempien rahasummien kohdentamisesta mallin alkutaipaleella. Tampereen osallistuvan budjetoinnin asiantuntijan mukaan kunta ja kokeilukulttuuri eivät kuitenkaan välttämättä samaan lauseeseen kovin hyvin istu, mikä viittaa eräänlaisena myyttinäkin pidettyyn julkishallinnon hitauteen ja byrokraattisuuteen asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa. Koska hallinnollisessa hitaudessa ja byrokraattisuudessa itää toisaalta totuuden siemen ja eritasoisessa poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa vaaditaan suuri määrä pohjatietoa ennen päätösten syntymistä, on selvää, että kokeilukulttuurin harjoittaminen innovaatioiden integraation yhteydessä altistaa pelolle epäonnistumisesta. Pelko epäonnistua

ilmenee useassa eri muodossa ja se nähtiin haastatteluiden perusteella yhtenä varovaisuuteen liittyvänä syynä pienemmille asukkaiden päätettäväksi kohdennetuille rahasummille.

Jo maltillisempi budjetoitu rahasumma mallin ensimmäisinä käyttökertoina kertoo suomalaisten paikallishallintoyksiköiden ajattelutavasta uusia innovaatioita kohtaan, sillä myös osallistuvaa budjetointia lähestytään varovaisuuden, tässä tapauksessa epäonnistumisen pelon, kautta. Ei olla valmiita kasvattamaan kohdennettavia rahasummia, koska pelätään prosessin epäonnistumista esimerkiksi vaikuttavuuden näkökulmasta. Tässä tietynlaisessa riskinottohalukkuudessa ja uskalluksessa kokeilla uutta onkin varmasti eroa suomalaisen ja vaikkapa keskieurooppalaisen kunnan tai kaupungin toimintaa vertailtaessa, ja kaikki se kumpuaa tietyllä tapaa suomalaisen yhteiskunnan byrokraattisuudesta sekä hallintokulttuurista.

Osallistuvan budjetoinnin vaikuttavuustarkastelu vaikuttaa vahvasti epäonnistumisen pelon taustalla. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan pelot osallistuvan budjetoinnin hankkeiden vaikuttavuuteen liittyen saattavat näyttäytyä esimerkiksi siten, että asukkaiden toiveita ei saadakaan toteutettua siinä määrin, että esimerkiksi mallin kautta rakennetut palvelut saavuttaisivat lopulta asukkaiden suosion ja korkeat käyttöasteet. Tällaisessa tilanteessa yhteisen verovarojen käyttö ei olisikaan ollut kovin vaikuttavaa, mikä on puolestaan omiaan heikentämään osallistuvan budjetoinnin kokonaisvaltaista legitimitettä kunnan tai kaupungin asukkaiden silmissä. Myös tietynlainen pelko kansalaisten käsissä olevien verovarojen epätasaisesta ja epäoikeudenmukaisesta jakautumisesta on mahdollinen epätietoisuuden vallitessa esimerkiksi siitä, kuinka paljon hankehdotuksia asukkaat jättävät, tai kuinka paljon asukkaita saadaan ylipäättään osallistettua mukaan päätöksentekoon yhteisistä, käytännön tasolla kaikille kunnan tai kaupungin asukkaille kuuluvista verovaroista.

[Osallistuva budjetointi] on hyvin ennakoimaton, se perustuu siihen, että ihmiset, jotka ei oo alan varsinaisia asiantuntijoita saavat silti sanoa mielipiteitään ja arvottaa vielä erilaisia vaihtoehtoja parhausjärjestykseen. Ja se on totta kai tietyllä tavalla varmasti myös jännittävää ja pelottavaa ja se toimii vastoin sitä, miten kaupungit yleensä toimii, siinä on paljon riskitekijöitä, joita on mahotonta ennakoida. (B1)

Pelkoon epäonnistumisesta ja osallistuvan budjetoinnin ennakoimattomuudesta liittyvät vahvasti myös erilaiset osallistuvaa budjetointia käyttävien julkisyhteisöjen sille asettamat tavoitteet ja päämäärät, jotka ne pyrkivät mallia hyödyntämällä saavuttamaan. Tavoiteasetannan kohteena voivat olla esimerkiksi tietty osallistuneiden asukkaiden prosenttiosuus koko kunnan tai kaupungin

asukasluvusta tai vaikkapa tietyn ihmisryhmän edustajien, kuten lasten tai vanhusten, mukaan saaminen. Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen tai saavuttamattomuus indikoivat vahvasti koko prosessin onnistuneisuutta. Mikäli tavoitteista jäädään esimerkiksi pilottivuonna, voi sillä olla vaikutuksia pelkoon epäonnistumisesta ja sitä kautta varovaisuuden lisääntymiseen seuraavaa budjetointikierrosta suunniteltaessa. Julkisyhteisö saattaa päätyä ratkaisuun, jossa asukkaiden päätettäväksi kohdennettavaa rahasummaa ei kasvateta, koska tavoitteista vaikuttavuuden saralla jäätiin edellisellä kerralla. Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen tai niiden saavuttamatta jääminen nähtiinkin yhdeksi varovaisuutena ilmentyneistä syistä vaatimattomien rahasummien taustalla.

Haastatellut asiantuntijat näkivät, että aikaisemmillä budjetointikierroksilla asetettujen tavoitteiden saavuttamatta jäämisellä voi olla kauaskantoisia vaikutuksia esimerkiksi seuraavan kierroksen budjetoitavaan rahasummaan. Rahasummia ei välttämättä haluta kasvattaa myöskään siitä syystä, että prosessin osallistumisaktiivisuuden jäädessä alhaiseksi vain tietty osallistujien ydinjoukko, joka ei ehkä kuitenkaan edusta kovinkaan monen asukkaan mielipidettä, saattaa saada huomattavaa taloudellista valtaa ajaa omien intressiensä mukaisia hankkeita eteenpäin kaikkien yhteisillä verovaroilla. Tämä tilanne nostaisi pinnalle jälleen prosessin epäonnistumisen yleisen vaikuttavuuden näkökulmasta ja herättäisi kysymyksiä tasa-arvoisesta ja oikeudenmukaisesta verovarojen kohdentamisesta. Osallistuvaan budjetointiin kohdennettava raha on myös aina pois jostain muusta kohteesta, jonne se voitaisiin vaihtoehtoisesta kohdentaa. Tavoitteiden saavuttamatta jääminen ei tämänkään takia kannusta osallistuvaan budjetointiin kohdennettavien rahasummien kasvattamiseen, kun rahalle voisi olla vaikuttavampiakin käyttökohteita.

Osallistuva budjetointi onkin asiantuntijan A1 mukaan kunnille ja kaupungeille tietynlainen oppimisen prosessi, joka ikään kuin kehittyy kierros kierrokselta. Koska niin asukkaat kuin itse paikallishallintokin oppivat hiljalleen, miten osallistuvan budjetoinnin kanssa tulee toimia ja millaisia asioita sillä pyritään edistämään, on varovaisuus mallin hyödyntämisen alkuvaiheessa merkittävässä roolissa. Suomalaiseen hallintokulttuuriin kuuluu tietyllä tavalla riskittömyys, ja päätökset vaativat taakseen vankan tietopohjan. Osallistuva budjetointi ei tee tässä suhteessa poikkeusta, päinvastoin, julkishallinnollinen riskittömyys ilmenee varovaisuutena asukkaiden päätettäväksi kohdennettavien rahasummien suhteen.

4.3 Poliittinen ja hallinnollinen vastustus

Muualla maailmalla havaittua osallistuvan budjetoinnin ja muiden demokratiainnovaatioiden kehitystä vastustavaa poliittista ja hallinnollista vastustusta on mahdollista tapahtua myös suomalaisissa kunnissa ja kaupungeissa. Poliittinen ja hallinnollinen vastustus perustuu ajatukselle siitä, että kunnan- tai kaupunginvaltuutetut sekä paikallishallintoyksikön viranhaltijat tietyllä tapaa vastustavat heille julkisyhteisön taloudellisten päätösten tekemiseen, kuten verovarojen yhteiskunnan eri osa-alueille kohdentamiseen, vaalein ja lailla muodostetun toimivallan jakamista kansalaisille. Poliittisen ja hallinnollisen vastustuksen voidaan nähdä liittyvän pääosin osallistuvan budjetoinnin käyttöönoton ja leviämisen hankaloittamiseen kuntien ja kaupunkien välillä, mutta toisaalta sillä voi olla vaikutusta myös kohdennettavien rahasummien suuruuteen mallia hyödyntämään alkaneiden julkisyhteisöjen tapauksissa. Poliittisen ja hallinnollisen vastustuksen nostaminen syyksi asukkaiden päätettäväksi kohdennettavien rahasummien vaatimattomuuteen onkin tämän johdosta perusteltua.

Suomessa on ollut pitkään toiminnassa vahva virkamieshallintokulttuuri, mikä tarkoittaa sitä, että julkishallinnollinen päätöksenteko- ja toimeenpanokoneisto on perustunut ammattimaistuneeseen ja vahvaan asiantuntija-auktoriteettiin. Hallintokulttuuri onkin Suomessa ollut perinteisesti hyvin tarkka ja tietyllä tapaa hierarkkinen.

