

Jenni Kirmanen

# **OSALLISTUVA BUDJETOINTI YHTEISKEHITTÄMISEN NÄKÖKULMASTA**

Tapaustutkimus Tuusulan kunnan osallistuvasta  
budjetoinnista

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

Helmikuu 2023

# TIIVISTELMÄ

Jenni Kirmanen: Osallistuva budjetointi yhteiskehittämisen näkökulmasta: Tapaustutkimus Tuusulan kunnan osallistuvasta budjetoinnista  
Pro gradu -tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkinen talousjohtaminen  
Helmikuu 2023

---

Kuntien rooli asukkaiden erilaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tarjoajana on merkittävä. Muuttuva julkisen hallinnon toimintaympäristö sekä asukkaiden erilaiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet haastavat julkisten toimijoiden roolia ja toimintatapoja. Tutkimus käsittelee osallistuvaa budjetointia yhteiskehittämisen näkökulmasta suomalaisessa kuntakontekstissa. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää henkilöstön ajatuksia siitä, miten yhteiskehittäminen ilmenee osallistuvassa budjetoinnissa sekä millaisia haasteita ja positiivisia mahdollisuuksia osallistuvaan budjetointiin voidaan nähdä liittyvän yhteiskehittämisen näkökulmasta. Tavoitteena on tuoda esille osallistuvan budjetoinnin prosessin parissa työskentelevien hallinnon toimijoiden näkökulmia ja uuden tiedon avulla rikastuttaa olemassa olevaa tutkimuskirjallisuutta aiheesta.

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen tapaustutkimus, jossa tutkimuskohteena toimi Tuusulan kunnan osallistuva budjetointi. Tutkimusaineisto on kerätty osallistuvan budjetoinnin prosessin parissa työskenteleviltä Tuusulan kunnan työntekijöiltä teemahaastatteluin ja aineiston analysoinnissa on hyödynnetty aineistolähtöistä sisällönanalyysiä. Tutkimuksen teoreettinen osuus muodostuu osallistuvan budjetoinnin historian ja teoreettisten määritelmien esittelystä, yhteiskehittämisen käsitteen hyödyntämisen erilaisista näkökulmista sekä katsauksesta aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen.

Tutkimusaineiston perusteella osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittäminen näkyy moniulotteisesti eri toimijoiden ja prosessin vaiheiden välillä. Yhteiskehittämisen näkökulmasta osallistuvan budjetoinnin haasteet liittyivät osaamisen kehittämiseen, henkilöstön ja asukkaiden motivointiin, ajattelu- ja toimintatapojen muutokseen sekä resurssi- ja tulevaisuusnäkökulmien huomioimiseen. Osallistuvassa budjetoinnissa ja yhteiskehittämisessä on paljon samankaltaisia elementtejä, jotka väistämättä muuttavat toimijoiden totuttuja rooleja. Yhteiskehittämisen positiivisina mahdollisuuksina osallistuvassa budjetoinnissa nähtiin organisaationäkökulmasta tarkastellen asukas- ja asiakasymmärryksen sekä sisäisen yhteistyön kasvu. Asukasnäkökulmasta tarkasteltaessa painottuivat esimerkiksi vaikuttaminen ja yhteisöllisyys. Osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittäminen lisää eri toimijoiden välistä vuoropuhelua ja sen avulla voidaan havaita alueen asukkaiden tarpeita. Osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittäminen näyttäytyy oppimisen ja tiedon välittämisen prosessina, joka tarjoaa väylän asiakaslähtöisemmän toiminnan kehittämiseen.

Avainsanat: osallistuva budjetointi, yhteiskehittäminen, uusi julkinen hallinta, kuntademokratia

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

## Sisällys

1 JOHDANTO .....	1
2 TUTKIMUSASETELMA.....	5
2.1 Tutkimusongelma ja -tavoite sekä rajaukset .....	5
2.2 Laadullinen tutkimusote ja tapaustutkimus .....	6
2.3 Aineiston keräämisen ja analysoinnin menetelmät sekä prosessi .....	8
2.4 Kohdeorganisaatio Tuusulan kunta .....	11
3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS .....	13
3.1 Osallistuvan budjetoinnin historia.....	13
3.2 Osallistuvan budjetoinnin käsitteestä, kriteereistä ja toteutuksesta.....	14
3.3 Yhteiskehittämisen näkökulma julkisessa kontekstissa .....	17
3.4 Katsaus aihepiiriin aikaisemmasta tutkimuksesta .....	22
4 AINEISTON ANALYYSIN TULOKSET .....	26
4.1 Yhteiskehittämisen ilmentyminen osallistuvassa budjetoinnissa.....	26
4.2 Haasteita aiheuttavat elementit.....	32
4.3 Yhteiskehittämisen mahdollisuudet ja positiiviset vaikutukset.....	39
5 TULOSTEN TULKINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....	45
5.1 Tulosten tulkinta suhteessa teoriaan.....	45
5.2 Pohdintaa tutkimuksen luotettavuudesta .....	53
5.3 Johtopäätökset ja jatkotutkimusideat.....	54
LÄHTEET.....	60
LIITE 1: Haastattelurunko .....	64

## **Kuvioluettelo**

Kuvio 1. Osallistuvan budjetoinnin vähimmäiskriteerit mukailten (Sintomer ym. 2008, 168; Sintomer ym. 2012, 2–3).....	15
Kuvio 2. Asukkaiden perinteiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot sekä osallistuvan budjetoinnin idea (Sintomer, Herzberg, Allegretti & Röcke 2013, 10; Pihlaja & Sandberg 2012, 162).....	16
Kuvio 3. Osallistuvaan budjetointiin linkittyvät haasteet yhteiskehittämisen näkökulmasta.....	33
Kuvio 4. Osallistuvan budjetoinnin mahdollisuudet yhteiskehittämisen näkökulmasta.....	39

# 1 JOHDANTO

Kuntakenttä on jatkuvan muutospaineen kohteena, yhteiskunnan ongelmat ovat yhä monisävyisempiä ja yksittäisten toimijoiden on entistä vaikeampi pyrkiä ratkaisemaan eri sektoreille ulottuvia haasteita. Muutoksien aikaansaamiseksi tarvitaan useiden toimijoiden välistä aitoa yhteistyötä ja kykyä uudistaa toimintatapoja. Haasteita on monia aina demokratiakehityksestä julkisten resurssien niukkuuteen. Toimintaympäristön moninaiset muutokset mukaan lukien hyvinvointialueiden aloitus vaikuttavat olennaisesti kunnan rooliin ja sen perustehtävien toteuttamiseen. Näin ollen kuntien riippuvuus yhteiskunnan muista toimijoista on lisääntynyt asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa (Virtanen & Stenvall 2019, 48). Monien muiden toimijaryhmien lisäksi kunnat ovat enenevässä määrin alkaneet hyödyntämään alueella asuvien asukkaiden ajatuksia erilaisissa suunnitteluun ja palveluiden kehittämiseen liittyvissä tehtävissä. Näin ollen aktiivisten asukkaiden rooli on noussut entistä tärkeämpään asemaan yhtenä toimijaryhmänä kunnan kumppanina.

Kuntien pyrkimyksenä lisätä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on Suomeen vähitellen rantautunut maailmalla laajasti levinnyt osallistuva budjetointi. Ideaalitasolla osallistuva budjetointi on demokraattinen prosessi, jossa kansalaiset pääsevät tekemään päätöksiä siitä, mihin taloudellisia resursseja kohdennetaan alueilla (Salminen, Häikiö & Lehtonen 2016, 61). Käytännössä osallistuvaan budjetointiin liittyy kuitenkin eräänlaista ennalta arvaamattomuutta. Keskeisessä roolissa osallistuvassa budjetoinnissa on eri toimijoiden välinen vuorovaikutus, joten heikosti suunnitellun prosessin lopputulos voi poiketa lopulta melko paljon sen alkuperäisestä ajatuksesta. Näin voi käydä esimerkiksi, jos rajoitetaan tai sivuutetaan jonkin hankalaksi koetun ryhmän osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia osallistuvan budjetoinnin prosessissa. Osaltaan jo kuntalaki takaa kunnan asukkaille ja palveluiden käyttäjille oikeuden osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan monipuolisesti (Kuntalaki 2015, 22 §). Osallistuvan budjetoinnin erilaisia malleja ja toteutustapoja onkin meillä ja maailmalla monia.

Tässä tutkimuksessa tarkastelen osallistuvaa budjetointia yhteiskehittämisen näkökulmasta suomalaisessa kuntakontekstissa. Yhteiskehittämisessä on kysymys aktiivisesta vaikuttamisesta palveluiden tuottamiseen ja kehittämiseen. Se haastaa perinteistä ajatusta julkisen sektorin palvelutuotannosta. Yhteiskehittämisessä korostuu asukkaiden ja yhteisöjen osallistuminen suunnittelun varhaisista vaiheista lähtien idean kehittämiseen jo ennen varsinaista päätöksentekoa. Olennaista yhteiskehittämisessä on eri toimijoiden välinen tiivis yhteistyö ideoinnista ja suunnittelusta aina toteuttamiseen ja arviointiin saakka. (Brandsen & Honingh 2018; Voorberg, Bekkers & Tummers 2015, 1339–1340.) Kuntien on jatkossakin kyettävä uudistumaan, rakentamaan

luottamusta suhteessa kuntalaisiin sekä järjestämään laadukkaita palveluita kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi. Tarkastelen sitä, millaisena ilmiönä osallistuva budjetointi näyttäytyy yhteiskehittämiseen peilaten. Kun yleisenä hallinnon kehityssuuntana nähdään se, että kunnat tarvitsevat erilaisia verkostoja ja kumppanuuksia ympärilleen vastatakseen yhä monimutkaisemman toimintaympäristön vaatimuksiin.

Teoreettisena näkökulmana taustalla vaikuttaa julkishallinnon kehitystrendit sekä niiden myötä kansalaisten aseman muutos suhteessa julkisiin toimijoihin. Perinteisen julkishallinnon käsityksen mukaan kansalaiset nähtiin hallintoalamaisina, joiden vaikutusmahdollisuudet perustuivat lähinnä edustuksellisen demokratian varaan. Puolestaan uudessa julkisjohtamisessa (New Public Management) kansalaisten roolissa korostui palveluiden käyttäjä eli asiakasnäkökulma. Hallinnon uudistumisen myötä uudessa julkisessa hallinnassa (New Public Governance) kansalaisten rooli alun melko passiivisesta vaikuttajasta aktiiviseksi yhteisön toimijaksi on korostunut. Uuden julkisen hallinnan suuntauksen myötä kansalaiset nähdään aktiivisina asukkaina, jotka osallistuvat ja vaikuttavat erinäisissä verkostoissa monin keinoin oman kuntansa toimintaan. Eivät ainoastaan esimerkiksi asiakkaan roolissa jonkin yksittäisen palvelun kehittämisessä, vaan kokonaisvaltaisemmin kunnan toiminnan kehittämisessä yhdessä kunnan kanssa kumppanina. (Tuurnas & Haveri 2017, 59–61; Hyyryläinen, Lehto & Pekkola 2020, 13–15.)

Uuden julkisen hallinnan malli voidaan nähdä edeltävää täydentäväksi malliksi. Kun kuntien toimintaympäristöt ovat muuttuneet entistä monimutkaisemmiksi, kunnat ovat eräällä tapaa riippuvaisia muista toimijoista. Tämän myötä kunnan tehtävien toteuttaminen on edellyttänyt kumppanuuksien rakentamista ja verkostojen muodostamista. Julkisia tehtäviä toteutetaan yhdessä yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa vuorovaikutteisesti, pyrkien yhteistyön avulla parhaaseen lopputulokseen tiedon ja osaamisen jakamisen avulla. Palveluiden käyttäjien ja niistä hyötyvien erilaisten sidosryhmien halutaan osallistuvan palveluiden kehittämiseen, koska välttämättä julkisen sektorin asiantuntijoiltakaan ei löydy riittävästi kykyä huomioida esimerkiksi palvelukokonaisuuteen liittyviä erinäisiä asioita asiakkaan näkökulmasta. Näin ollen voidaan havaita aito tarve sille, että asiakkaat ovat mukana kehittämässä palveluita, joita he arjessaan hyödyntävät. Lisäksi teknologian kehittymisen myötä erilaisten palautteiden sähköinen kerääminen ja käsittely ovat mahdollistaneet eri tavalla toiminnan kehittämisen. (Virtanen & Stenvall 2019, 46–48.)

Kansalaisten mukaan saaminen julkisten palveluiden kehittämiseen voi ajoittain olla haastavaa ja käytännössä monilta julkisten palveluiden käyttäjiltä ei välttämättä löydy niinkään taitoja tai halukkuutta osallistua palveluiden kehittämiseen (Virtanen & Stenvall 2019, 49). Yksittäisten kuntien mahdollisuudet ja resurssit ovat lopulta aina rajalliset. Tästä näkökulmasta katsottuna

kumppanuuksien ja verkostojen rakentaminen yhteisten tavoitteiden mahdollistamiseksi voidaan nähdä merkitykseltään erittäin tärkeänä kunnan elinvoimaisuuden rakentumisen ja säilymisen näkökulmasta.

Osallistuva budjetointi (Participatory Budgeting, PB) on lähtöisin Brasilian Porto Alegren kaupungista 1980-luvun lopulta (Sintomer, Herzberg & Röcke 2008, 166). Suomeen se rantautui vähitellen 2010-luvun alkupuoliskolla. Osallistuvan budjetoinnin käytäntöjen levitessä Suomessa laajemmin hallinnon näkökulma ja vastuu korostuvat sen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Toimintatapana osallistuvan budjetoinnin ja yhteiskehittämisen voidaan nähdä kuvastavan edellä mainittua hallinnon ja asukkaiden roolin muutosta, jossa asukkaat nähdään aktiivisina toimijoina, jotka tuntevat omat asuinalueensa ja tarpeensa parhaiten.

Osallistuvasta budjetoinnista on löydettävissä melko paljon kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta. Julkaisujen määrä vielä 2000-luvun alussa oli verrattain vähäistä, mutta 2010-luvulle tultaessa se on kasvanut merkittävästi vähitellen. Osallistuva budjetointi on toimintatapana kehittynyt alhaalta ylöspäin käytännön tarpeista lähtevänä. Tämä osaltaan selittää sitä, miksi aihepiiri on saanut tutkijoiden huomion laajemmin vasta 2010-luvulla. Julkaisujen viimeaikainen kasvu vahvistaa osallistuvan budjetoinnin roolia julkisen sektorin toimijoiden keskuudessa. (Bartocci, Grossi, Mauro & Ebdon 2022.) Se kertoo osallistuvan budjetoinnin suosion kasvusta, sen ajankohtaisuudesta yhä tänä päivänä sekä perustelee osaltaan tämän tutkimuksen tarvetta. Osallistuvaa budjetointia on hyödynnetty maailmanlaajuisesti vastaamaan erilaisiin tarpeisiin eri konteksteissa ja se on heijastunut myös erilaisina tutkimustarpeina.

Aikaisemmassa kansainvälisessä tutkimuksessa on käsitelty muun muassa osallistuvan budjetoinnin erilaisia toteutustapoja ja malleja (Sintomer ym. 2008; Miller, Hildreth & Stewart 2019), asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia (Michels 2011; Guo & Neshkova 2012), tekijöitä, jotka vaikuttavat osallistuvan budjetoinnin onnistumiseen (Barbera, Sicilia & Steccolini 2016) sekä osallistuvan budjetoinnin yhteyttä innovaatioihin (Ewens & van der Voet 2019). Lisäksi EU:n Interreg-rahaston rahoittama Itämeren alueen maiden yhteishanke osallistuvan budjetoinnin nykytilaraportti Empaci – Empowering Participatory Budgeting in the Baltic Sea Region (2020) kertoo niin hyväksi havaituista käytänteistä osallistuvan budjetoinnin kokeiluissa, mutta myös osallistuvan budjetoinnin mahdollisista haasteista Suomessa, Saksassa, Latviassa, Liettuassa, Puolassa ja Venäjällä. Salminen ym. (2016) ovat puolestaan tarkastelleet osallistuvaa budjetointia hallinnollisena ja poliittisena käytäntönä. Hallinnon henkilöstöllä on olennainen asema ja rooli osallistuvan budjetoinnin toteutuksessa. Vähän tiedetään vielä esimerkiksi julkisten johtajien asenteiden ja roolin vaikutuksesta osallistuvan budjetoinnin toteuttamiseen ja sitä koskeviin

päätöksiin (Migchelbrink & Van de Walle 2022, 341). Tämä tutkimus tuo näkyväksi hallinnon henkilöstön ajatuksia ja näkemyksiä osallistuvan budjetoinnin yhteiskehittämiseen liittyen ja täydentää näin kyseistä tutkimusaukkoa.

Tutkimuksen tarkoituksena on pyrkiä selvittämään, miten osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittäminen ilmenee hallinnon henkilöstön näkökulmasta sekä millaisia haasteita ja positiivisia mahdollisuuksia osallistuvaan budjetointiin voidaan nähdä liittyvän yhteiskehittämisen näkökulmasta. Tutkimus toteutettiin laadullisena tapaustutkimuksena, jossa tutkimuskohteena toimi Tuusulan kunnan osallistuva budjetointi. Tutkimusaineisto on kerätty osallistuvan budjetoinnin hankkeiden parissa työskenteleviltä Tuusulan kunnan työntekijöiltä teemahaastatteluin ja aineiston analysoinnissa on hyödynnetty aineistolähtöistä sisällönanalyysia.

Tutkimuksen tuottamasta tiedosta hyötyvät erityisesti ne julkisen hallinnon toimijat, jotka työskentelevät osallistuvan budjetoinnin, hallinnon muutoksen sekä asiakaslähtöisten palveluiden suunnittelun ja kehittämisen parissa. Osallistuvan budjetoinnin ja yhteiskehittämisen toimintatavat usein haastavat organisaatiokulttuuria, joten myös siihen tutkimus tarjoaa näkökulmia. Suomalaisessa kuntakontekstissa osallistuvan budjetoinnin tutkimus on vielä varsin vähäistä. Tutkimus lisää ymmärrystä siitä, kuinka hallinnon henkilöstö kokee asukkaiden kanssa tehtävän yhteistyön sekä sen vaikutukset osallistuvassa budjetoinnissa. Tutkimus tarjoaa tiedemaailmalle uutta tietoa ja näkökulmia sekä jatkotutkimusideoita aihepiirin parista.

Tutkimus koostuu viidestä pääluvusta. Johdantoluvun jälkeisessä toisessa luvussa esitellään tutkimusasetelmaa tarkemmin avaamalla tutkimuskysymykset ja -tavoitteet, tutkimuksen rajaukset sekä kuvataan tutkimuksessa hyödynnettäviä menetelmiä aineistonkeruun ja analysoinnin osalta. Lisäksi toinen luku sisältää Tuusulan kohdeorganisaation esittelyn. Kolmas luku muodostuu työn teoreettisesta viitekehiksestä, joka etenee osallistuvan budjetoinnin historiasta keskeisten käsitteiden määrittelyyn ja aikaisempaan tutkimukseen. Neljäs luku puolestaan muodostuu tutkimuksen analyysistä ja sen keskeisistä tuloksista. Lopuksi viidennessä luvussa tulkitaan tehtyjä havaintoja suhteessa aikaisempaan tutkimustietoon aihepiiristä ja muodostetaan johtopäätökset havaintojen perusteella. Viimeisessä pääluvussa käsitellään lisäksi tutkimuksen luotettavuuden arvioimista sekä jatkotutkimustarpeita tehtyjen havaintojen perusteella.



## 2 TUTKIMUSASETELMA

### 2.1 Tutkimusongelma ja -tavoite sekä rajaukset

Tutkimus avaa näkökulmia osallistuvaan budjetointiin sekä siinä tapahtuvaan julkisten toimijoiden ja asukkaiden välisen yhteistyön kehittämiseen. Tutkimuksessa tarkasteltavana ilmiönä toimii osallistuva budjetointi ja näkökulmana ilmiön tutkimisessa hyödynnetään yhteiskehittämistä. Tutkimuksessa käsitellään osallistuvaa budjetointia kuntaorganisaation henkilöstön näkökulmasta. Tutkimuksen avulla pyritään selvittämään ja tuottamaan tietoa henkilöstön näkökulmasta katsoen siitä, miten yhteiskehittäminen ilmenee osallistuvassa budjetoinnissa sekä millaisia haasteita ja positiivisia mahdollisuuksia osallistuvaan budjetointiin voidaan nähdä liittyvän yhteiskehittämisen näkökulmasta. Tutkimus tuo esille osallistuvaan budjetointiin liittyviä esteitä ja hidastavia tekijöitä sekä positiivisia vaikutuksia yhteiskehittämisen näkökulmasta tarkastellen.

Tutkimuskysymykset:

1. Miten yhteiskehittäminen ilmenee osallistuvassa budjetoinnissa hallinnon henkilöstön näkökulmasta?
2. Mitä haasteita ja mahdollisuuksia voidaan nähdä liittyvän osallistuvaan budjetointiin yhteiskehittämisen näkökulmasta?

