

Roosa Vaalamo

KANSALAIOSALLISTUMISEN UUSI AREENA

– Osallistuva budjetointi osallistumisen menetelmänä
Tampereella

TIIVISTELMÄ

Roosa Vaalamo: Kansalaisosallistumisen uusi areena – Osallistuva budjetointi osallistumisen menetelmänä Tampereella
Kandidaatintyö
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden kandidaatin tutkinto-ohjelma, Ympäristöpolitiikka ja aluetiede
Joulukuu 2021

Kansalaisen rooli on kehittynyt 2000-luvulla hallinnon alamaiseksi siihen aktiivisesti osallistuvaksi yksilöksi. Julkinen hallinto on osallistumisen kautta muuttunut vuorovaikutteisemmaksi, läpinäkyvämmäksi sekä avoimemmaksi. Kansalaisten ja julkisen hallinnon yhteistyö on mahdollistanut uusien toimintatapojen lanseeraamisen, joihin mukaan lukeutuu osallistuva budjetointi. Osallistuva budjetointi on uusi kansalaisosallistumisen areena, jossa kansalaiset pääsevät vaikuttamaan julkisten varojen käyttöön ideomalla kehityskohteita ja äänestämällä tuotetuista ideoista parhaat toteutettaviksi. Tässä tutkimuksessa keskitytään osallistuvaan budjetointiin Tampereella. Tarkastelun kohteena ovat kysymykset siitä, millainen se on osallistumisen menetelmänä ja vaikuttaako se kansalaisen ja virkamiehen väliseen suhteeseen.

Osallistuva budjetointi kehitettiin 1990-luvun vaihteessa Brasiliassa uudelleenluomaan luottamusta virkamiesten ja kansalaisten välille. Suomessa se toteutettiin ensimmäisen kerran 2012 kuntien kiinnostuessa uusista demokratian toteutustavoista. Osallistuvassa budjetoinnissa julkinen hallinto antaa asukkaille käyttöön tietyn rahasumman kaupungin kehittämiseksi. Se on suoran demokratian toimintamalli, jossa tieto tarpeesta kerätään kansalaisilta, ja tarpeeseen pyritään vastaamaan vaikuttavasti.

Tutkimuksen aineistona toimii syksyllä 2021 toteutetut haastattelut. Haastatteluilla tavoitettiin yksi osallistuvan budjetoinnin järjestämiseen osallistunut kaupungin virkamies, sekä kaksi osallistuvaan budjetointiin osallistunutta Tampereen kaupungin asukasta. Sisällön analyysistä nousi esiin viisi teemaa: 1. osallistuva budjetointi osallistumisen menetelmänä 2. saavutettu kohderyhmä 3. osallistuvan budjetoinnin demokraattisuus 4. kaupungin ja asukkaan muuttuva suhde 5. digitalisaatio ja osallistuva budjetointi.

Osallistuva budjetointi tunnistettiin laajan suosion saavuttaneeksi ilmiöksi suomalaisissa kunnissa. Se on menetelmänä ketterä, sillä se kokoaa yhteen tiedon ja taidon toteuttaa kehitystä. Osallistuva budjetointi kattaa kerrallaan yhden kaupungin asukasmäärän, mutta tosiasiansa siihen osallistuneiden henkilöiden lukumäärä on jäänyt toivottua suppeammaksi. Osallistumisen haluttaisiin olevan demokraattisempaa, joten sitä tullaan tavoittelemaan muun muassa markkinointia kehittämällä. Kaupungin päästessä lähelle ihmistä päästään käsiksi tietoon, jonka avulla kaupunki pystyy kehittymään todelliseen tarpeeseen vastaten. Resurssitehokkuuden lisäksi tämä tiivistää kaupungin ja asukkaan suhdetta.

Avainsanat: Osallistuva budjetointi, kansalaisosallistuminen, kansalaisen rooli, New Public Governance, yksilö

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällysluettelo

1 JOHDANTO	1
2 KATSAUS AIEMPAAN TUTKIMUKSEEN	2
2.1 Toimintaympäristön ja hallinnon muutos osallistuvan budjetoinnin tilantekijänä	2
2.2 Porto Alegre osallistuvan budjetoinnin synnyinsijana	3
2.3 Osallistuvan budjetoinnin sisältö ja mahdollisuudet	5
2.4 Osallistuva budjetointi rantautuu Suomeen ja Tampereelle	6
3 TUTKIMUSASETELMA JA MENETELMÄT	7
4 ANALYYSI	8
4.1 Osallistuva budjetointi osallistumisen menetelmänä	8
4.2. Saavutettu kohderyhmä	9
4.3 Osallistuvan budjetoinnin demokraattisuus	12
4.4 Kaupungin ja asukkaan muuttuva suhde	16
4.5 Digitalisaatio ja osallistuva budjetointi	21
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	24
5.1 Osallistumista yhteisillä ehdoilla	24
5.2 Kansalaisten muuttuva asema	25
5.3 Tutkimusaukon osoittaminen tulevalle tutkimukselle	26
6 LÄHTEET	27
7 LIITTEET	29
7.1 Liite 1: Haastattelurunko virkamiehelle	29
7.2 Liite 2: Haastattelurunko osallistujille	29

1 JOHDANTO

Suomalaiseen yhteiskuntaan rantautui 2000-luvun alussa julkisen hallinnan toimintakulttuuria muovannut tavoite kansalaisten osallistumisesta. Tälle osallistumiselle on aikansa ja paikkansa, sillä asiantuntijuuteen perustuvaa päätöksentekoa tarvitaan yhä osallistumisen tarjoaman tiedon ja mahdollisuuksien rinnalla. On huomattavaa, että julkisella sektorilla sille ennestään tuntemattomampia toimijoita. Nämä kansalaiset, jotka pääsevät nyt mukaan suunnittelemaan yhteiskuntaa ja avustamaan päätöksenteossa, eivät ole ennen olleet kuin hallinnon toimenpiteiden kohteita tai sen palveluita käyttäviä kuluttajia.

Osallistuva budjetointi on kansalaisosallistumisen ja julkisen hallinnon tapaamisareena. Sen toiminta perustuu siihen, että kaupunki antaa korvamerkityn rahasumman budjetistaan asukkaidensa käyttöön. Tarkoituksena on saavuttaa molempia tyydyttävä lopputulos kaupungin kehittämisessä. Osallistuvan budjetoinnin vaikuttavuus perustuu molemminpuoliseen tyytyväisyyteen, jossa kaupunki tarjoaa mahdollisuuden ja asukkaat tuovat uutta käytännöstä ponnistavaa tietoa hallinnolle. Eihän ole järkeä rakentaa puistoa paikkaan, jossa sitä ei haluta käyttää? Tämän kaltaiset ongelmat on ratkaistavissa tiedon yhteistuottamisella, jossa asukkaita kuullaan ja kuultu otetaan toiminnan suunnaksi.

Tuore toimintatapa on Suomessa otettu avosylin vastaan ja osallistuva budjetointi on kasvattanut suosiotaan suomalaisissa kunnissa. Tampereella se toteutettiin ensimmäistä kertaa koko kaupungin mittakaavassa vuonna 2020, jolloin jaossa oli puoli miljoonaa euroa. Osallistuva budjetointi koostuu osallistujan näkökulmasta ideointivaiheesta, työpajavaiheesta ja äänestysvaiheesta. Ideoita sai laittaa internet alustan kautta kuka tahansa, ja niiden teemaksi oli kyseisellä toteutuksella sovittu lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistäminen. Tampere jaettiin ilmansuuntien mukaan pienempiin kokonaisuuksiin ja sen lisäksi kerättiin myös koko Tamperetta koskevia ehdotuksia. Tämän tarkoituksena oli edistää alueiden välistä yhdenvertaisuutta ja ennaltaehkäistä rahojen keskittymistä.

Kiinnostukseni aiheeseen ponnistaa yksilöiden tunnistamisesta vaikuttavina toimijoina. Olen ollut mukana tutkimassa suomalaisissa kunnissa toteutettuja hiilineutraalius strategioita, ja niihin sisältyvien keinojen valikoimaa. Oli selkeää millä tavalla suuret sääntelyä noudattavat toimijat saadaan mukaan kestävyysmuutokseen, mutta ongelmaksi tavoitteiden toteutumiseksi nähtiin yksilöiden sitouttaminen prosessiin. Koen osallistamisen olevan yksi avaintekijöistä, jolla voidaan vaikuttaa minkä tahansa tavoitteen laadukkaampaan toteuttamiseen. Kiinnostus yksilöiden rooliin

kunnassa johti lukemaan neljänestä sektorista ja kaupunkiaktivismista. Pian olin kiinni osallistuvassa budjetoinnissa.

Tässä kandidaatintutkielmassani tavoitteenani on avata osallistuvaa budjetointia osallistumisen menetelmänä, ja tarkastella sen vaikutuksia osallistujien näkökulmasta.

Tutkimuskysymykseni ovat:

1. Millainen osallistuva budjetointi on osallistumisen menetelmänä?
2. Muuttaako osallistuva budjetointi kaupunkilaisen ja virkamiehen välistä suhdetta?

Ensin käyn läpi osallistuvan budjetoinnin taustoja ja siitä aiemmin esiteltyä tutkimusta. Kirjallisuuden jälkeen käyn läpi tutkimusprosessin eli kolmas osio pitää sisällään aineiston ja metodit. Tämän jälkeen siirryn tulosten analyysiin. Tätä seuraa työn päättävä johtopäätösten osio.

2 KATSAUS AIEMPAAN TUTKIMUKSEEN

Demokraattisessa toimintaympäristössä totuttujen toimintatapojen kirjo on alkanut uuden julkisen hallinnan aikakaudella rikastua. Kansalaisen roolin muutos hallinnon alamaista sen toimintaan aktiivisesti osallistuvaksi yksilöksi on luonut tarvetta uudentilaisille suoran demokratian muodoille.

2.1 Toimintaympäristön ja hallinnon muutos osallistuvan budjetoinnin tilantekijänä

Byrokratian aikakaudella asukkaat nähtiin hallinnon alamaista, josta kehityksenä nähtiin askel kohti asiakasmaista kuluttajan roolia, jota korostettiin New Public Managementissa (Osborne, 2010). Lehtonen ja Tuurnas (2021) osoittavat New Public Governancen syntyneen muun muassa kuntalaisen roolin kaventumista koskevan kritiikin takia. Tiedon yhteistuottaminen on uuden julkisen hallinnan käytäntö, jolla tarkoituksena on ollut mahdollistaa julkipalvelujen käyttäjälähtöisempi kehittäminen (Lehtonen & Tuurnas 2021).

Tutkielmassani perehdyn erityisesti hallinnon muutoksen kolmanteen aaltoon, joka tunnetaan kansainvälisesti nimellä New Public Governance. NPG nähdään perinteistä julkista hallintoa ja uutta

julkisjohtamista täydentävänä reformina. Uusi julkinen hallinto on erityistä nimenomaan siihen sisältyvän näkemyksen takia, jonka mukaan hallinto ei enää kykene yksin ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta. (Hakari 2013.)