”Se [suomalainen tapa toteuttaa julkishallintoa] on tullut kasaan toimintalogiikalla, jossa on tiettyjä ihmisiä julkishallinnossa, jotka tekee heidän asiantuntemustaan vastaavaa työtä ja pyrkii niinku sieltä löytämään sen tehokkuuden ja ne oikeet toimintatavat.” (B1)

Osallistuva budjetointi demokratiainnovaationa ja päätöksentekoreformina sotii tietyllä tapaa tätä virkamieshallintolähtöistä ajattelutapaa vastaan. Kun päätöksenteko julkisista varoista muuttaa muotoaan ja teknisen, vahvalle asiantuntija-auktoriteetille perustuvan päätöksenteon korvaa kunnan tai kaupungin asukkaiden välinen ehdotusasettelu ja äänestys, voi tilanne, ehkä ymmärrettävästikin, hirvittää paikallishallintoyksikön viranhaltijatasoa sekä vaaleilla valittuja poliittisia päättäjiä. Poliittinen ja hallinnollinen vastustus nivoutuu tältä osin hyvin läheisesti yleiseen varovaisuuteen, ja se voi ilmetä esimerkiksi valtuutettujen ja viranhaltijoiden taholta tulevana pelkona mahdollisista epäonnistumisista. Päätävissä asemissa olevat henkilöt voivatkin olla rahasumman korottamisen tai koko innovaation käyttöönottamisen suhteen vastahakoisia, koska pelko niukkojen taloudellisten resurssien ”haaskaamisesta” innovaatiokokeiluun voi toteutuessaan heikentää päätävissä positioissa toimivien henkilöiden asemaa esimerkiksi seuraavissa kuntavaaleissa.

”Se vaatii myös semmosta tiettyä tosiaan luottamusta ja rohkeutta niiltä päättäjiltä, että uskalletaan niin sanotusti antaa enemmän varoja ihan kuntalaisten omiin käsiin.” (A2)

Julkishallinnossa voi haastateltujen asiantuntijoiden mukaan ilmetä poliittista ja hallinnollista vastustusta luottamuspulan lisäksi myös tietynlaisena muutosvastarintana, jonka alkuperä ei ole niinkään pelossa epäonnistumisista tai varovaisuudessa vaan oman aseman heikentymisessä. Tämänkaltaisen päätöksentekijöiden toiminta on aikaisemman tutkimuskirjallisuuden valossa tuttua muun muassa Etelä-Amerikan valtioista. Muutosvastarintaa voi syntyä poliitikkojen ja viranhaltijoiden taholta siksi, että osallistuva budjetointi demokratiainnovaationa haastaa niin perinteistä päätöksentekijän roolia laillisena, vaaleilla valittuna päätöksentekijänä kuin viranhaltijan asiantuntijarooliakin. Kun asukkaat nostetaan ikään kuin tasavertaisiksi asiantuntijoiksi ammatikseen taloudellisten resurssien kohdentamisen toimeenpanoa harjoittavien viranhaltijoiden rinnalle, vaatii se viranhaltijatasolta tietynlaista totuttelua. Uusi normaali voikin johtaa poliittiseen ja hallinnolliseen osallistuvan budjetoinnin leviämisen tai siihen kohdennettavien rahasummien kasvattamisen vastustukseen, koska poliittiset ja hallinnolliset päätöksentekijät saattavat haluta pitää omista oikeuksistaan kynsin hampain kiinni. Asiantuntijan A1 mukaan toisten kuntien tai kaupunkien päättäjät voivat olla hyvinkin valmiita muuttamaan toimintaansa ja ajattelemaan asiaa asukaslähtöisesti, kun taas toisaalla saatetaan vastustaa tiukastikin omien toimivaltuuksien vähentämistä osallistuvan budjetoinnin kaltaisten innovaatioiden yleistyessä.

Rahasumma ja sen käyttökohteesta päättäminen ovat asioita, jotka herättävät väkisinkin keskustelua. Rahasumman suuruustarkasteluun liittyy vahvasti se, kuinka valmiita ja halukkaita tietyn kunnan tai kaupungin poliitikot ja viranhaltijat ovat toteuttamaan osallistuvaa budjetointia.

”Ehdottomasti sillä on merkitystä, että miten se koetaan se osallistuva budjetointi. Koetaanko se, että se täydentää sitä edustuksellista demokratiaa vai koetaanko, et se uhkaa sitä. -- miten viranhaltijat sen kokee, miten valmiita he on sitä toteuttamaan.” (A1)

Jos poliitikot ja viranhaltijat kokisivat osallistuvan budjetoinnin jollain tapaa uhkaavaksi edustukselliselle demokratialle ja sen nykyisille toimintamalleille, uuden päätöksentekomallin integrointia ja siihen kohdistettavien taloudellisten resurssien kasvattamista saatettaisiin sen varjolla vastustaa. Tällaisessa tilanteessa taustalla voi asiantuntijoiden mukaan vaikuttaa kuitenkin todellisuudessa tietynlaista itsekkyyttä, joka kumpuaa poliitikkojen ja viranhaltijoiden halusta pitää kiinni omista oikeuksistaan ja ammattimaistuneesta budjetointiprosessista. Osallistuva budjetointi olisikin näin ajateltaessa uhka poliitikoille ja viranhaltijoille itselleen. Oli itsekkyyttä nähtävissä sitten

poliittisen päättäjien, virkasuhteessa toimivien viranhaltijoiden tai molempien toiminnassa, näytetty se näissä asemissa toimivien henkilöiden uudistushaluttomuutena ja ennakkoluuloisuutena. Asiantuntijan A2 käyttämä termi 'pikkusieluisuus', joka voidaan ymmärtää tietynlaisena ennakkoluuloisuutena ja ahdasmielisyytenä, on yksi varteenotettava syy sekä osallistuvan budjetoinnin hitaalle leviämislle ympäri suomalaisia kuntia että rahasummien hitaalle kasvamiselle mallin käyttöön ottaneissa kunnissa tai kaupungeissa.

Kohdennettavien rahasummien kasvattamisen poliittisen ja hallinnollisen vastustuksen takana voi olla yksinkertaisesti myös politiikka. Eri puolueet toteuttavat erilaista ja erilaisiin asioihin keskittyvää politiikkaa, minkä johdosta jotkut puolueet ajavat todennäköisesti tarmokkaammin osallistuvan budjetoinnin kaltaisia innovaatioita kuin toiset. Täten myös kunnan- tai kaupunginvaltuuston poliittisilla voimasuhteilla voi olla merkitystä mallin käyttöönottoon ja siihen kohdennettavan rahasumman suuruuteen.

Asiantuntijan B1 mukaan myös kaupungin tai kunnan sijainnilla ja esimerkiksi koolla voi olla vaikutusta rahasummien suuruustarkastelussa, sillä paikallishallinnon toimijat tarkkailevat aktiivisesti sitä, mitä naapurit tekevät ja miten ne toimivat. Jos esimerkiksi osallistuvaa budjetointia hyödyntävän kunnan naapurikunnat eivät ole halukkaita kasvattamaan omaa budjettiaan, voivat kunnan poliitikot tällä verukkeella vastustaa myös oman kuntansa malliin kohdennettavia suurempia taloudellisia satsauksia. Suuret kaupungit ovat lisäksi aina suuremman tarkkailun alla pienempien ja samankokoisten julkisyhteisöjen toimesta, ja niiden ratkaisut allokoitavan rahasumman suuruuden suhteen voivat vaikuttaa vahvasti muiden toimijoiden ratkaisuihin. Jos tietyllä kaupungilla ei ole halua, tarvetta tai uskallusta korottaa rahasummaa, voi se heijastua myös isomman kuntakentän toimijan ratkaisuja herkeämättä tarkkailevien pienempien kuntien ratkaisuihin. Voidaankin puhua tietynlaisesta ketjureaktiossa, joka estää kohdennettujen rahasummien kasvamista mutta saattaa toisaalta saada aikaiseksi myös kasvavat budjetoidut rahasummat, jos mallin ottamisen kohde tekee kohdennettavien rahojen kasvattamiselle suotuisan ratkaisun omassa toiminnassaan.

5 TULOSTEN TULKINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tulosten tulkinta ja johtopäätökset -pääluvussa tarkastellaan kriittisesti tutkimusaineistosta analyysin kautta saatuja tuloksia ja käsitellään niiden relevanssia. Osiossa haastetaan oman pohdinnan ja tieteellisistä julkaisuista saadun ymmärryksen pohjalta haastateltujen asiantuntijoiden näkemyksiä sekä tarkastellaan kriittisesti tutkimusongelman mielekkyyttä ja tutkimuksen toteutuksen rajoitteita sekä luotettavuutta. Pääluvun lopuksi esitetään vielä mahdollisia ja tutkielman laatijan mielestä tarpeellisia jatkotutkimuskohteita osallistuvaan budjetointiin ja sen taloudelliseen aspektiin liittyen.