Tavoitteena on tuotetun tiedon perusteella ymmärtää ja tulkita, miten osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittäminen näyttäytyy sekä millaisia haasteita ja positiivisia vaikutuksia se osallistuvaan budjetointiin tuo. Tarkoituksena on tuoda esille osallistuvan budjetoinnin prosessin parissa työskentelevien toimijoiden näkökulmia ja uuden tiedon avulla rikastuttaa olemassa olevaa tutkimuskirjallisuutta aiheesta. Pyrkimyksenä on tapauksen kuvaamisen myötä ymmärtää paremmin osallistuvan budjetoinnin yhteydessä tapahtuvaa yhteiskehittämistä ja sen ilmentymistä sekä tuottaa tietoa osallistuvan budjetoinnin kehittämisen tueksi. Tutkimus tuottaa tietoa osallistuvan budjetoinnin kehittämisen tueksi monille suomalaisille kunnille ja tarjoaa näkökulmia erityisesti osallistuvan budjetoinnin parissa työskenteleville henkilöille ja siitä kiinnostuneille. Tutkimus avaa myös näkökulmia siihen, miten julkiset toimijat pystyisivät hyödyntämään toiminnassaan yhteiskehittämistä yhdessä asukkaiden tai palveluiden käyttäjien kanssa sekä millaisia asioita sen käyttöönotossa tulisi pyrkiä ennalta huomioimaan.

Tutkimuksen empiirinen osa toteutettiin laadullisin menetelmin haastattelemalla ja tutkimusta voi luonnehtia kartoittavaksi tapaustutkimukseksi. Tutkimuskohteeksi tapaustutkimukseen valikoitui

Tuusulan kunnan osallistuva budjetointi ja tausta-aineistona on osittain hyödynnetty niin julkisesti saatavilla olevia erilaisia asiakirjoja kuin myös Tuusulan kunnalta saatua materiaalia. Tuusulan kunnan osallistuva budjetointi valikoitui tutkimuskohteeksi, koska siellä osallistuvaa budjetointia on toteutettu jo vuodesta 2017 alkaen. Näin ollen osallistuvan budjetoinnin toimintatavan voidaan katsoa muuttuneen kohtuullisen vakiintuneeksi, osallistuvan budjetoinnin ideoiden yhteiskehittämistä on toteutettu kunnassa useampana vuotena ja osallisuus on vahvasti esillä kunnan strategiassa sekä toiminnassa. Tutkimuksessa hyödynnettiin Tuusulan kunnan osallistuvan budjetoinnin parissa työskentelevien työntekijöiden näkemyksiä aihealueeseen ja näin ollen tutkimuksen lähtökohtana ei toimi jo runsaasti tutkittu asukasnäkökulma.

Tutkimusta on rajattu siten, että se kohdistuu vain yhteen kuntaan tapaustutkimuksen muodossa. Vertailuasetelman luominen esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin toteuttajien ja osallistujien välille tai eri kuntien välille ei ole tässä tutkimuksessa tarkoituksenmukaista. Tutkimuksen kiinnostuksen kohteena ei ole se, miten asukkaat kokevat osallistuvan budjetoinnin ja siinä näyttäytyvän yhteiskehittämisen, vaan valittuna näkökulmana toimii kunnan henkilöstön näkemykset yhteiskehittämisen tulkintoihin osallistuvassa budjetoinnissa. Tutkimuksessa osallistuvaa budjetointia ei ensisijaisesti tarkastella historiallisen kehityksen näkökulmasta tietyllä menneellä aikajänteellä, vaan pikemminkin aikaisempi tieto toimii taustatietona ja auttaa ymmärtämään osallistuvan budjetoinnin nykyistä kehitystä paremmin. Tutkimuksessa ei niinkään keskitytä osallistuvan budjetoinnin lopputuloksen arvioimiseen, vaan enemminkin sen eri toteutusvaiheisiin ja siihen millaisena yhteiskehittäminen näyttäytyy näissä haastateltavien näkökulmasta. Menetelmällisesti toimintatutkimus tai havainnointi olisivat voineet sopia aihepiiriin tutkimiseen, mutta aikataulun huomioiden eivät tässä tutkimuksessa olleet tarkoituksenmukaisia.

## **2.2 Laadullinen tutkimusote ja tapaustutkimus**

Tutkimuksessa hyödynnetään kvalitatiivista eli laadullista tutkimusotetta. Laadullisen tutkimuksen päämääränä voidaan nähdä olevan enemminkin tosiasioiden havaitseminen ja löytäminen kuin pyrkimys pystyä todentamaan olemassa olevaa aikaisempaa tietoa. Laadullinen tutkimus pyrkii kuvaamaan todellista elämää ja tutkimusta tehdessä on tarkoituksenmukaista pyrkiä huomioimaan tutkimuskohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Todellisuutta ei voi laadullisessa tutkimuksessa omapäisesti jakaa sattumanvaraisiin osiin, koska tapahtumat vaikuttavat myös suhteessa toisiinsa. Tämä viittaa juuri laadullisen tutkimuksen kokonaisvaltaisuuteen. Laadullisessa tutkimuksessa tutkijan rooli on aktiivinen ja tutkijan on hyvä pyrkiä tunnistamaan omia arvoja ja

ennakkonäkemyksiä aihepiiristä läpi tutkimusprosessin. Laadullisessa tutkimuksessa tutkijan arvot väistämättä heijastuvat siihen, miten ilmiötä pyritään ymmärtämään. (Hirsjärvi, Remes & Saravaara 2009, 161.)

Tutkimusta voi luonnehtia tapaustutkimukseksi. Tutkimusstrategiana tapaustutkimus sallii erilaisten aineistojen ja menetelmien hyödyntämisen. Tapaustutkimus keskittyy usein tapahtumakulun tai ilmiön kuvaaminen ja sen avulla voidaan pyrkiä vastaamaan kysymyksiin, miten ja miksi. Tyypillistä tutkimustavalle on selvittää monimutkaisia ilmiöitä ja pyrkiä ymmärtämään tapausta paremmin löydetyn uuden tiedon pohjalta. Tapaustutkimuksen kiinnostuksen kohteena voi olla pieni joukko tapauksia tai vaihtoehtoisesti keskitytään vain yhteen tapaukseen. Tapaustutkimusta aloittaessa olennaisessa osassa on yhden tai useamman tapauksen huolellinen valitseminen. Tapausten valinta vaikuttaa merkittävästi tutkimuksen etenemiseen, tavoiteltavaan tietoon ja yleistettävyyteen. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 9–10, 28.)

Tapausta etsiessä kävin läpi useiden suurten ja keskisuurten kuntien nettisivuja ja uutisointia. Etsin tietoa siitä, millaisin muodoin ja aikatauluin kunnissa osallistuvaa budjetointia toteutetaan. Alkuun pohdin vertailevan asetelman luomista muutaman tapauksen välille, mutta syvällisemmän ymmärryksen saamiseksi ja työn laajuuden huomioiden päädyin valitsemaan vain yhden tapauksen. Kiinnitin huomiota siihen, oliko osallistuva budjetointi tarkastelemissani kunnissa uudempi toimintatapa vai jo vakiintunut käytäntö. Lopulta tapauksen valinnassa painottuivat muun muassa seuraavat tekijät: valittavassa tapauskunnassa osallistuvaa budjetointia oli toteutettu laajasti useampana vuotena, yhteiskehittäminen näkyi osana prosessia ja osallistuvan budjetoinnin sykli ei ollut liian pitkäkestoinen. Näin myös käytännön kokemusta olisi ehtinyt kertymään äänestyksessä valikoituneiden ideoiden toteutuksista. Edellä mainittujen suuntaviivojen avulla tutkimuskohteeksi valikoitui Tuusulan kunnan osallistuva budjetointi.

Tapaustutkimuksen luonteeseen liittyy vahvasti pyrkimys ymmärtää tutkittavaa ilmiötä kokonaisuutena, johon linkittyy erinäisiä näkökulmia ja yhteiskunnallisia tapahtumasarjoja. Tutkimustavassa nähdään yhteiskunnallinen konteksti luonnollisena osana tarkasteltavaa ilmiötä. (Laine ym. 2007, 42.) Osaltaan tämä perustelee vain yhden tapauskunnan valitsemista, koska tapauksen ymmärtäminen edellyttää tutkimuskohteeseen laajemmin vaikuttaviin asioihin paneutumista. Tutkimuskohteeksi ei valikoitunut suurimpia Suomen kuntia, koska niissä usein osallistuvan budjetoinnin resurssointi on eri tasolla verrattuna esimerkiksi tyypilliseen tapaukseen. Osallistuvan budjetoinnin variaatioita on monia, ja kunnat Suomessa ovat hyvin eri vaiheissa osallistuvan budjetoinnin käyttöönoton suhteen.

Usein tapaustutkimuksen päättelyn logiikassa kuljetaan yksittäisistä havainnoista kohti yleisempiä eli induktiivisesti. Mietittäessä tapaustutkimuksien yleistettävyyttä monesti pohditaan tapaustutkimuksien erilaisten tyyppien vaikutusta tutkimuksen yleistettävyyteen. Osaltaan tutkimuksen tyyppi vaikuttaa siihen, millaisia johtopäätöksiä tapauksen perusteella voidaan tehdä ja näin asettaa yleistettävyydelle omat rajoitteensa. Tapaustutkimuksen tyypejä on erilaisia ja tapauksia voidaan luokitella esimerkiksi seuraavan jaottelun mukaisesti kriittisiin, äärimmäisiin, ainutlaatuisiin, tyypillisiin, paljastaviin, tulevaisuudesta kertoviin sekä pitkittäisotoksiin perustuviin tapauksiin. (Laine ym. 2007, 29, 31–34.) Tässä tutkimuksessa voidaan nähdä olevan piirteitä sekä paljastavasta että tulevaisuudesta kertovasta tapaustutkimuksen tyyppistä. Paljastava tapaus tuo esille tarkasteltavaan ilmiöön kytkeytyviä tekijöitä, joita ei ole aikaisemmin tutkittu. Puolestaan tulevaisuudesta kertovana tapauksena tätä voidaan pitää, koska Tuusulan osallistuvaa budjetointia on pitkään kehitetty ja näin sen voidaan nähdä toimivan myös eräänlaisena esimerkkinä niille kunnille, jotka vielä miettivät tai suunnittelevat osallistuvan budjetoinnin käyttöönottamista.

### **2.3 Aineiston keräämisen ja analysoinnin menetelmät sekä prosessi**

Tutkimuksen pääasiallisena aineistonkeruumenetelmänä on tutkimushaastattelut. Aineistonkeruumenetelmänä haastattelun etuihin lukeutuu se, että aineiston keruuta voidaan toteuttaa joustavasti tilanteita ja osallistujia mukaillen. Haastattelut mahdollistavat monipuolisen tiedon saannin, haastateltava voi kertoa enemmän aihepiiristä ja sen kontekstista kuin, mitä tutkija alkuun olisi ajatellut. Haastattelut nähdään hyvänä keinona silloin, kun aihepiiristä löytyy vähän tutkimusta ja tutkijan voi olla vaikea ennalta arvioida vastausten kokonaisuuksia. Haastattelut mahdollistavat saadun tiedon syventämisen jatkokysymysten muodossa. (Hirsjärvi ym. 2009, 205.) Tuomi ja Sarajärvi (2009, 74) mainitsevat lisäksi haastattelun etuihin sen, että haastatteluun voidaan tarkkaan valita henkilöitä, joilla voidaan olettaa olevan riittävästi tietoa ja kokemusta tutkittavasta ilmiöstä sekä sen aihepiiristä.

Edellä mainittujen havaintojen myötä tutkimushaastattelut valikoituivat aineistonkeruutavaksi, kun tavoitteena oli syvemmän ymmärryksen saaminen tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Haastatteluiden kautta pyrittiin tavoittamaan haastateltaviksi juuri niitä henkilöitä, jotka ovat mukana osallistuvan budjetoinnin toteuttamisessa ja heiltä löytyisi käytännön kokemusta siitä. Haastattelut menetelmänä mahdollistavat tarkentavien jatkokysymysten esittämisen, jotta aihepiiriin saa syvennyttyä kokonaisuudessaan laajemmin. Halusin tarjota haastateltaville mahdollisuuden tuoda esille itse havaitsemiaan asioita melko vapaasti teemojen aihepiireistä.

Suomessa osallistuva budjetointi on yleistymään päin, mutta käsitykset ja tieto siitä vaihtelevat vielä paljon. Näin ollen ei ollut tarkoituksenmukaista tutkimustavoitteisiin nähden toteuttaa aineistonkeruuta sähköisen kyselylomakkeen avulla, koska todennäköisesti suurella osalla mahdollisista vastaajista ei olisi ollut riittävästi kokemusta aihepiirin parista ja aineisto olisi voinut jäädä turhan suppeaksi analysoinnin kannalta.

Tutkimushaastattelut toteutettiin teemahaastatteluina eli puolistrukturoituina haastatteluina. Menetelmänä se sijoittuu strukturoidun ja avoimen haastattelun väliin. Teemahaastattelussa ylätasoinen teemat, joita haastatteluissa käsitellään ovat mietitty valmiiksi etukäteen, kun taas kysymysten tarkempi muoto ja järjestys saattavat vaihdella haastateltavan ja tilanteen mukaan. (Hirsjärvi ym. 2009, 208.) Teemat ja kysymykset on pyrittävä toteuttamaan niin, että vastausten myötä voidaan havaita merkityksellisiä näkökulmia tutkimusongelman ratkaisemiseksi (Tuomi & Sarajärvi 2009, 75). Teemat muodostavat rungon haastatteluille ja ne ovat tarkkaan mietitty viitekehyksen pohjalta, jotta lopputuloksesta voi muodostua ehyt kokonaisuus. Teemat määrittelevätkin pitkälle sen, millaisista asioista haastateltavat kertovat.

Yksilöhaastattelut toteutettiin teemahaastatteluina, koska tapa sopi parhaiten tutkimuksen tavoitteisiin tuottaa uusia näkökulmia ilmiöön vaikuttavista tekijöistä laaja-alaisesti ja ymmärtää ilmiötä syvällisemmin. Tiukasti strukturoitu haastattelu olisi rajoittanut haastattelujen tekoa liikaa ja avoin haastattelu puolestaan ei tuntunut sopivan kyseisen tutkimuksen teemaan. Teemahaastattelujen tarkentavien kysymysten myötä saatiin paljon lisätietoa niin aiheesta kuin aiheen ympäriltä ja haastattelut toivat esille ilmiön kontekstiin liittyviä tekijöitä riittävän laajasti. Haastateltavien antamat konkreettiset esimerkit havainnollistivat aihepiiriä tarkoituksenmukaisesti. Lisäksi teemahaastattelut antoivat tilaa näkökulmille, joita alkuymmärryksen perusteella ei välttämättä olisi osannut huomioida.

Tutkimuksen näkökulman ollessa nimenomaan henkilöstön näkökulma, valikoitui haastateltaviksi Tuusulan kunnan työntekijöitä. Tavoitteena oli löytää henkilöitä, jotka tietäisivät Tuusulan osallistuvasta budjetoinnista mahdollisimman paljon ja heiltä löytyisi kokemusta yhteiskehittämisestä. Näin ollen haastateltavat henkilöt valikoituivat yhteistyössä kunnan yhteyshenkilön kanssa ja yksilöhaastatteluja toteutettiin yhteensä kuusi kappaletta. Erilaisten näkökulmien saamiseksi haastatteluihin osallistui henkilöitä useammasta eri yksiköstä monipuolisista tehtävänkierroista. Haastateltavat henkilöt olivat olleet useampana vuotena mukana osallistuvan budjetoinnin prosessissa ja osallistuneet yhteiskehittämisen vaiheeseen. Osallistujille lähetettiin haastattelurunko ennakoon, jotta halutessaan heillä oli mahdollisuus tutustua haastattelun teemoihin etukäteen. Haastattelut toteutettiin maaliskuun 2022 aikana ja ne pidettiin Microsoft Teams-

sovellusta hyödyntäen etäyhteyksin. Haastattelut nauhoitettiin ja niiden kestot vaihtelivat 40–60 minuutin väliltä. Haastattelupohjan runko on löydettävissä liitteenä (liite 1). Haastatteluiden jälkeen kerätty materiaali litteroitiin tekstimuotoon ja litteroitua aineistoa kertyi 70 sivua.

Aineiston litterointi aloitettiin jo ennen kuin kaikki haastattelut olivat tehtynä. Näin aineiston käsittelyyn päästiin varhaisessa vaiheessa ja pystyttiin arvioimaan aineiston riittävyttä analysoinnin sekä tutkimusongelman näkökulmasta. Koko aineisto litteroitiin, jotta mitään olennaista ei päässyt jäämään analysoinnin ulkopuolelle ensivaiheen ymmärrystä aineistosta luodessa. Litterointi tehtiin tarkkaan koko aineistolle, koska aineiston muuttaminen tekstimuotoon auttoi merkittävästi seuraavassa vaiheessa eli tutkimusaineiston analysoinnin systemaattisessa aloittamisessa (Vilkkä 2021, 137). Hirsjärvi ja Hurme (2011, 139) puolestaan tuovat esille, että litteroinnin tarkkuuteen vaikuttavat olennaisesti valittu analysoinnin tapa ja se, mitä tutkimuksella tavoitellaan. Aineiston analyysi rakentuu tutkimusaineiston asiasisältö edellä ja sen perusteella on pyritty luomaan uutta tietoa aihepiiristä. Näin ollen esimerkiksi tutkimusaineiston pikkutarkka taukojen, huokausten tai useasti toistuvien lyhyiden äännähdyksien auki kirjoittaminen ei ollut tässä tutkimuksessa tarkoituksenmukaista.

Kerätyn aineiston analysoinnissa hyödynnettiin aineistolähtöistä sisällönanalyysiä. Aineistolähtöisessä tutkimuksessa pääpaino on aineistossa ja sen analysoinnin myötä tapahtuvassa tutkittavan ilmiön käsitteellistämässä. Aineistolähtöisen sisällönanalyysin tavoitteena ei siis ole minkään teoreettisen mallin testaaminen. Käytännössä kuitenkin tutkijan arvot ja teoreettiset näkökulmat ovat vuorovaikutuksessa aineistosta syntyvien havaintojen kanssa ja eräällä tapaa heijastelevat osaltaan tutkimuksen etenemistä. (Kiviniemi 2018, 77.) Aineistosta ei varsinaisesti itsessään nouse mitään, vaan aineiston analysoinnissa korostuu tutkijan aktiivinen rooli, joka on tyypillistä laadullisen tutkimuksen kentässä. Aineiston analysoinnissa hyödynnetään induktiivisen päättelyn ajatusta, koska se sallii aineistolähtöisen analyysin toteuttamisen.

Aineistolähtöiseen sisällönanalyysiin voidaan nähdä kuuluvan kolme päävaihetta, jotka ovat aineiston pelkistäminen, ryhmittely ja abstrahointi eli käsitteellistäminen valikoidun olennaisen tiedon pohjalta. Ensimmäisenä on käytävä kertynyttä aineistoa tarkkaan läpi, pidettävä mielessä analysoinnin suunta ja rajattava ilmiön käsittelyn näkökulmia suhteessa tutkimuksen tarkoitukseen ja tavoitteisiin. Kvalitatiivisen tutkimuksen aineistosta löytyy usein monia mielenkiintoisia näkökulmia, joita ei välttämättä ole ennalta osannut aavistaa. Pelkistämisen eli redusoinnin myötä tutkimusaineistosta erotellaan olennaiset ja epäolennaiset asiat erilleen toisistaan. Aineistoa pilkotaan osiin ja tekstin alleviivausta voi hyödyntää kyseisessä vaiheessa. Kun aineistosta on tutkimustehtävän

pohjalta löydetty olennaiset ilmaukset, pelkistetään löydetty ilmaukset. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 92, 108–110.)

Aineiston ryhmittelyssä eli klusteroinnissa pelkistetyt ilmaukset käydään huolellisesti läpi ja samaan asiaan linkittyvät ilmaisut ryhmitellään kokonaisuuksiksi. Aineisto tiivistyy ja ryhmitellyt kokonaisuudet identifioidaan sisältöä vastaavan käsitteen avulla, syntyvät niin sanotut alaluokat käsitteiden myötä. Seuraavassa vaiheessa käsitteellistämässä alkuperäisistä pelkistetyistä ilmauksista muodostetaan teoreettisia käsitteitä ja erilaisia käsiteloukkia yhdistellään niin pitkään kuin aineisto sen mahdollistaa. Tavoitteena on tulkinnan avulla muodostaa aineistosta käsitteitä ja niiden myötä luoda ilmiöstä teoreettisempaa ymmärrystä. Lopulta tuloksissa tuodaan esille aineistoa kuvaavat käsitteet ja teemat sisältöineen. Niiden pohjalta sitten tehdään johtopäätöksiä tutkittavasta ilmiöstä, joka osaltaan lisää ilmiön ymmärrystä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 110–113.) Aineiston analysoinnissa hyödynsin edellä mainittuja vaiheita ja tutkimusaineistosta alkoi vähitellen muodostumaan lukukertojen ja alleviivauksien myötä olennaiset asiat tutkimuskysymyksiin vastaamisen näkökulmasta. Aineisto tiivistyi ja pelkistettyjen ilmauksien myötä alkoi hahmottumaan erilaisia kokonaisuuksia. Lopulta näistä muodostui käsitteitä ja ajatus analyysin sisällöstä eri teemoihin.