Hakarin (2013) mukaan, yhteisten asioiden hallinnan onnistuminen on uuden julkisen hallinnan mukaisessa ajattelussa riippuvaista yhteistyöstä yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa (Hakari 2013). Tässä kohtaa on siis tunnistettu tarve keskustelulle myös kansalaisten kanssa, jotka aiemmissa vaiheissa on nähty hallinnon toimenpiteiden kohteita. Vuorovaikutukseksi hahmotan osallistumisen mahdollisuuden, mikä käytännössä tarkoittaa julkisen sektorin kuuntelevaa korvaa ja mahdollisesti sille osoitettua areenaa. Osallistumisen mahdollistamiseksi ja sen myötä, aiempi keskusjohtoinen ja suljettu hallinto on avautunut ja tullut keskusteleavammaksi (Ryynänen 2010).

Väitöskirjattutkija Kari Hakari (2013) on tutkinut uuden julkisen hallinnan merkitystä Tampereen kaupungin kontekstissa, mikä sopii myös omaan tutkimusasetelmaani. Tuloksista poimiakseni, hän on kirjoittanut muun muassa seuraavasti “Monituottajamalli uusine toimijoineen, poliittisen kulttuurin ja toimintatapojen muutos pormestarihallinnon myötä tai kuntalaisten entistä monipuolisempi osallistuminen päätöksentekoon nähdään hämmentävänä, sekoittavana ja epävarmuutta luovina tekijöinä. Osa toimijoista puolestaan näkee monimutkaistumisen välttämättömänä yhteiskunnallisena muutoksena ja samalla mahdollisuutena hyödyntää sitä oman toiminnan kehittämisessä.” Tämä on yksi syy tutkimukseni toteuttamiselle. Osallisuuteen nojaava hallinto on nuori, ja vaatii aikaa ja tukea juurtuakseen toimintamalliksi. Hakarin (2013) tutkimuksesta löytyi myös mielenkiintoinen havainto Tampereella toteutetusta pormestarijärjestelmästä. Se on Hakarin mukaan muokannut kaupungin toimintakulttuuria ja mahdollistanut uusien hallintotapojen syntyä. (Hakari 2013.) Tämä toimintaympäristön muutos on voinut mahdollistaa myös osallistuvan budjetoinnin esiin nousemisen ja toteutuksen Tampereella aikaisessa vaiheessa suomalaisessa kontekstissa.

2.2 Porto Alegre osallistuvan budjetoinnin synnyinsijana

Suomessa verrattain hiljattain päätään nostanut osallistuva budjetointi on kiertänyt maailmalla lukuisissa eri maissa ennen kuin se löysi tiensä suomalaisten kuntien esityslistoille vuonna 2012. Ensimmäisenä osallistuvaa budjetointia (Participatory Budgeting) tavattiin Brasilian Porto Alegren kaupungissa, jossa 1990-luvun vaihteessa pyrittiin kurittamaan korruptiota ja edistämään

sosiaalisesti kyseenalaisessa asemassa olevien väestöryhmien poliittista asemaa. Porto Alegren osallistuva budjetointi kattaa vuosittain 50 000 osallistujan panoksen ja 400 miljoonan USA:n dollarin sijoituksen hankkeisiinsa. Porto Alegre on innoittanut mallillaan osallistuvan budjetoinnin vastaanottamisen ja toteuttamisen yli 40 maassa. (Wampler 2010).

Osallistuva budjetointi oli alun perin vasemmistolaisosialistisen puolueen keino tarttua epäoikeudenmukaisuuksiin, joista edeltävä hallitus oli tunnettu. Kitkettäviin piirteisiin kuului muun muassa korruptio, ja tarkoituksena oli uudelleen rakentaa luottamusta kansalaisten ja virkamiesten välille. Julkisen hallinnon avaaminen ja yksilöiden osallistaminen korostivat kansalaisten oikeuksia, jotka heille oli perustuslaissa vuotta aiemmin asetettu. Porto Alegren malli sai taakseen laajaa kannatusta ja oli mallina helposti toistettavissa. Tästä johtuen, se pääsi yleistymään myös muualla maailmassa. (emt. 2010).

Wamplerin (2010) mukaan osallistuvat yksilöt eivät ole "keskiverto" kansalaisia. Osallistuva budjetointi ei pane liikkeelle uusia osallistujia. Päinvastoin voi vallan nähdä keskittyvän yhä herkemmin kaupunkiaktivisteille, joille uusin osallistumisenväylin annetaan suurempi mahdollisuus vaikuttaa. Toisaalta uudenlaiset vaikuttamisen reitit rohkaisevat tällaista toimintaa, jolloin ennalta järjestäytymättömät kansalaisryhmät voivat löytää tiensä osallistuvan budjetoinnin pariin. Wampler (2010) korostaa osallistuvan budjetoinnin merkittävyyttä matalatuloisten tavallisesti päätöksenteon ulkopuolisten yksilöiden aseman parantumista. Äänioikeus ei ole rikkaiden oikeus, vaan demokratia kuuluu kaikille. Kaiken kaikkiaan osallistuvalla budjetoinnilla olevan sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia. (emt. 2010)

Porto Alegren mallin menestystä on keuhuttu sen tavasta syventää demokratiaa, edistää sosiaalista oikeudenmukaisuutta, parantaa alueellisten hallintoelimien toimintaa ja sen vaikutuksesta viranomaisten luotettavuuteen. Odotukset osallistuvan budjetoinnin toimivuudesta ja vaikutuksista ovat korkealla kaikkialla siellä, missä se on käyttöön otettu. Sadat hallinnot ympäri maailman ovat päättäneet kokeilla osallistuvaa budjetointia ottaakseen omakseen nämä demokratiaa edistävät aatteet. (emt. 2010).

2.3 Osallistuvan budjetoinnin sisältö ja mahdollisuudet

Osallistuvassa budjetoinnissa kunnat antavat tietyn rahasumman budjetistaan asukkaidensa käyttöön. Tavalliset kansalaiset otetaan osaksi julkisen sektorin päätöksentekoa, mikä lisää toiminnan läpinäkyvyyttä (Salminen, Häikiö & Lehtonen, 2016). Rahasumma voidaan käyttää muun muassa alueen kehittämiseen, jolloin kuntalaisten arjen kokemukset tarpeellisista uudistuksista otetaan osaksi päätöksenteon taakse koottua tietomäärää. Vaikka osallistuvia budjetointeja toteutetaan hieman eri tavoin paikasta riippuen, on osallistuvan budjetoinnin prosessista erotettavissa siinä toistuvia yhtäläisiä vaiheita. Ideointivaihe ja äänestys ovat osallistuvan budjetoinnin näkyvimmit vaiheet, ja samalla myös ne vaiheet, joihin osallistumista kansalaisten puolesta edellytetään. (Ahonen & Rask 2019.)

Ahosen ja Raskin (2019) mukaan osallistuminen on tarkoitettu mahdollisimman laajalle joukolle kansalaisia. Tämän takia prosessista on oleellista tiedottaa mahdollisimman laajalle yleisölle monipuolisia tiedotuskanavia hyödyntäen. Tämän tarkoituksena on myös ennaltaehkäistä vallan keskittymistä pienelle väkijoukolle tavoittamalla myös epäaktiivisemmat yhteisön jäsenet. (Ahonen & Rask 2019.) Yksilöistä ponnistava tieto on osallistuvan budjetoinnin erityispiirre. Toiminnan lokaalia tasoa on keuhuttu muun muassa Wamplerin (2000) toimesta, sillä globaalissa maailmassa päätöksenteon kuntatason kohdennus mahdollistaa toimivampien ratkaisujen saattamisen asukkaille kuin mihin esimerkiksi EU tasolta kyettäisiin (Wampler 2000). Tällä tarkoitetaan päätöksentekijöiden läheisyyttä päätöksenkohteisiinsa, jolloin näkymä kohteeseen ja sen tarpeisiin on selkeämpi. Osallistuva budjetointi ei pelkästään korosta päätöksenteon lokaaliutta, vaan ottaa huomioon yksittäiset toimijat ja heidän näkemyksensä.

Osallistuva budjetointi tiivistää toimijoiden välistä yhteistyötä, jolloin yleinen päätösten takana toteutuva tyytyväisyys on laajempaa (Wampler 2000). Toimijoiden välinen tiiviys, eli asukkaiden ja päättäjien kehittynyt suhde auttaa asukkaita luottamaan ja ymmärtämään päättäjiä, jolla saattaa olla vaikutuksia heidän käyttäytymiseensä vastuuntuntoisempina asukkaina. Samalla päättäjät saavat yhteistuotettua tietoa päätöksensä taakse, jolloin niihin saadaan organisaation ulkopuolista ennalta tuntematonta mutta tarpeellista tietoa (Ahonen & Rask 2019). Tällä voi nähdä olevan paikallisidentiteettiä voimistavia vaikutuksia (2017). ”Byrokraatit muuttuvat kasvottomista päättäjistä ihmisiksi, ja asukkaat yhteisestä massasta yksilöiksi” (Ahonen & Rask 2019).

Osallistuvan budjetoinnin toimintamallista on tunnistettu myös haasteita. Asiantuntijattomuuteen sisältyy riski lyhytnäköisistä ratkaisuista, sillä ilman teknillis-taloudellista hahmotuskykyä ei

osallistujalla ole välttämättä mahdollisuutta ymmärtää vaadittuja elementtejä päätöksen toteuttamiseksi (Ahonen & Rask 2019). Vallan uudelleenjakaminen mahdollistaa sen keskittymisen jo entisestään aktiiviselle väestölle. Kaikista huono-osaisimmilla ei välttämättä ole mahdollisuutta osallistumisen edellytyksiin kuten matkustamiseen tai internetin käyttöön. Epätasa-arvoa voi havaita myös rikkaiden ja köyhien alueiden välillä, joissa kohtaavat hyvin erilaiset kehittämistarpeet. On myös mahdollista, että äänestäjien aktiivisuus jakautuu epätasaisesti, jolloin alueiden välinen tasapaino voi järkkäytyä. (Häikiö & Salminen 2016.)

2.4 Osallistuva budjetointi rantautuu Suomeen ja Tampereelle

Ensimmäistä kertaa Suomessa osallistuva budjetointi tapahtui 2011–2012, jolloin Sitra lanseerasi Uusi demokratia -foorumin (Salminen ym. 2016). Ahosen ja Raskin (2019) mukaan demokratian leviäminen julkisen hallinnon ja markkinoiden käsistä kansalle voi johtua muun muassa lisääntyneestä vapaa-ajasta, sosiaalisen median roolin kasvusta ja koulutustason noususta (Ahonen & Rask 2019). Suomessa koppia osallistuvan budjetoinnin esittelystä ja teoretisoinnista on ottanut Kuntaliitto. Sen määritelmän mukaan, osallistuva budjetointi on suoran demokratian prosessi, jossa eri toimijat yhdessä tekevät töitä vuoropuhelun avulla löytääkseen ratkaisun ongelmaan (Pihlaja 2017). Brasiliasta Suomeen rantautunut osallistuva budjetointi on vuosikymmenien aikana ehtinyt löytää korruption ehkäisemiseksi rinnalleen myös muita motiiveja, jolloin sen ideologinen luonne on neutraloitunut (Ganuzza & Baiocchi 2012). Osallistuvan budjetoinnin voidaan nähdä olevan osa kestävästä kehityksestä, jonka mukaan sosiaalisella kestävyydellä tavoitellaan hyvinvoinnin edellytyksiä nyt ja tulevaisuudessa. Osallistuva budjetointi tavoittelee eriarvoisuuden eliminointia kansalaisdemokratian kehittämiseksi. (Ahonen & Rask 2019.)