Tutkimuksen tarkoituksena oli löytää syitä sille, miksi Suomessa verrattain uuden demokratiainnovaation, osallistuvan budjetoinnin kautta kuntien tai kaupunkien asukkaiden päätettäväksi kohdennettavat rahasummat ovat huomattavasti vaatimattomampia kuin monessa muussa Euroopan valtiossa. Vastauksia asetetulle tutkimuskysymykselle pyrittiin etsimään keräämällä osallistuvan budjetoinnin asiantuntijoita haastatteleamalla tutkimusaineisto, jota aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin analysoitiin. Koska osallistuvan budjetoinnin toteutustapoja sekä sen yhteydessä käytettäviä budjetointiperiaatteita on lukuisia, eivät haastatellut asiantuntijat ymmärrettävästikään kyenneet juuri vastaamaan haastattelupohjan kysymyksiin muihin Euroopan valtioihin ja niiden toimintatapoihin syväluotaavasti verraten. Haastatteluin kerätystä tutkimusaineistosta analyysin pohjalta muodostetut tutkimustulokset, eli *julkisyhteisöjen taloudellinen tilanne, varovaisuus sekä poliittinen ja hallinnollinen vastustus*, olivatkin enemmänkin haastateltujen asiantuntijoiden näkemys siitä, mitkä tekijät juuri Suomessa voivat olla pienten rahasummien ja niiden verkkaisen kasvattamistahdin takana. Tutkimusaineistosta esiin nousseet syyt päätettäväksi kohdennettavien rahasummien pienuudelle olivat kaikki hyvin järkiperäisiä ja osuvia selittämään suomalaisten paikallishallintoyksiköiden tiukkaa budjetointipolitiikkaa, mutta neljännessä pääluvussa esitettyjen tulosten relevanssia on kuitenkin vielä syytä tarkastella kriittisesti pohtien ja muiden verrokkivaltioiden kontekstiin verraten, jotta tutkimuksen tutkimuskysymykseen kyettäisiin vastaamaan mahdollisimman tarkasti.

5.1 Tulosten tulkinta ja johtopäätökset

Suomalaisten kuntien ja kaupunkien haluttomuus osallistuvaan budjetointiin kohdennettavien rahasummien kasvattamiseen nähtiin tiivistyvän kolmeen pääluokkaan: *julkisyhteisöjen taloudelliseen tilanteeseen, varovaisuuteen sekä poliittiseen ja hallinnolliseen vastustukseen*. **Julkisyhteisön eli kunnan tai kaupungin taloudellinen tilanne** on melko selkeäkin kohdennettaviin rahsummiin vaikuttava tekijä. Suurempien rahasummien budjetoinnin nähtiin mahdollistuvan ennen kaikkea hyvässä taloudellisessa tilanteessa olevan eli ylijäämäisen talouden omaavan julkisyhteisön tilanteessa, mistä esimerkkinä Helsinki nousi asiantuntijoiden toimesta kerta toisensa jälkeen vahvasti esiin. Pienempien ja alijäämäisten julkisyhteisöjen onkin erittäin vaikeaa pyrkiä kasvattamaan osallistuvan budjetoinnin kaltaiseen demokraatiainnovaatioon kohdentamaansa rahamäärää, kun niiden selviytyminen pakollisista taloudellisista velvoitteistaankin on tiukalla. Julkistalouteen ympäri maailman iskenyt Covid-19-pandemia ei myöskään ole helpottanut suomalaisten paikallishallinnon toimijoiden tilannetta.

Tarkasteltaessa julkissektorin taloudellista tilannetta globaalisti tai vaikkapa tutkimuksen kontekstiin paremmin istuvan Euroopan mittakaavassa, ei tutkimuksen laajuus huomioon ottaen kuitenkaan voida todeta, että suomalaisen kuntakentän taloudellinen tilanne olisi niin heikko suhteessa muiden Euroopan valtioiden vastaavaan, että se selittäisi ja perustelisi suomalaisten kuntien ja kaupunkien osallistuvaan budjetointiin kohdentamien rahasummien vaatimattomuutta. Vaikka Suomessa julkisyhteisöjen menot ovat perinteisesti olleet Euroopan mittakaavassa suuret (ks. esim. Eurostat 2015, 2021), ei pelkästään niiden suuruudella voida yksiselitteisesti perustella sitä, että suomalaisella kuntakentällä olisi selvästi heikompi kyky budjetoida rahaa osallistuvan budjetoinnin kaltaisiin innovaatioihin. Vertailua Suomen ja jonkin muun Euroopan valtion välillä tehtäessä on kuitenkin huomattava, että eri valtioiden toisistaan poikkeavat budjetointiperiaatteet ja julkisen talouden sisältämät erilaiset kokonaisuudet tekevät siitä pahimmillaan melko haastavaa ja monitulkintaistakin. Tutkimusaineistoon pohjautuva ajatus suomalaisen kuntakentän taloudellisen tilanteen heikkoudesta onkin oikean suuntainen, vaikka tutkimuksen laajuus huomioon ottaen sitä en voikaan täysin vedenpitäväksi syyksi pienemmille budjetoiduille rahasummille osoittaa.

Suurten toteutuksen kustannusten vaikutusta suurempien rahasummien budjetointihaluttomuuteen ei käy kiistäminen, mutta myös tämän näkökulman relevanssi voidaan kyseenalaistaa verratessa suomalaisen kuntakentän toimijan ja eurooppalaisen vastaavan lähtökohtia osallistuvan budjetoinnin toteutukselle. Kuten teoreettisessa viitekehyksessä tuotiin esiin, on osallistuvan budjetoinnin

toteutustapoja yhtä monta kuin tekijöitönsäkin. Kaikki erilaiset mallin toteutusmuodot sisältävät kuitenkin yleensä taloudellisia resursseja syövät asukkaiden työpajat ja kuulemistilaisuudet sekä jonkinlaisen äänestysalustan luomisen ja ylläpitämisen. Näin ajateltuna eivät suuret toteutuksen kustannuksetkaan perustele kovinkaan hyvin sitä, miksi suomalaiset julkisyhteisöt eivät ole valmiita kohdentamaan muihin mallia toteuttaneisiin valtioihin verrattuna yhtä suuria summia rahaa asukkaiden päätettäväksi. Toteutuksen kustannusten kun voisi kuvitella olevan kuitenkin hyvin samansuuruiset mallin toteutuksen maantieteellisestä sijainnista huolimatta.

Budjetoitavan rahan alkuperää korostettiin asiantuntijoiden toimesta rahasummien suuruustarkastelun yhteydessä. Erillisestä rahastosta budjetoitavilla varoilla nähtiin suurempi kasvattamispotentiaali kuin rahasummilla, jotka irrotetaan määrärahana kunnan tai kaupungin talousarviosta. Tällaista erillistä investointeihin tarkoitettua rahastoa ei kuitenkaan kaikilta mallia toteuttavilta tahoilta löydy, mikä on omiaan pakottamaan julkisyhteisöt liittämään osallistuvaan budjetointiin kohdennettavan rahasumman talousarvioonsa. Tämä taasen lisää kuntien ja kaupunkien menoja joko erillismäärärahana tai vastaavasti kaventaa johonkin muuhun kokonaisuuteen käytössä olevien taloudellisten resurssien määrää. Myöskään budjetoitavan rahasumman alkuperän vertaileminen Suomen ja muiden Euroopan valtioiden paikallishallintotasojen kesken ei varsinaisesti palvele pyrkimystä selvittää Suomessa malliin kohdennettavien rahasummien vaatimattomuuden syytä vastaaviin eurooppalaisiin prosesseihin verrattuna. Mikäli muualla Euroopassa allokoitavan rahasumman alkuperä on monessa tapauksessa erillisessä rahastossa, minkä selvittäminen tämän tutkimuksen puitteissa ei ollut laajuus huomioon ottaen mahdollista, voidaan erillisten rahastojen puutteen nähdä olevan syy suomalaisten kuntien ja kaupunkien kohdentamien rahasummien pienuudelle verrattuna eurooppalaisiin verrokkeihinsa. Aikaisemmasta tutkimuskirjallisuudesta ja muista lähteistä saamani ymmärryksen mukaan suurin osa muissa Euroopan maissa toteutettavista prosesseista rahoitetaan kuitenkin pääosin asianosaisen paikallishallintoyksikön talousarvion kautta määrärahana, minkä johdosta budjetoitavan rahasumman alkuperälläkään ei voida yksiselitteisesti perustella suomalaisten ja monien muiden eurooppalaisten valtioiden julkisyhteisöjen välillä vallitsevaa eroa kohdennettavien rahasummien suuruuksissa.