## **2.4 Kohdeorganisaatio Tuusulan kunta**

Tuusulan kunta sijaitsee Uudenmaan maakunnassa ja sen asukasluku oli vuonna 2021 noin 39700 (Tilastokeskus 2021). Tuusula rakentuu kolmesta suuremmasta keskuksista Hyrylästä, Jokelasta ja Kellokoskesta sekä niitä ympäröivistä maaseutualueista (Tuusulan kunta A). Nykyisen, vuosille 2021–2025 sijoittuvan kuntastrategian visiona on ”Elämisen taidetta kestävästi kasvavassa Tuusulassa”. Strategiassa hyvinvointi, osallisuus ja kestävyys niin ympäristön kuin talouden näkökulmasta painottuvat vahvasti. Kunnan toimintatapa tuo esille yhdessä tekemisen tärkeyden ja sen, että palveluita pyritään kehittämään kuntalaislähtöisesti. (Tuusulan kunta B, 8–10.) Tuusulassa osallistuvaa budjetointia on toteutettu vuodesta 2017 lähtien ja vuosien 2019–2022 aikana rahasumma osallistuvaan budjetointiin on ollut 100 000 euroa: siitä 30 000 euroa on tarkoitettu koko Tuusulaa koskevien ideoiden toteuttamiseen ja loput 70 000 jakautuvat viidelle eri alueelle asukasmäärän mukaisesti. Alueista Hyrylässä käytössä on ollut 22 000 euroa, Jokelassa 13 000 euroa, Kellokoskella 10 000 euroa, Riihikalliossa 10 000 euroa ja Etelä-Tuusulan kylillä 15 000 euroa. Kunnassa osallistuva budjetointi nähdään yhtenä keinona kuntalaisten osallisuuden vahvistamiseksi ja hyvinvoinnin lisäämiseksi. (Tuusulan kunta C; Tuusulan kunta D.)

Seuraavaksi käydään hieman tarkemmin läpi Tuusulan osallistuvan budjetoinnin prosessia. Osallistuvan budjetoinnin vaiheet Tuusulassa ovat kiteytetysti: ideointi, ideoiden jatkojalostus, äänestys, äänestystulosten julkistus ja projektien toteutus. Ideointiin saavat osallistua kaikki kuntalaiset, mutta äänestää voivat äänestysvuonna 12-vuotta täyttävät ja sitä vanhemmat Tuusulalaiset. Tuusulassa osallistuvan budjetoinnin toteuttamisessa hyödynnetään sähköistä Decidim alustaa ja siellä annetut ideat ovat kaikkien nähtävillä sähköisesti. Ideoita pystyy jättämään monin eri tavoin, kuten sähköisesti, ideapuhelimen avulla, paperilomakkeella keskeisissä kunnan toimipaikoissa sekä pop up-ideapajoissa. Ennen yhteiskehittämisen työpajoja kunnan asiantuntijat arvioivat ideoiden toteuttamiskelpoisuutta ja vastaavat sähköiselle alustalle ideoiden toteuttamiskelpoisuudesta kolmiportaisella asteikolla arvioiden: jatkoon, arvioitavana tai ei etene osallistuvassa budjetoinnissa. (Tuusulan kunta D; Tuusulan kunta E.)

Ideoiden yhteiskehittämisen työpajoja on pidetty Tuusulassa niin livenä kuin menneenä pandemia aikana etätoteutuksina. Sähköisellä Decidim alustalla pystyy kommentoimaan ja keskustelemaan viestein jätetyistä ehdotuksista. Asukkaat pystyvät äänestämään yksittäisiä tai useampia äänestusehdotuksia. Äänestysalustalla näkyvät ehdotuksien kustannukset ja alueen käytettävissä olevalla rahasummalla pystyy ehdotuksia äänestämään kullakin alueella. Sähköisellä alustalla pääsee lisäksi seuraamaan toteutettavaksi valittujen ehdotusten toteutumisen etenemistä. (Tuusulan kunta D; Tuusulan kunta E.) Avoimen sähköisen alustan hyödyntäminen tuo prosessiin läpinäkyvyyttä ja sen avulla pystytään konkreettisesti kertomaan kunnan asukkaille osallistuvasta budjetoinnista ja sen toteutusten etenemisestä.



### 3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

#### 3.1 Osallistuvan budjetoinnin historia

Osallistuvan budjetoinnin voidaan nähdä olevan lähtöisin Brasilian Porto Alegren kaupungista 1980-luvun lopulta. Tarve uudelle toimintatavalle ilmeni kahdesta suunnasta. Kun vallalla ollut sotilasjunta syrjäytettiin, syntyi tarve järjestäytyneelle yhteiskunnalle ja kansalaisaktivistit halusivat kansalaisten osallistuvan yhteisistä asioista päättämiseen, jotta korruptiota saataisiin kitkettyä pois kaupungin hallinnosta ja vähävaraisten hyvinvointia edistettyä. (Sintomer ym. 2008, 166; Pihlaja & Sandberg 2012, 163.) Osallistuvan budjetoinnin historiasta voidaan tunnistaa kolme vaihetta. Ensimmäinen vaihe ajoittui vuosien 1989–1997 välille, jolloin oikeastaan kehiteltiin uusi tapa hallita julkisia resursseja. Ajankohtaa Porto Alegressa leimasivat erilaiset kokeilut. Toisen vaiheen voidaan nähdä ajoittuvan vuosille 1997–2000, kun erilaiset osallistuvan budjetoinnin mallit levisivät Brasilian kunnissa laajemmin. 2000-luvulta eteenpäin osallistuvan budjetoinnin mallit laajenivat kattavasti Brasilia ulkopuolelle ja monipuolistuivat erilaisten sovellusten myötä. Vähitellen 2000-luvun alussa malli levisi useisiin Euroopan maihin, vaikkakin lähtökohdat käytölle olivat erilaiset kuin Brasiliassa alkujaan. Osallistuvan budjetoinnin historiaa tarkastellessa on tärkeä havaita, että eri alueilla ja aikakausina mallit ovat olleet erilaisia ja niitä on rakennettu eri lähtökohdista käsin. (Cabannes 2004, 29.)

Monet suuret toimijat, kuten YK ja Maailmanpankki ovat tukeneet omalta osalta osallistuvan budjetoinnin leviämistä maailmanlaajuisesti (Salminen ym. 2016, 61). Esimerkiksi jo vuonna 2008 yli sadassa eurooppalaisessa kaupungissa hyödynnettiin osallistuvaa budjetointia, mukaan mahtui monia Euroopan isoja kaupunkeja, kuten Pariisi, Lontoo, Rooma, Berliini ja Lissabon kuin myös pienempiä kaupunkeja Saksasta ja Italiasta (Sintomer ym. 2008, 164). Vielä vuonna 2012 osallistuvan budjetoinnin toimintaperiaatteet ja osaaminen olivat Suomessa sekä muissa Pohjoismaissa varsin tuntematonta, vaikka osallistuva budjetointi oli jo tuolloin levinnyt maailmalla laajasti (Pihlaja & Sandberg 2012, 158).

Suomeen osallistuva budjetointi rantautui vasta vähitellen vuosien 2011–2012 vaihteessa Sitran Uusi demokratia -foorumin avoimen hankekuulutuksen avulla, jossa etsittiin ideoita ja hankkeita, jotka edistävät suomalaista demokratiaa kaupungeissa. Yhdeksi osallistuvan budjetoinnin kokeiluksi valikoitui Helsingin keskustakirjasto, jossa kirjaston käyttäjät saivat yhdessä päättää 100 000 euron kehittämismäärärahasta. (Nieminen 2012; Salminen ym. 2016, 62–63.) Vähitellen erilaisten kokeilujen myötä osallistuvan budjetoinnin hankkeet alkoivat saada enemmän jalansijaa

pääkaupunkiseudun kunnissa ja leviämään laajemmin. Tänä päivänä osallistuvaa budjetointia hyödyntävät monet kaupungit etelästä pohjoiseen ja pienistä suuriin. Osa niistä toteuttaa osallistuvaa budjetointia pienimuotoisina uusina kokeiluina ja osalla käytäntö on jo vakiintunut useamman vuoden ajan.

Kesäkuussa vuonna 2017 voimaan tulleen kuntalain uudistuksen myötä osallistuvan budjetoinnin suosio on kasvanut Suomessa. Kuntalaki takaa kunnan asukkaille ja palveluiden käyttäjille oikeuden osallistua sekä päästä vaikuttamaan kunnan toimintaan monipuolisesti. Uudistuksen myötä jo lainsäädäntö kannustaa esimerkin tavoin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämisen näkökulmasta kuntia tarjoamaan asukkaille tilaisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun. (Kuntalaki 2015, 22 §; Pihlaja 2017, 3.) Osallistuva budjetointi onkin asukkaille keino päästä vaikuttamaan siihen, miten ja minne taloudellisia resursseja omassa kotikunnassa suunnataan. Osallistuvan budjetoinnin toteutusmuodot ja käytettävissä olevat rahasummat vaihtelevat suuresti, mutta näyttää vahvasti siltä, että osallistuvan budjetoinnin kokeilut ovat olleet siinä määrin onnistuneita, että käytäntöä on monissa kunnissa haluttu jatkaa aloituksen jälkeen Suomessa.

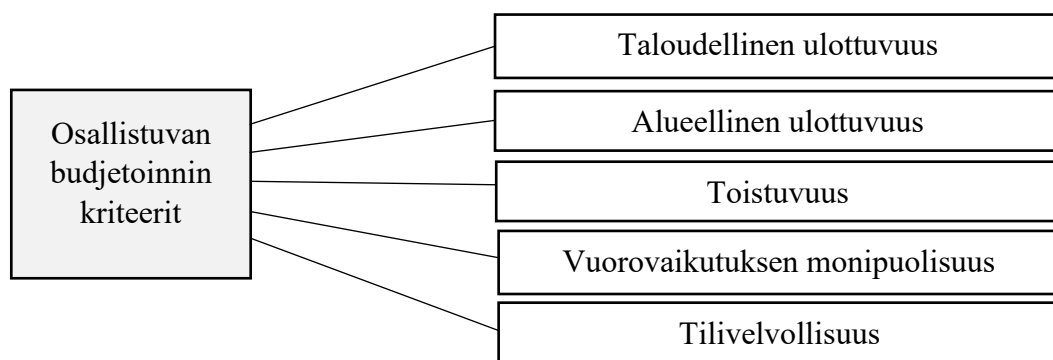
### **3.2 Osallistuvan budjetoinnin käsitteestä, kriteereistä ja toteutuksesta**

Osallistuva budjetointi ei rajoitu yksinomaan yhteen malliin, vaan pikemminkin on tärkeä pyrkiä ymmärtämään sen monia erilaisia muotoja (Sintomer ym. 2008, 166). Monet tutkijat käyttävätkin osallistuvaa budjetointia eräänlaisena yleisterminä, jonka voidaan nähdä viittaavan lukuisiin kansalaisten osallistumismuotoihin, kuten esimerkiksi kyselyihin osallistumiseen, fokusryhmiin ja naapurusto kokouksiin. Osallistuvan budjetoinnin laaja määrittely aiheuttaa haasteita ilmiön tutkimiseen ja vertailuun eri maiden välillä. Vaikka ei ole olemassa vain yhtä käytäntöä, jota yksiselitteisesti kutsuttaisiin osallistuvaksi budjetoinniksi. Osallistuvalla budjetoinnilla on silti löydettävissä keskeisiä ominaisuuksia ja kriteerejä, jotka mahdollistavat osallistuvan budjetoinnin käytäntöjen määrittelyn unohtamatta kuitenkin esimerkiksi Latinalaisen Amerikan ja Euroopan osallistuvan budjetoinnin erilaisia lähtökohtia ja erityispiirteitä. (Miller ym. 2019, 1255; Sintomer ym. 2008, 168.)

Laajemmin määriteltynä osallistuva budjetointi mahdollistaa henkilöiden, jotka eivät ole vaalein luottamustehtäviin valittu osallistumisen julkisten varojen käytön suunnitteluun ja jakamiseen (Sintomer ym. 2008, 168). Osallistuvassa budjetoinnissa julkinen toimija, joka vastaa julkisten resurssien käytöstä kutsuu kansalaiset osaksi mukaan tekemään päätöksiä siitä, mihin yhteisiä

taloudellisia resursseja alueilla kohdennetaan (Salminen ym. 2016, 61). Koska osallistuva budjetointi on levinnyt maailmanlaajuisesti ja siihen liittyviä malleja ja menetelmiä on monia, ovat tutkijat koonneet viiden kriteerin listauksen osallistuvan budjetoinnin vähimmäisvaatimuksista. Kyseinen määritelmä antaa näin tilaa eri mallien erityispiirteille, joihin hyvin tarkka ja yksityiskohtainen määritelmä ei pystyisi taipumaan. Tässä tutkimuksessa osallistuva budjetointi määritellään seuraavien kriteerien avulla ja samalla ne helpottavat hahmottamaan osallistuvaan budjetointiin kuuluvia elementtejä.

Osallistuvan budjetoinnin vähimmäiskriteereitä ovat toiminnan taloudellinen ja alueellinen ulottuvuus, toistuvuus, vuorovaikutuksen monipuolisuus sekä julkisen toimijan tilivelvollisuus (kuvio 1). Osallistuvan budjetoinnin vähimmäiskriteereistä ensimmäisenä on taloudellinen ulottuvuus. Kun kysymys on julkisten toimijoiden resurssien käytöstä, liittyy osallistuvaan budjetointiin olennaisesti rajallisten resurssien näkökulma. Asukkailla on päätösvalta siihen, kuinka rajalliset resurssit pitäisi käyttää. Toinen kriteeri alueellisuus puolestaan viittaa siihen, että kaupunkitaso on oltava toiminnassa mukana, jolla on riittävästi hallintavaltaa. Kaikilla asukkailla on vapaa pääsy kokouksiin, mutta esimerkiksi pelkkä naapurustotaso ei ole riittävä. Osallistuvan budjetoinnin kolmantena kriteerinä toimii toimintatavan toistuvuus. Prosessin on oltava toistuva eikä esimerkiksi yksittäinen irrallinen keskustelutilaisuus täytä toistuvuuden vaatimusta, joten siitä ei voida käyttää osallistuvan budjetoinnin määritelmää. Näkökulma tekee myös eroa hyvin laajaan osallistuvan budjetoinnin määritelmään, jossa lähes kaikki kansalaisten osallistaminen voitaisiin nähdä osallistuvaksi budjetoinniksi. (Sintomer ym. 2008, 168; Sintomer, Herzberg, Röcke & Allegretti 2012, 2–3.)

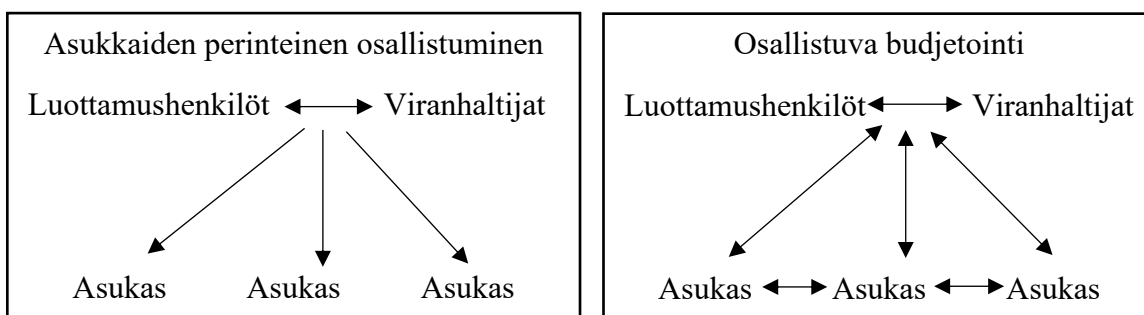


Kuvio 1. Osallistuvan budjetoinnin vähimmäiskriteerit mukailleen (Sintomer ym. 2008, 168; Sintomer ym. 2012, 2–3)

Osallistuvan budjetoinnin neljäntenä kriteerinä toimii vuorovaikutuksen monipuolisuus. Osallistuvan budjetoinnin prosessin aikana tulee järjestää ja taata monipuolisia osallistumismahdollisuuksia, jotka

mahdollistavat aidon vuorovaikutuksen ja asioista keskustelun. Viimeisenä kriteerinä on kunnan tilivelvollisuus eli kunta vastaa hankkeiden toteuttamisesta ja siitä, että lopputulos vastaa osallistujien näkemyksiä. Osaltaan ehdotuksiin vastaamisen ja prosessista viestimisen myötä osallistujat saavat palautetta ehdotuksista ja niiden mahdollisista toteutuksista. Tämä tuo myös läpinäkyvyyttä resurssien käyttöön ja toiminnan jatkuvuutta esille kansalaisille. (Sintomer ym. 2008, 168; Sintomer ym. 2012, 2–3.)

Uudessa julkisessa hallinnassa painottuu yhteisöjen kehittäminen. Huomiota kiinnitetään entistä enemmän kuntalaisten luottamuksen lisäämiseen prosessien läpinäkyvyyden sekä demokraattisen vuoropuhelun avulla. Pyrkimyksenä on aktivoida eri toimijoita osallistumaan, toimimaan yhdessä paikallishallinnon luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kanssa pidemmälläkin aikavälillä. Kansalaiset nähdään aktiivisina yhteisön jäseninä, joille halutaan luoda mahdollisuuksia toimia ja vaikuttaa erilaisissa verkostoissa itselle tärkeissä asioissa. (Bovaird & Löffler 2002, 21–23.) Kuten osallistuvan budjetoinnin kriteereissä tuli esiin keskeisten toimijoiden välisen vuorovaikutuksen merkitys ja monipuolisuus, paneudutaan siihen vielä hieman tarkemmin seuraavaksi verraten sitä enemmän perinteiseen osallistumistapaan. Kuvio 2 havainnollistaa sitä, miten perinteiset osallistumis- ja vaikuttamistavat eroavat osallistuvasta budjetoinnissa ja kuinka vuorovaikutuksesta tulee osallistuvassa budjetoinnissa monen suuntaista eri toimijoiden välillä.



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

Perinteisessä tavassa luottamushenkilöt ja viranhaltijat välittävät yhdensuuntaista tietoa jokseenkin passiivisille asukkaille. Käsiteltävät asiat tulevat asukkaille usein hallinnon toimesta vähän kuin valmiina annettuina ja aito vaikuttaminen siitä, mitä asioita käsitellään jää vähäiseksi. (Pihlaja & Sandberg 2012, 162.) Osallistuvan budjetoinnin idea puolestaan perustuu siihen, että tiedon ja kokemusten välittäminen on monen suuntaista ja keskustelun myötä asukkaat pääsevät vaikuttamaan paikallisiin asioihin. Samaan aikaan luottamushenkilöille ja viranhaltijoille välittyy paikallista tietoa asukkaiden havainnoista ja tarpeista. Perinteisessä osallistumisessa kansalaiset ovat usein tiedon

vastaanottajia, kun taas osallistuvassa budjetoinnissa heidät nähdään aktiivisina toimijoina ja uusien ratkaisujen kehittäjinä yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Rautiainen (2015, 39) tuo esiin näkökulman, ettei pelkkää keskustelua voi pitää eräänlaisena itseisarvona tai perusteena uusien demokratia muotojen tarpeelle. Hän toteaaakin, että on keksittävä uusia ratkaisuja yhteiskuntaa haastaviin ongelmiin eikä käytävä keskustelua vain keskustelun vuoksi. Näin ollen uudet näkökulmat ovat suotavia, mutta niiden jäädessä vain keskustelun tasolle, ei niillä ole suurta vaikutusta yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi.

Vaikka osallistuvan budjetoinnin erilaisia toteutustapoja on lukuisia, tulisi osallistuvan budjetoinnin toteutukset pyrkiä suunnittelemaan kontekstiin sopiviksi. Osallistuvan budjetoinnin prosessi ja toimintatavat tulisi suunnitella kattavasti etukäteen. Toimintatavan ollessa uudempi toimijoiden tulisi miettiä yhdessä, mitä tavoitteita osallistuvalla budjetoinnille asetetaan eli mihin se pyrkii vastaamaan. Tavoitteiden ja prosessin suunnittelun jälkeen viestintään tulisi panostaa niin ulkoiseen asiakasviestintään kuin sisäiseen viestintään henkilöstölle toimintatavan tunnettavuuden lisäämiseksi. Useimmiten osallistuvassa budjetoinnissa kunta on jaettu maantieteellisiin alueisiin, joiden puitteissa suunnitellaan, mihin alueen resurssit kohdennetaan. Onnistuakseen osallistuvan budjetoinnin pitäisi olla vuosittain toistuva, sen prosessin edetä järjestelmällisesti vaiheesta toiseen aina ideoinnista toteutusten arviointiin sopivassa rytmissä muun muassa vuosisuunnitteluun ja talousarviovalmisteluun nähden. Olennaista on, että muut asukkaat sekä kunnan asiantuntijat tutustuvat annettuihin ideoihin ja pääsevät keskustelemaan niistä yhdessä erilaisia vastakkaisiakin näkökulmia ymmärtämään pyrkien. Lopulta ehdotuksista päätetään äänestyksellä, johon asukkaat pystyvät laajasti osallistumaan tiettyinä ajankohtana ja valittujen hankkeiden toteutumista seurataan sekä siitä raportoidaan. (Pihlaja & Sandberg 2012, 159.)