Osallistuvan budjetoinnin tultua esitellyksi Uusi demokratia -foorumilla alettiin suomalaisissa kunnissa järjestää osallistuvia budjetointeja ja se on jäänyt pysyväksi osaksi ainakin osassa sitä käyttäneitä kuntia (Pihlaja 2017). Tampereella viimeisin osallistuva budjetointi toteutettiin pandemiasta mieleen jääneenä ajankohtana vuosina 2019–2020. Vaikka tämä oli ensimmäinen koko Tampereen alueen kattava osallistuva budjetointi, on se toteutettu aiemmin koskien Tesomajärven suunnittelua. Tesomajärvi on Tampereelle rakennettu virkistysalue, joka on rakennettu 60 vuotta vanhalle Tesoman asuinalueelle osana sen täydennysrakennushanketta. Osallistuvan budjetoinnin pilottihanke toteutettiin tässä kontekstissa vuonna 2014. (Häikiö ym. 2016.)

3 TUTKIMUSASETELMA JA MENETELMÄT

Kandidaatintutkielmani tavoitteena on tunnistaa Tampereen osallistavan budjetoinnin projekteista sen mahdollisuuksia ja kompastuskohtia osallistumisen menetelmänä. Tutkimuksen aihe ponnisti kiinnostuksesta näitä uudenlaisia keinoja kohtaan, joiden tarkoituksena on madaltaa osallistumisen kynnyistä ja tiivistää kaupunkilaisen identiteettiä. Internetissä tapahtuva äänestys avaa potentiaalisille äänekkään enemmistön ulkopuolisille yksilöille osallistumisen kanavan, joten on mielenkiintoista nostaa esiin näiden keinojen lopputuloksia, onnistumisia ja vaikutuksia. Tutkielmassani hahmotan Tampereen osallistavan budjetoinnin sisältöä, sekä niihin liittyvää osallisuutta.

Tein tutkielmani kvalitatiivisena, sillä tutkimuskysymykseni asettavat kiinnostuksen painopisteen tulkinnalle, joka lähtee liikkeelle vapaan vuoropuhelun mahdollistamasta analyysistä. Tutkielmani aineistona toimii syksyllä 2021 toteutetut haastattelut. Haastattelin hankkeeseen toteutukseen osallistunutta virkamiestä, hankkeeseen osallistunutta luokanopettajaa sekä hankkeeseen osallistunutta opiskelijaa. Otantani on pieni, joten johtopäätösten yleistettävyyttä ei välttämättä kata kaikkia osallistuvia budjetointeja maailmassa tai edes Suomessa. Tampereen tapauksesta se antaa kuitenkin kattavan läpileikkauksen, jossa osallistaja (kaupunki), osallistuja/osallistaja (opettaja) ja osallistuja (opiskelija) antavat rooliensa puolesta rikkaasti tietoa Tampereen vuoden 2020 toteutuksesta. Tavoitin haastateltavat Tampereen osallistavan budjetoinnin nettisivuston mun.tampere.fi tarjoaman alustan ja sieltä löytyvien yhteystietojen kautta sosiaalisessa mediassa.

Haastattelut noudattelivat kahta eri runkoa, joista ensimmäinen (liite 1) oli suunniteltu virkamiehen haastattelua varten. Se ottaa kantaa enemmän hankkeen teknisiin seikkoihin. Toinen haastattelurunko (liite 2) oli suunniteltu hankkeeseen osallistuneita varten, jonka loin ensimmäisen haastattelun jälkeen. Kysymykset, joita oli lukumäärältään 8–10, olivat ennalta määrättyjä ja ne oli annettu haastateltaville ajoissa tiedoksi. Haastattelurungot löytyvät liitteistä. Kaikki haastattelut järjestettiin lokakuun viimeisellä ja marraskuun ensimmäisellä viikolla. Haastattelut olivat videohaastatteluja, jotka nauhoituksen jälkeen saatoin tekstimuotoon. Kestoltaan virkamieshaastattelu oli pisin (50min) ja toiset kaksi haastattelua lyhyempiä (20min). Aineiston litteroitu laajuus oli 18 sivua.

Aineiston litteroituani kirjasin ensimmäiseksi niistä mieleen jääneitä asioita ja aiheita, jotka tuntuivat kiinnostavilta. Kuuntelin haastattelut uudestaan kirjoittaen ylös tutkimuskysymysteni kannalta oleellisia aiheita. Tämän jälkeen kokosin niistä esiin nousseita aiheita Exceliin, jossa jäsensin dataa uudelleen ja vertasin aineistosta yhtäläisyyksiä, eroavaisuuksia ja toistuvuutta. Teemat muodostuivat

pian tämän jälkeen esille. Teemoja ovat: 1. osallistuva budjetointi osallistumisen menetelmänä 2. saavutettu kohderyhmä 3. osallistuvan budjetoinnin demokraattisuus 4. Kaupungin ja asukkaan muuttuva suhde ja 5. digitalisaatio ja osallistuva budjetointi.

4 ANALYYSI

Tässä osiossa teen aineistosta sisällön analyysin, jossa teemoittelen aineistosta nousseet tutkimusongelman kannalta oleelliset aiheet. (Eskola & Suoranta 2008). Käydessäni läpi haastatteluita, tutkin osallistumisen toteutumista osallistuvassa budjetoinnissa. Tämä avaa käsityksiä osallistuvasta budjetoinnista vuorovaikutuksena kaupungin ja kansalaisten välillä.

4.1 Osallistuva budjetointi osallistumisen menetelmänä

Osallistumisen menetelmiä on kehitetty julkisen hallinnon ja sen kansalaisten välille vuorovaikutteisen suhteen vahvistamiseksi. Seuraavaksi arvioin Tampereella toteutettua osallistuvaa budjetointia osallistumisen menetelmänä.

Osallistuvaan budjetointiin käytettiin Tampereella 500 000 euroa. Summa annetaan kaupungin budjetista, mutta sen käytönkohteiden määrittämisestä ovat vastuussa kaupungin asukkaat. Kaupunkiorganisaatio oli määrittänyt Tampereella ehdotuksille teemaksi lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisen. Prosessin ensimmäiseksi vaiheeksi asukkaan näkökulmasta tunnistettava ideointivaihe alkoi Tampereella huhtikuussa 2020. Ideoita oli yhteensä 380 ja ideoita koottiin kaikilta kaupungin alueen asukkailta internetiin suunnitellulla alustalla. Ideointivaihetta seuraavan työpajavaiheen jälkeen ideoita oli lukumäärältään 120, ja nämä ideat etenivät äänestysvaiheeseen. Äänestyksessä jokainen yli 12-vuotias tamperelainen sai äänestää niitä hankkeita, joiden tahto nähdä toteutuvan Tampereella. Äänestyksen voitti 12 hanketta, jotka on toteutettu Tampereella vuonna 2021. (Virkamies 2021)

Tampereen toteutus on juuri saatettu valmiiksi, ja on verrattain tuore toteutus osallistuvan budjetoinnin erilaisten versioiden historiassa. Sen valmistelutyö aloitettiin vuonna 2019 ja uudenlaisen toimintamallin toteutuksen inspiraatiota haettiin myös muista kunnista.

Virkamies: Ollaan otettu paljon mallia ja katottu miten muut kaupungit on tämmöstä vastaavan tyyppistä osbua tehny - - tää osbuan on nyt isosti Suomessa leviävä juttu ja tuntuu että koko ajan kuulee uutisia uusista kunnista, joissa osbua on otettu käyttöön. Et kyl se tuntuu, että tää on nyt jossain jonkun tyyppisessä hype- asemassa kunnissa, mikä on tietenki kiinnostavaa. Hienoo kuulla myös niit kokemuksia sitte, miten ne on tehty eri tavoin, koska vaikka se usein noudattaa hyvin samantyyppisiä periaatteita, ni ne toteutukset vaihtelee kyl aina kunnittain. Et niit osallistuvia budjetoiteja on just yhtä monta, kun on kuntiakin. Et se on kylä aina kiinnostavaa kuulla, et miten se on toteutettu just vaik vähän eri tavalla, ja et miks se on tehty niin. Ja sitä kautta sit saada ideoita, et miten ite vois tehä paremmin”. (20.10.2021)

Laajasti maailmalla levinnyt osallistuva budjetointi on haastateltavan mukaan onnistunut saavuttamaan “hype-aseman” suomalaisissa kunnissa. Hän mainitsee osallistuvia budjetoiteja olevan yhtä monta kuin on kuntiakin. Haastateltava mainitsee muualla toteutuneiden osallistuvien budjetointien auttavan korjaamaan jo tehtyjä virheitä ja samalla kuntien välinen vuorovaikutus mahdollistaa onnistuneiden toimintatapojen leviämisen.

4.2. Saavutettu kohderyhmä

Osallistuva budjetointi otettiin Tampereella vastaan hyvin, ja se on kerännyt kiinnostusta sekä kiitosta osallistujien keskuudessa.

Opiskelija: “No mä koen et tää oli tosi sillain tosi paljon konkreettisempaa ruohonjuuritason työtä et tässä pääs enemmän tuomaan omia ideoita ja vaikka äänestämässä toki pääsee sillain että sä saat äänestää henkilöä joka ehkä ajaa sun asioita mut ei kuitenkaa välttämättä et silleen se on vähän semmosta no toivottavasti joku muu hoitaa mut tässä on semmonen että saat ite laittaa kädet saveen ja ainaki tiität itte et sitä tulosta tulee kun tekee ite et mä koen sen tosi mielusaks itelle että pääs ite tekemään ja että pääs suoraan vaikuttamaan ja mä koen et tässä on tosi niinku suuret mahdollisuudet vaikuttaa ja on ollu kuitenkin koska suuria rahoja kyseessä ni silleen ne on tosi suuria asioita mihin

pääsee vaikuttaa mutta mä myös ymmärrän sen et tää kaikille ei todellakaan oo mieluisa vaikuttamisen tapa ku vaatii kuitenkin sen verta työtä et äänestäminen on yleensä vähän silleen simppeimpi ja helpompi ja ehkä kaikille saavutettavampi”. (2.11.2021)

Haastateltava on verrannut osallistuvaa budjetointia muihin osallistumisen tapoihin, jotka saatetaan mieltää perinteisemmiksi, tai ovat ainakin yhteiskunnassa pidempään esillä olleita totuttuja osallistumisen muotoja. Osallistuva budjetointi on häneen tehnyt vaikutuksen sen konkreettisen luonteen takia. Haastateltava mainitsee osallistuvaan budjetointiin osallistumisen olevan “ruohonjuuritason työtä”, jossa vaikutukset ovat suoraan havaittavissa. Hän vertaa osallistuvaa budjetointia tässä kohtaa äänestämiseen, minkä seurauksena hän kyseenalaistaa äänestettävän henkilön ja äänestäjän välisen yhteisymmärryksen olevan esteenä omien tavoitteiden täyttymiselle. Toisaalta hän mainitsee äänestämisen olevan simppeimpää, helpompaa ja kaikille saavutettavampaa. Kaikin puolin, osallistuva budjetointi on ollut hänelle mieluisa osallistumisen väylä. Hän kokee saavansa olla itse “kädet savessa” suurissa asioissa mukana, joissa on suuret mahdollisuudet vaikuttaa mittavilla taloudellisilla resursseilla.