Varovaisuutta ilmenee tietyllä tasolla varmasti kaikessa julkisen sektorin toiminnassa niin Suomessa kuin maailmallakin. Saaduissa tutkimustuloksissa voi kuitenkin itää totuuden siemen, sillä Suomi säänneltynä ja paljon tietoa päätöksenteon pohjaksi vaativana valtiona voi hyvinkin olla varovaisempi erilaisten uusien innovaatioiden integroinnin suhteen kuin moni muu valtio

Euroopassa. Tutkimuksen tuloksia analysoitaessa ja tarkasteltaessa on taloudellisesti heikon tilanteen ja varovaisuuden väliltä löydettävissä myös syy-seuraus-suhde. Kun julkistalouden tilanne on vaikea, ei tietyntaista riskinottohalukkuutta taloudellisen panostuksen kasvattamiseen uusien demokraatiainnovaatioiden kohdalla tahdo julkissektorin päätöksentekijöiltä löytyä, mikä on itsessään hyvin järkevää talouspolitiikkaa. Tällaisessa tilanteessa varovaisuuden voikin nähdä kumpuavan suoraan taloudellisista haasteista, mikä saattaa tehdä kaipaamamme eron suomalaisten ja muiden eurooppalaisten julkisyhteisöjen budjetointikäyttäytymisen välille. Vaikka julkistaloudellisen tilanteen ei voida missään ensimmäisessä pääluvussa esitettyjen vertailevien taulukoiden kohdevaltioista nähdä olevan huomattavasti parempi kuin Suomessa, ovat vertailukohteissa malliin päätettäväksi kohdennetut rahasummat silti huomattavasti suuremmat. Tätä voisikin selittää suomalaisten julkisyhteisöjen suurempi varovaisuus vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa.

Tämänkaltaisen, suurempaan varovaisuuteen taipuvaisen, toimintapolitiikan voi ajatella kulminoituvan asiantuntijoiden haastatteluissa esiin nousseeseen pelkoon epäonnistumisesta. Vallitsevassa julkistaloudellisessa tilanteessa pelko tai epäily kohdennettavan rahasumman käyttämisestä eivätkä vaikuttavalla tavalla johtaa haluttomuuteen kasvattaa asukkaiden päätettäväksi kohdennettavia rahasummaa. Toki vaikuttavuuden arviointiin liittyy haasteita sen yksilökohtaisen kokemisen luonteen takia, mutta jollain tapaan julkisyhteisön on osallistuvan budjetoinnin tuloksellisuusvaikutuskin kyettävä osoittamaan, ja siinä vaikuttavuus on eittämättä paras mittari. Tavoiteasetannan kautta julkisyhteisöt voivat yrittää mallintaa tavoiteltua vaikuttavuutta ja sen muotoja. Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen tai saavuttamatta jääminen kytkeytyvätkin pelkoon epäonnistumisesta, sillä ne ovat omiaan joko lievenyttämään tai vaihtoehtoisesti kasvattamaan pelkotiloja mallin toimivuudesta ja julkisyhteisön omista valinnoista sekä toiminnasta. Voisi kuvitella, että suomalaisessa osallistuvassa budjetoinnissa julkistalouden heikon tilanteen takia tavoitteiden täyttymistä tarkkaillaan vielä astetta herkemällä silmällä verrattuna monissa muissa valtioissa tapahtuneisiin toteutuksiin. Asetetut tavoitteet ja niiden saavuttamisen aktiivinen tarkkailu voivat taloudellisesta tilanteesta kumpuavaan varovaisuuteen liittyen ollakin yksi relevantti osasy sille, miksi suomalaisten kuntien ja kaupunkien osallistuvaan budjetointiin päätettäväksi kohdentamat varat ovat eurooppalaisia verrokkikohteita vaatimattomampia.

Haastatellut asiantuntijat korostivat, että ilmiön tuoreus Suomessa on hyvin merkittävä syy, sille miksi budjetoidut rahasummat ovat paikallishallinnossamme olleet pieniä. Tämä pitää varmasti täysin paikkansa ottaen huomioon suomalaisen julkishallinnon vaatiman erittäin laajan tietopohjan

erilaisten päätösten tekemisen perustaksi. Osallistuvan budjetoinnin tuoreus selittääkin pienempien rahasummien päätettäväksi kohdentamista, mutta vertailtaessa suomalaisia toimijoita eurooppalaisiin vastaaviin näen sen syynä hieman puutteelliseksi. On järkevää ajatella, että uuden innovaation kokeiluvaiheessa taloudellinen panostus on vähäisempää, ja että budjetin suuruutta lähdetäisiin kasvattamaan kokemuksen ja ymmärryksen karttuessa. Kaikesta huolimatta näin ei kuitenkaan monessakaan suomalaisessa kunnassa tai kaupungissa ole pilottihankkeiden tai edes useamman vuoden ”harjoittelun” jälkeen käynyt.

Covid-19-pandemia iski monen julkisyhteisön kannalta pahaan saumaan ja ikään kuin keskeytti myönteisenä jatkuneen kehityksen sekä mahdolliset korotukset malliin kohdennettaviin rahasummisiin. Näin kävi Tuusulan osallistuvan budjetoinnin asiantuntijan kertoman mukaan Tuusulassa, ja varmasti monessa muussakin kunnassa tai kaupungissa. Kehitys kohdennettavien rahasummien kasvun suhteen on ollut kuitenkin jo ennen pandemiaakin hidasta, siitä huolimatta, että ensimmäiset suomalaiset osallistuvan budjetoinnin kokeilut tapahtuivat jo 2010-luvun alkupuoliskolla. Aikaisemmista aihetta käsitelleistä tieteellisistä julkaisuista ja muista lähteistä saamani käsityksen mukaan osallistuvaan budjetointiin kohdennettavat rahasummat ovat monessa muussa valtiossa olleet alusta pitäen suhteessa selkeästikin suurempia kuin Suomessa. Lisäksi tarkasteltaessa muualla Euroopassa toteutettuja projekteja, on myös rahasummien kasvun suhteen havaittavissa huomattavasti nopeampaa kehitystä kuin Suomessa.

Esimerkkinä voidaan käyttää Puolan Gdanskissa vuonna 2014 aloitettua osallistuvaa budjetointia. Gdanskissa kaupunki kohdensi heti ensimmäisenä vuonna menetelmän kautta budjetoitavaksi 2,1 miljoonaa euroa, joka oli noin 5,60 euroa yhtä kaupungin asukasta kohden. Vuonna 2015 Gdansk korotti budjettiaan 500 000 eurolla yhteensä 2,6 miljoonaan euroon. (ks. Dzinic, Murray Svidronova & Markowska-Bzducha 2016, 41–43.) Vertailun vuoksi Suomessa saman suuruisiin asukas-kohtaisiin budjetteihin pääsee vain Helsinki, eivätkä muut mallia hyödyntävät suomalaiset kunnat tai kaupungit ole kivunneet lähellekään Gdanskin lukuja, vaikka mallia on monen suomalaisen julkisyhteisön toimesta harjoitettu jo useamman talousarviovuoden ajan. Vertailusta tekee kuitenkin hieman ongelmallista se, että täysin tarkkaa ja yleispätevää dataa rahasummien kasvuvauhdista muissa Euroopan valtioissa toteutetuista projekteista ei internetin hakukoneilla etsimisestä huolimatta riittävässä määrin löytynyt. Tekemäni johtopäätökset pohjaavatkin pitkälti yksittäistapausten ja satunnaisten julkaisujen kautta saamaani käsitykseen asiasta. Tästä johtuen ei voida yksiselitteisesti todeta, että ilmiön tuoreus olisi huono peruste hitaammalle rahasummien kehitykselle,

mutta nähdäkseni selvää on, että ilmiön tuoreus Suomessa ei yksittäisenä syynä ole pätevä vallitsevaa tilannetta perustelemaan. Kun ilmiön tuoreus liitetään taloudellisesta tilanteesta kumpuvaan varovaisuuteen, voidaan senkin nähdä tietyllä tavalla pitävän julkisyhteisöt varpaillaan menetelmän käytöstä ulkomailta saadusta myönteisestä palautteesta huolimatta.

Poliittinen ja hallinnollinen vastustus on arkipäivää ympäri maailman eikä se kohdistu vain osallistuvaan budjetointiin. Omaan ja edustamansa puolueen ideologiaan kuulumattomia asioita on politiikassa luonnollistakin vastustaa tai ainakin tarkastella hyvin kriittisesti kyseenalaistaen. Niin poliitikoiden kuin viranhaltijoidenkin taholta tulevaa osallistuvaan budjetointiin kohdistuvaa muutostarintaa esiintyykin Suomen lisäksi varmasti jokaisessa valtiossa, joka menetelmää harjoittaa tai sen käyttöönottoa suunnittelee. Muutostarinta on oiva syy perustelemaan hitaasti kasvavia kohdennettuja rahasummia ja haluttomuutta jopa koko mallin hyödyntämiselle, mutta sekään ei täysin selitä sitä, miksi monessa muussa eurooppalaisessa kunnassa tai kaupungissa halukkuutta suhteessa suurempien rahasummien budjetoimiselle löytyy, vaikka vastarintaakin takuulla esiintyy.