### **3.3 Yhteiskehittämisen näkökulma julkisessa kontekstissa**

Käsitteinä yhteiskehittäminen ja yhteistuotanto eivät ole uusia, ne linkittyvät niin hallinnon kehitykseen kuin kansalaisten roolin muutokseen. Yhteistuotannon juuret voidaan nähdä olevan enemmän hallinnon tutkimuksessa ja yhteiskehittämisen juuret puolestaan markkinoinnin ja liiketaloustieteen tutkimusperinteessä. Julkisten palveluiden kontekstissa yhteistuotannolla on käsitteenä pidempi historia ja näin myös sen määritelmä on tarkempi verrattuna yhteiskehittämisen käsitteeseen. Yhteiskehittämisen käsitteeseen sisältyy enemmän strategisempaa näkökulmaa verrattuna perinteisempään yhteistuotantoon. (Brandsen & Honingh 2018.) Käsitteitä voidaan pitää toistensa sukulaiskäsitteinä, yhteiskehittämistä vain uudempana ja laajempaan käsitteenä verrattuna

yhteistuotantoon. Yhteistuotannon voidaan katsoa viittaavan enemmän kansalaisten osallistamiseen palveluiden tuottamiseen ja toimittamiseen, kun taas yhteiskehittämisessä kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet ovat laajemmat alkaen julkisten palveluiden ideoinnista suunnitteluun ja toteutuksesta arviointiin saakka. (Voorberg ym. 2015.)

Koska yhteiskehittämisen ja -tuotannon käsitteet linkittyvät toisiinsa, on niiden alkuperää ja taustaa hieman syytä avata ensin tarkemmin. Sen jälkeen syvennyttään kattavammin yhteiskehittämisen käsitteeseen. Yhteistuotanto eli co-production on tuttu hallinnon ja johtamisen tutkimuskirjallisuudesta. Yhdysvalloissa oli 1970-luvulla vallalla laaja-alainen metropolireformi, jonka myötä pienempiä julkisen hallinnon yksiköitä liitettiin osaksi isompia organisaatioita. Viranomaisten määrän vähetessä asiakasrajapinnasta, tutkimusryhmä toi esille tärkeän rajapinnan kansalaisten ja julkisten toimijoiden välillä jäävän hyödyntämättä. Yhteistuotanto nähtiin tärkeänä kansalaisten voimaannuttamisen ja luottamuksen vahvistamisen näkökulmista. (Ostrom, Parks, Whitaker & Percy 1978.) 1980-luvulle siirryttäessä uusi julkisjohtaminen ja markkinaohjautuvuus syrjäyttivät yhteistuotannon idean, koska tuolloin vapaaehtoisuuteen pohjautuvaa toimintaa pidettiin turhan epävarmana lähtökohtana julkiselle toiminnalle (Alford 1998).

Puolestaan 2010-luvulla yhteistuotanto on noussut julkisen johtamisen ydinkäsitteiden joukkoon ja sopii hyvin aktiivista kansalaisuutta ajavan hallinnon malliin (Tuurnas & Haveri, 2017). Yhteistuotannolla tarkoitetaan toimintaa, jossa asiakkaalle avautuu uudenlainen mahdollisuus yhdessä perinteisten julkisten palveluiden tuottajien kanssa osallistua palveluiden tuottamiseen. Palvelun tuottajat ovat näissä prosesseissa ammattilaisen roolissa ja kansalaiset vapaaehtoisesti mukana, joko yksilöinä tai jonkun ryhmän jäsenenä käyttämiensä palveluiden laadun ja määrän kehittämisessä. (Brandsen & Honingh 2016, 431; Stenvall & Laitinen 2013, 139; Verschuere, Brandsen & Pestoff 2012.) Yhteistuotannolle asetettuina tavoitteina voidaan pitää muun muassa osallisuuden ja avoimuuden vahvistamista sekä vaihtoehtoisten julkisten palveluiden tuottamisen tapojen kehittämistä niukkenevien resurssien aikakautena. Samalla sen nähdään vahvistavan aktiivista kansalaisuutta ja tarjoavan mahdollisuuksia kuntien toiminnan kehittämiseen. (Tuurnas 2017.)

Yhteistuotannossa keskeistä on asiakkaiden ja kaupunkilaisten laaja osallisuus sekä parhaimmillaan heidän tarpeistaan lähtevä julkisten palveluiden ajattelutavan muutos. Keskeistä on pyrkiä ymmärtämään asiakkaan ja asiantuntijan yhteistyön rooli palveluiden tuottamisessa. Kyse on laajemmasta julkisten palveluiden avautumisen muutoksesta ja osaltaan siitä, että avoimuuden myötä halutaan edistää asiakkaiden mukaan ottamista palveluiden toteuttamiseen. Näin pystytään vastaamaan paremmin asiakkaiden palvelutarpeeseen ja tukemaan kansalaisten aktiivisen

toimijuuden rakentumista. Käsitteenä vahvasti yleistynyt yhteistuotanto on saanut moninaisia merkityksiä. Se heijastuu kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen siten, että yhteistuotannon käytännöissä ja käsitteen rajauksissa saattaa ilmetä vaihtelevuutta. (Stenvall & Laitinen 2013, 139–140.)

Jalonen (2019, 305) toteaaakin, että ”usein tutkimuksessa yhteiskehittämisestä ja yhteistuotannosta puhutaan kuin ne olisivat toistensa synonyymejä.” Tämä kuvastaa hyvin käsitteiden välistä yhteyttä, vaikka eroavaisuuksiakin niiden väliltä löytyy. Lähtökohdat yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden asiakasyhteistyöhön ovat varsin erilaiset. Yhteiskehittämisessä on kysymys arvon luomisesta, joka muodostuu palveluntarjoajan ja -käyttäjän välisessä vuorovaikutuksessa. (Jalonen 2019.) Jalosen ja Lehden (2018, 145) mukaan: ”Yhteistuotantoa pidemmälle menevää toimintaa voidaan kuvata yhteiskehittämiseksi (co-creation). Myös yhteiskehittämisessä korostetaan palvelujen räätälöintiä. Se kuitenkin poikkeaa yhteistuotannosta, koska yhteiskehittämisen ytimessä on ihmisten ja yhteisöjen osallistaminen jo päätöksentekovaiheessa. Yhteiskehittämisessä ei tyydytä palvelujen tuottamiseen yhdessä vaan nimensä mukaisesti niiden kehittämiseen yhdessä.”

Julkisten palveluiden kontekstissa yhteiskehittäminen viittaa eri toimijoiden tekemään tiiviiseen yhteistyöhön ja käyttäjien aktiiviseen mukaan ottamiseen aina ideoinnista ja suunnittelusta toteuttamiseen ja arvioimiseen saakka (Voorberg ym. 2015; Brandsen & Honingh 2018; Osborne 2018). Käyttäjien eli tutkimuksessa kuntalaisten vaikutusvallan voidaan nähdä olevan sitä suurempi, mitä aikaisemmin he pääsevät osallistumaan ja vaikuttamaan kehitettävään asiaan. Lisäksi yhteiskehittäminen vaatii siihen osallistuvilta omaa aktiivisuutta ja kiinnostuneisuutta yhteistyöhön eri toimijoiden kanssa. (Jalonen, Kokkola, Kaartemo & Vähämaa 2021, 5–7.) Yhteiskehittämisessä palveluiden käyttäjät osallistuvat usein jo ennen kuin on varsinaisesti päätetty vielä mistään konkreettisesta eli he ovat mukana jo ideoinnissa. Yhteistuotannossa puolestaan eri toimijoiden välinen yhteistyö painottuu vahvemmin palveluiden tuottamiseen ja toimittamiseen. Tätä ennen useimmiten esimerkiksi julkisen palvelun kokonaisuus ja sisältö ovat määritelty julkisen toimijan puolesta. (Bovaird 2007.)

Yhteiskehittämisestä on etsitty ratkaisua moneen yhteiskuntaa haastavaan teemaan. Yhteiskehittämisen hyödyntämistä voidaan perustella ensimmäiseksi sillä, että sen avulla pystytään huomioimaan asukkaiden tarpeita (laatuargumentti) ja toiseksi vahvistamaan asukkaiden osallistumista ja osallisuuden kokemusta (demokratia-argumentti). Näiden lisäksi yhteiskehittämisen hyödyntämisessä nähdään vielä olevan tuottavuus, innovatiivisuus ja legitimizeetti perustelut. Tuottavuus näkökulma yhdistyy resurssien tehokkaaseen hyödyntämiseen resurssien ollessa rajalliset. Innovatiivisuus argumentti puolestaan liittyy uusien ideoiden ja näkökulmien esille

saamiseen. Näin uudenlaiset toimintatavat voivat alkaa jäsentymään ja yhteistyön myötä parhaimmillaan saada aikaan uusia innovaatioita. Viimeisenä näkökulmana toimivat legitimizeerit perusteet, miten esimerkiksi julkisen hallinnon toimijat pystyvät oikeuttamaan ja vahvistamaan toimintansa yleisen hyväksyttävyyden kokemusta. (Jalonen 2019.)

Tässä tutkimuksessa käytetään yhteiskehittämisen käsitettä julkiseen toimintaan sovellettuna. Tämä mahdollistaa osallistuvan budjetoinnin vaiheiden laajemman tarkastelun. Paneutumisen syvemmin ideoiden kehittämiseen ja toiminnan suunnitteluun kuin itse osallistuvan budjetoinnin äänestyksessä menestyneiden hankkeiden toteutukseen. Eri sektoreiden lähentymisen ja erinäisen rajapintatyöskentelyn lisääntymisen näkökulmasta yhteiskehittämisen hyödyntäminen julkisissa organisaatioissa ja sen toimivuus osallistuvassa budjetoinnissa on varsin mielenkiintoista. Lisäksi se tarjoaa laajemman näkökulman aiheeseen verrattuna yhteistuotannon käsitteeseen.

Julkisen sektorin yhteiskehittämisessä ja yhteistuotannossa on monia asioita, jotka on otettava huomioon niitä suunniteltaessa, kuten esimerkiksi vapaaehtoisten ja ammattilaisten välinen suhde, johtaminen, tietoteknisten ratkaisujen rooli ja juridiset kysymykset. Yhteiskehittämisen ja yhteistuotannon käytännöt voivat vaihdella riippuen siitä, millaisesta kontekstista on kulloinkin kysymys. Eri aloilla ja palveluissa on omanlaisia niille tyypillisiä erityispiirteitä, jotka tulisi pystyä huomioimaan toteuttamisessa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalveluiden yhteiskehittämisessä on omia erityispiirteitä verrattuna, vaikkapa turvallisuuden parantamiseen kaupunkisuunnittelun avulla. Yhteiskehittämisestä ja yhteistuotannosta voi seurata erilaisia positiivisia sekä kielteisiä vaikutuksia, osa näistä voi olla odotettuja, mutta koska kyseessä on ihmisten käyttäytymisen ja vuorovaikutuksen myötä syntyvä lopputulos, voi myös ennalta arvaamattomia vaikutuksia esiintyä. (Brandsen, Steen & Verschuere 2018, 7.)

Yhteiskehittämisen taustaoletuksena toimii ajatus aktiivisesta asukkaasta ja palvelunkäyttäjistä. Luontaisena näkökulmana on, että osallistujilta löytyisi omaa kiinnostusta ja resursseja yhteiskehittämiseen. Tämä ajatus haastaa esimerkiksi syrjäytymisvaarassa olevien palveluiden kehittämistä ja sitä, kuinka jo tiettyä itsessään vaikeasti tavoitettavaa kohderyhmää saataisiin osallistumaan yhteiskehittämiseen, kun voimavarat arjessa saattavat jo itsessään olla vähäiset. Voimavaraperusteisessa yhteiskehittämisessä (asset/strengthbased approach, esim. Baron, Stanley, Colomina & Pereira 2019) nähdään yhteiskehittämisellä olevan mahdollisuus johonkin eikä niinkään pulaa jostakin. Voimavaralähtöisessä yhteiskehittämisessä ajatusmallina on merkityksellisyiden kokemuksen rakentaminen osallistujille ja sen myötä syntyvästä arvosta. (Jalonen ym. 2021, 7–8.)



Pohjimmiltaan yhteiskehittämisessä voidaan nähdä olevan kysymys useiden toimijoiden vuorovaikutuksessa syntyvästä arvon luomisesta. Arvo syntyy siitä hyödystä, joka muodostuu tuotosten ja toimintaan sitoutettujen uhrausten erotuksesta. Yhteiskehittämisen myötä syntynyt arvo voi tulla näkyväksi muun muassa asukkaiden ja yhteisöjen tarpeisiin vastaamisen näkökulmasta, toimijoiden hyvinvoinnin positiivisina vaikutuksina sekä yhteisön voimavarojen kehittymisenä. (Osborne 2018.) Yhteiskehittämisen arvo muodostuu vasta käytössä (value in use) ja se on tiettyyn kontekstiin sidonnainen (value in context) (Vargo & Lusch 2017). Tietyllä tapaa arvon määrittely on hyvin moniulotteista yhteiskehittämisessä. Pelkkä palvelun tuottaminen ei itsessään ole arvo, vaan arvo muodostuu vasta palvelun käytöstä tietyssä ympäristössä. Tämä haastaa julkisia palveluntuottajia, koska heillä ei ole mahdollista vaikuttaa kuin osaan siitä, millaiseksi prosessi lopulta muodostuu käyttäjien näkökulmasta. Kokemukseen vaikuttavat myös palveluiden käyttäjien palvelutarpeet sekä odotuksien ja toiveiden välinen suhde. (Jalonen 2019, 308.)

Yhteiskehittämisessä keskeistä on asukkaiden ja palvelunkäyttäjien mukaan pääsy jo ideointivaiheessa. Yhteiskehittämisen vasta julkisella sektorilla noustessa kunnilta ei välttämättä löydy valmiiksi suunniteltuja prosesseja siihen, että asukkaiden mukaan ottaminen suunnitteluun olisi laajemmin mahdollista (Jalonen ym. 2021, 14). Osallistuva budjetointi tarjoaa tähän eräänlaisen mahdollisuuden, vaikka teknologian kehittyessä alueen asukkaiden ajatuksia ja tietämystä pystyttäisiin hyödyntämään vieläkin laajemmin. Valitettavan usein kuntalaisilta kerätään tietoa vasta eri vaihtoehtojen valmistuttua tai jo toteutetuista palveluista (Jurmu 2020, 168). Näin ollen on vaikea puhua aidosta yhteiskehittämisestä, jossa asukkaiden ja palvelunkäyttäjien kokemukset ohjaisivat vahvemmin suunnittelutyötä. Yhteiskehittämisen laajempi hyödyntäminen julkisen sektorin toiminnassa edellyttäisi vahvempaa tahtotilaa ja resurssointia aidosti pyrkiä huomioimaan riittävän aikaisessa vaiheessa asiantuntijanäkökulmien lisäksi muidenkin toimijaryhmien näkemyksiä.

Tutkimuskirjallisuus on tunnistanut yhteiskehittämisen hyödyntämiseen liittyviä mahdollisia haasteita, joita tarkastellaan seuraavaksi. Yhteiskehittäminen voidaan nähdä keinona tehostaa julkishallinnon toimintaa ja näin ollen vähentää palvelutuotannosta koituvia kustannuksia julkishallinnolle. Kun tietoisesti pyritään kasvattamaan kansalaisten roolia, tarkoittaa se usein julkishallinnon tietoista vastuun vähentämistä yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisesta, joka pahimmillaan heikentää julkishallinnon legitimitettä laajemmin. Monien toimijoiden yhteistyössä ei aina ole tarkkaan määritelty vastuukysymyksiä esiin tulleissa ongelmatilanteissa, joten epäselvyydet vastuukysymyksistä voivat heikentää toimijoiden tilivelvollisuutta. Toisaalta monien eri toimijoiden mukana olo voi aiheuttaa transaktiokustannusten kasvua, koska useat eri toimijat

lisäävät suunnittelusta, johtamisesta ja valvonnasta aiheutuvia kustannuksia. (Steen, Brandsen & Verschuere 2018, 284–291.)

Kun kansalaisten roolia ja vaikuttamismahdollisuuksia tietoisesti pyritään lisäämään, voidaan kysyä aiheuttaako se mahdollisesti eriarvoisuuden lisääntymistä ja demokratian heikkenemistä. Jos hyväosaiset osallistuvat valmiiksi enemmän, näkyykö tämä prosessiin osallistuvien edustavuudessa ja ideoinnin lopputuloksissa. Osallistuuko yhteiskehittämiseen huono-osaisemmat ja tuleeko heidän äänensä kuuluviin, mikäli paikalla on paljon kokemusta ja tietoa omaavia henkilöitä. Saattaa olla, että yhteiskehittämisessä mukana olevilla on puutteellinen ymmärrys heikommassa asemassa olevien osallistumisen motiiveista. Heikommassa asemassa olevilla kokemusasiantuntijoilla on yhtä lailla tarve tulla nähdyksi ja saada ääni kuuluviin yhteiskehittämisessä. Eri toimijoiden välille voi yhteistyön sijaan syntyä keskinäistä kilpailua ja tietoista toisen harhauttamiseen pyrkimistä. Toimijoiden ja toiminnan taustalla vaikuttavat erilaiset tavoitteet ja pyrkimykset voivat arvон luomisen sijaan päätyäkin sen pirstoutumiseen. Yhteiskehittämisen myötä voikin aiheutua myös haitallista kehitystä, mikäli sen toteuttamisessa ei pystytä ottamaan riittävän laajasti huomioon erilaisia näkökulmia. (Steen ym. 2018, 284–291.)

### **3.4 Katsaus aihepiiriin aikaisemmasta tutkimuksesta**

Kuntien henkilöstöllä on tärkeä rooli osallistuvassa budjetoinnissa. Näkökulmana se on jäänyt vähemmälle huomioinnille verrattuna esimerkiksi paljon tutkittuun osallisuus ja asukasnäkökulmaan. Migchelbrink ja Van de Walle (2022) ovat tutkineet julkisten johtajien roolikäsityksiä osallistuvassa budjetoinnissa suhteessa asukkaisiin ja paikallisiin poliitikkoihin. Keskeistä osallistuvassa budjetoinnissa on eri toimijoiden välinen vuorovaikutus, ja julkisten johtajien tulisi pyrkiä työskentelyssä huomioimaan kilpailevat tarpeet ja mieltymykset. Heidän tulisi toteuttaa osallistuvaa budjetointia niin, että se tyydyttää kaikkia prosessiin osallistujia. Tutkimuksessa tarkasteltiin johtajien roolikäsityksen vaihtelua Belgian seitsemässä kunnassa ja havaittiin, että johtajien roolikäsitykset osallistuvassa budjetoinnissa vaihtelevat sen mukaan, miten he suhtautuvat asukkaisiin ja paikallisiin poliitikkoihin. Tutkimus toi esiin julkisten johtajien roolia osallistuvassa budjetoinnissa ja sen, miten erilaiset roolikäsitykset voivat vaikuttaa osallistuvan budjetoinnin kehitykseen. (Migchelbrink & Van de Walle 2022.)

Tutkimuksen mukaan se, kenen näkemyksiä julkiset johtajat tukevat, voi vaikuttaa osallistuvan budjetoinnin prosessin tehokkuuteen. Rajallisten resurssien ympäristössä kilpailevat monet tarpeet ja näkökulmat keskenään, kuten esimerkiksi poliitikkojen, asukkaiden, hallinnon normit ja periaatteet.

Hyvin vähän tiedetään vielä julkisten johtajien asenteiden ja roolin vaikutuksesta heidän käyttäytymiseensä ja päätöksiin osallistuvassa budjetoinnissa. Aikaisempien tutkimusten perusteella paikallisten poliitikkojen antamalla tuella johtajien suuntaan on nähty olevan positiivinen vaikutus siihen, kuinka osallistuvan budjetoinnin prosessia on aloitettu toteuttamaan. (Migchelbrink & Van de Walle 2022.)

Julkiset johtajat, jotka luottavat omaan asiantuntemukseensa ja kykyihinsä eivät välttämättä pidä niin arvokkaana kansalaisten osallistumista. Vaikka johtajat tunnistavat yleisön ja asukkaiden osallistumisen arvon tietopohjan rakentumisen näkökulmasta, he voivat pitää vahvasti kiinni omasta asiantuntemuksestaan. Näin ollen oma asiantuntemus saattaa korostua ja sivuttaa asukkaiden näkemykset alleen. Johtajat tasapainottelevat monesti kilpailevien näkökulmien kesken ja toimivat eräänlaisina ylläpitäjinä tehden parhaita mahdollisia ratkaisuja olemassa olevan tiedon varassa. Positiiviset kokemukset osallistavan päätöksenteon käytännöistä ja menetelmien tuntemus edesauttaa johtajien myönteistä suhtautumista yhteistyön tekemiseen asukkaiden kanssa. Johtajat saattavat myös olla huolissaan yleisön osallistumisesta tehtävän toteutukseen eivätkä niinkään sen demokraattisesta ulottuvuudesta, kustannuksista tai hyödyistä. (Liao & Ma 2019; Eckerd & Heidelberg 2019.)