Osallistumisen väylillä on eroavaisuuksia yksilöistä ja heidän lähtökohdistaan sekä mieltymyksistään riippuen. Osallistuva budjetointi tavoitti kaiken kaikkiaan 380 ideaa ja 2927 äänestäjää.

Virkamies: “No me ootettiin ehkä rehellisesti sanottuna vähän isompaa äänestäjämäärää, et tota äänestäjiä oli yhteensä lopulta 2927, mikä on kyllä ihan niinku silleen kiitettävä summa sekin, mutta me oltiin kuitenkin arvioitu, että tähän pitäis saada isompi joukko äänestäjiä mukaan, ja koska tää kosketti laajasti kaikkia tamperelaisia niin toiveena oli et ois saatu enemmän äänestäjiä liikkeelle”. (20.10.2021)

Äänestäjien vähäinen määrä on ongelmallista, kun vaikutusalueena on koko kaupunki. Äänestysprosentin maltillisuus on kansainvälisesti tunnistettu ongelma, joten Tampereella toteutunut tulos ei poikkeaa normaalista. Salmen mukaan Helsingissä 2019 äänestäjiä oli ollut 3 %. Kansainvälisesti 10 % äänestystulosta on pidetty hyvänä. (Salmi 2019.) Samasta aiheesta oltiin kuitenkin haastatteluissa myös hyvin eri mieltä:

Opiskelija: “No mä olin niinku sillain yllättävän positiivinen siitä, et kuinka paljon siel oli niitä ääniä. Et siel just johtavilla ideoilla olisko ollu parin sadan luokkaa suurinpiirtein, jos en nyt ihan nyt väärin muista. Et silleen positiivisesti yllättynyt, koska kuitenkin nää on semmosia osallistumisen keinoja, mitkä ei oo ehkä ihan niin matalal kynnyksel et pitää mennä johonki sivulle ja sieltä painella, vaikka se on toisaalta tosi helppoo mutta se ei välttämättä saavuta kaikkia”. (2.11.2021)

Opiskelija koki äänestäjiä olleen liikkeellä paljon. Erot näkemyksessä äänestäjien määrässä saattavat johtua ennalta luoduista odotuksista. Tällä osallistujalla oli myös kokemus siitä, että kaverit eivät lähteneet loppuun asti mukaan, vaikka olivat keskustelleet ideoinnista:

Opiskelija: ”Musta tuntuu et muut mun kaverit sillain vähän niinku jäi miettimään et mitä kaikkee sitä vois olla, mut must tuntuu et kukaan muu ei ottanu silleen konkreettisesti - - mä luulen et ku pitää kirjottaa se idea ylös, ja sit se vie aikaa, vaikka se oli tosi simppeleä eikä mitenkään kovin vaativaa, mut jos on joku idea, mut ei ihan täysin konkreettista ideaa, ni sit se tuntu ehkä turhalta laittaa semmosta - - ja sit se että se tuottaa sen 5-10 min työtä, mä luulen et seki tekee kuitenkin aika paljon”. (2.11.2021)

Kaupungin virkamiehen odotuksia tähän peilaten voi todeta, että täytyisi löytää keinoja, joilla valjastaa tämä harkitseva ryhmä viemään ideansa loppuun asti. Virkamies puhui siitä, että markkinointia tehtiin paljon, mutta koronan takia ei voitu jalkautua ihmisten pariin:

Virkamies: “Yks syy saatto olla siinä, että tässä oli kyse ensimmäisestä koko kaupungin laajuisesta osallistuvasta budjetoinnista. Ihmiset ei ollut vielä sisäistänyt, että mistä tässä oli oikein kyse. ”. (20.10.2021)

Haastateltava on maininnut ensimmäisen kierroksen aiheuttaman alkukankeuden. Tämä siis viestii siitä, että totutut tavat ovat helpommin toteutettavissa laajemmalla osallistumisella. Osallistuvaa budjetointia tutkitaan ja kehitetään kasainvälistä yhteistyössä toteutetussa hankkeessa, jossa hankkeen vastuullinen johtaja Lotta-Maria Sinervo (2020) kertoo Ylelle, että osallistuvan budjetoinnin on tarkoituksena olla ketterä, helppo ja vaivaton tapa osallistua, mutta kuntien lähestymistavan hän kokee olevan jäykkä ja raskas (Yle 2020.) Jäykkyys voi johtua muun muassa kokeilukulttuurille tyypillisestä epävarmuuden ja juurtumattomuuden tunteesta. Osallistuva budjetointi on toteutettu Tampereella vasta kerran, joten jäykkyys voi poistua ajan myötä.

Opettaja: “Jos toi toinen kierros olis mahdollista, ni luulen et se ois helpompaa. Jotenki vähän konkretisoituu vielä sit prosessin loppu. Et ideoitahan lapset anto hirveesti, mutta se et ne viedään loppuun asti ja toteutetaan ja se semmonen et se on tärkeätä heidän huomata, että se prosessi oikeesti viedään loppuun asti”. (1.11.2021)

Ensimmäisen kierroksen kankeuden ongelmiin ratkaisuna on toinen kierros. Opettaja mainitsi haastattelussaan toisen kierroksen luovan konkreettista toivoa ja tarmoa toteutuneiden hankkeiden avulla. Samalla myös voidaan korjata epäkohtia, markkinoida laajemmin ja ihmiset puhuvat, jolloin sana leviää.

4.3 Osallistuvan budjetoinnin demokraattisuus

Osallistuva budjetointi on malliesimerkki uuden julkisen hallinnan aikakauden osallistumiselle osoitetusta arenasta, jossa itseorganisoitumisesta ponnistava voima kanavoidaan kaupungin asettamiin ja mahdollistamiin käyttötarkoituksiin. Kansalaiset pääsevät itse vaikuttamaan kaupungin kehittämiseen.

Virkamies: “Ideointivaihe tosiaan käynnisty keväällä 2020 huhtikuussa ja se oli kuukauden mittanen jakso se ideointivaihe ja sen aikana niin kuka tahansa sai jättää ideoita ja niit ideoita kerättiin mun.tampere.fi nimisellä alustalla - -tota tehtiin kyl ihan valtavasti viestintää ja eritavoin, meil oli kaupungilla erilaisii banderolleja ja tota sellasil diginäytöillä mainoksia ihan niinku siel kaupunkikuvassa, et ku kaupungissa liikku mut toki korona syistä moni ei varmaan sillon marraskuussa tai marraskuussa ylipäätään ni liiku ulkona niin ni noh, niitten toimivuutta voi sit arvioida, mut kaikin eri keinoin koitettiin kyl viestiä somessa”. (20.10.2021)

Ideointivaiheeseen osallistujia haettiin mainoksilla, joita asukas pystyi löytämään kaupunkikuvasta. Haastateltava on maininnut ongelmiksi muun muassa vuodenajan ja vallitsevan pandemia tilanteen, joiden takia viestin saavuttanut yleisö on voinut jäädä tavallista suppeammaksi.

Haastatellessani opettajaa sekä opiskelijaa, vahvistui viesti kaupunkiorganisaation ulkopuolisen markkinoin heikosta saavutettavuudesta. Tätä vasten digialustoilla tapahtuneen viestinnän rooli korostui.

Opettaja: “No meille tuli ensinnäki meille kaikille opettajille sähköpostin kautta tietoo tosta, et se tuli ihan koko tampereen jakelulla ja sithän se jää vähän niinku sen open varaan että kuka tarttuu täkyyn ja kuka ei mutta meillä se tuli sitä kautta ja sitte tota mul on mies nuorisopalveluis töissä ni hänki sitä vinkkas et ootko huomannu tai ootko kuullu tällasesta ku senverran kuitenkin tietää tänki niinku hervannan alueen haasteita että sano et nyt vois olla mahdollisuus semmoseen et just niinku saadaan nyt noille meiän oppilaille et oli ehkä viel semmone ponnekkaampi että tunnustan että pikkasen meinaa sähköpostiin hukkua asioita niin sit ku mies vinkkas et hei nyt teiä kannattais tähän”. (1.11.2021)

Opiskelija: “No meil siis tota mul tuli sähköposti nuorisovaltuustolta Tampereen nuorisovaltuustolta ku he sitä tota laitto eteenpäin ku mä puheenjohan meiän koulun lukion tota oppilaskunnan hallitusta ni sielt tulee aina nuvan sähköpostei ni se tuli sieltä ja sit meil on koulussa mä oon eurooppa linjalla ni sit se on semmonen tosi osallistava ja yhteiskunnallisesti aktiivinen ja tämmönen ni sit siellä me käytiin läpi niinku meiän yhdellä tunnilla käytiin läpi et hei täs on tämmönen osallistuva budjetointi et mitä tää tarkoittaa ja miten pääsee mukaan”. (2.11.2021)

Molemmat haastateltavat olivat saaneet tiedon kaupungin sisäisestä viestinnästä. Opettaja oli saanut viestin omaan sähköpostiinsa, minkä lisäksi hän mainitsee kuulleen asiasta puskaradion välityksellä. Opiskelija oli saanut pestinsä puolesta tiedon Tampereen nuorisovaltuustolta. Viestit ovat siis tavoittaneet jo valmiiksi kaupunkiin jollain tasolla kytköksissä olevia henkilöitä. Pienen otannan takia on mahdollista, että laajemmalla skaalalla tutkittaessa olisi saatu tuloksiin myös muita tapoja, joista osallistuva budjetointi olisi tavoittanut ja innoittanut Tampereen kaupungin asukkaita osallistumaan. Haastattelujen perusteella kuitenkin vaikuttaa siltä, että vaikutusvallan jakamiseksi tasaisemmin kaikelle kansalle tulee tehdä jonkin näköisiä muutoksia, sillä digiviestinnän dominoivuus kattaa vain kaupungin sisäisen viestinnän piirin.

Kaupunki organisaatioon jo linkittyneiden henkilöiden lisäksi osallistujia tulisi haalia myös muualta. Päätökset koskettavat koko kaupunkia, ja riskinä tässä on vallan jakautuminen pienen porukan kesken. Kuntaliiton erityisasiantuntija Päivi Kurikka (2020) pitää osallistuvaa budjetointia tämän

takia ongelmallisena. Hän pohtii ovatko uudenlaiset osallistumisen tavat tehty jo ennestään hyvät osallistumisen valmiudet omaavalle väestölle. Osallistumismahdollisuuksien pitäisi Kurikan mukaan taata myös niille, joilla ei ole tarvittavaa tietotaitoa. Kommentissaan hän kritisoi edelliseen argumenttiin nojaten osallistuvan budjetoinnin demokraattisuutta. (Marttinen 2020).