Vahvassa ja pitkäikäisessä virkamieshallintokulttuurissa voi puolestaan nähdä elementtejä, jotka puoltavat suomalaisen budjetointikäytännön varovaisuutta. Tarkka ja ammattimaistunut kulttuuri julkishallinnossa on voinut tuoda mukanaan tietynlaista luottamuspulaa siihen, että kansalaiset, jotka eivät ole alan asiantuntijoita, olisivat jollain tapaa kykenemättömiä tekemään järkeviä ja yleishyödyllisiä budjetointipäätöksiä. Kun Suomesta on sotien jälkeen muodostunut monella mittarilla hyvin pärjäävä ja toimeentuleva valtio, on se rakennettu toimintalogiikalla, jossa julkishallinnon virkamiehet ja viranhaltijat ovat vastanneet muun muassa tasavallan talouden hoidosta. Suomalaisessa julkishallinnossa saatetaankin yleisesti ajatella, että isossa kuvassa toimivaa hallintotapaa ei kannata muuttaa, ja tästä johtuen osallisuusajattelun voimistuessa ollaan valmiita kohdentamaan vain pieniä summia rahaa kansalaisten vahvempaa osallistamista silmällä pitäen. Tätä ajatusta tukee se, että osallistuvan budjetoinnin osakseen saamasta hypetyksestä ja ulkomailta saaduista myönteisistä palautteista huolimatta päätettäväksi kohdennettavat rahasummat ovat pysyneet vaatimattomina. Koska Euroopassa osallistuva budjetointi nauttii ja on alusta alkaen nauttinut suurempaa taloudellista luottamusta kuin Suomessa, voidaan hallintokulttuurilla nähdä olevan vaikutusta Suomen verrattain pieniin kohdennettuihin rahasummiin.

Organisaatioiden toimintakulttuurissa tapahtuva muutos vaatii yleensä melko paljon aikaa, eikä se välttämättä tapahdu muutaman myönteisen innovaatiokokeilun siivittämänä. Kun budjetoituja rahasummia ja niiden suuruutta tarkastelee Suomessa vallalla olevan hallintokulttuurin ja siinä tarvittavan muutoksen näkökulmasta, saa ilmiön tuoreuskin täysin uudenlaisen merkityksen. Ottaen huomioon jo valmiiksi tietyllä tapaa toimiviin kaavoihinsa kangistuneen julkishallintokulttuurin, voi osallistuvan budjetoinnin tuoreus olla lopulta hyvinkin relevantti syy rahasummien vaatimattomuudelle verrattuna moniin muihin Euroopan valtioihin. Ilmiön tuoreutta tulisikin vain tarkastella kussakin valtiossa vallitsevan julkishallinnollisen toimintalogiikan puitteissa. Muualla Euroopassa hallintokulttuuri on voinut olla jo alun perin valmiimpi kansalaisten mukaan ottamiselle päätöksentekoon, ja tästä syystä rahasummat ovat olleet heti ensimmäisestä kokeilusta alkaen suhteessa suurempia tai ne ovat kasvaneet nopeammin. Näin ajateltuna rahasummien kasvattaminen ja kansalaisten taloudellisen vaikutusvallan lisääminen vaatisi Suomessa vain enemmän aikaa kuin verrokkikohteissaan.

Yhtä kaikki, taloudellisilla mittareilla mitattuna suomalainen osallistuva budjetointi painii, ainakin vielä toistaiseksi, eri sarjassa monien muiden Euroopan valtioiden toteuttamiin projekteihin nähden. Kansalaisten päätettäväksi kohdennettavat rahasummat kasvavat todennäköisesti ainakin hie-man tulevaisuudessa, kun julkistaloudellinen tilanne kohenee ja hallintokulttuuri muuttuu sille suotuisammaksi. Haastateltujen asiantuntijoiden mielestä on kuitenkin aiheellista kysyä, onko sillä merkitystä, että kohdennettavat rahasummat ovat täällä huomattavasti pienempiä. Suuremmat päätettävissä olevat rahasummat kyllä mahdollistavat menetelmän kautta syntyvän vaikuttavuuden maksimaalisen kasvun, mutta menetelmän hyödyntämisellä tavoiteltua vaikuttavuutta voidaan asiantuntijoiden mukaan saavuttaa myös ilman rahasummien jatkuvaa kasvua tai alkuperäistä suurta kokoakin.

Osallistuva budjetointi on kuitenkin pohjimmiltaan demokratiainnovaatio, jolla pyritään kasvattamaan esimerkiksi tietyn ihmisryhmän yhteiskunnallista aktiivisuutta osallistamalla heitä mukaan yhteisistä varoista päättämiseen. Samalla kunnan tai kaupungin toimintaa tehdään kansalaisille tutummaksi ja kasvatetaan näin julkishallinnon toiminnan legitimizeettiä. Koska osallistuvalla budjetoinnilla pyritään haastateltujen asiantuntijoiden mukaan täysin erilaisiin päämääriin kuin taloudelliseen tai tehokkaaseen julkisen talouden hoitoon, on sen mukanaan tuoman osallistumisen lisäarvoa hyvin vaikeaa mitata rahassa. Tämän johdosta ajattelumalli, jossa kohdennettu rahausuma tai sen kasvattaminen ovat toiminnan tavoitteena, tietyllä tavalla itseisarvo, on

ideologisesti väärä. Lisäksi osallistuvan budjetoinnin tuloksellisuustarkasteluun liittävän vaikuttavuuden arviointiin liittyy haasteita sen yksilökohtaisen kokemisen luonteen takia. Asukkaat eivät välttämättä koe kasvavia rahasummia mallin päätöksenteon tai sen seuraksensa syntyvien tuotosten vaikuttavuutta lisäävänä seikkana, mikä on omiaan heikentämään rahasummien kasvattamisen perusteluna käytettyä potentiaalista vaikuttavuuden kasvattamista.

Asiantuntijan A1 mukaan 'täsmäosbu', eli tietyn kunnan tai kaupungin omaan kontekstiin räätälöity osallistuvan budjetoinnin malli, toimii myös hyvin eikä se tarvitse taakseen suuria rahasummia ollakseen vaikuttava. Muut haastatelluista asiantuntijoista olivat samoilla linjoilla, ja pitivät yleisesti tärkeänä sitä, että mallin harjoittaja tai sen hyödyntämistä harkitseva kykenisi kirkastamaan itselleen tavoitteet, joiden puitteissa se osallistuvaa budjetointia harjoittaa. Kun oma tekemisen tyyli ja tapa löytyvät, on riittävän rahasumman kohdentaminenkin helpompaa. Tietyissä tapauksissa onkin siis mahdollista, että asukkaiden päätettäväksi kohdennetut rahasummat ovat Suomessa verrattain pienet yksinkertaisesti siitä syystä, että suomalaiset julkisyhteisöt eivät edes halua kohdentaa mallin kautta jaettavaksi suurempia summia rahaa. Mikäli paikallisella otteella toteutettava osallistuvan budjetoinnin malli löytyy, ja sekä asukkaat että julkishallinto ovat sen laajuuteen tyytyväisiä, ei päätettäväksi kohdennettavan rahasumman kasvattamiselle löydy välttämättä riittäviä perusteita.

5.2 Yhteenveto ja tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Tutkimusaineiston pohjalta analyysin jälkeen saatuja tutkimustuloksia, *julkisyhteisön taloudellista tilannetta, varovaisuutta sekä poliittista ja hallinnollista vastustusta*, eli syitä kohdennettujen rahasummien pienuudelle Suomessa, yhdisteltiin vielä Tulosten tulkinta -osiossa pyrkimyksenä muodostaa näkemys siitä, mitkä voisivat olla ne tekijät, jotka erottavat suomalaisten toteutusten budjetoinnin nimenomaisesti monista muista eurooppalaisista toteutuksista ja vastaisivat siten asetettuun tutkimuskysymykseen:

- *Miksi osallistuvan budjetoinnin kautta kansalaisten päätettäväksi kohdennettavat rahasummat ovat Suomessa huomattavasti pienempiä kuin monessa muussa Euroopan valtiossa?*

Kriittisen pohdinnan lopputuloksena onnistuttiin muodostamaan kolme suomalaisen budjetointihalukkuuden erilaisuutta korostavaa selitystä, jotka on esitetty Kuviossa 3.

Kuvio 3. Selitykset verrattain pienille Suomessa kohdennetuille rahasummille



Julkistalouden heikosta tilanteesta johtuva suurempi varovaisuus suomalaisessa paikallishallinnossa sekä suomalaisen julkissektorin hallintokulttuurin haluttomuus ja heikko valmius tuttujen käytänteiden nopealle uudistamiselle olivat tutkimuskysymykseen tarkasti vastaavat selitykset, jotka saatiin muodostettua analyysin tuloksia kriittisesti tarkastellen. Suomalaisten julkisyhteisöjen harjoittama tarkoituksellinen pienen mittakaavan toiminta oli puolestaan seikka, joka vedettiin ikään kuin johtopäätöksenä kerätystä tutkimusaineistosta ja asiantuntijoiden kanssa käydyistä keskusteluista kaikkien asiantuntijoiden ainakin jollain tapaa kyseenalaistettua suurten tai kasvavien rahasummien merkityksellisyys vaikuttavan osallistuvan budjetoinnin prosessin toteuttamisessa. Asiantuntijoiden kokemukset ja perustellut näkemykset 'täsmäosbun' suunnitelmallisuudesta ja sitä harjoittavien kuntien ja kaupunkien vaikuttavuudella mitattuna onnistuneista projekteista puhuivat lopulta sen puolesta, että tarkoituksellinen pienen mittakaavan toiminta lisättiin myös suomalaisten ja useiden muiden eurooppalaisten paikallishallinnon toimijoiden erisuuruisia osallistuvan budjetoinnin budjetteja selittäväksi tekijäksi aiemmin mainittujen selitysten rinnalle.