Tutkimuksen perusteella muodostui neljä luokittelua julkisten johtajien roolikäsityksistä suhteessa asukkaisiin ja paikallisiin poliitikkoihin: johtamisnäkökulma, asukaskeskeinen, teknokraattinen sekä skeptinen näkökulma. Johtamisnäkökulman roolikäsityksen omaavat julkiset johtajat näkevät osallistuvan budjetoinnin hallinnollisena prosessina, yhtenä tehtävänä työnkuvassaan. Näkökulma tuo esiin, etteivät kaikki johtajat ole luonnostaan motivoituneita osallistuvan budjetoinnin puolesta puhujia tai automaattisesti sitä vastaan. Osallistuvan budjetoinnin suunnittelu ja prosessin toteuttaminen voivat olla hallinnollisia tehtäviä siinä, missä kaikki muutkin. Johtajat noudattavat osallistuvaa budjetointia toteuttaessa hallinnollisia normeja ja arvoja varsinkin, kun se on molempien sekä asukkaiden että paikallisten poliitikkojen etujen mukaista. Asukaskeskeistä näkökulmaa mukailleen esihenkilön tehtävänä on tukea ja kannustaa asukkaita hyvien ehdotusten tekemisessä. Näin toimiessa on hyvä, ettei ole ylimääräisiä sääntöjä ja prosesseja, jotka voisivat hidastaa ja rajoittaa julkisten johtajien valtaa päätöksentekotilanteessa. Asukaskeskeisen näkökulman mukaan osallistuva budjetointi nähdään vallan palauttamisena takaisin asukkaille. Johtajat, jotka omaavat kyseisen roolikäsityksen saattavat suosia asukkaiden näkökulmia yli paikallisten poliitikkojen ja oman asiantuntemuksen. (Migchelbrink & Van de Walle 2022.)

Julkiset johtajat, jotka omaavat teknokraattisen näkökulman mukaisen roolikäsityksen todennäköisesti asettavat hallinnon tietämyksen ja oman asiantuntemuksen etusijalle jättäen takalalle asukkaiden budjettiehdotuksia ja paikallisten poliitikkojen mieltymyksiä. He suhtautuvat

epäluuloisesti paikallispoliitikkojen rooliin ja korostavat asukkaiden osallistumisen tärkeyttä vain silloin, kun se parantaa päätöksenteon laatua. Skeptisen roolikäsityksen omaavat julkiset johtajat puolestaan kyseenalaistavat paikallisten poliitikkojen aitoa halukkuutta siirtää päätöksentekovaltaa asukkaille ja julkisille johtajille. He eivät vastusta osallistuvaa budjetointia, vaikka suhtautuminen siihen on varauksellinen ja arvoa kyseenalaistava. Eri näkökulmat eivät vastusta itsessään osallistuvaa budjetointia suoraan, mutta jakavat sen näkökulman, että tärkeät päätökset toteutetaan paikallisten poliitikkojen ja julkisten johtajien kesken ilman asukkaiden osallistumista. (Migchelbrink & Van de Walle 2022.)

Aleksandrov, Bourmistrov ja Grossi (2018) ovat tarkastelleet tutkimusartikkelissaan sitä, miten osallistuva budjetointi dialogisen kirjanpidon muotona käytännössä näyttäytyy. Artikkelissa tutkittiin osallistuvan budjetoinnin taustalla olevia prosesseja, niiden vaikutuksia ja yksityiskohtia. Tutkimus toteutettiin laadullisena tapaustutkimuksena yhdessä Venäjän kunnassa osallistuvan budjetoinnin käytäntöjen kehittymisen tarkastelusta ajanjaksolla 2013–2016. Tutkimusaineisto koostui kuudestatoista puolistrukturoidusta haastattelusta, joihin osallistui julkisia johtajia, konsulttitutkijoita sekä osallistuvaan budjetointiin osallistuneita henkilöitä. Lisäksi aineistona hyödynnettiin erilaisia dokumentteja sekä videomateriaalia. Teoreettisina näkökulmina hyödynnettiin dialogisen kirjanpidon ja institutionaalisen työn ajatuksia. Tutkimus pohjautui yhteen ensimmäisistä osallistuvan budjetoinnin kokeiluista Venäjällä, ja ajatus osallistuvasta budjetoinnista ei tullut suoraan kunnalta itseltä, vaan pikemmin konsulttitutkijoiden mukana yliopiston puolelta. (Aleksandrov ym. 2018.)

Tutkimuksessa havaittiin, että osallistuvan budjetoinnin kokeilussa, joka alkoi dialogisella retoriikalla, oli lopulta kuitenkin hyvin rajalliset dialogiset vaikutukset. Kokeiluun valikoituneiden kansalaisten ideat painottuivat infrastruktuurin parantamiseen, ja hankkeiksi valikoitui pyöräpysäköinnin ja leikkikentän rakentaminen keskustaan. Osallistuvasta budjetoinnista muodostui tila uuden oppimiseen ja osaamisen laajentamiseen. Kansalaisjärjestöt ja aktivistit alkoivat hyödyntämään osallistuvaa budjetointia alustana haastaa olemassa olevia rakenteita ja vastustaa hallitsevia eliitin keskusteluja ja päätöksiä. Osallistuvalla budjetoinnilla on useita mahdollisia ulottuvuuksia ja erilaisten toimijoiden äänen hyödyntäminen mahdollistaisi vuorovaikutteisemman päätöksenteon. (Aleksandrov ym. 2018.)

Puolestaan osallistuvaa budjetointia on tutkittu vähän yhteistuotannon näkökulmasta ja eräässä tutkimuksessa tarkasteltiin kansalaisten näkemyksiä yhteissuunnittelijoiden roolista osallistuvassa budjetoinnissa italialaisessa kunnassa. Tutkimuksessa tunnistettiin neljä onnistuneen osallistuvan budjetoinnin elementtiä, jotka olivat reagointikyky, edustavuus, osallisuus sekä vuorovaikutus. Analyysin perusteella kansalaisten havainnot voitiin jakaa neljään luokkaan. Ensimmäiseen ryhmään

kuuluivat ne yhteissuunnittelijat, jotka kannattivat osallistuvaa budjetointia ja näkivät sen hyödyt, mutta käytännössä hieman kyseenalaistivat asukkaiden roolia. Toiseen ryhmään kuuluivat ne, jotka näkivät myös osallistuvan budjetoinnin mahdollisuudet, mutta suhtautuivat kriittisesti siihen, miten sitä kunnassa toteutettiin. Kolmanteen ryhmään kuuluivat ne, jotka eivät välttämättä arvostelleet osallistuvaa budjetointia itsessään, vaan toivoivat laajempaa osallistumista eri toimijoilta. Näin osallistuva budjetointi vastaisi enemmän yhteisöllisiin tarpeisiin eikä esimerkiksi johtaisi resurssien epäoikeudenmukaiseen jakamiseen. Tärkeäksi koettiin myös tiedon laajempi jakaminen ja läpinäkyvyyden varmistaminen. Viimeisen ryhmän muodostivat osallistujat, jotka kokivat osallistuvan budjetoinnin prosessiin kuuluvan eräänlaisen ennakkokäsityksen kansalaisten aktiivisesta osallistumisesta. Aktiivisen osallistumisen nähtiin tarjoavan kunnalle tietoa asukkaiden tarpeista ja näin kunta pystyisi tarjoamaan tarkoituksenmukaisempia palveluita. (Barbera ym. 2016.)

Osallistuvan budjetoinnin onnistumisen elementtien reagoitakykyyn ja edustavuuden näkökulmasta kunnan osallistuvan budjetoinnin toteuttajana on tarpeen pyrkiä ymmärtämään ja käsittelemään kansalaisten välisiä suhteita. Reagoitakyky edellyttää jatkuvaa kansalaisten tarpeiden huomioimista ja kykyä hyödyntää osallistuvaa budjetointia näiden tarpeiden tunnistamiseen. Tietoisuuden ja yhteisten tarpeiden ymmärtämisessä kehittyminen vaatii kuitenkin paljon aikaa. Osallistuvassa budjetoinnissa edustavuus on yksi keskeinen tekijä. Se heijastuu kansalaisille niin suunnittelutyöhön kuin prosessin legitimitettiin ja sitoutumisen arviointiin. Osallistuvan budjetoinnin menestyksekkäs toteuttaminen vaatii sen, että päätökset julkisten varojen käytöstä tehdään pääosin avoimien keskustelujen kautta. Edustavuuden näkökulmasta tärkeää on kiinnittää huomiota prosessiin ja sen sääntöihin, jotta pystytään varmistamaan eri intressien ja näkemysten kuulluksi tuleminen prosessin aikana. (Barbera ym. 2016.)

Edellä mainittujen kahden ominaisuuden lisäksi osallistuvassa budjetoinnissa osallisuus ja vuorovaikutus nähdään keskeisenä asukkaiden ja julkisten toimijoiden välillä. Osallisuuden näkökulma on keskeinen demokratian saavuttamisessa. Kuntien pitäisi tunnistaa mekanismeja osallistaa asukkaita ja samalla mahdollistaa paremmin henkilökunnan kyky vuorovaikutukseen asukkaiden kanssa kattavasti. Osallistuva budjetointi tulisikin nähdä prosessina, jossa hallinnon ja kansalaisten kahdensuuntaisen vuorovaikutuksen myötä rakentuu toteutukset, joissa kansalaisten ääni ja tarpeet tulevat huomioituiksi. (Barbera ym. 2016.)

## 4 AINEISTON ANALYYSIN TULOKSET

### 4.1 Yhteiskehittämisen ilmentyminen osallistuvassa budjetoinnissa

Analyysin aluksi tarkastellaan ensin sitä, kuinka tuttu yhteiskehittämisen käsite oli haastateltaville ja miten sitä tutkimusaineiston perusteella hahmotettiin. Sen jälkeen jäsenellään, missä osallistuvan budjetoinnin vaiheissa voidaan yhteiskehittämistä nähdä tapahtuvan ja millaisissa rooleissa eri toimijat siinä näyttäytyvät. Kuten teoriaosuus tuo esille, ei yhteiskehittämisen käsite ole aivan selkeä piirteinen tai tarkkarajainen. Lisäksi sitä sovelletaan eri sektoreilla ja tieteenaloilla erilaisista lähtökohdista käsin. Suurimmalle osalle haastateltavista yhteiskehittämisen käsite oli ainakin jokseenkin tuttu. Osallistuvan budjetoinnin prosessin parissa vahvemmin työskentelevät määrittivät käsitettä tarkemmin ja esille nousi sen laajemmat hyödyntämismahdollisuudet kunnan toiminnassa. Toisaalta haastateltavien havainnot hyvin kuvastavat käsitteen eräänlaista epämääräisyyttä ja sitä, kuinka eri toimijat määrittelevät sen tarkoitusta ja laajuutta eri lähtökohdista katsoen. Osa haastateltavista jäseni yhteiskehittämistä selkeämmin kuin toiset.

*”Ihan tuttu kyllä, että ollaan tämmösenä osallistumisen öö mahdollisuuksiin ja osallisuuteen panostavana kuntana niin hyödynnetty yhteiskehittämistä verrattain paljon.” (H1)*

*”Terminä tuttu varmasti nii ku se, miten me ollaan se Tuusulassa tehty ja se on nii ku vakiintunut ja varmaan kaikki kohta jo määrittelee sen hyvin samalla tavalla.” (H3)*

*”No melko tuttu, että tai no tuntuu, että kaikki vähän eri asioita meinaa sillä.” (H2)*

*”Ei oikeestaan sillä tavalla, et mä en tiedä tarkoitetaanko sillä nyt tätä meidän Tuusulan kunnan tämmöstä osallistuvan budjetoinnin kehittämistä ja yhteistyötä noiden kuntalaisten kanssa vai mitä, en ehkä tommosta termii oo käyttänyt.” (H5)*

Haastateltavat määrittivät yhteiskehittämisen osallistuvan budjetoinnin kontekstissa pitkälle samalla tavalla. Määrittelyissä nousivat esiin niin asukkaiden ajatuksien kuuleminen kuin vuorovaikutuksen merkitys. Alueen asukkaat haluttiin suunnitteluun mukaan ja yhdessä asukkaiden kanssa viedä annettuja ideoita eteenpäin. Jotta osallistuvan budjetoinnin äänestyselohdotuksista tulee toteuttamiskelpoisia ideoiden kehittämisen ohjaaminen, suuntaviivojen antaminen sekä erilaisista toteutusvaihtoehdoista keskustelu koettiin tärkeiksi. Tuusulan osallistuvassa budjetoinnissa asukkaiden ideoinnin aihepiiriä ei ole tiukkarajaisesti määritelty, joten myös siitä syystä on tärkeä

kokoontua yhdessä asukkaiden kanssa miettimään annetuista ideoista toteuttamiskelpoisia äänestysehdotuksia.

*”Kun me annetaan asukkaille oikeestaan aika lailla vapaat kädet siihen ideointiin niin sit on myös tosi tärkeitä, että asukkaat ja tota kunnan työntekijä ja viranhaltijat sitten vuoropuhelussa niin työstää niitä ideoita toteuttamiskelpoiseksi. Ja saadaan ne sitten vietyä äänestykseen.” (H1)*

*”Meidän tässä osallistuvassa budjetoinnissa niin pyritään siihen, että me yhdessä niitten asukkaiden kanssa kehitetään niitä ideoita. Et tavallaan, että ne pääsis nii ku sanomaan, miten ne tehään ja ehkä sit vähän jotenkin ohjailla niitä, jos mennään ihan metsään.” (H2)*

*”Tarkoittaa sitä, että nämä ideoiden toteutussuunnitelmat, mitkä viedään nii ku äänestykseen niin ää niissä niin kun otetaan niiden suunnitelmien laatimiseen asukkaat mukaan. - - Niin jotenkin se, että ää yhteiskehittäminen tarkoittaa meillä ja Tuusulan osbu prosessissa sitä, että kaikki asukkaat ovat tervetulleita tekemään rinta rinnan toteutussuunnitelmia viranhaltijoiden kanssa.” (H3)*

*”Juurikin niitä ideoita, mitä kuntalaiset tai asukkaat on antaneet niin heidän kanssaan yhdessä sitten niitä ideoita kehitetään niin, että mahdollisimman monesta saataisiin sellanen äänestysehdotus, josta sitten asukkaat voivat äänestää itselleen tärkeimmät ja mielenkiintoisimmat nii ku jatkoon.” (H4)*

Tutkimusaineiston perusteella Tuusulassa osallistuva budjetointi kytkeytyy vahvasti kunnan strategiaan. Taustalla ovat vaikuttaneet johtamisjärjestelmän uudistaminen pormestarimalliin ja sen yhteydessä tunnistettu tarve vahvistaa kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kunnan toimintaan. Tuusulassa osallistuva budjetointi on yksi tapa monien muiden joukossa tehdä osallisuustyötä vuonna 2017 hyväksytyyn kunnan osallisuusmallin mukaisesti. Se tukee kuntalaisten mahdollisuuksia päästä vaikuttamaan ja osallistumaan yhdessä kunnan kanssa asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen. Osallistuva budjetointi nähdään vakiintuneeksi toimintatavaksi, jota halutaan jatkossa kehittää eteenpäin. Yhteiskehittäminen osallistuvassa budjetoinnissa puolestaan tuo näkyville sen, että asukkaat otetaan jo varhaisessa vaiheessa mukaan suunnittelemaan, heidän kanssaan tehdään yhdessä ja näin pystytään myös tuomaan näkyväksi kunnan toimintatapaa tehdä yhdessä asukkaiden kanssa uutta.

*”Sehän on tossa meidän kuntastrategiassa aika vahvasti esillä ja osallisuus on aika paljon noissa tavoitteissa esillä.” (H2)*

*”Pystytään tekojen kautta osoittamaan se, että kunta on asukkaitaan varten ja kuntaa kiinnostaa asukkaittensa hyvinvointi ja heidän ideat ja pystytään alleviivaamaan sitä, et uutta Tuusulaa tehdään yhdessä, joka on myös meidän strategian toimintatapa me teemme yhdessä uutta niin kyl mä ajattelen et tää yhteiskehittäminen on sitä parhaimmillaan.” (H1)*

*”Kunta tai julkinen taho pystyy tekemään vaan hyvin rajallisesti jotakin asioita ja sitten taas ne, jotka on meidän asukkaita ja yhteisöjä kunnassa vaikuttavia niillä on ihan erilaisia kanavia ja mahdollisuuksia tavoittaa esimerkiksi muita ihmisiä kutsuu niitä mukaan tai välittää sitä kunnan viestiä, mitä kunnalla on.” (H3)*

Yleisesti tiedossa oleva kuntien resurssien rajallisuuden näkökulma nousee esille tässä tutkimuksessa. Tutkimusaineistosta on havaittavissa muutos hallinnon kehityksessä ja siinä, etteivät kunnat pysty enää pelkästään itse vastaamaan laajoista tehtäväkokonaisuuksista tai ratkaisemaan tulevaisuuden haasteita. Tähän tarvitaan kumppanuuksia eri toimijoiden kesken ja sitä, että kunnan viestintä tavoittaisi mahdollisimman monia mukaan toimintaan. Kunnassa osallistuvan budjetoinnin ja yhteiskehittämisen myötä on alkanut järjestökumppanuuksia, jotka ovat ajan myötä kasvaneet ja yhdessä toimijoiden kanssa on pystytty ratkaisemaan monia asioita. Yhteistyötä ja kumppanuuksia on rakennettu kolmannen sekä neljännen sektorin toimijoiden kanssa. Heillä voidaanakin nähdä olevan merkittävä rooli ja mahdollisuus kunnan viestin välittämisessä. Asukkaat mukaan ottamalla kunnan toimintaan myös kunta pystyy hyödyntämään toiminnassa ja siitä viestimisessä asukkaiden monipuolisia verkostoja.

Yhteiskehittämisen rajautuminen osallistuvan budjetoinnin prosessissa ei ole aivan yksiselitteistä. Teoriaosuudessa havaittu näkökulma siitä, että yhteiskehittämisen käsite on laajempi kuin yhteistuotannon näyttäytyy haastatteluaineistossa. Riippuen käsiteltävästä näkökulmasta voidaan käyttää joko tiukempaa tai laveampaa määrittelyä. Avoimissa yhteiskehittämisen työpajoissa yhteiskehittämistä pääasiassa tehdään, mutta oikeastaan kehittäminen alkaa jo siinä vaiheessa, kun asiantuntijat alkavat yhdessä arvioimaan annettujen ideoiden toteutuskelpoisuutta ja sitä, mitkä samankaltaiset ideat voisivat mahdollisesti yhdistää myöhemmin toisiinsa. Ideoiden toteutuskelpoisuuden arvioinnissa asiantuntijat hyödyntävät liikennevaloasteikkoja eli idea on joko toteutuskelpoinen, arvioitavana tai hylätty. Puolestaan asukkaat voivat jo ideoiden jättämisen jälkeen kommentoida sähköiselle alustalle jätettyjä ehdotuksia. Tämä tarjoaa asukkaille mahdollisuuden



päästä vaikuttamaan annettujen ideoiden toteutussuunnitelmien muodostamiseen jo ennen varsinaisia yhteiskehittämisen työpajoja, joissa annetuista ideoista työstetään sitten toteutuskelpoinen äänestys ehdotus lopulliseen osallistuvan budjetoinnin äänestykseen.

*”Sitten ku ollaan kaikki ideat nii ku päästetty läpi tai hylätty niin sen jälkeen. Et meillähän on niitä yhteiskehittämisen pajoja, missä me pääasiassa ne tehään.” (H2)*

*”Meillä yhteiskehittämistä tehdään ideavaiheen jälkeen. Sen jälkeen, kun meidän asiantuntijat ovat arvioineet ne ideat. - - Mut et siinä yhteiskehittämisen aikana se saa sen lopullisen muotonsa. Sit jos se idea on arvioitavana niin sillon tosissaan vielä yhteiskehittämisessä mietitään, että onko se toteutuskelpoinen.” (H1)*

*”Se ei oo ihan niin selkee raja, et vasta sitten kun yhteiskehittämisen pajat alkaa, et vasta sitten sinä pääset toteuttamaan ja vastaavalla tavalla ni se ei ole ihan selkeä myöskään loppupäässä. Elikkä nyt kun me tiedetään, mitä meille tulee toteutukseen niin nythän me kutsutaan myös asukkaita meidän kanssa toteuttamaan. Elikkä nyt sitten ne toimenpidesuunnitelmat ja toimenpiteet niin niissähän tapahtuu uudestaan yhteiskehittämistä.” (H3)*

Lisäksi varsinaisten yhteiskehittämisen työpajojen jälkeen voidaan nähdä yhteiskehittämistä tapahtuvan, kun asukkaita otetaan mukaan esimerkiksi järjestettävän tapahtuman tarkempaan suunnitteluun tai vaikkapa talkoisiin konkreettisesti edistämään jonkun toteutettavaksi valikoituneen äänestys ehdotuksen toteutusta. Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan enemmän sitä, millaisia toimijoita yhteiskehittämisessä on osallistuvassa budjetoinnissa mukana ja missä rooleissa. Se, minkälaista asiantuntijuutta osallistuvan budjetoinnin ideoiden arviointiin ja kehittämiseen tarvitaan mukaan, riippuu paljon annettujen ideoiden luonteesta. Tuusulassa asukkaat saavat ideoida varsin vapaasti eli osallistuvaan budjetointiin ei ole liitetty hyvin tarkkarajaista teemaa tai painotusta tiettyyn osa-alueeseen, joita ideoiden pitäisi lähtökohtaisesti koskea. Se mahdollistaa monipuoliset ideat, mutta toisaalta vaatii sen, että ideoiden arvioinnissa ja yhteiskehittämisen työpajoissa tarvitaan asiantuntemusta monilta eri toimialueilta.