Virkamies: “Ideoita tuli yhteensä se 380 ja ne on vieläkin ne kaikki ideat siellä alustalla näkyvissä ja tota halutessaan ni se idean jättäjä sai ehdottaa sille idealle jotain tiettyä aluetta. Meillä tässä osallistuvassa budjetoinnissa Tampere oli jaettu viiteen pääalueeseen ilmansuuntien mukaan ja tää on ja oli meidän yks tavote, et saatais aluejakomallilla myös niitä ideoita siroteltua sitten tasasemmin pitkin Tamperetta” (20.10.2021)

Aluejakomalli on yksi esimerkki siitä, miten Tampereen kaupunki ohjasi osallistuvan budjetoinnin projektia. Sen tarkoituksena oli säilyttää eri asuinalueiden tasavertainen mahdollisuus saada mahdollisuus kehittyä osallistuvan budjetoinnin kautta. Asukkaiden kesken koetun tasavertaisuuden lisäksi kohteiden laajalle sirottuminen on myös kaupunkikehityksen kannalta kannattavampaa, kehityskohteita kun löytyy kaikkialta.

Helsingissä toteutetun osallistuvan budjetoinnin kokonaisbudjetti on jaettu asukasluvun perusteella eri osiin Helsinkiä. Äänestäminen oli jaoteltu seitsemän suurpiirin mukaan, minkä takia mallia on kritisoitu epätasaisesti jakautuvaksi kaupunginosien välillä. Ongelmaksi muodostui toteutuksien epätasapaino, mikä ilmeni muun muassa siten, että Lauttasaari oli saanut toteutukseen neljä ehdotusta, kun Pasila ja Rastila jäivät toistamiseen ilman. (Möller & Blomberg 2021)

Myös Tampereella oli havaittavissa ideoiden pakkautumista, vaikka aluejakomalli oli luotu tätä ilmiötä lieventämään. Peltolammin alueelle toteutui useampi voittaja idea, mikä saattaa viestiä tietyn alueen asukkaiden aktiivisuudesta. Möller ja Blomberg ehdottivat ratkaisuksi äänestysalueiden pienentämistä tai vuotuisesti vaihtuvia kehitysalueita. Helsingissä osallistuva budjetointi on toteutettu jo kaksi kertaa, joten kriittinen tarkastelu on ehtinyt herättää mielipiteitä. (Möller & Blomberg 2021.) Toteuttamissani haastatteluissa ei ilmennyt kokemusta epätasaisuudesta, joten on mahdollista, että Tampereella toteutettu aluejakomalli on kontekstissaan sopiva. On tietysti myös mahdollista, että ensimmäisen kierroksen vaikutuksia voidaan arvioida vasta myöhemmin. Tällä otannalla osallistujat vaikuttivat kuitenkin kaiken kaikkiaan tyytyväisiltä. Toisin kuin Helsingissä, Tampereella oli mahdollista äänestää myös koko

Tamperetta koskevia ideoita, joten toteutetuista hankkeista se osa, jolle suurin rahapotti oli varattu, koskettaa väistämättä jokaista aktivistia sekä myös niitä, jotka eivät osallistuneet millään tavalla. Aluejakomallin tuoman ohjauksen lisäksi kaupunki oli mukana arvioimassa ideoiden toteutuskelpoisuutta ja teeman mukaisuutta.

Virkamies: “Meil oli 6 tämmöstä niinku pääteemaa, mihin nää ideat pysty liittymään. Oli mukava ja turvallinen arki, harrastaminen ja vapaa-aika, tiedot taidot työ, enemmän osallistumiseen ja vaikuttamiseen liittyviä ideoita, tai ympäristöön tai sitten yhdenvertaisuuteen, että näitten tämmösten aihepiirien alle niitä ideoita kerättiin ja noista sitten selkeesti isoin oli harrastaminen ja vapaa-aika, mihin niitä erilaisia ideoita sitten tuli - - kaupunki kävi sitten läpi niitä ideoita ja meil oli tietyt semmoset arviointikriteerit millä ne käytiin läpi, et onks ne niinku ylipäätään sen tyyppisiä ideoita mitä pystytään toteuttamaan, onks ne rahallisesti niinku karkeasti arvioituna semmossii mitkä ylipäätään tähän budjettiin mahtuu, ja onks ne niinku teeman mukasia. Tän tyyppisiä juttuja mietittiin tämmösellä esiarviointi porukalla läpi, ja sitä teeman mukaisuutta myös arvioitiin”. (20.10.2021)

Täysin vapaita käsiä ei kaupunki ole aktiiveilleen antanut, vaan budjetti ja siihen liittyvät laskelmat sekä projektin teemat ja niiden valvonta tapahtui kaupungin puolelta. Kaupunki toimi projektissa ohjaajamaisessa valvovassa roolissa luoden pelisäännöt ja mahdollisuudet osallistuvalla budjetoinnille. Vaikka virkamies puhuukin toiminnasta kansalaisten organisoitumisesta ponnistavana voimana, kaupunki puuttuu toimintaan ja määrittää sille omista lähtökohdistaan kriteerit. Ideoija ei voinut vapaasti valita ideoitaan teeman ulkopuolelta. Teemat ja niiden toteutumisen arviointi oli kaupungilla. Tämän lisäksi rahoituksen tarjoaja eli kaupunki piti huolen ideoiden sopeutumisesta budjetin rajoihin.

Ideointivaiheen jälkeinen työpajaosuus toteutettiin asukkaiden kanssa yhteistyössä. Kaupungin asiantuntijat ja kansalaisaktiivit kokoontuivat yhdessä miettimään ilmoille heitettyjä ideoita ja viemään niitä pidemmälle yhteistuumiin.

Virkamies: “Järjestettiin tämmösiä työpajoja, missä yhdessä asukkaiden kanssa sitten vielä kerättiin tavallaan niinku lihaa luiden ympärille, ku ne ideat saatto viel olla aika karkeita ja raakileita ja ne saatto olla aika päällekkäisiä ja tälleen. Niis alueellisissa

työpajoissa käytiin sit viel kaikki kerätyt ideat läpi ja niitä sit viel täsmennettiin”. (20.10.2021)

Ideoiden ei tarvinnut olla valmiita, vaan yhteistyö asiantuntijoiden kanssa piti huolen viimeistelystä. Lehdon (2021) mukaan Helsingissä puolestaan osallistujilla oli velvollisuus tarkoin määrittellä suunnitelman sisältöä ja käytettävän rahan määrää (Lehto 2021). Tampereella tämä vastuu oli kaupungilla, jossa ideoista työstettiin yhdessä valmiimpia suunnitelmia, ja näille toteutettiin budjettiarvio, mikä Tampereella hoidettiin asiantuntijoiden johdolla:

Virkamies: Työpajojen jälkeen sinne äänestämiseen eteni yhteensä semmonen 127 suunnitelmaa, jonka jälkeen sit viel kaupunki uudestaan kävi niit viel läpi, ja niille arvioitiin budjettia. Et sit ku meil oli se vähän tarkempi suunnitelma jo niitten työpajojen pohjalta tehty, ni pystyttiin kaupungin puolelta arvioimaan jotain budjettia, et paljon se nyt tulis maksaa se sen homman toteuttaminen ja nää suunnitelmat sitten eteni siihen äänestykseen”. (20.10.2021)

Haastateltavan puheesta käy ilmi, että suunnitelmien toteutumisen edellytykset arvioitiin kaupungin puolesta.

4.4 Kaupungin ja asukkaan muuttuva suhde

Julkinen hallinto on olemassa sen alaisuudessa elävien takia sekä heitä varten. Tällä tarkoitan julkisen hallinnon olevan yhteiskunnassa tarvittava rakenne, jolla ohjataan reilusti päätöksentekoa ja pidetään huolta sen alueen asukkaista. Julkisen hallinnon järjestämisen tapa voi poiketa Suomalaisessa demokratiassa tunnustettujen piirteiden laadusta, mutta tässä tutkielmassa tutkimme nimenomaan sellaisen hallinnon muutoksesta johtuvia seurauspolkuja, joihin mukaan lukeutuvat Suomen lisäksi useat länsimaat. Byrokratian vaihtuessa New Public Managementin kautta New Public Governanceen, on myös hallinnon alamainen muuttanut rooliaan asiakkaan kautta kohti vuorovaikutteista hallinnon osallistujaa. Tätä julkisen hallinnon ja sen asukkaan suhteen muutosta havainnollistan seuraavaksi tutkimustuloksiin nojaten.

Virkamies: “Tehdään töitä erilaisten osallisuutta ja osallistumisen mahdollisuuksia edistävien asioiden parissa, ja tää osallistuva budjetointi on erityisesti sitten viime

vuonna ollut semmonen iso juttu, mitä ollaan tiimissä tehty, mutta sen lisäksi tehdään paljon paljon muutakin ja just tää sun mainitsema neljäs sektori on myös meidän kiinnostuksen kohteena, et miten just kunta voi tukea eri tavalla myös kansalaistoimintaa ja varsinkin semmosta niinku vapaammin organisoitunutta, että kaupungilla on paljon semmosia ehkä perinteisempiä tukimuotoja just yhdistyskentän suuntaan, mutta miten voidaan sitten tukea tällästä vähän niinku uutta tapaa organisoitua ja aktivismia” (20.10.2021)

Osallistaminen on uuden julkisen hallinnon tyypillinen toimintatapa, ja osallistuva budjetointi on osallistamiseen tähtäävää toimintaa. Sen tarkoituksena on huomioida neljäs sektori toimijakentässä ja valjastaa itseorganisoituminen voimavaraksi. Virkamies mainitsi haastattelussaan kaupunkiaktivismin, mikä kertoo sen tulleen tunnistetuksi myös kaupunkiorganisaation sisäpuolella. Tämän seurauksena, voisi ajatella osallistuvan budjetoinnin syntyneen tähän tarkoitukseen. Kuten virkamies haastattelussaan mainitsee, tulee kaupungin kehittää sellaisia tukimuotoja, joilla voidaan kolmannen sektorin lisäksi kattaa myös neljäs sektori.

Kansalaisten mukaan ottaminen budjetoinnin suunnitteluun on kaupungissa perusteltua, sillä kaupungin alueella toteutetut hankkeet on tarkoitettu sen alueen asukkaille. Esimerkiksi uuden puiston rakentaminen paikkaan, jossa sitä kukaan ei halua käyttää ei olisi järkevää. Helsingin osallistuvasta budjetoinnista mielipidekirjoituksen toteuttanut Virva Lehto pitää osallistuvaa budjetointia kaupunkilaisten kannalta ideana, joka tuo kaupungin hallintoa lähemmäksi asukkaita (Lehto 2021).

Virkamies: Osbussa on siis periaatteessa kyse siitä, että ihmiset saa yhdessä osallistua suunnittelemaan ja päättämään miten yhteisiä verovaroja käytetään”. (20.10.2021)

Sosiaalisesta mediasta keskustelupalstoilta tuttu ilmaus “ei minun verovaroillani” on osallistumisen mahdollisuuksien myötä vanhentunut. Kuten virkamiehen haastattelusta käy ilmi, osallistuvassa budjetoinnissa mahdollistetaan tyytyväisyys päätöksiin ottamalla kaupungin asukkaat mukaan päätöksentekoon.