Tulosten tulkinta -osiossa esiin nostetut selitykset perustuvat täysin tutkimuksen laatijan omaan pohdintaan, joka pohjaa erilaisista lähteistä saatuihin aiempiin käsityksiin sekä laadukkaaseen,

alan asiantuntijoita haastatteleamalla kerättyyn tutkimusaineistoon. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys painottui pohjustamaan tutkitun ilmiön eli osallistuvan budjetoinnin taustoja ja sillä tavalla kasvattamaan lukijan ymmärrystä mallista ja leviämisestä. Teoreettisessa osuudessa pyrittiin perustelemaan myös tutkimusongelman ja -kysymyksen mielekkyyttä laajalla katsannolla osallistuvan budjetoinnin leviämisen syistä. Koska aiempaa tutkimuskirjallisuutta osallistuvan budjetoinnin taloudellisiin aspekteihin ja etenkin kansalaisten päätettäväksi kohdennettavien rahasummien suuruuteen ja tämän vaikutuksiin koko prosessia silmällä pitäen ei juurikaan ollut saatavilla, ei tutkimuksen lopullisten tulosten oikeellisuutta tai pätevyyttä pystytty varmentamaan muihin samankaltaisiin aiempiin tutkimuksiin verraten. Tästä johtuen tutkimus oli ilmeistä toteuttaa aineistolähtöisenä eikä sen tuloksia voida pitää siksi täysin aukottomina tai virheetöminä. Tutkimus pyrittiin kuitenkin suorittamaan mahdollisimman huolellisesti ottamalla muun muassa erilaiset laadinnassa vastaan tulevat rajoitteet huomioon.

Lopuksi voidaan todeta, että tutkimus oli kokonaisuudessaan onnistunut, vaikka tutkimusongelmaa vahvasti tukeva aiempi tutkimuskirjallisuus olikin vähissä. Niin asiantuntijoiden esittämät syyt kansalaisten päätettäväksi kohdennettavien rahasummien vaatimattomuudelle Suomessa kuin näiden syiden pohjalta muodostetut selitykset suomalaisten julkisyhteisöjen budjetointihalukkuuden eroavuudelle useista muista vastaavista eurooppalaisista tahoista olivat järkipäisiä ja täysin mahdollisia. Osallistuvaan budjetointiin kohdennettavien rahasummien voidaankin tulevaisuudessa odottaa kasvavan, vaikka tällä hetkellä Euroopan yleistä tasoa siinä suhteessa ollaankin perässä. Voi myös olla, että osallistuvasta budjetoinnista muotoutuu satunnainen täsmäbudjetoinnin kohde, jonka rahasumat voivat eri toteutuksissa vaihdella sen mukaan, millaiset ovat kunkin toteutuskerran tavoitteet ja päämäärät. Tärkeintä olisikin, että jokainen mallia hyödyntävä taho löytäisi itselleen sopivat ja kestävät tavat toteuttaa sitä. Suoritusvarmuuden ja suosion kasvaessa myös kohdennetut rahasumat nousevat melko varmasti menetelmään liittyvän keskustelun keskiöön.

5.3 Jatkotutkimusmahdollisuudet

Osallistuvaan budjetointiin ja sen taloudellisiin kysymyksiin liittyvää tutkittavaa riittää. Vaikka osallistuva budjetointi pitää nähdä lähtökohtaisesti demokratiainnovaationa, liittyy siihen väkisinkin tietynlaista tuloksellisuustarkastelua. Taloudellisuus tuloksellisuuden yhtenä osa-alueena voisi olla tulevaisuudessa tehtävän tutkimuksen prioriteettilistan kärjessä. Olisi tärkeää tutkia muun muassa sitä, millaiset ovat osallistuvan budjetoinnin todelliset kokonaiskustannukset sitä

hyödyntävälle kunnalle tai kaupungille. On selvää, että osallistuva budjetointi vie enemmän kustannuksia kuin viranhaltijalähtöinen budjetoitavan rahan allokointi ja päätösten toimeenpano, mutta tarkkojen summien selvittäminen voisi auttaa ymmärtämään, miten osallisuuden kasvattamisen näkökulmasta tärkeää päätöksentekoreformia onnistuttaisiin hyödyntämään mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Julkisen talouden kamppaillessa niukkojen taloudellisten resurssien kanssa olisi julkishallinnon kyettävä tekemään taloudellisesti järkeviä budjetointipäätöksiä kaikessa toiminnassaan, myös osallistuvan budjetoinnin yhteydessä. Yhtenä jatkotutkimuskohteena voisikin olla osallistuvan budjetoinnin malliin kohdistettu kustannus-hyötyanalyysi. On totta, että osallisuutta ja sen kasvua ei voida mitata rahassa, mutta kustannus-hyötyanalyysi voitaisiinkin yhdistää esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin hankkeelle asetettavien tavoitteiden määrittämisvaiheeseen ja niiden saavuttamisen seurantaan. Sen avulla voitaisiin selvittää, millaisiin osallisuuden ja vaikuttavuuden kasvattamisen tavoitteisiin tietyllä kustannusrakenteella tulisi yrittää päästä. Ongelmallista tämänkaltaisesta tutkimuksesta tekee kuitenkin osallisuuden ja vaikuttavuuden hyötynä tarkastelemisen ja mittaamisen vaativa luonne.

Mahdollinen jatkotutkimuskohde voisivat olla myös esimerkiksi tavalliset, osallistuvan budjetoinnin hankkeisiin jollain tavalla osallistuneet kansalaiset, joilta voitaisiin selvittää mielipiteitä osallistuvaan budjetointiin kohdennettujen rahasummien riittävyyteen liittyen. Voisi olla mielenkiintoista selvittää, mitä mieltä kansalaiset ovat hankkeiden suunnitteluun kohdennetuista varoista ja niiden suuruuksista. Samaisessa tutkimuksessa voitaisiin selvittää myös kansalaisten mielipidettä osallistuvaan budjetointiin päätettäväksi kohdennettavien rahasummien kasvattamiseen ja sen vaikutuksiin mallin kiinnostavuuden ja osallistumisaktiivisuuden kannalta. Olisiko suurempi kohdennettu rahasumma esimerkiksi sellainen motivaattori, joka saisi yhä useamman kunnan tai kaupungin asukkaan mukaan osallistumaan niistä tapahtuvaan päätöksentekoon. Selvää joka tapauksessa on, että osallistuva budjetointi tarvitsee runsaasti lisää kotimaista, Suomen kontekstiin kohdistuvaa tutkimusta, koska se sitten taloudellisia kysymyksiä tai jotain täysin muuta tarkastelunäkökulmaa.

LÄHTEET

- Ahonen, V. & Rask, M. (2019). Osallistuvan budjetoinnin mallit ja trendit Suomessa. Helsingin yliopiston Kuluttajatutkimuskeskus. Kuntaliiton julkaisusarja: Uutta kunnista.
- Airaksinen, J. (2009). *Hankala hallintouudistus*. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 1397, Tampere University Press.
- Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (2007). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Baierle, S. (2007). *Urban Struggles in Porto Alegre: between Political Revolution and Transformism*. Porto Alegre: ONG Cidade.
- Baiocchi, G. (2001). Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. *Politics & Society*, 29(1), 43–72. <https://doi.org/10.1177/0032329201029001003>.
- Beckert, J. (2010). Institutional Isomorphism Revisited: Convergence and Divergence in Institutional Change. *Sociological Theory*, 28(2), 150–166.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment & Urbanization*, Vol. 16, No. 1, 27–46.
- Cabannes, Y. (2015). The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. *SAGE Journals*, Vol. 27, Iss. 1, 257–284. <https://doi.org.libproxy.tuni.fi/10.1177%2F0956247815572297>.
- City of Reykjavik (2014). Reykjavik Municipal Plan 2010–2030. Reykjavik: Department of Planning and Environment. Saatavissa: <https://reykjavik.is/en/municipal-plan-2010-2030>.
- City of Reykjavik (2020). Budget and Five Year Plan 2020–2024. Reykjavik: Department of Finance and Risk Management. Saatavissa: <https://reykjavik.is/en/node/32765>.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Dzinic, J., Murray Svidronova, M. & Markowska-Bzducha, E. (2016). Participatory Budgeting: A Comparative Study of Croatia, Poland and Slovakia. *NISPA Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 9(1), 31–56. <https://doi.org/10.1515/nispa-2016-0002>.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino
- Eskola, J. & Suoranta, J. (2000). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino

- Eurostat (2015). Government expenditure accounted for 48.1 % of GDP in the EU in 2014. Eurostat Press Office. Haettu osoitteesta <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6899478/2-07072015-AP-EN.pdf/797f4af9-c37f-4631-8211-5dd0b32fcb31>, 21.9.2021.
- Eurostat (2021). Government expenditure by function – COFOG. Haettu osoitteesta https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG#General_overview, 21.9.2021.
- Farnham, D., Hondeghem, A. & Horton, S. (2005). *Staff Participation and Public Management Reform: Some International Comparisons*. Iso-Britannia: Palgrave Mcmillan.
- Faucher, F. (2015). New forms of political participation. Changing demands or changing opportunities to participate in political parties? *Comparative European Politics*, Vol. 13, 4, 405–429. Macmillan Publishers Ltd. doi:10.1057/cep.2013.31.
- Ganuza, E. & Baiocchi, G. (2012). The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8: Iss. 2, Article 8. <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art8>.
- Geissel, B. (2012). Impacts of democratic innovations in Europe: Findings and desiderata. Teoksessa Geissel, B. & Newton, K. (toim.) *Evaluating democratic innovations: curing the democratic malaise? (s. 163–183)*. Routledge.
- Glendinnig, R. (1988). The Concept of Value for Money. *International Journal of Public Sector Management*, 1 (1), 42–50. <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1108/eb002926>.
- Goldfrank, B. (2007). Lessons from Latin American experience in participatory budgeting. Teoksessa Shah, A. (toim.) *Participatory Budgeting (s. 91–126)*. Washington D.C: The World Bank Publications, Public Governance and Accountability Series.
- Green, J. N. (2010). *We Cannot Remain Silent: Opposition to the Brazilian Military Dictatorship in the United States*. Durham and London: Duke University Press.
- Hakari, K. (2013). *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinno uudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Tampere: Acta Universitatis Tampereensis 1871, Tampere University Press.
- Haveri, A. (2000). *Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Haveri, A. (2011). Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: Linjakkaasta lähdöstä moniin kehitysuuntiin. Teoksessa Hyryläinen, E. & Viinamäki, O.-P. (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen (s. 132–145)*. Vaasa: Acta Wasaensia no 238, Julkijohtaminen 16.
- Helsingin kaupunki (2019). Talousarvio 2020 ja taloussuunnitelma 2020–2022. Helsinki: Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja, 2019:39. Saatavissa: <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/strategia-ja-talous/talousarvio/aiemmat-talousarviot/>.

- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2001). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Helsinki University Press.
- Husberg, A. (2014). Työkalupakki: Parempia palveluja läheltä osallistamisella ja resursseja ko-koamalla. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2014/1607-tyokalupakki-parempia-palveluja-lahelta>, 20.6.2021.
- Hyyryläinen, E. (1999). *Reformit, hallintopolitiikka ja yhdenmukaistuminen: Vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä*. Acta Wasaensia 73. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Häikiö, L. (2012). From innovation to convention. Legitimate citizen participation in local governance. *Local Government Studies*, 38(4), 415–435.
- Jackson, P. (2012). *Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion*. OECD Development Co-operation Directorate. Haettu osoitteesta <https://www.oecd.org/development/effectiveness/49652541.pdf>, 1.7.2021.
- Kapanen, M. (2020). Osallistuva budjetointi siirtää päätösvaltaa kansalaisille – ja parhaimmillaan lisää hyvinvointia. Hyvä hallinto -artikkelit. Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Kestilä-Kekkonen, E. & Korvela, P.-E. (2017). Vaali- ja puolueosallistumisesta demokratiainnovaatioihin: Syventyykö vai heikentyykö demokratia? Teoksessa Kestilä-Kekkonen, E. & Korvela, P.-E. (toim.) *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*, 8–29. Jyväskylä: SoPhi.
- Klijn, E.-H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*, Vol. 10: No. 4, 505–525.
- Kuntalaki 2019/175. Annettu Helsingissä 8.2.2019. Saatavissa: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410#O2L5P22>.
- Kuntaliitto (2020). Tilastokeskuksen väestörakennetilasto 1.1.2020. Helsinki: Tilastokeskus. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot>, 10.3.2021.
- Kuntaliitto (2021). Kuntavaalien äänestysprosentti jäi historiallisen alhaiseksi kaikenkokoisissa kunnissa. Tiedote, 14.6.2021. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2021/kuntavaalien-aanestysprosentti-jai-historiallisen-alhaiseksi-kaikenkokoisissa>, 19.6.2021.
- Lahden kaupunki (2019). Talousarvio 2020, Taloussuunnitelma 2020–2022. Lahti: Talouspalvelut. Saatavissa: <https://www.lahti.fi/kaupunki-ja-paatoksenteke/talous/>.
- Lappalainen, P. (2017). Hallinto- ja kansalaisaloitteinen osallistaminen, demokratia ja politiikka. Teoksessa Kestilä-Kekkonen, E. & Korvela, P.-E. (toim.) *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*, 110–133. Jyväskylä: SoPhi.

- Leemann, L. & Hämäläinen, R.-M. (2016). Asiakasosallisuus, sosiaalinen osallisuus ja matalan kynnyksen palvelut. *Yhteiskuntapolitiikka*, 81 (5), 586–594.
- Lehtonen, P., Jäntti, A., Sinervo, L.-M. & Kurkela, K. (2020). Hypetyksestä huomio osallistuvan budjetoinnin resursseihin. Kuntademokratiaverkoston blogi, 4.3.2020. Kuntaliitto.
- Mandl, U., Dierx, A. & Ilzkovitz, F. (2008). *The effectiveness and efficiency of public spending*. European Commission. Brussels: Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Haettu osoitteesta https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication11902_en.pdf, 1.7.2021.
- Marttinen, V. (2020). Kaupunki antoi miljoonia, helsinkiläiset halusivat futis kentän ja kauramaitoa – osallistuva budjetointi toi kuntiin myös saunavihtoja ja roskiksia. *Yle Uutiset*, 3.9.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11520927>. Viitattu 11.2.2021.
- Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis*. 2. ed. California: Sage.
- Mun Tampere - Osallistuva budjetointi (2021). [Tampereen kaupungin www-sivut] Haettu osoitteesta www.tampere.fi/osallistuvabudjetointi, 10.3.2021.
- Mänttari-van der Kuip, M., Tammelin, M & Anttila, T. (2018). Organisaatioiden isomorfismi Julkiset organisaatiot ja yhdenmukaisuuden paine. *Yhteiskuntapolitiikka*, 83:3, 233–244.
- Newton, K. (2012). Curing the democratic malaise with democratic innovations. Teoksessa Geisel, B. & Newton, K. (toim.) *Evaluating democratic innovations: curing the democratic malaise?* (s. 3–20). Routledge.
- Oikeusministeriö (2005). Kohti aktiivista kansalaisuutta. Kansalaisyhteiskunta 2006 - toimikunnan raportti. Oikeusministeriön julkaisu 2005:14. Helsinki: Oikeusministeriö. Haettu osoitteesta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75819/omju_2005_14_kohti_aktiivista.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Oikeusministeriö (2020). Kansallinen demokratiaohjelma 2025: toimintasuunnitelma. VN/8051/2019. Haettu osoitteesta https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/b90db14e-6790-41d1-82bb-056437530015/20de2c92-c8bd-4461-b5d4-23083e71e4c6/KIRJE_20200327120730.PDF, 19.6.2021.
- #OmaLahti – Osallistuva budjetointi (2021). [Lahden kaupungin www-sivut] Haettu osoitteesta <https://www.lahti.fi/kaupunki-ja-paatoksenteke/osallistu-ja-vaikuta/osbu/>, 10.3.2021.
- OmaStadi 2020–2021 (2021). [Helsingin kaupungin www-sivut] Haettu osoitteesta <https://omas-tadi.hel.fi/>, 10.3.2021.
- Osallistuva budjetointi (2021). [Oulun kaupungin www-sivut] Haettu osoitteesta <https://www.ouka.fi/osallistuva-budjetointi>, 10.3.2021.
- Osallistuva budjetointi (2021). [Tuusulan kunnan www-sivut] Haettu osoitteesta <https://www.tuusula.fi/>, 10.3.2021.

- Osallistuva budjetointi Vantaalla (2021). [Vantaan kaupungin www-sivut] Haettu osoitteesta <https://osallistu.vantaa.fi/>, 10.3.2021.
- Osborne, S. (2010). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? Teoksessa Osborne, S. (toim.) *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance (s. 1–16)*. Abingdon: Taylor & Francis Group.
- Oulun kaupunki (2020). Oulun kaupungin talousarvio 2021 ja -suunnitelma 2022–2023. Oulu: Oulun kaupunki, konsernihallinto, talousryhmä. Saatavissa: <https://www.ouka.fi/oulu/paatosenteko-ja-hallinto/talous>.
- Palumbo, A. (2010). Beyond the post-war Schumpeterian consensus: governance, legitimacy and post-democracy. *Critical Policy Studies*, 4:4, 319–343. DOI: 10.1080/19460171.2010.525896.
- Participedia (2019). *My Neighbourhood: Online Participatory Budgeting in Reykjavik, Iceland*. Haettu osoitteesta <https://participedia.net/case/4225>, 11.3.2021.
- Participedia (2020). *Participatory Budgeting in Berlin-Lichtenberg*. Haettu osoitteesta <https://participedia.net/case/12>, 12.3.2021.
- Pekola-Sjöblom, M. & Piipponen, S.-L. (2021). Tietoja äänestysaktiivisuudesta 293 kunnan kuntavaaleissa. [PowerPoint-esitys, 14.6.2021]. Kuntaliitto: Kuntavaalianalyysi 2021. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/%C3%84%C3%A4nestysaktiivisuus%20kuntavaaleissa%202021.pdf>, 19.6.2021.
- Perustuslaki 1999/731. Annettu Helsingissä 11.6.1999. Saatavissa: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.
- Pihlaja, R. (2017). Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Raiskila, M. & Wiberg, M. (2017). Demokratian ritareista näppäimistösureihin: Poliittisen osallistumisen kirjo laajenee. Teoksessa Kestilä-Kekkonen, E. & Korvela, P.-E. (toim.) *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*, 30–51. Jyväskylä: SoPhi.
- Röcke, A. (2014). *Framing citizen participation: Participatory budgeting in France, Germany and the United Kingdom*. ProQuest Ebook Central. Palgrave Macmillan UK.
- Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkojulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto. <https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus>. Viitattu 15.2.2021.
- Salminen, J., Häikiö, L. & Lehtonen, P. (2016). Osallistuva budjetointi hallinnollisena ja poliittisena käytäntönä. *Hallinnon Tutkimus*, 35 (1), 60–75. Saatavissa: <https://journal.fi/hallinnon-tutkimus/article/view/98459>.