*”Siel on meidän kunnan asiantuntijoita nii ku monesta eri yksiköstä ja melkein noista kaikista eri tommosista yksiköistä ja sitten tietysti niiku meijä osallisuustiimistä ne jotka vähän niiku johtaa tätä ja sit siellä on ihan tavallisia asukkaita ja sitten noista meijä kehittämisverkostois on ollu joitain tyyppejä mukana.” (H2)*

*”Toki siihen yhteiskehittämiseen niiku liittyy se, että meillä myös viranhaltijat tai kunnan työntekijät eri niin kun toimialoilla niin niin osallistuu siihen yhteiskehittämiseen asukkaiden ja osallisuustiimin lisäksi. Et meit on laajempi joukko siinä sitten niiku työntekijöitä myös mukana.” (H4)*

Tuusulassa asukkaiden antamissa ideoissa ovat painottuneet paljon ympäristö ja liikuntapuoli, mutta jo satojen erilaisten ideoiden joukkoon mahtuu monenlaista, joten paikalla on kattava edustus eri alojen asiantuntijoita. Lisäksi ideoimassa ja yhteiskehittämisessä voivat olla mukana yhdistyksistä ja seuroista osallistujia. Osallistuva budjetointi kuuluu Tuusulassa osallisuustiimille, joten he toimivat yhteiskehittämisen organisoijina, mahdollistajina ja alustavat yhteiskehittämisen työpajoja erityisesti sähköisissä toteutuksissa. Asiantuntijat keskustelevat, avaavat erilaisten ideoiden kustannuksia asukkaille ja luovat yhdessä äänestusehdotusta ideasta tai ideoista. Toimintatapa voi olla osalle asiantuntijoista sekä asukkaista vielä vieraampi. Näin ollen osallisuustiimin henkilöt saattavat myös ohjata asukkaita ideoiden kanssa oikeiden henkilöiden luokse ja yhdessä lähteä viemään asukkaille mieleisiä ideoita eteenpäin. Pyrkimyksenä on huomioida eri osallistujia ja saada asiantuntijat tekemään asukkaiden kanssa yhteistyötä ideoiden eteenpäin kehittämiseksi. Yhteiskehittämisen työpajoihin osallistuvan asiantuntijan rooliin kuulu keskeisesti ideoiden kustannusten selvittelyä ja niiden avaamista asukkaille. Mikäli asukkaalla on hieman epärealistinen ajatus idean toteuttamisesta käytännössä, on asiantuntijalla mahdollisuus avata siihen liittyä syitä ja yhdessä miettiä toisenlaista toteutusmuotoa idean kehittämiseksi. Asiantuntijalla täytyy olla riittävästi tietoa kyseisestä aihealueesta ja valtuudet hyväksyä ideoista työstetyt toteutusehdotukset osallistuvan budjetoinnin äänestykseen.

*”Kun niitä ideoita tulee niin, se yks mun tehtävä on se et kertoo vähän et mitä se suunnilleen niin kun kustantaa se hankkiminen ja asentaminen.” (H6)*

*”Pystyin sanomaan asukkaille, jos niitten ideat oli vähän liian villejä niin sitten pysty sille vähän hillitä niitä ja tavallaan hyväksyä niit ideoit myös.” (H2)*

*”Joku viranhaltija nappaa muo kädestä ja kysyy hei et täs on tämmösiä ideoita et voiskos näitä yhdistää tai voiskos näitä ehkä toteuttaa näin tai näin ja sit jos tulee viranhaltijalta ni sitten minä katson, mitä minulta kysytään ja katson ympärilleni livepajassa ja yritän löytää sieltä semmoisen asukkaan, jota asia voisi kiinnostaa ja usutan ne toimimaan keskenään.” (H3)*

Osallistuvan budjetoinnin erilaisia toteutustapoja on lukuisia. Tuusulan osallistuvassa budjetoinnissa asukkaiden osallistumiskynnys on haluttu tehdä mahdollisimman matalaksi. Näin ollen asukkaat

pystyvät osallistumaan esimerkiksi vain idean jättämällä. Ideaa jättäessä asukkaiden ei tarvitse sitoutua sen jatkotyöskentelyyn tai toteutukseen. Lähtökohtana annettujen ideoiden yhteiskehittämisessä on se, että mahdollisimman monesta ideasta saataisiin muodostettu toteutuskelpoinen äänestys ehdotus seuraavaan vaiheeseen, vaikka ideoiden antaja ei välttämättä yhteiskehittämiseen osallistuisikaan. Tuusulassa on tavoiteltu sitä, että asukkaat pystyvät vaikuttamaan pienelläkin panoksella. Pyrkimyksenä on työstää toteutuskelpoisia ideoita eteenpäin ja lisäksi miettiä vielä arvioitavana olevien ideoiden toteutusmahdollisuuksia. Aktiiviset asukkaat osallistuvat osallistuvaan budjettiin, mutta ideoiden jatkokehittäminen ei Tuusulassa jää vain työpajoihin osallistuneiden asukkaiden ideoiden kehittämiseen, vaan yhtä lailla pyrkimyksenä on saada mahdollisimman monesta ideasta toteuttamiskelpoinen äänestys ehdotus.

*”Meillä kehitetään kaikkia ideoita riippumatta siitä et onks se idean jättänyt mukana siin kehittämäs vai ei.” (H4)*

*”Kun meillä asukas antaa idean niin hän voi osallistua vaan sillä idealla hänen ei tarvitse nii ku omistaa sitä ideaa ja nii ku vastata siitä et se idea etenee ja olla mukana kaikissa vaiheissa, vaan on haluttu tehdä osallistumisen kynnys mahdollisimman matalaksi.” (H1)*

Henkilöstöllä saattaa olla erilaisia näkemyksiä sen suhteen, että odotetaanko asukkaiden konkreettisesti osallistuvan enemmän kuin ideoiden jättämiseen osallistuvassa budjetoinnissa. Osa toivoisi asukkaiden suunnalta enemmän aktiivisuutta, kun taas osa on sisäistänyt paremmin osallistuvan budjetoinnin idean siitä, että asukkaat saavat toivoa, mihin resursseja käytetään ilman, että he välttämättä osallistuvat konkreettisesti toteutuksiin avuksi sen mahdollistuessa. Kuten seuraava lainaus havainnollistaa kunnan tehtävänä on toteuttaa, mitä moninaisempia asioita kuntalaisten hyväksi ilman, että kuntalaisten täytyisi siihen välttämättä itse osallistua. Osallistuvassa budjetoinnissa toki asukkaiden osallistumista ideoinnin jälkeisiin vaiheisiin toivotaan ja kaivataan, mutta ymmärretään toisaalta asukkaiden arjen realiteetit ja kunnan rooli toteuttajana.

*”Mun mielestä saa toivoo ihan ihan nii ku ilmankin, että on valmis tekemään asian eteen yhtään mitään. -- Kunta tekee kaiken maailman nii ku asioita kuntalaisten hyväksi ilman, että niitten kuntalaisten täytyy niiku ite osallistua siihen niin mä en näkis, et tää on mitenkään eri.” (H2)*

Osallistuvaa budjetointia ja siinä näyttäytyvää yhteiskehittämistä voidaan pitää uudenlaisena toimintatapana, joka haastaa vanhaa kehitystä. Uudenlainen toimintatapa saa usein aikaan, mitä moninaisempia ajatuksia ja muutoksiin liittyy monesti kriittistä suhtautumista eri suunnista. Jos

asukkaiden osallistuminen yhteiskehittämisen työpajoihin on ollut pientä, ovat osallistuneet asiantuntijat saattaneet kritisoida tilaisuuksien tarpeellisuutta. Näin ollen osallistuvan budjetoinnin yhteiskehittämisen ajatusmallia on muutettu siihen suuntaan, ettei itse asukastilaisuus ole se ydinasia, vaan tavoitteena on avoimissa tilaisuuksissa saada ideoita kehitettyä eteenpäin ja tehtyä niistä toteutuskelpoisia äänestys ehdotuksia. Tilaisuuksiin toivotetaan asukkaat erittäin tervetulleiksi, mutta mikäli jossain tilaisuudessa on hiljaisempaa, on se yhtä lailla työaikaa ideoiden kehittämiseksi eteenpäin paikalla olevien asiantuntijoiden kesken. Kun annetut ideat eivät rajoitu toimialoihin, tarvitaan useamman yksikön asiantuntemusta niiden toteuttamiskelpoisuuden arvioimiseen ja idean kehittämiseen.

*”Mulla on sellanen näppituntuma, et meidän viranhaltijat näkee sen vaiheen kyl tärkeenä, mut myöskin aika työläänä.” (H1)*

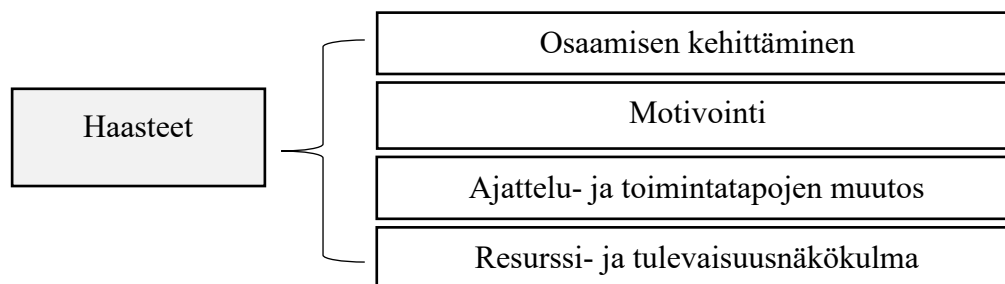
*”Ehkä vähän semmosena extra tekemisenä, mikä niille nii ku annetaan. Et tavallaan et ne ei ehkä koe, et se on nii ku sitä niitten ydin työtä.” (H2)*

Tutkimusaineiston perusteella asukkaiden näkemysten ja ajatusten kuuleminen ja ymmärtäminen koettiin tarpeellisena. Samalla havaittiin, että yhtä lailla kunnan asukkaiden voi olla vieraampaa osallistua annettujen ideoiden suunnitteluun ja jatkojalostamiseen yhdessä julkisen toimijan kanssa. Kun perinteisesti aikaisemmin on enemmän totuttu siihen, että asukkaille esitellään valmiita suunnitelmia ja pyydetään palautetta vasta toteutettujen palveluiden jälkeen. Tämä kuvastaa hyvin hallinnon yleisempää muutosta kohti avoimempaa ja vuorovaikutuksessa tapahtuvaa toimintaa, jossa asukkaat halutaan mukaan jo suunnitteluvaiheesta lähtien yhdessä kunnan asiantuntijoiden kanssa miettimään tarpeellisia ja toimivampia ratkaisuja. Lisäksi tämän voidaan nähdä liittyvän siihen, etteivät julkiset toimijat pelkästään pysty vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin, vaan tarvitsevat esimerkiksi asiakaslähtöisempien palvelukokonaisuuksien muodostamiseen apua niin alueen asukkailta kuin myös eri verkostoilta.

## **4.2 Haasteita aiheuttavat elementit**

Yhteiskehittämistä voidaan pitää uudenlaisena toimintatapana, joka vähitellen on laajentumassa kattavammin kuntasektorille. Tässä luvussa tarkastellaan yhteiskehittämisen näkökulmasta osallistuvaan budjetointiin liittyviä haasteita, jotka voidaan jakaa neljään eri kategoriaan (kuvio 3). Ensimmäisen kategorian haasteet liittyvät osaamiseen ja sen jatkuvaan kehittämiseen. Sähköisten ratkaisujen kehittyessä kovaa vauhtia pystytään yhteiskehittämisen työpajoja järjestämään

osallistuvassa budjetoinnissa etäyhteyksin. Se tarjoaa asukkaille erilaisia osallistumismahdollisuuksia, mutta samaan aikaan edellyttää mukana olevilta asiantuntijoilta uudenlaista osaamista. Toisena näkökulmana tutkimusaineistosta ilmeni niin asukkaiden kuin henkilöstön motivointiin ja osallistumiseen kannustaminen. Kolmannen kategorian puolestaan muodostivat ajattelu- ja toimintatapojen muutos sekä siihen liittyvät erilaiset näkökulmat. Viimeinen kategoria linkittyi resurssi- ja tulevaisuusnäkökulmaan, jossa eräänlaiseksi työskentelyn haasteeksi koettiin osallistuvan budjetoinnin resurssointi.



Kuvio 3. Osallistuvaan budjetointiin linkittyvät haasteet yhteiskehittämisen näkökulmasta

Mennyt pandemia-aika on tuonut mukanaan osallistuvan budjetoinnin ideoiden jatkojalostamiseen yhteiskehittämisen etätyöpajat. Haastateltavat näkivät, että erilaisten yhteiskehittämisen työpajojen myötä voidaan tavoittaa työpajoihin erilaisia kohderyhmiä. Samaan aikaan kahden erityyppisten yhteiskehittämisen työpajojen toteuttamisen työmäärä lisääntyy ja etätyöpajojen onnistunut toteutus edellyttää mukana olevilta asiantuntijoilta erilaista osaamista. Miten asukkaille saadaan osoitettua, että heidän ideansa on kuultu, kun ei ole käsinkosketeltavaa fyysistä materiaalia ja pystyttäisiin paremmin aktivoimaan etäosallistujia ideoiden yhteiskehittämiseen tapaamisen agendan mukaisesti. Jo ideoiden kokoaminen kahden tyyppiin toteutuksiin teettää paljon työtä ja manuaalisen työn helpottamiseksi pyritään löytämään jatkossa ratkaisuja.

*”Nyt me pidettiin livepajoja ja etäpajoja ja sekin on aika raskasta, niin meidän pitäisi löytää sellaiset tekniset ja myös niin kun omasta taidosta tilaisuuden vetämisen taidot, et me pystyttäis vetää yhdenvertainen niin ku kaikille yhdenvertasen kokemuksen antava yhteiskehittämisen paja hybridisti.” (H3)*

*”Siihen liittyy myös tällä hetkellä aika paljon myöskin sellasta manuaalista työtä ja niiku se on sellanen niiku kehittämisasia meille. Eli meidän pitäis pystyä sitä niiku automatisoimaan ja vähentämään ihan sellasta naputtelutyön määrää.” (H1)*

Niin henkilöstöllä kuin asukkaillakin on erilaisia mieltymyksiä toteutustapojen suhteen, ja sähköinen tapa osallistua voi olla vielä osalle asukkaista vieraampi. Haastateltavien puheesta oli havaittavissa, että osallistuvan budjetoinnin sähköisen Decidim alustan kaikkia sen tarjoamia mahdollisuuksia ei välttämättä ole pystytty hyödyntämään niin aktiivisesti. Asukkaita kannustetaan kommentoimaan sähköisesti ideoita, mutta vielä kommentointi on ollut suhteellisen maltillista ideoiden jättämisen jälkeen. Asukkaiden kommentoinnin avulla asiantuntijat pystyvät saamaan enemmän tarttumapintaa laajoihin osallistuvan budjetoinnin ideoihin työpajoja ajatellen, voivat käydä keskustelua ja tarjota näkökulmia asukkaille idean eteenpäin saamiseksi jo ennen varsinaisia yhteiskehittämisen työpajoja. Toisaalta tähän käytetty aika on jostain muusta pois ja tunnistettiin sen mahdollisesti tekevän prosessista samalla raskaamman.

*”Jos jotenkin saatais aktivoitua ihmiset, vaikka kommentoimaan netissä niitä ideoita jotenkin niiku yhteiskehittämis tyyliin ennen jotain pajoja. - - Sit me asiantuntijatkin voitais sit niiku tavallaan välissäkin kommentoida sitä ideaa vähän enemmän, et tietysti siitä prosessista tulee tosi paljon raskaampi, mutta tota ehkä hedelmällisempi.” (H2)*

*”Mihin pitäisi niiku jatkossa oikeesti satsata, et me käytäis itse sitä, et me aktivoitais sitä keskustelua siellä Decidim alustalla, mut tää niiku monet muutkin näistä ni on aika lailla sitä, että kui paljon ehtii jotain tekee.” (H3)*

Seuraavaksi vielä muutamia havaintoja osaamisen kehittämiseen ja hallintaan liittyen. Osa haastateltavista havaitsi perehdyttämisen ja kouluttamisen tärkeyden haasteena, jotta yhteiskehittämisen työpajat onnistuisivat entistä paremmin jatkossa osallistuvassa budjetoinnissa. Asukkaan kokemuksen ja yhteiskehittämisen lopputuloksen näkökulmasta erityisen tärkeäksi koettiin, että osallistuvilla asiantuntijoilla olisi sama ymmärrys yhteiskehittämisen tavoitteista ja merkityksestä osallistuvan budjetoinnin näkökulmasta. Erityisesti uusien henkilöiden mukaan tullessa perehdyttämiseen tulisi pystyä panostamaan. Yksilöllisten ominaisuuksien merkityksen tunnistettiin vaikuttavan yhdessä työskentelyyn ja siihen, kuinka luontevaa asukkaiden kohtaaminen on. Se, kuinka lähellä asiakasrajapintaa asiantuntijat työskentelevät nähtiin heijastuvan vuorovaikutuksen ja kohtaamisen luontevuuteen. Asiantuntijaorganisaatiossa oli havaittu tarve mahdollistaa vuorovaikutustaitojen harjoittelua ja näin kehittää henkilöstökoulutusta siihen osaluueeseen. Eräs haastateltavista toi esille, että aiheeseen liittyy varmasti vanhaa historiaa siitä, ettei olla totuttu niin laajasti siihen, että asioita toteutetaan vuorovaikutuksessa yhdessä toisten kanssa varhaisesta vaiheesta lähtien.

*”Ne liittyy nii ku viranhaltioitten osalta siihen, et miten me pystytään motivoimaan heitä osallistumaan tai kuinka hyvin me pystytään perehdyttää ja kouluttaa heitä toimimaan.” (H1)*

*”Yhteiskehittämisen tilaisuuksiin niin joku voi tulla esimiehensä lähettämänä eikä tiedä yhtään mistä on kyse tai sitten joku on jo ihan todella sisällä osbu prosessis itsessään saatikka sitten voi olla vielä nii ku oikein yhteiskehittämisessä sisällä. Niin se, että työntekijä a työntekijä b ni ne tulee nii ku erilaisella lähtötaso tiedolla niin sehän ei lopputuloksen kannalta ole hyvä asia.” (H3)*

*”Yhteiskehittämisessä se on hyvin intensiivistä vuorovaikutusta niin se sopii toiselle paremmin, se on luontasempaa toisille, ku toisille ehkä tämmösiä niin kun haasteita, mitä olen pohtinut.” (H3)*

Tutkimusaineiston perusteella nähtiin lisäksi haasteena sekä tärkeänä huomioitavana asiana työskentelyssä se, että idean jalostamisessa ja mahdollisessa samankaltaisten ideoiden yhdistelyssä kunnioitetaan ideoiden alkuperäistä luonnetta. Asukkaan antaman idean tunnistettavuus pitäisi säilyä läpi kehittämisen suhteessa alkuperäiseen ideaan. Näin idean antajalla on mahdollisuus havaita oma idea mahdollisesta äänestys ehdotuksesta ja toteutuksesta osallistuvassa budjetoinnissa, vaikka hän ei itse yhteiskehittämisen työpajoihin olisi osallistunutkaan. Annettujen ideoiden yhteiskehittäminen vaatiikin monien erilaisten näkökulmien huomioimista.

*”Yhteiskehittämisessä niin siinä on riskinä se, että et esimerkiksi se jonkun idean antaja ei enää nii ku tunnista sitä ideaa enää omakseen.” (H1)*

*”Mennään aika kauas siitä itse ideasta siinä yhteiskehittämisessä, et sitä alkuperästä ideaa ei sit pysty enää tunnistamaan sieltä kehityksen nii ku taustalta.” (H2)*

Tutkimusaineiston toiseksi haasteiden kategoriaksi muodostui osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittämisen näkökulmasta motivointi. Sen voidaan nähdä liittyvän sekä asukkaiden että henkilöstön motivointiin. Paljon haastateltavat pohtivat haasteena sitä, että lopulta viime vuosina asukkaita on yhteiskehittämisen työpajoissa ollut melko vähän. Ajoittain asiantuntijoita on ollut asukkaita enemmän mukana. Aina asukkaiden ja asiantuntijoiden määrä ei ole kohdannut, mutta kunnan toimialueiden ollessa laajoja mukana on oltava ideoihin liittyvää asiantuntemusta eri sektoreilta. Osaltaan mennyt pandemia ja vapaa-ajan muut kilpailevat aktiviteetit vaikuttavat asukkaiden halukkuuteen osallistua kunnan tilaisuuksiin ja siihen, kuinka houkuttelevana ne nähdään.