Kaiken kaikkiaan aika, jolloin kaupungin päätöksistä tiedotettiin jälkijättöisesti suljettujen kokousten jälkeen, on saapunut murrokseen.

Virkamies: “Tää osallistuva budjetointi on menetelmä siihen juurikin, että miten tota ihan niinkun siitä alusta, siitä että niitä ideoita vasta yhdessä mietitään, niin siihen että niistä sitten lopulta äänestetään, ni miten tämmönen prosessi voidaan kunnassa pyöryttää läpi, ja tehdä se mahdollisimman avoimesti ja silleen ihmisiä mukaan ottaen jokasessa vaiheessa. Osallistuvan budjetoinnin varmaan semmosia perus periaatteita ja niitä tavoitteita on juurikin avata sitä päätöksenteon ja suunnittelun prosessia kunnassa, et sitä avattais sen eri vaiheita niille kuntalaisille entistä paremmin, ja et siihen pääsis mukaan juurikin siitä ideoinnista äänestämiseen asti, et saa itse olla mukana vaikuttamassa siihen, et mitä lopulta sillä rahapotilla tehdään mikä siihen on osotettu” (20.10.2021)

Päätöksenteon ja suunnittelun prosessi on osallistuvan budjetin käytön myötä avattu. Tavoitteena on virkamiehen mukaan ollut mukaan pääsemisen helpottaminen ja yhdessä tekeminen. Kaupungin laajuinen projekti on onnistuneesti toteutettu yhteistuumin kaupungin ja sen asukkaiden kanssa avoimesti ja vuorovaikutteisesti.

Parannusehdotuksia kaupunki oli saanut osallistuvan budjetoinnin suuntaan prosessin aikana siihen osallistuneilta henkilöiltä, sekä he olivat myös itse miettineet toteutuksen kannalta oleellisia parannuksia. Tähän tulevaisuus suunnitteluun mukaan lukeutui myös neljännen sektorin ja julkisen sektorin suhde.

Virkamies: “on kyllä paljon kussakin eri vaiheessa mut ehkä just semmosii keskeisii juttuja et saatais tiivistettyy sitä aikatauluu parannettuu sitä yhteistyötä meidän kaupungin asiantuntijoiden kesken me voitais tehdä sitä koko hommaa entistä paremmin ja aina sitä viestintää vois myös kehittää et me oikeesti tavoitettais ne ihmiset ja ihmiset kiinnostuis osallistuvasta budjetoinnista ja ymmärtäis et mikä se oma niinkön tavallaan oma oikeus on tässä et sulla on oikeesti nytte mahdollisuus ideoida ja suunnitella päättää miten tamperetta vois kehittää jotenki päästä niinkö viel lähemmäs sitä ihmistä ja hänen ideoitaan ja näkemyksiään”. (20.10.2021)

Viestinnän kehittäminen on nostettu haastattelussa semmoiseksi keinoksi, jolla voitaisiin tavoittaa laadukkaammin niitä ihmisiä, joita osallistuva budjetointi kiinnostaa. Osallistuva budjetointi on menetelmänä uusi, joten niiden ihmisten – joita osallistuva budjetointi kiinnostaa ja sitä kautta

koskettaa – tavoittaminen on kaupungin asiantuntijoille tärkeä tehtävä. Jos mietitään osallistuvaa budjetointia menetelmänä, se on mahdollisuus ideoida ja suunnitella, miten paikkakuntaa tulisi kehittää. Kuten haastattelussa virkamies mainitsi, tulisi tämän osallistuvan budjetoinnin tuoda kaupunkia lähemmäs ihmisiä ja hänen ideoitaan ja näkemyksiään.

Osallistuva budjetointi tarjoaa kaupungille ja sen asukkaille mahdollisuuden toimia yhdessä edistääkseen yhteisiä tavoitteitaan.

Virkamies: “Tämmösii foorumeita vois kyllä kehittää, et tehtäis kaupunkia entistä avoimemmaks ja niitä kohtaamisia meidän kaupungin asiantuntijoiden ja asukkaiden välillä ni jotenki tehä entistä mahdollisemmaks”. (20.10.2021)

Haastateltavan mukaan tarvittaisiin lisää mahdollisuuksia avata kaupunkia sen asukkaille, jotta kohtaamisia heidän välillään tapahtuisi enemmän ja ne olisivat ylipäättään mahdollisia.

Kaupunki on avautunut osallistuvan budjetoinnin väylän myötä myös äänestysiästä alaikäisille asukkailleen. Koulut olivat yksi kohderyhmistä, joita osallistuva budjetointi tavoitteli.

Virkamies: “Me oltiin yritetty tehdä erityisesti koulujen kanssa yhteistyötä, koska aihe oli myös erityisesti heitä koskettava, tai koulut on niinku isossa roolissa, ku puhutaan lasten ja nuorten hyvinvoinnista ja on ylipäättään se paikka, mikä aika niinku tasaveroisesti kokoo yhteen kaikki tamperelaiset lapset ja nuoret”. (20.10.2021)

Teemana oli Tampereen osallistuvan budjetoinnin toteutuksessa lasten ja nuorten hyvinvointi, joten koulut nähtiin sopivana yhteistyökumppanina niiden sisältämän luonnollisen läpileikkaavuuden ja monimuotoisuuden takia.

Etenkin kun on tehty tällainen strateginen valinta, että lähestytään kouluja, on ollut hyvä ratkaisu, että ideoiden työstämistä jatketaan ideointivaiheen jälkeen työpajoissa.

Opiskelija: “Siellä pajassa olis varmaan päässy sitä vielä kehittämään ja brainstormaamaan muitten kaa, et miten sitä ois voinu kehittää ja näkee niinku muittenki näkökulmia ja ajatuksia”. (2.11.2021)

Osallistujat olivat yksilöitä, mutta kaupungin tarjoamat työpajat mahdollistivat yhteistyön sekä muiden osallistujien, että kaupungin asiantuntijoiden kesken. Lopputuloksena odotettavissa on molemminpuolinen tyytyväisyys toteutukseen. Helsingin kaupungin kehittämispäällikkö oli todennut Ylelle osallistuvan budjetoinnin onnistuneen tavoittamaan arkisen ympäristön kunnostusta ja parantamista, joiden kohteet ovat olleet kaupungille ennalta tuntemattomia (Salmi 2019). Tämä tuntuu kiteyttävän osallistuvan budjetoinnin idean. Kaupunki kysyy asukkailtaan mitä tarvitaan ja täten tarpeisiin vastataan.

Haastattelemani lukion viimeisen vuoden opiskelija oli ollut kansalaisaktiivi aikaisemmalla kotipaikkakunnallaan, ja kuvaa seuraavassa tekstinäytteessä eroja suuren ja pienen paikkakunnan välillä:

Opiskelija: “Joo kyl mä koin saavani vaikuttaa, se viel et Ypäjäl on se vajaa 2000 asukasta, että tota kaikki tuntee aikalailla kaikki, ni siel se oli myös enemmän semmosta, et jutteli vähän kavereitten vanhemmille tyyppisesti ja et kaverin vanhemmat tunsu tyyppisesti, ni sit silleen se oli myös tosi matalan kynnyksen, et se ei tuntunu mitenkää pelottavalta, et ei ollu isoja pelottavia pukumiehiä siellä istumassa, vaan sillain tuttuja. Et musta tuntuu et tampereella vähän silleen eri meno, että siellä oli tosi helppo tuntee ittensä kuulluks ja ymmärretyks”. (2.11.2021)

Pienellä paikkakunnalla suhde kuntaan ja sen päättäjiin on ollut tuttavallinen, mistä on seurannut haastateltavan mukaan kokemus kuulluksi ja ymmärretyksi tulemisesta. Paikkakunnan koko on ollut väkiluvultaan lähes 100 kertaa pienempi kuin Tampere. Väkiluvun koko vaikuttaa korreloivan osallistumisen kokemiseen helpoksi. Myös päättäjien ja asukkaiden välisen suhteen lujuus ja lämpimyys vaikuttavat haastateltavan mukaan osallistumiseen vaikuttavan kynnyksen korkeuteen. Pieni paikkakunta on haastateltavan mukaan avoimempi ja siellä vaikuttamismahdollisuuksien koetaan olevan eri tasolla Tampereen kokoiseen kaupunkiin nähden. Kaupungin ja sen alueen asukkaiden suhde vaatii Tampereella enemmän toimenpiteitä, sillä suuressa kaupungissa kaikki eivät tunne kaikkia.

4.5 Digitalisaatio ja osallistuva budjetointi

Digitalisaatio on nähty avaintekijäksi uudenlaisten osallistamisen ja osallistumisen väylien lisäämiseksi. Sen lisäksi se on myös mahdollistanut osallistumisen tarpeen syntyä ja täten reitittänyt julkisen hallinnon tiedottamispainotteisen asenteen kehittymistä vuorovaikutukseksi. Anne Moilanen (2020) kirjoittaa Helsingin yliopiston dosentin Mikko Raskin arvioineen osallistuvan budjetoinnin olevan kenties paras olemassa oleva suoran demokratian ja nettivaikuttamisen konsepti (Moilanen 2020).

Digitaalinen alusta mahdollistaa koko kaupungin kattavan osallistuvan budjetoinnin läpi viemisen.

Virkamies: Se alusta otettiin käyttöön just sen takia et tämmönen koko kaupungin laajunen osallistuva budjetointi voitais ylipäätään pyöräyttää läpi, ja et me voitais just sen osun periaatteiden mukaisesti niin tehdä näkyväks niitä eri vaiheita ja tehdä näkyväks myös se, et millasii erilaisii ideoit ihmiset sitten ehdottaa ja sillä tapaa. Niinku ehkä voitais synnyttää just semmost yhdessä ideointia. Sitä ettei välttämät ehdoteta koko aika samoja juttuja, vaan tehdään näkyväks sitä mitä on jo tullu”. (20.10.2021)

Digialusta ei ole rajoittunut osallistujamäärältään. Tämän lisäksi haastateltava mainitsee positiiviseksi puoleksi prosessin avoimuuden ja läpinäkyvyyden, mikä tarkoittaa tässä yhteydessä jo olemassa olevien ideoiden saatavuutta. Tästä seurauksena voidaan nähdä ideoiden lähtökohtainen tasaisemmin jakautuminen, sillä samojen ideoiden ehdottaminen jää vähemmälle. Digialustan käytössä oli ollut teknisiä haasteita.

Virkamies: “Se meidän digialusta, mitä täs äänestämisessä käytettiin, ni siin oli myös hieman semmosii käytettävyyshaasteita. Osa ihmisistä, jotka meni sinne äänestämään, niin se järjestelmä mahdollisti sen, et se ääni jäi sinne vähän niinku kellumaan. Ihminen saatto luulla et se äänesti, mut sit se vaatiki vielä sen vahvistuksen, ja ihminen saatto poistuu sielt sivulta ilman et se oli vahvistanu sitä ääntä, jolloin se jäi sinne vähän niinku vaan kellumaan. Eikä sitä ääntä sit koskaan vahvistettu oikeeks ääneks. Et tämmösii teknisiäki haasteita meil sit oli”. (20.10.2021)

Osallistuva budjetointi järjestettiin Tampereella ensimmäistä kertaa, joten sen toteuttamiseksi luotu alustakin oli uusi. Äänestämiseen käytetty digialusta oli tuottanut päänvaivaa, sillä äänestäminen ei ollut onnistunut kaikilta. Tämä esitettiin yhteydessä, jossa teknisiä haasteita pohditaan osana syytä pieneksi koetun äänestäjämäärän taustalla.