- Sassi, S. (2002). Kulttuurinen identiteetti ja osallisuus. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa* (s. 58–74). Helsinki: Gaudeamus.
- Scarrow, S. E. & Gezgor, B. (2010). Declining memberships, changing members? European political party members in a new era. *Party Politics*, 16(6), 823–843. DOI: 10.1177/1354068809346078
- Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 32, Iss. 1, 164–178. <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. & Allegretti, G. (2013). *Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version*. No. 25. Bonn: GLOBAL CIVIC ENGAGEMENT – Service for Development Initiatives.
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations. Designing institutions for citizen participation*. New York: Cambridge University Press.
- Särkelä-Kukko, M. (2014). Osallisuuden eriarvoisuus ja eriarvoistuminen. Teoksessa Jämsén, A. & Pyykkönen, A. (toim.) *Osallisuuden jäljillä* (s. 34–49). Saarijärvi: Pohjois-Karjalan Sosiaaliturvayhdistys ry.
- Tampereen kaupunki (2019). Talousarvio 2020 ja taloussuunnitelma 2020–2023. Tampere: Tampereen kaupunki, Konsernihallinto. Saatavissa: www.tampere.fi/talousarvio.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- The National Institute of Statistics and Economic Studies (2020). Populations légales 2018. Haettu Wikipedia.org tietosanakirjaan osoitteesta <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5001880?geo=COM-75056>, 28.12.2020.
- Tuusulan kunta (2020). Talousarvio 2021, Taloussuunnitelma 2021–2025. Tuusula: Tuusulan kunnanvaltuusto. Saatavissa: https://www.tuusula.fi/sivu.tml?sivu_id=7464.
- Vantaan kaupunki (2019). Talousarvio 2020, Taloussuunnitelma 2020–2023. Vantaa: Taloussuunnittelu. Saatavissa: https://www.vantaa.fi/hallinto_ja_talous/talous_ja_strategia/talousarvio_ja_raportointi.
- Veron, P. (2018). Participatory Paris: Home of the largest participatory budget in the world. *RSA Journal*, 9.7.2018. Haettu osoitteesta <https://medium.com/rsa-journal/participatory-paris-home-of-the-largest-participatory-budget-in-the-world-37425aab9a99>, 15.2.2021.
- Virtanen, P. & Vakkuri, J. (2016). *Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi*. Helsinki: Tietosanom Oy.
- Wampler, B. (2007). A Guide to Participatory Budgeting. Teoksessa Shah, A. (toim.) *Participatory Budgeting* (s. 21–54). Washington D.C: The World Bank Publications, Public Governance and Accountability Series.

Åström, J., Jonsson, M. E. & Karlsson, M. (2017). Democratic Innovations: Reinforcing or Changing Perceptions of Trust? *International Journal of Public Administration*, 40:7, 575–587. DOI: 10.1080/01900692.2016.1162801.

LIITE 1: Haastattelupohja 1

Kysymykset: Osoitettu kaupungeista/kunnista riippumattomalle asiantuntijalle

Esittely

1. Kertoisitko aluksi hieman itsestäsi?
 - Kuka olet? Millainen on opiskelu- ja työhistoriasi? Missä positiossa toimit juuri nyt? Mitä kytköksiä sinulla on osallistuvaan budjetointiin?

Osallistuva budjetointi yleisesti

2. Miten määrittelisit osallistuvan budjetoinnin?
 - Mitä osallistuva budjetointi tarkoittaa sinulle?
3. Mitä ajattelet osallistuvan budjetoinnin mahdollisuuksista uutena kunnan tai kaupungin asukkaita osallistavana toimintatapana?
4. Miten osallistuvan budjetoinnin malli Suomessa eroaa mielestäsi/ ymmärryksesi mukaan alkuperäisestä Porto Alegren mallista? Entä muualla Euroopassa käytettävästä mallista?
 - Esim. lähtökohtien ero, tavoitteiden ero, käytettyjen menetelmien ero

Osallistuvan budjetoinnin taloudelliset resurssit

5. Kuinka tärkeä osa osallistuvan budjetoinnin uskottavaa integrointia riittävät taloudelliset resurssit ovat? Miksi?
 - Millaisia vaikutuksia/haasteita taloudellisten resurssien niukkuudesta aiheutuu osallistuvan budjetoinnin toteuttamiselle ja jatkuvuudelle?
 - Onko osallistuvalla budjetoinnilla mahdollisuuksia lunastaa potentiaaliaan kunnan asukkaita osallistavana toimintamallina, jos taloudelliset resurssit ovat riittämättömiä?
6. Miksi Suomessa ei olla mielestäsi valmiita kohdentamaan osallistuvaan budjetointiin suhteessa yhtä suuria summia rahaa kuin monessa muussa Euroopan maassa?
 - Mitkä tekijät ovat johtaneet tämänkaltaiseen tilanteeseen/ mistä tämänkaltaisen tilanne voisi johtua?
7. Mitkä tekijät estävät/hidastavat rahasummien kasvamista yleisesti Suomessa?
 - Voisiko esim. Helsingin OmaStadi-hankkeen uusin (Euroopankin mittakaavassa jo hieman suurempi) budjetti olla mahdollisesti alkusysäys suuremmille budjeteille muuallakin Suomessa?
8. Pitäisikö osallistuvaan budjetointiin Suomessa kohdistettavia rahasummia mielestäsi yleisesti kasvattaa?
 - Miksi pitäisi/ei pitäisi?

LIITE 2: Haastattelupohja 2

Kysymykset: Osoitettu suomalaista kaupunkia/kuntaa edustavalle asiantuntijalle

Esittely

1. Kertoisitko aluksi hieman itsestäsi?
 - Kuka olet? Millainen on opiskelu- ja työhistoriasi? Missä positiossa toimit juuri nyt? Mitä kytköksiä sinulla on osallistuvaan budjetointiin?

Osallistuva budjetointi yleisesti

2. Miten määrittelisit osallistuvan budjetoinnin?
 - Mitä osallistuva budjetointi tarkoittaa sinulle?
3. Mitä ajattelet osallistuvan budjetoinnin mahdollisuuksista uutena kaupungin/kunnan X asukkaita osallistavana toimintatapana?
4. Miten osallistuvan budjetoinnin malli Suomessa, kuten esim. kaupungissa/kunnassa X, eroaa mielestäsi/ ymmärryksesi mukaan alkuperäisestä Porto Alegren mallista? Entä muualla Euroopassa käytettävästä mallista?
 - Esim. lähtökohtien ero, tavoitteiden ero, käytettyjen menetelmien ero

Osallistuvan budjetoinnin taloudelliset resurssit

5. Millaisina kaupungin/kunnan X asukkaat ovat kaupungin osallistuvaan budjetointiin kohdistaman rahasumman kokoneet? Onko se ollut riittävä/riittämätön?
 - Onko osallistuvalla budjetoinnilla mahdollisuuksia lunastaa potentiaaliaan kunnan asukkaita osallistavana toimintamallina, jos taloudelliset resurssit ovat riittämättömiä?
6. Miksi Suomessa ei olla mielestäsi valmiita kohdentamaan osallistuvaan budjetointiin suhteessa yhtä suuria summia rahaa kuin monessa muussa Euroopan maassa?
 - Mitkä tekijät ovat johtaneet tämänkaltaiseen tilanteeseen/ mistä tämänkaltaisen tilanne voisi johtua?
 - Miksi esimerkiksi kaupungissa/kunnassa X osallistuvaan budjetointiin kohdistetaan juuri Y euroa rahaa?
7. Mitkä tekijät estävät/hidastavat rahasummien kasvamista yleisesti Suomessa?
 - Voisiko esim. Helsingin OmaStadi-hankkeen uusin (Euroopankin mittakaavassa jo hieman suurempi) budjetti olla mahdollisesti alkusysäys suuremmille budjeteille muuallakin Suomessa?
8. Pitäisikö osallistuvaan budjetointiin Suomessa kohdistettavia rahasummia mielestäsi yleisesti kasvattaa?
 - Miksi pitäisi/ei pitäisi?
 - Tuleeko esimerkiksi kaupungin/kunnan X osallistuvaan budjetointiin kohdistama rahasumma kasvamaan tuleviin hankkeisiin/tulevina vuosina?