*”Miten sitä yhteiskehittämisen vaihetta ehkä sitten saataisiin houkuttelevammaksi asukkaiden suuntaan.” (H1)*

*”Saataisi sinne lisää asukkaita mukaan, että nyten tää kaks vuotta ja varsinkin nyt tänä vuonna niin asukkaiden niiku osallistuminen oli todella todella pientä.” (H3)*

*”Asukkaan sitouttaminen ja viel nii ku laajemmin mukaan saaminen niin ois ehkä sellanen, mitä nii ku kaivataan, jotta siitä tulee myös nii ku sellanen, et asukasta on nii ku kuunneltu ja asukas on saanut osallistua myös tässä asiassa.” (H4)*

Yhteiskehittämisen työpajoihin osallistuneet asukkaat ovat olleet hyvin innostuneita asiasta, mutta silti asukkaita pitäisi saada eri kohderyhmistä tavoitettua enemmän mukaan. Kahden erityyppisten yhteiskehittämisen työpajojen avulla halutaan mahdollistaa erilaisten asukkaiden osallistumista. Tuusulassa osallistuvan budjetoinnin ideoiden keräämiseen panostetaan ja halutaan mahdollistaa eri kohderyhmille omien ideoiden esille tuominen. Yhteiskehittämisen työpajoihin pyrkimyksenä on saada monipuolisesti eri ikäryhmille mieluisia ideoita kehitettäväksi. Jos esimerkiksi ikäihmisille suunnattuja ideoita on vähän ja heitä ei saada houkutelua yhteiskehittämisen työpajoihin kehittämään ideoista äänestys ehdotuksia voi tämä heijastua siihen, etteivät heille suunnatut toteutukset menesty äänestyksessä. Näin ollen olisi tärkeää saada monipuolisesti asukkaita mukaan annettujen ideoiden yhteiskehittämisen työpajoihin, saada heidät innostumaan kehitetyistä toteutusehdotuksista ja osallistumaan vielä äänestykseen. Toisaalta kunnan tilaisuuksiin osallistuminen ja vaikuttaminen voivat vaatia tietynlaisen luonteen ja mielenkiinnon kohteet ja siitä syytä osallistumiskynnys saattaa osalle asukkaista olla korkeampi.

*”Toivottais sitä asukasosallistumista lisää ja sit se, et esimerkiks tiettyjen kohderyhmien tavottaminen, kuten ikäihmiset tai sitten heikommassa asemassa olevat niin, miten heitä pystyttäis sitten tavoittaa paremmin.” (H4)*

*”Ehkä se tarvii nii ku sen tietyn tyyppisen luonteen, että niihin haluaa osallistua ihan nii ku vapaasta tahdosta. - - Varmaan joitain nuoriakin nyt varmaan kiinnostaa nii ku tällänen, mutta voihan siihen olla aika semmonen kova kynnys, jos on vaikka joku kahdeksantoistavuotias tai joku viistoistavuotias, että nii ku tulee tämmösee ns. aikuisten tapahtumaan.” (H2)*

Asukkaita ja yhteisöjä kannustetaan kunnan kumppaniksi osallistuvan budjetoinnin äänestyksessä menestyneiden hankkeiden toteutukseen. Ajoittain talkoolaisten tavoittaminen on koettu haastavaksi. Isommissa toteutuksissa, kuten esimerkiksi laavun rakentamisessa talkooväen on oltava hyvissä ajoin



tiedossa, koska ilman sitä rakentamisen kustannukset nousisivat niin suuriksi, ettei idea budjettinsa puolesta enää etenisi äänestykseen saakka. Pienemmissä yleisemmissä toteutuksissa nähtiin tarvetta sille, että saataisiin alueen asukkaita enemmän houkuteltua myös osallistumaan itse toteutusvaiheeseen.

*”Ihmiset haluaa noita tommosia niin kun talkoita ja sellasia mut si kun niitä niin kun sitten järjestetään ni he ei kuitenkaan ehkä välttämättä tule talkoilemaan, vaikka niitä hirveesti on toivottu.” (H5)*

Asukkaiden motivointi osallistumaan ja vaikuttamaan nähtiin ensisijaisena haasteena. Lisäksi osallistuvien asiantuntijoiden nähtiin kaipaavan pientä tukea ohjaamaan työskentelyä vahvemmin. Omien ajatusten ja asukkaiden ideoiden välillä saattaa olla ristiriitaisuutta, joka aiheuttaa turhautumista. Eräs haastateltavista toi esille lähtökohdan, joka olisi hyvä olla vahvemmin ideoiden arvioimisessa ja yhteiskehittämisessä mukana.

*”Siinä on suuri rooli sillä, et saadaa vakuutettua ne viranhaltijat, että ne asukkaiden ideat pitäis laittaa jatkoon, koska se on juurikin sitä, mitä ne asukkaat haluais.” (H4)*

Kolmanneksi haasteiden kategoriaksi muodostui ajattelu- ja toimintatapojen muutos. Yleisesti taustalla vaikuttavat hallinnon kehitys sekä yhteiskunnan monimutkaisemmat haasteet, joita yksittäisten toimijoiden on vaikea lähteä ratkaisemaan. Se, että osallistuvassa budjetoinnissa asukkailla on mahdollisuus suunnitella ja päättää, mihin kunnan taloudellisia resursseja käytetään muuttaa toimijoiden rooleja. Kyseinen muutos edellyttää uutta asennoitumista siihen, että asukkaat otetaan aktiivisesti mukaan toimintaan ja annetaan heille mahdollisuuksia vaikuttaa omassa arjessa. Kunnan asiantuntijat ja asukkaat voivat yhdessä miettiä keskustellen asioihin ratkaisuja, joihin kunnan asukkaat pystyvät aktiivisella roolillaan tarjoamaan erilaisia vaihtoehtoja ja edistämään toteutuksia omalla panoksellaan. Kunnan puolelta ei tarvitse olla totuttuun tapaan valmiiksi pitkälle mietittyä suunnitelmaa, jonka esittää vaan voidaan ottaa asukkaat mukaan jo suunnittelemaan yhdessä. Tämä haastaa totuttua tapaa asiantuntijavetoisesti valmistella esitystä itsenäisesti pitkälle. Eräänlainen ennakoimattomuus asukkailta mahdollisesti nouseviin kysymyksiin voi haastaa tekemistä, jos yleisesti on totuttu itse päättämään, mitä ja missä tehdään. Osallistuvan budjetoinnin yhteiskehittäminen on tuonut enemmän asukkaiden näkemysten kuuntelemista ja huomioimista tekemiseen.

*”Se liittyy vielä laajemminkin tähän niiku kunnan osallisuusmallin toimeenpanoon ja siihen, miten me työtä teemme ja tota sit tietenkin osallistuvassa budjetoinnissa se ilmentyy myöskin. - - Viranhaltijoitten ni ei tarvitse tietää paremmin vaan, että me*

*voidaan kysyä asukkailta ja suoran demokratian keinoin niin viedä eteenpäin niitä asioita, jotka on asukkaille niitä tärkeimpiä asioita.” (H1)*

*”Jotain asioita on tosi vaikeaa kehittää asukkaiden kanssa, joilla ei oo niin kun ihan hirveesti tietoa siitä asiasta ja tavallaan et itelläkään ei välttämättä oo nii ku sitä tietoo. Et jos nii ku mietitään vaikka jotain, mihin voisi sijoittaa jotain penkkiryhmiä niin ehän mä tietysti osaa päästäni niitä sanoa, et onks joku hyvä paikka vai eiks se oo hyvä paikka.” (H2)*

*”Oppii vähän ehkä enemmän niin kun siihen et justiin kuunnellaan kuntalaisia, koska se ei oo kuitenkaan mitään ihan semmost tavallista niin kun, että yleensä me ollaan aika pitkälti päätetty, että mitä tehdään ja missä tehdään.” (H5)*

Viimeiseksi haasteiden kategoriaksi muodostui resurssi- ja tulevaisuusnäkökulma. Osalla kuntalaisista ei välttämättä ole riittävää ymmärrystä siitä, paljonko esimerkiksi keinujen tai roska-astioiden kokonaisuus tulee kunnan toteuttamana kustantamaan lopulta. Osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittämiseen heijastuu asiantuntijoilla pidempikestoisempi näkökulma, jos projektista on vaikutuksia useammalle vuodelle. Käytännössä se näyttäytyy mahdollisena lisätyönä ja -vastuuna yksiköihin tulevaisuudessa. Osallistuvan budjetoinnin toteutustavassa ei niinkään ole otettu huomioon käytännön kunnossapitokustannuksia, jotka koituvat tuleville vuosille ja tämä ei aina asukkaillekaan avaudu.

*”Se ei varmasti niin kun kuntalaisille aina ihan avaudu, että kuinka kalliiksi se yksi roskis tulee sitten loppujen lopuks. Esimerkkinä nyt toi roskis, mutta monet muutkin jutut, että kaikkea mitä rakennetaankin, niin joutuu kunnossapitämään joku yksikkö, että et se on aina niin ku iso iso rahakysymys sitten niin kun taas sille yksikölle.” (H5)*

*”Miten se niin kun menee, että et kenen se vastuu ja et periaattees se lisää koko ajan myös meidän työtä, jos me otetaan, koska ne jää sitten meidän haltuun. Vähän mä pelkään sitä, että täs vaihees on vielä semmosta, että nyt saadaan tämmösii tehty ja sit ne vähän niin kun jää.” (H6)*

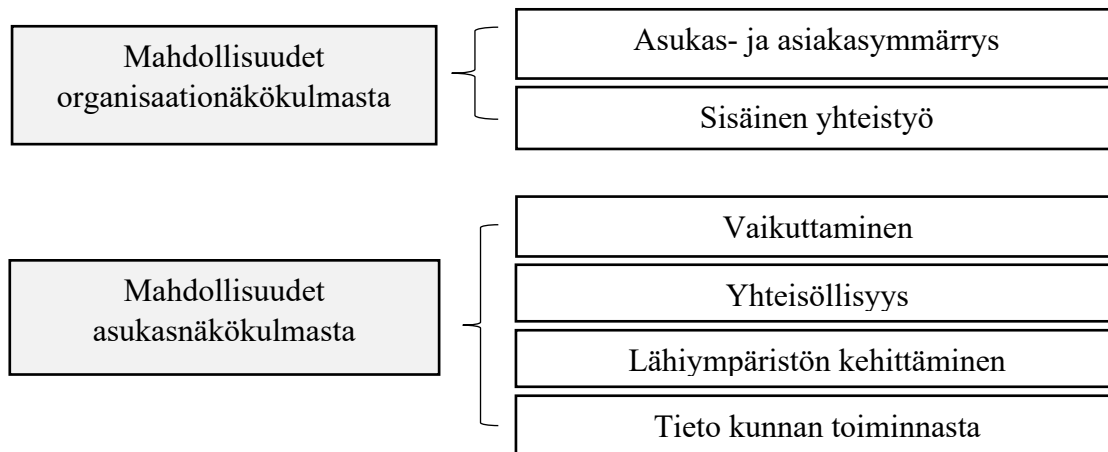
Osallistuvaan budjetointiin käytettävissä oleva rahasumma heijastuu siihen, mitä pystytään realistisesti toteuttamaan. Pieni rahasumma asettaa omat rajoitteensa ja haasteensa ideoiden toteutuskelpoisuuden arvioimiseen. Tämä voi osallistuvassa budjetoinnissa johtaa siihen, että samantapaiset edullisemmat asukkaiden antamat ideat alkavat toistumaan vuosittain ja mahdolliset

isommat projektit eivät menesty äänestyksessä, koska toteutuessaan ne poissulkisivat alueen muut toteutukset.

*”Nyt kun se on nii ku tosi pieni se raha niin niin sillä rahalla sit ne ideat on just jotain semmosta, et laitetaan uus roskis, koska ei niin pienellä rahalla voi tehdä mitään muuta järkevää.” (H2)*

### 4.3 Yhteiskehittämisen mahdollisuudet ja positiiviset vaikutukset

Analyysin viimeisessä osiossa siirrytään tarkastelemaan yhteiskehittämisen mahdollisuuksia ja positiivisia vaikutuksia osallistuvassa budjetoinnissa. Analyysin perusteella osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittämisen mahdollisuudet muodostuvat kahden pääteemaan ympärille (kuvio 4). Ensin tarkastellaan osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittämisen mahdollisuuksia organisaationäkökulmasta katsoen ja sen jälkeen siirrytään tarkastelemaan asukasnäkökulmaa. Organisaationäkökulma jakautuu kahteen eri alakategoriaan asukas- ja asiakasymmärrykseen sekä sisäiseen yhteistyöhön. Asukasnäkökulma puolestaan sisältää havainnot siitä, mitä mahdollisuuksia osallistuvan budjetoinnin yhteiskehittäminen henkilöstön näkökulmasta tarjoaa alueen asukkaille.



Kuvio 4. Osallistuvan budjetoinnin mahdollisuudet yhteiskehittämisen näkökulmasta

Tutkimusaineiston perusteella organisaationäkökulmasta katsottuna osallistuvassa budjetoinnissa painottuivat asukas- ja asiakasymmärryksen lisääntyminen sekä osallistuvan budjetoinnin yhteiskehittämisen vaikutukset organisaation sisäisen yhteistyön näkökulmasta. Haastateltavat kokivat, että osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittäminen parhaimmillaan lisää asiakas- ja asukasymmärrystä, tekee ideoista enemmän asukkaiden näköisiä ja keskustelun myötä idean

kehittämisen lomassa usein vaihdetaan ajatuksia muistakin asioista. Kuten eri toimijoiden muodostamien kumppanuuksien näkökulmaan kuuluu, osallistuvan budjetoinnin yhteiskehittämisessä sekä osallistujien että järjestäjän voidaan nähdä hyötyvän yhdessä tekemisestä. Kunnan henkilöstö saa paljon tietoa ja näkemyksiä asukkailta, ei vain osallistuvasta budjetoinnista vaan muistakin asukkaille ajankohtaisista ja tärkeistä asioista. Henkilöstö saa vuoropuhelussa asukkaiden kanssa myös hiljaista tietoa itselleen ja asukkaat voivat tuoda arjessa havaitsemiaan asioita näkyville yhteiskehittämisen työpajoihin.

*”Asiakas- ja asukasymmärrys kasvaa ja tota siin vuoropuhelussa voidaan saada nii ku tavallaan kotiin viemiseksi tai sillä tavalla nii kuin organisaation tietoon paljon muutakin tietoa, ku siihen osallistuvaan budjetointiin ja vaikka sen yksittäiseen ideaan liittyvää tietoa.” (H1)*

*”Se yhteiskehittäminen tuo niistä ehdotuksista myös niitten asukkaiden näköisiä, että et se ei ole vaan niin ku viranhaltijanäkökulmasta, vaikka toki siinä on tiettyjä raameja, mitä pitää ottaa huomioon, mutta et se on niin ku kuitenkin niin viel enemmän saadaan siihen asukasnäkökulmaa” (H4)*

*”Siinä sit ehkä vaihdetaan jostain muustakin asiasta muutama sananen, kun pelkästään siitä osallistuvasta budjetoinnista.” (H4)*

Asukkaiden jättämien ideoiden ollessa laajempia parhaimmillaan asiantuntijat saavat tarttumapintaa idean kehittämiseen yhdessä ideasta kiinnostuneiden asukkaiden kanssa. Keskustelun myötä ymmärrys asukkaiden näkökulmista lisääntyy ja jätetyistä ideoista alkaa muodostumaan konkreettisempia toteutettavia kokonaisuuksia. Yhteiskehittämisen nähtiin tuovan innovatiivisia toteutustapoja, kun usean toimijan ajatukset yhdistyvät ja siitä lähdetään rakentamaan kokonaisuutta toteutukseen. Asiantuntija- ja käyttäjänäkökulman yhdistyessä molemmat pystyvät tuomaan tärkeitä ajatuksia esille, mitä toteutuksessa tulisi huomioida ja millä tavoin kyseistä ideaa on mahdollista lähteä edistämään. Osa annetuista osallistuvan budjetoinnin ideoista voivat olla hyvin pitkälle mietittyjä ja osa taas enemmän yleisempiä ajatuksia siitä, mitä haluttaisiin osallistuvan budjetoinnin toteutukseen. Muutamit haastateltavista nostivat esille omaan tekemiseen liittyvän ajoittaisen sokeutumisen ja näin ulkopuolisen näkökulmat voivat tarjota hyviä havaintoja, joita ei välttämättä vain ole itse tullut ajatelleeksi. Kunnan henkilöstön voidaan nähdä toimivan asioiden mahdollistajina ja toteuttajina, kun taas puolestaan asukkailta tulee usein käyttäjänäkökulman havainnot esille.

*”Saadaan sitä tietoa nyhdettyä niiltä ihmisiltä ja varsinkin, että jos ne on nii ku ite jättänyt jonkun idean ja ne ideat saattaa välillä olla vähän semmosia tosi laajoja.” (H2)*

*”Heillä on semmosia arjen ratkasuja, kun meillä on semmosia asiantuntija ratkasuja niin tota niin siinä nii ku väkisinkin semmonen kekseliäisyys ja semmonen uudenlainen ajattelu vahvistuu.” (H3)*

*”Se yhteiskehittäminen tuo niin en mä tiedä onks se oikein sanottu, mut niit silmiä just mistä äskenkin puhuttiin ja just niitä uusia ideoita ja ajatuksia.” (H6)*

Yhteisen tekemisen myötä kunnan asukkaat ja henkilöstö tulevat tutummaksi toisille. Näin ollen seuraavan yhteydenoton kynnyks voi madaltua ja yhteistyöstä tulla jatkossa luontevampaa. Kun kunnan työntekijät tulevat tutummaksi asukkaille, he pystyvät kertomaan asukkaille, millaisin edellytyksin kunta pystyisi tukemaan esimerkiksi jonkun paikallisen yhdistyksen ideaa. Käytännössä tuomaan niitä asioita esille, mitä yhteistyön tekeminen kyseiseltä toimijalta edellyttäisi, jotta kunta voisi mahdollisesti osallistua kumppaniksi toteutukseen. Kuntien tehtävänä on tukea ja edistää asukkaidensa hyvinvointia, ja osallistuvan budjetoinnin hankkeet ovat yksi mahdollisuus siihen.

*”Saadaan luotua sellanen vuorovaikutuksellinen suhde tähän asukkaaseen tai yhteisöön, joka on paikalla ja uskon, että myöskin se kynnyks niin ku olla yhteydessä kuntaan tai sen yksittäiseen työntekijään tai viranhaltijaan niin madaltuu ja pystytään nii ku tekojen kautta osoittamaan se, että et kunta on asukkaitaan varten ja kuntaa kiinnostaa asukkaittensa hyvinvointi ja heidän ideat.” (H1)*

Tutkimusaineiston perusteella organisaationäkökulmasta katsoen toinen sen alateemoista rakentuu sisäisen yhteistyön ympärille. Isot organisaatiot julkisella puolella saattavat usein olla aika siiloutuneita ja yhteistyö jäädä toimialojen välillä varsin vähäiseksi. Osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittäminen nähtiin tärkeäksi osaksi niin organisaation ulkopuolisten toimijoiden kanssa kuin organisaation sisäisen yhteistyön rakentumisen näkökulmasta. Osallistuvan budjetoinnin tavoitteena on saada asukkaat mukaan kehittämään annettuja ideoita. Samalla se mahdollistaa toimintatapana paljon asiantuntijoiden sisäiseen työskentelyyn ja ideoiden toteutettavuuden arviointiin. Osallistuvan budjetoinnin ideat eivät rajaudu yksiköittäin, joten yhteiskehittämisen aikana yhteistyötä tehdään myös kuntaorganisaation sisällä eri yksiköissä. Yhteistyön tekeminen on välttämätöntä, koska kenenkään osaamisesta ei ole mahdollista rakentaa niin laaja-alaista ja monipuolista, että sen myötä pystyttäisiin vastaamaan osallistuvan budjetoinnin ideoiden yksityiskohtaisiin kysymyksiin eri toimialueiden puolesta.

*”Meillähän on jumalattoman iso organisaatio, jossa on paljon palvelualueita eri toimialoja, vaikka miten toimitaan prosessimaisesti, niin onhan tää aika siiloutunutta*

*niin yhteiskehittäminen on yhteiskehittämistä myös organisaation sisällä ja mitä vahvemmissa määrin.” (H3)*

Haastateltavat mainitsivat yhteiskehittämisellä olevan monia positiivisia vaikutuksia. Asukkaiden antamat ideat eivät rajoitu organisaation toimialuerajoihin ja näin ollen yhteistyötä ideoiden arvioinnista kehittämiseen ja mahdolliseen toteutukseen tehdään monien toimijoiden kesken. Yhdessä tekemisen myötä opitaan paljon toisilta, kuten seuraavat esimerkit osoittavat. Ymmärrys eri yksiköiden tehtävistä kasvaa ja henkilöstö tutustuu työyhteisössä laajemmin toisiinsa.