Digialustojen haasteista huolimatta, nähdään ne aikaan sopivaksi ihmiset tavoittavaksi keinoksi, jolla kerätä yhteen laajojakin kokoonpanoja.

Virkamies: “Mun mielestä meidän pitää pysyä silleen ajanhermolla ja kuunnella ihmisiä heidän tarpeistaan ja siitä minkälaisia mieltymyksiä ja tarpeita heil on sille osallistumiselle. Et se mikä joskus on ollu, silleen koettu ehkä sillei hyväks tavaks tarjota osallistumisen mahdollisuus, niin se ei välttämättä enää oo sitä. Et paljon esimerkiks nyt on enemmän painetta siihen, et pystyttäis erilaisii digikanavia käyttää siihen, et ihmiset vois entistä joustavammin ja helpommin osallistua. Ja tota siinä meillä kaupungilla on selkeesti puutteita. Et me voitais, meil ei esim täl hetkel oo semmosii ehkä niinku vakiintuneita kanavia tämmösiin, tämmösiä niinku esimerkiks erilaisia digialustoja, joissa voitais käydä keskustelua tai yhteiskehittää, et semmonen niinku aika ja paikka riippumaton osallistuminen, ni siinä nään et siinä meil ois kehittämistä. Siinä erityisessti digi voi tuoda uusia mahdollisuuksia, et voidaan tarjota just niinku sen ihmisen arkeen paremmin sopivia mahdollisuuksia tuoda niitä omia näkemyksiä ja ajatuksiaan esille sillon ku parhaiten itselle sopii”. (20.10.2021)

Haastateltava kuvaa digialustojen olevan hyvä tapa tarjota mahdollisuus osallistua. Hän myös tuntuu näkevän kaupungin olevan velvollinen luomaan näitä osallistumisen mahdollisuuksia puhuessaan kaupunkiorganisaatiossa tunnistamastaan paineesta luoda uusia digialustoja. Digialustat mahdollistaisivat aika- ja paikkariippumattoman osallistumisen, joissa voidaan käydä keskustelua ja yhteiskehittää kohteita vuorovaikutuksessa sektorirajat ylittäen. Lähtökohdaksi digialustojen kehittämiselle on haastateltavan puheiden perusteella nähty sopeutuminen ihmisten arkeen. Digialustojen arvoa painotettiin myös toisessa haastattelussa.

Opettaja: “Mun mielestä tää on ollu aika hyviä tämmöset missä se osallistuminen tehdään mahdolliseks vaikka just kännykän tai netin välityksellä. Ylipäättään se niinku helppous, koska jos mä ajattelen tota nykypäivän oppilaita, vaikka mä sanoin et kaikilla näil ei oo puhelimia, mut et meil on koulussa vaikka ihan hyvät ipad ja läppärijutut, ni me pystytään järjestää vaikka koulussa sit semmosia, niinku sen sähkösen välineen kautta, et se on ehk helpoin, että se ois matala kynnyks siihen tarttua”. (1.11.2021)

Opettajalla on selkeä kokemus aiheesta omasta sekä oppilaidensa kohdalta. Omaan arkeensa hän kokee matalan kynnyksen osallistumisen helpoksi, jossa osallistuminen tapahtuu kännykän tai netin välityksellä. Omien työtehtäviensä päälle lukeutuvat ylimääräiset projektit luokittuvat helppouden mukaan. Myös koulu tarjoaa väestölleen digilaitteita, joiden avulla opettajat sekä oppilaat pääsevät sähköisessä ympäristössä tapahtuviin prosesseihin käsiksi.

Ideointi ja äänestys tapahtuivat digialustoilla, joihin molemmat haastateltavani olivat osallistuneet. Osallistuvaan budjetointiin lukeutui näiden vaiheiden lisäksi myös työpajavaihe, johon kumpikaan haastateltavistani ei osallistunut.

Opettaja: “Tunnustan että ideointivaiheen jälkeen mulle tuli ilmoitus näistä työpajoista, mutku se ois mun käsittääkseni tarkottanu et aika mones työpajas oltais oltu mukana. Siinä kohtaa iski vähän laiskuus - - et jos ois ollukki niin, että oiski ollu vaan yhden agendan juttu, niin sitte mä varmaan oisinki saanu siihen oppilaita vähän enemmän mukaan siihe työpajaan, mutta mä huomasin että siinä tapahtu se, kun me oltiin niin kauheesti ideoitu, ni sitte tuli vähän se et en muuten pystykään repee ihan näihin kaikkiin juttuihin”. (1.11.2021)

Opiskelija: ” työpajaan mä en valitettavasti päässy osallistumaan mulla oli silloin siinä joku toinen kokous päällä niin en sinne päässyt”. (2.11.2021)

Ideoinnin ja äänestämisen digialustoille tyypillinen aika- ja paikkariippumattomuus saattoivat lisätä niiden suosiota suhteessa työpajavaiheeseen. Osallistumisen helppouden vaihtuessa aikataulullisesti rajoittuneeseen ja paikkasidonnaiseen työskentelyyn, kohtaavat useamman yksilön reunaehdot, mistä saattaa seurata pois jääminen.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Osallistumista yhteisillä ehdoilla

Osallistuva budjetointi kerää tietoa kaupungin päättäjille kansalaisilta. Päätökset joihin hankkeiden toteuttaminen kaupungissa perustuu, on aiemmin nojannut vahvasti asiantuntijoiden näkemykseen. Muun muassa kaupungin alueen kehittämiseksi on osallistuva budjetointi mitä loistavin menetelmä, sillä se kerää tietoa ennalta tunnistamattomalla tavalla. Kaupunkilaisten oma ääni otetaan huomioon jo suunnitteluvaiheessa. Osallistuvassa budjetoinnissa rahan ohjaamisesta kohteisiin vastaavat asukkaat.

Inspiraatiota osallistuvan budjetoinnin toteutukseen Tampereella haettiin muista kunnista. Menetelmänä se on saavuttanut niin sanotun “hype-aseman” suomalaisissa kunnissa, joten tietoa sen toteutuksen tavoista ja niissä tapahtuneista onnistumisista sekä kohdatusta kritiikistä on saatavilla ajankohtaisesti. Tampereella on onnistuttu selättämään alueellisen epätasa-arvoisuuden kokemus käyttämällä aluejakomallia. Helsingin osallistuva budjetointi oli kohdannut kritiikkiä alueille epätasaisesti jakautuneista hankkeista. Tässä tutkielmassa vaikuttaa siltä, että aluejakomalli on ollut hyvin luotu, sillä vastaavaa epätyytyväisyyttä ei haastatteluissa kohdattu.

Osallistuva budjetointi on vain yksi niistä keinoista, joilla kaupungin asukas voi pyrkiä saamaan ääntänsä kuuluviin. Haastatteluissa kävi ilmi, että osallistuva budjetointi koettiin konkreettiseksi vaikuttamisen väyläksi, jossa osallistuja pääsee itse laittamaan “kädet saveen”. Osallistuvan budjetoinnin konkreettisuus tarkoittaa oman annetun panoksen lisäksi myös vaikutuksien suoraa havaittavuutta.

Osallistuva budjetointi on luotu ketteräksi tavaksi osallistua. Tampereella tekemissäni haastatteluissa osallistumisen helppous vaikutti linkittyvän voimakkaasti digitaalisuuteen ja sen luomiin mahdollisuuksiin. Digialustat olivat tuottaneet teknisiä haasteita kaupungille, mutta osallistujille se oli ollut merkittävä tekijä osallistumisen taustalla. Aika- ja paikkariippumaton internet alusta sopeutuu hektisempäänkin arkeen sekä se mahdollistaa vuorovaikutuksen laajojen yhteisöjen keskuudessa. Koko kaupungin kattava osallistuva budjetointi voisi olla haastavaa toteuttaa ilman digialustaa. Osallistujien näkökulmasta kännykällä tapahtuva osallistuminen on tehnyt osallistumisen

kynnyksen matalaksi. Digialusta oli luotu virkamiehen mukaan tarjoamaan ihmisen arkeen paremmin sopivia mahdollisuuksia tuoda esiin omia ajatuksiaan.

5.2 Kansalaisten muuttuva asema

Osallistuva budjetointi kokoaa yhteen kaupungin virkamiehet ja alueen asukkaat. Uuden julkisen hallinnan myötä osallistuvan budjetoinnin juurtuminen suomalaisiin kuntiin on tullut mahdolliseksi. Kansalaisten mukaan ottaminen hallinnon toimintaan on etenkin aluesuunnittelussa perusteltua, sillä osallistuminen mahdollistaa sellaisten kohteiden kehittämisen, joita asukkaat haluavat oikeasti käyttää. Resurssien tehokkaan käytön lisäksi osallistuva budjetointi tiivistää kaupungin ja asukkaan suhdetta. Osallistuvan budjetoinnin tavoitteena on ollut asukkaiden mukaan ottaminen ja tätä kautta vuorovaikutteisuuden ja avoimuuden lisääminen.

Menetelmän tarkoituksena kaupungin näkökulmasta on päästä lähemmäs ihmisiä ja heiltä löytyvää löytyvää tietoa, ideoita ja näkemyksiä. Asukkaan näkökulmasta osallistuva budjetointi on väylä päästä ideoimaan ja suunnittelemaan omaa lähiseutuaan. Kaupunki kysyy asukkailta mitä tarvitaan, ja asukkaat vastaavat.

Ongelmaksi tunnistettiin haastatteluissa ihmisten tavoittaminen. Tampereella virkamies koki äänestäjien määrän jääneen vähäiseksi, ja moitti toteutuksen onnistumista kokien markkinoinnin jollain tasolla epäonnistuneen. Osallistumisen mahdollisuus ei tunnu vaikuttavan suoraan osallistujien määrän kasvuun. Äänestysprosentti on kansainvälisesti tunnistettu jäävän alhaiseksi osallistuvassa budjetoinnissa, mutta kunnianhimoisuudesta ei voi sakottaa. Äänestäjien vähäinen määrä herätti haastattelussa pohdintaa siitä, miten tähän voitaisiin vaikuttaa myönteisesti.

Vuorovaikutuskanavan olemassaolon lisäksi sen tulisi olla osapuolien aktiivisessa käytössä. Osallistuvan budjetoinnin on ollut tarkoitus edistää demokraattisuutta, mutta vallan keskittyminen jo ennaltaan aktiiviselle väestölle vain sysää sen ulkopuolista ryhmää kauemmaksi. Osallistumisen epätasaisesta jakautumisesta viesti myös haastatteluista esiin noussut ilmiö, jossa otantani osallistujat olivat saaneet tiedon Tampereen osallistuvasta budjetoinnista kaupungin sisäisen viestinnän kautta. Tämä viestii epäonnistuneesta ulkoisesta markkinoinnista. Syyksi virkamies oli epäillyt vuodenaikaa ja vallitsevaa pandemia tilannetta, joiden takia kaupunki tilan mainoksien kohderyhmä oli suppeampi

ja ihmisten kohtaaminen tehty mahdolliseksi. Osallistuvan budjetoinnin tulisi kattaa mahdollisimman laaja frekvenssi asukkaita, tai muuten sen demokraattisuus kärsii. Osallistuva budjetointi on tehtävä mahdolliseksi myös niille, keillä ei ole tarvittavaa tietotaitoa (Marttinen, 2020).

Aiemmin esitelty aluejakomalli oli yksi keinoista ohjata itseorganisoitumiseksi tunnistettavaa toimintaa ylhäältä käsin. Tämän lisäksi kaupunki oli aktiivisena osapuolena osallistuvassa budjetoinnissa luomassa osallistumisen alustan sekä siellä toteutetut pelisäännöt. Kaupungin ohjauksen voi kokea olevan paikallaan siksi, että muualla kohdattuja ongelmia voitaisiin kitkeä uusilla toteutuskierröksillä. Esimerkiksi Helsingin toteutus oli kohdannut kritiikkiä, kun osallistujat kokivat heillä olevan liian suuri velvollisuus hankkeiden sisällön suunnittelussa ja budjetin arvioinnissa. Tämä oli Tampereella huomioitu. Työpajavaihe piti huolta siitä, että raa'atkin ideat saivat "lihaa luiden päälle". Budjetista piti huolta kaupungin virkamiehet ja asiantuntijat. Tämän voisi ajatella madaltavan osallistumisen kynnystä. Osallistujan ei tarvitse ymmärtää toteutuksen vaatimia ehtoja, vaan riittää että hän tuo oman osansa pöytään idean muodossa

5.3 Tutkimusaukon osoittaminen tulevalle tutkimukselle

Kaiken kaikkiaan osallistuva budjetointi on kiinnostava aihe tutkia. Sitä voi pohtia prosessina, sen tuloksia voi arvioida tai sitä voi tarkastella siihen osallistuneiden toimijoiden näkökulmista. Olen tutkinut osallistuvaa budjetointia menetelmänä ja arvioinut sen vaikutuksia asukkaan ja virkamiehen väliseen suhteeseen. Tutkimustuloksiini nojaten kokisin tarpeelliseksi tulevaisuudessa tutkia sitä, onko tässä kyse osallistumisesta vai osallistamisesta. Tutkimuksessani onnistuin tavoittamaan kaupungin virkamiehen eli osallistajan, sekä kaksi hankkeeseen mukaan lähtenyttä osallistujaa. Vastaukset vaihtelivat ja asenne osallistuvaa budjetointia kohtaan oli hyvin erilainen näiden tahojen välillä. Tämä tuntuu viestivän virkamiehen asiantuntijamaisesta otteesta, jonka tarkoituksena on pitää huoli taloudellisesta riittävydestä sekä teknisestä kyvystä saattaa prosessi loppuun. Virkamiehen rooli oli luoda puitteet osallistumiselle. Tämä on nähtävissä osallistamisena. Osallistaminen on jonkun tahon tietoista toimintaa, kun osallistuminen nähdään enemmän yksilöiden itseorganisoitumisena. Osallistuvan budjetoinnin osallistavasta luonteesta huolimatta, prosessi nähtiin itseorganisoitumisesta ponnistavana voimana. Käsitteiden limittäisyyttä ja vuoropuhelua

voitaisiin hahmottaa osallistuvan budjetoinnin avulla. Tutkimuksella voitaisiin tunnistaa osallistumisen ja osallistamisen erityispiirteitä ja tunnistaa niiden vaikutuksia.

Osallistuva budjetointi on vain yksi osallistumisen menetelmistä. Tutkimuksessani nousi esiin tarve osallistumisen helpoudelle. Tällä tarkoitetaan muun muassa aika- ja paikkasitoutumattomuutta, eli käytännössä digialustalla tapahtuvaa osallistumista. Kaupungin virkamies mainitsi haastattelussa tarpeen uusille vuorovaikutuksen väylille kaupungin ja kaupunkilaisten välille. On siis olemassa tunnistettu tarve uusille osallistumisen menetelmille. Tutkimusta voisi kohdistaa siis siihen, mikä tekee osallistumisesta helppoa, houkuttelevaa ja koko kansan kattavaa. Osallistumisen painottuminen tietyille ryhmälle tai digialustalle voidaan kokea demokraattista luonnetta murentavana. Tätä tukemaan tai uusia rakenteita luomaan tarvitaan samankaltaisia tai tästä kehitettyjä osallistumisen muotoja. Suoran demokratian menetelmänä osallistuva budjetointi on saavuttanut suosionsa. Tämä tuntuu olevan oikea suunta, mutta reittejä kohti osallistuvaa demokratiaa tulee luoda, kehittää ja tutkia.

6 LÄHTEET

Ahonen, V. & Rask, M. (2019) Osallistuvan budjetoinnin mallit ja trendit Suomessa. Kuntaliiton julkaisusarja. 2/2019

Boldt, G. (2021) *Citizens in Training: How institutional youth participation produces bystanders and active citizens in Finland*. Tampere University.

Bäcklund, P. ym. (2017) *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere: Tampere University Press.

Eskola, J. & Suoranta, J. (1998) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.

Ganuza, E. & Gianpaolo B. (2012) "The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe." *Journal of Public Deliberation* 8 (2), 1–12. <https://doi.org/10.16997/jdd.142>.

Hakari, K. (2013) Uusi julkinen hallinta - kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Tampere University Press.

Haveri, A. & Pehk, T. (2008) *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Tampere: Tampere University Press.

Häikiö, L. & Salminen, J. (2016). *Osallistuvan budjetoinnin oikeudenmukaisuus*. Janus vol. 24 (4), 340–357.

Häikiö, L., Lehtonen, P. & Salminen, J. (2016). Globaalin menetelmän paikalliset käytännöt - Osallistuva budjetointi Tesomajärven suunnittelussa. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 54(1), [2]. <http://www.yss.fi/journal/globalin-menetelman-paikalliset-kaytannot-osallistuva-budjetointi-tesomajarven-suunnittelussa/>

Häikiö, L., Lehtonen, P. & Salminen, J. (2016). *Osallistuva budjetointi hallinnollisena ja poliittisena käytäntönä*. Hallinnon tutkimus 1/2016.

Lehto, V. (2021) *Osallistavan budjetoinnin valuviat tulisi korjata*. 27.10. Helsingin Sanomat <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000008357801.html>

Lehtonen, P., & Tuurnas, S. (2021). *Osallistumisen muodot, tilat ja mahdollisuudet tiedon yhteistuottamisessa: Näkökulmia osallistuvasta budjetoinnista ja lähiön yhteiskehittämisestä*. *Media & Viestintä*, 44(1), 25–49. <https://doi.org/10.23983/mv.107299>

Marttinen, V. (2020) *Kaupunki antoi miljoonia, helsinkiläiset halusivat futiskentän ja kauramaitoa – osallistuva budjetointi toi kuntiin myös saunavihtoja ja roskiksia*. 3.9.2020. YLE <https://yle.fi/uutiset/3-11520927>

Moilanen, A. (2020) *Lisää leuanvetotankoja vai 100 magnoliaa Helsinkiin? Pääkaupunki satsaa osallistuvaan budjetointiin 4,4 miljoonaa euroa vuodessa*. 14.12.2020 MustRead <https://www.mustread.fi/artikkelit/lisaa-leuanvetotankoja-vai-100-magnoliaa-helsinkiin-paakaupunki-satsaa-osallistuvaan-budjetointiin-44-miljoonaa-euroa-vuodessa/>

Möller, A. & Blomberg, J. (2021) *Osallistuva budjetointi on upea hanke, mutta se saattaa lisätä alueellista epätasa-arvoa*. 4.11. Helsingin Sanomat <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000008378761.html>

Osborne, Stephen & Kirsty Strokosch. 2013. "It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives." *British Journal of Management* 24, <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12010>.

Pihlaja, R. (2017) *Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa*. Kuntaliitto <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2017/1837-osallistuva-budjetointi-kunnissa-ja-maakunnissa>

Ryynänen, A. (2010) *Pormestari*. Kuopio: UNIPress.

Salmi, S. (2019) *Ketkä voittavat, jos kaupunkilaiset saavat itse päättää julkisista varoista? "Ehdottaa sai mitä tahansa maan ja taivaan väliltä, ja niin tehtiinkin"*. 23.10.2019 YLE <https://yle.fi/uutiset/3-11033057>

Wampler B. (2000). *A Guide to Participatory Budgeting*. International Budget Partnership.

Wampler, B. (2010) *Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability*. Penn State Press

7 LIITTEET

7.1 Liite 1: Haastattelurunko virkamiehelle

1. Mistä osallistuvassa budjetoinnissa on kyse
2. Tuliko ideoita paljon ja montako niistä toteutettiin?
3. Kuinka aktiivisesti äänestäjät olivat liikkeellä?
4. Millaisia hankkeita osallistuvan budjetoinnin mahdollistamana on Tampereella toteutettu
5. Saitteko palautetta toteutuksestanne Tampereella?
6. Onko Tampereen toteutuksen suunnittelussa otettu mallia muista kaupungeista tai kenties ulkomailta? Mistä idea lähti liikkeelle?
7. Mitä kehitettävää olisi tulevaisuuden kannalta? Onko osallistuva budjetointi mahdollisesti juurtunmassa osaksi toimintakulttuuriinne?
8. Miten näet kansalaisosallistumisen areenat Tampereella ylipäättään, jos miettii vaikkapa äänestämistä, pormestarin keskusteluiltoja/asuinalueiltoja, kaavasuunnitteluun osallistumista ja sitten osallistuvaa budjetointia. Tarvittaisiinko vielä jotain uusia osallistumisen muotoja?

7.2 Liite 2: Haastattelurunko osallistujille

1. Millaisella idealla lähdit mukaan Tampereen osallistuvan budjetoinnin hankkeeseen?
2. Mikä innoitti hankkeesi ja mistä keksit idean osallistua?
3. Millaiseksi koit prosessin? Oliko prosessi kestoltaan sopiva? Olivatko eri vaiheet (ideointi, työpajat, äänestys) sinulle mieluisia ja osallistuitko niihin kaikkiin?
4. Miten masinoit tuttavasi äänestämään ja koitko liikkeellä olevan paljon äänestäjiä?
5. Oletko ennen osallistunut kaupungin toimintaan, esim. kaavasuunnitteluiltoihin?
6. Jos verrataan osallistuvaa budjetointia perinteiseen osallistumisen mutoon, äänestämiseen, miten koet mahdollisuutesi vaikuttaa toteutukseen?
7. Katsoitko muita ideoita ja mitä olit niistä mieltä? Koordineitteko muiden osallistujien kanssa ideoiden mahdollisten päällekkäisyyksien välttämiseksi?
8. Saitteko palautetta omasta ideastanne ja miten kehititte sitä prosessin aikana?
9. Olisiko palautetta, kommentteja tai muuta huomioitavaa Tampereen toteutuksesta?
10. Millä tavalla mieluiten osallistuisit kaupungin toimintaan?