*”Me opitaan tuntemaan toisia. Me opitaan tekemään sellaisia työskentelemään yhdessä, opitaan tota niin toisistamme ja ehkä myös nii kun huomioimaan paremmin omassa suunnittelussa erilaisia nii ku näkökulmia eikä niin, että ne tulee sitten jollekin toiselle yksikölle vähän yllärinä. Me opitaan vuorovaikutustaitoja ihan konkreettisella tavalla, kun ollaan yhteydessä meidän asukkaiden kanssa.” (H3)*

*”Ei välttämättä tiedä kovinkaan tarkasti, et mitä muilla toimialueilla on meneillään ja niin kyllähän se lisää just sitä ymmärrystä ja tietoa siitä ja sit myös tulee tuleehan sitten tutuksi myös muiden kanssa, joiden kans ei välttämättä niin kun siinä työarjessa muuten tekiskään töitä.” (H4)*

*”Ehkä siel on sitä ymmärrystä tullu myös heidän, mitä heillä tapahtuu ihan jo se tulee pelkästään siitä, et me istutaan saman pöydän ääressä vaikka ja mietitään näit osbuja.” (H6)*

*”Kivaa ollu siinäkin mielessä, et siel niin ku tutustunut paljon uusiin ihmisiin niin ku täältä kunnan työntekijöiden sisältä.” (H5)*

Viimeinen kokonaisuus muodostuu toisen pääteeman asukasnäkökulman ympärille, jossa tarkastellaan henkilöstön näkökulmasta osallistuvan budjetoinnin yhteiskehittämisen myönteisiä mahdollisuuksia asukkaille. Asukasnäkökulmasta tarkastellen päällimmäisenä haastateltavat puhuivat asukkaiden konkreettisesta vaikuttamismahdollisuudesta. Tämän lisäksi esiin nousivat yhteisöllisyys, lähiympäristön kehittäminen sekä tietoisuus kunnan toiminnasta. Osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittämisen työpajat tarjoavat niin asiantuntijoille kuin alueen asukkaille mahdollisuuden tavata tilaisuuksissa toisiaan.

*”No ainakin niille, jotka nii ku oikeesti osallistuu niihin pajoihin niin siinähan niil on oikeesti sellanen aika iso tsäänssi saada tavallaan semmonen oma ajatus läpi.” (H2)*

*”No täähän on hyvin konkreettinen nii ku keino, missä pääsee vaikuttamaan siihen, mihin rahat käytetään ja tota sit onhan heilläkin tässä mahdollisuus tavata viranhaltijoita.” (H4)*

*”Meil on toi leikkipuisto ja kenttä tossa vieressä, et tohon ois kiva saada semmosta. Ni sen mahdollisuuden tietysti siihen oman asuinpaikan lähelle sitä kehittää.” (H6)*

Osallistuva budjetointi mahdollistaa konkreettisesti oman asuinalueen kehittämisen. Asukkaiden osallistuminen oman asuinalueensa kehittämiseen äänestyksessä menestyneiden ehdotusten toteutusvaiheessa esimerkiksi mahdollisten talkoiden myötä rakentaa yhteisöllisyyttä alueen eri toimijoiden ja asukkaiden välille. Kuntaorganisaation sisällä työntekijät oppivat paremmin tuntemaan toistensa tehtäviä, niin myös yhteiskehittämisen työpajat mahdollistavat asukkaiden tutustumisen toisiinsa. Aikaisemmin eräänlaisena yhteiskehittämisen haasteena osallistuvassa budjetoinnissa koettiin, etteivät asukkaat välttämättä osallistu niin aktiivisesti kuin toivottaisiin. Osallistuvassa budjetoinnissa ja yhteiskehittämisessä osallistumisen kannattavuus voi konkretisoitua hyvinkin positiivisesti. Parhaimmillaan asukkaat antavat ideoita, tulevat työstämään niistä vielä jalostuneempaa versiota yhdessä asiantuntijoiden kanssa, kannustavat oman ehdotuksen äänestämässä ja osa niistä läpäisee äänestyksen eli ehdotus tulee toteutettavaksi. Lisäksi asukkaat ja yhdistystoimijat voivat olla mukana tarkemmin suunnittelemassa toteutusta ja itse toteutuksessa. Kehityskulku tuo näkyville sen, miten omalla aktiivisuudella ja osallistumisella pystyy vaikuttamaan kunnan toimintaan. Parhaimmillaan samalla syntyy verkostoja, joista on mahdollisesti hyötyä myös myöhemmässä vaiheessa. Näiden kokemusten myötä syntyy positiivista viestintää.

*”Osa tehdään talkoilla, sitä suunnitellaan yhdessä niin ne saa mahdollisuuden kohdata sen alueen asukkaita. Tutustua, luoda ja rakentaa sitä yhteisöllisyyttä, olla mukana sen oman alueen kehittämisessä. Elikkä sitä kautta sen osallisuuden kokemuksen, mut yhtä lailla he saavat kokemuksen jo pelkästään kuulluksi tulemisesta, vaikkei joku asia toteutuiskaan niin asukas kuitenkin saa sen kuulluksi tulemisen kokemuksen, mikä on osallisuuden ja voimaantumisen näkökulmasta iso asia.” (H3)*

*”Jos se asia, minkä vuoksi hän on tullut sinne yhteiskehittämisen pajaan ja sit hän näkee, että se menee äänestykseen ja tulee viel vaik toteutettavaksi. Niin kyl mä uskon, että hän niin kun sen osallistumisen nii ku kannattavuus tavallaan sit niin kun konkretisoituu vielä paremmin.” (H4)*

Osallistuvan budjetoinnin yhteiskehittäminen tarjoaa väylän alueen asukkaille saada tietoa ja oppia ymmärtämään kunnan toimintaa monipuolisesti. Asukas saa tietoa esimerkiksi siitä, mitkä tehtävät

kuuluvat kunnan toimivaltaan ja puolestaan, mitkä eivät. Mikäli asiantuntijoiden arvioinnin jälkeen jokin idea on päätetty hylätä, asukas saa halutessaan lisää tietoa siitä yhteiskehittämisen työpajoissa. Osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittämisen myötä asukkaille avautuu mahdollisuus ymmärtää kunnan toiminnan kustannuksia. Osa asukkaiden antamista ideoista on enemmän toteutuskelpoisempia kuin toiset. Osallistuvan budjetoinnin yhteiskehittämisen työpajoissa asiantuntijat arvioivat ideoiden kustannuksia ja pystyvät avaamaan kustannusten muodostumista osallistuville asukkaille. Asukkailla saattaa olla hyvin yksinkertaistettuja ratkaisuja ideoiden toteutuksiin, kuten esimerkiksi koirapuiston rakentamiseen. Yhteiskehittämisen työpajoissa asiantuntija pystyy asukkaalle avaamaan, mitä esimerkin rakentaminen todellisuudessa vaatisi ja tulisi kustantamaan. Näin asukas saa samalla tietoa kunnan toiminnasta.

*”Asukas saa lisää tietoa siitä, miten kunta toimii niin kun pääsee katsoo, et ne on oikeesti nii ku ihmisiä, ketkä tätä asiaa tekee. Ei kunta kone ei mikään organisaatio ja tutustuvat siihen, jolloin se seuraavan asian hoitaminen tai se seuraava yhteydenotto on huomasti helpompaa.” (H3)*

*”He ymmärtää, että miks ei kaikkee voi niin kun ehkä välttämättä toteuttaa sit kuitenkaan, mitä he toivovat.” (H5)*

*”Tavallaan, jos niillä on jotain ideoita niin sitten voidaan vähän sillee niiku myös kertoo se, että miks jotain ei voi toteuttaa. Et ne niiku vähän ymmärtäis enemmän siitä, miten niiku asioita tehään.” (H2)*

Osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittäminen näyttäytyy oppimisen ja tiedon välittämisen prosessina. Se mahdollistaa kuntaorganisaation sisäisen yhteistyön kehittymisen ja tarjoaa mahdollisuuden niin kunnan asiantuntijoille kuin alueen asukkaille tavata toisiaan. Osallistuva budjetointi on hyvin konkreettinen keino asukkaille päästä vaikuttamaan oman asuinalueen kehittämiseen. Samaan aikaan se tarjoaa kuntaorganisaatiolle mahdollisuuden saada lisää tietoa asiakas- ja asukasymmärryksestä sekä asukkaille tietoa kunnan toiminnasta. Asukkailta tulleiden ideoiden yhdessä suunnittelu ja asukkaiden osallistuminen myös osaan toteutuksista mahdollistaa kunnan henkilöstölle asukkaiden monipuolisten verkostojen hyödyntämisen ja luo yhteisöllisyyttä toimijoiden välille. Se vahvistaa yhteenkuuluvuuden tunnetta sekä tukee asukaslähtöisemmän toiminnan edistämistä.



## 5 TULOSTEN TULKINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksessa tarkasteltiin sitä, miten hallinnon henkilöstön näkökulmasta osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittäminen ilmenee sekä millaisia haasteita ja positiivisia mahdollisuuksia osallistuvaan budjetointiin voidaan nähdä liittyvän yhteiskehittämisen näkökulmasta suomalaisessa kuntakontekstissa. Tarkoituksena oli lisätä tietoa ja ymmärrystä siitä, millaisia tulkintoja kunnan henkilöstö antaa yhteiskehittämiselle osallistuvan budjetoinnin yhteydessä. Tutkimus avaa osallistuvaa budjetointia yhteiskehittämisen hyödyntämisen näkökulmasta ja tarjoaa näkökulmia kunnan ja kuntalaisten muuttuvan roolin tarkasteluun.

### 5.1 Tulosten tulkinta suhteessa teoriaan

Aineiston analysoinnissa yhteiskehittäminen osallistuvassa budjetoinnissa ilmenee moniulotteisena ja vuorovaikutteisena prosessina kunnan asiantuntijoiden ja asukkaiden välillä. Kuten esimerkiksi Voorberg ym. (2015) toteaa yhteiskehittämisen liittyvän tiiviiseen eri toimijoiden tekemään yhteistyöhön ja käyttäjien aktiiviseen mukaan ottamiseen jo julkisten palveluiden ideoinnista toteuttamiseen ja arviointiin saakka. Yhteiskehittämisessä korostuu varhainen osallistuminen jo suunnitteluvaiheeseen ennen kuin julkinen toimija on esimerkiksi määritellyt sisällön valmiiksi osallistujien puolesta. Tämä idea on osallistuvassa budjetoinnissakin yhteiskehittämisen tausta-ajatuksena. Osallistuvassa budjetoinnissa asukkaat pääsevät vaikuttamaan siihen, mihin kunnan taloudellisia resursseja käytetään (Salminen ym. 2016, 61). Tuusulan kunnan osallistuvan budjetoinnin yhteiskehittämisen vaihe tarjoaa kunnan asukkaille mahdollisuuden tulla yhdessä kunnan asiantuntijoiden kanssa työstämään annettuja ideoita eteenpäin toteutuskelpoisiksi äänestyselmenteiksi. Yhteiskehittämisen työpajat toimivat kohtaamispaikkoina kunnan asiantuntijoiden ja alueen asukkaiden välillä sekä tarjoavat mahdollisuuden osallisuuden ja kuulluksi tulemisen kokemuksille. Sekä osallistuvassa budjetoinnissa että yhteiskehittämisessä keskeiseksi tekijäksi nousee toimijoiden välinen vuorovaikutus.

Osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittäminen tunnistettiin laaja-alaisesti. Alueen asukkailla on useita kanavia, minkä kautta he voivat vaikuttaa ja osallistua annettujen ideoiden kehittämiseen. Teknologian kehittyminen ja mennyt pandemia-aika ovat mahdollistaneet asukkaille erilaisia tapoja päästä osallistumaan ja vaikuttamaan osallistuvassa budjetoinnissa. Asukkailla on mahdollisuus kommentoida annettuja ideoita sähköisellä alustalla sekä osallistua kunnan henkilöstön järjestämiin yhteiskehittämisen työpajoihin paikan päällä tai etätoteutuksissa. Yhteiskehittäminen ei rajoitu ainoastaan ideoiden kehittämiseen, vaan asukkaat voivat toimia toteutuksissa ja niiden tarkemmassa

suunnittelussa mukana yhdessä kunnan asiantuntijoiden kanssa. Mikäli äänestyksessä valikoitunut toteutus on sen tyyppinen, että asukkaiden on mahdollista siihen osallistua tai sen toteutusehdotuksessa on suunniteltu hyödynnettäväksi asukkaiden työpanosta.

Tutkimusaineiston perusteella yhteiskehittämistä voidaan havaita tapahtuvan osallistuvan budjetoinnin prosessin useammassa vaiheessa. Osallistuvan budjetoinnin kontekstissa yhteiskehittämisen laajempi määrittely, joka linkittyy prosessin useampaan vaiheeseen, sopii yhteen yhteiskehittämisen teoreettisen määritelmän kanssa. Asukkaat pääsevät ideoinnista asti vaikuttamaan siihen, millaisia äänestusehdotuksia lopulta äänestykseen etenee osallistuvassa budjetoinnissa ja mahdollisuuksien mukaan osallistumaan näiden toteutuksiin. Tässä tulee näkyville aikaisemman tutkimuskirjallisuuden havainto siitä, ettei yhteiskehittäminen jäisi vain muodolliseen kehittämiseen, vaan sitä hyödynnettäisiin suunnittelusta toteutukseen saakka. Tuusulan osallistuvassa budjetoinnissa toteutuu yhteiskehittämisen ajatus siitä, että asukkaat pääsevät aikaisessa vaiheessa vaikuttamaan, ideoimaan ja suunnittelemaan toteutuksia. Uudessa julkisessa hallinnassa kansalaisten rooli nähdään aktiivisena yhteisön toimijana (Tuurnas & Haveri 2017, 59–61). Suuntauksen sisäänrakennetuksi ajatukseksi on muodostunut käsitys aktiivisesta toimijasta, joka samaan aikaan voidaan nähdä eräänlaisena haasteena yhteiskunnassamme. Samainen taustaoletus aktiivisesta asukkaasta ja palvelunkäyttäjistä toimii myös yhteiskehittämisessä. Yhteiskehittäminen ikään kuin rakentuu ajatuksesta, jonka mukaan osallistujilta löytyisi omaa kiinnostusta ja voimavaroja sitä kohtaan. (Jalonen ym. 2021.)

Yhteiskehittämisen näkökulmasta osallistuvan budjetoinnin haasteeksi nähtiin asiantuntijoiden suunnalta se, etteivät yhteiskehittämisen työpajat olleet saavuttaneet alueen asukkaiden keskuudessa niin suurta suosiota kuin olisi toivottu. Mennyt pandemia-aika on haastanut erilaisiin tapahtumiin osallistumista ja kunnan henkilöstön jalkautuminen esimerkiksi ikäihmisten pariin on ollut haastavaa kohdistuneiden aikaisempien rajoitusten myötä. Osallistuvan budjetoinnin houkuttelevuutta tulisi pyrkiä parantamaan, jotta se saavuttaisi asukkaiden parissa laajemman suosion. Osallistuvan budjetoinnin yhteydessä kaikki annetut ideat arvioidaan ja jatkoon edenneistä ideoista pyritään muodostamaan äänestusehdotukset. Osallistujamäärän ollessa vähäinen asukkaiden suunnalta osallistuvassa budjetoinnissa kertyneiden ideoiden jatkokehittämisessä painottuu vahvemmin asiantuntijoiden näkemykset. Toisaalta, jos asukasosallistujia on vähän paikalla, heidän on helpompi saada yhteiskehittämisen työpajoissa ajatuksensa näkyville ja näin päästä konkreettisesti vaikuttamaan annettujen ideoiden kehittämiseen.

Tutkimusaineiston perusteella tunnistettiin heikommin osallistuvien kohderyhmien mukaan saamisen haaste ja nähtiin tärkeänä, että kaikki kokevat olevansa tervetulleita yhdessä kunnan asiantuntijoiden

kanssa viemään annettuja osallistuvan budjetoinnin ideoita eteenpäin. Yhteiskehittämisen tutkimuskirjallisuus on tunnistanut mahdolliseksi haasteiksi muun muassa sen, että hyväosaisten osallistuessa näyttäytykö se prosessiin osallistuvien edustavuudessa ja ideoinnin lopputuloksissa. Toisaalta heikommassa asemassa olevilla on yhtä lailla tarve tulla nähdyksi ja kuulluksi. (Steen ym. 2018, 284–291.) Osallistuvan budjetoinnin prosessi vaatii tasapainottelua sen suhteen, kuinka paljon resursseja esimerkiksi ideoiden keräämiseen ja niiden työstämiseen käytetään. Mennyt pandemia-aika on haastanut yhteiskehittämisen työpajojen toteuttamista ja vaikeammin tavoitettavissa olevien kohderyhmien luokse rantautumista. Osallistuvan budjetoinnin ja yhteiskehittämisen riskinä voidaan nähdä se, että tietyt vaikeasti tavoitettavissa olevat kohderyhmät jäävät toimintatavan ulkopuolelle.

Tuusulan osallistuvassa budjetoinnissa asukkaiden osallistumiskynnys on haluttu pitää mahdollisimman matalana. Analyysin perusteella voidaan havaita, että vaikuttamaan pystyy pelkällä annetulla osallistuvan budjetoinnin ideallakin. Alueen aktiiviset asukkaat osallistuvat suurella todennäköisyydellä osallistuvaan budjetointiin, mutta annettujen ideoiden eteenpäin vieminen ei ole siitä kiinni, osallistuuko idean antaja yhteiskehittämisen työpajoihin vai ei. Tuusulassa osallistuvan budjetoinnin tausta-ajatuksena on mahdollisimman laajasti viedä asukkaiden ideoita eteenpäin ja näin tehdä samalla näkyväksi kunnan asiantuntijoille, mitä asioita alueen asukkaat toivovat kunnalta. Osallistuvaan budjetointiin ja yhteiskehittämiseen sisältyy näennäisen osallistamisen riski, jos aito vaikuttamismahdollisuus jää heikoksi ja prosesseja ei ole mietitty loppuun saakka. Osallistuvaa budjetointia suunniteltaessa on tärkeää miettiä kokonaisuudessa, mitä tavoitteita sille asetetaan ja kuinka pystytään huomiomaan erilaisten osallistujien tarpeet.

Yhteiskehittämiseen sisältyy eri toimijoiden mahdollinen keskinäinen kilpailu ja siitä aiheutuvat mahdolliset toiminnan haitat. Yhteistyön sijaan voi erilaisten tavoitteiden ja pyrkimysten myötä syntyä kiusaus tietoiseen toisen toiminnan haitallisesti vaikuttavaan ohjailuun. Näin toimiessa yhteistyön myötä syntyvä arvo ei näyttäydykään positiivisesti vaan tuhoutuu ja samalla kyseenalaistaa yhteistyön kannattavuutta. (Steen ym. 2018, 284–291.) Tuusulassa osallistuvan budjetoinnin mittakaava on vielä suhteellisen pieni, joten tutkimusaineiston perusteella eri toimijoiden keskinäistä kilpailua ei ollut havaittavissa. Lisäksi toteutukset jakautuvat eri alueille kunnassa ja usein mukana toteutuksissa on oman alueen toimijoita. Osallistuvan budjetoinnin ollessa vielä suhteellisen uusi Suomessa, on sitä suunniteltaessa hyvä kiinnittää huomiota näihin näkökulmiin.

Yhteiskehittämisen hyödyntämisestä on etsitty ratkaisua, jonka avulla pystyttäisiin huomioimaan paremmin asukkaiden tarpeita, vahvistamaan asukkaiden osallistumista ja osallisuuden kokemusta, resurssien tehokasta hyödyntämistä, innovatiivisten uusien ideoiden esille saamista sekä julkisen

hallinnon toiminnan legitimizeettiä (Jalonen 2019). Yhtä lailla osallistuva budjetointi pyrkii vastaamaan moneen näistä haasteista. Julkisen sektorin yhteiskehittämisessä on otettava huomioon vapaaehtoisten ja ammattilaisten välinen suhde, johtaminen, tietotekniset ratkaisut sekä juridiset kysymykset (Brandsen ym. 2018, 7). Osallistuvaa budjetointia on Tuusulassa toteutettu useampana vuotena. Osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittämisen työpajoihin osallistuneiden asukkaiden vähäinen määrä voi osaltaan kuvastaa sitä, ettei asukkaiden mukaan ottamista varhaisessa vaiheessa ole vielä niin laajasti hyödynnetty kuntasektorilla. Tähän viittaavat havainnot esimerkiksi uudenlaisen osaamisen tarpeesta, asukkaiden mukaan saamisen haaste sekä se, ettei työskentelytapa ollut välttämättä kaikille mukana oleville asiantuntijoille tyypillisin.

Analyysin perusteella voidaan havaita uudenlaisen ajattelu- ja toimintatavan vaativan uudenlaista osaamista asiantuntijoilta. Osallistuvassa budjetoinnissa ja yhteiskehittämisessä on kysymys siitä, kuinka paljon päätösvaltaa esimerkiksi yksittäinen kunta on valmis antamaan alueen asukkaille ja palveluiden käyttäjille. Onnistuminen riippuu myös siitä, kuinka halukkaita ja valmiita alueen asukkaat ja palveluiden käyttäjät ovat resursseja osallistumiseen käyttämään. Osallistuva budjetointi ja yhteiskehittäminen haastavat asiantuntijakeskeistä työskentelyä. Tutkimusaineiston perusteella voidaan havaita, että perinteisesti asiantuntijavetoisesti on ollut tapana päättää, mitä ja missä tehdään. Kun rinnalle muodostuu ajatus siitä, että palvelun käyttäjällä tai kunnan asukkaalla on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa yhdessä asiantuntijan kanssa ideoinnista aina toteutuksen lopputulokseen edellyttää se henkilöstöltä uudenlaista osaamista ja ymmärrystä osallistuvan budjetoinnin prosessin luonteesta.

Yhtä lailla organisaation rakenteiden tulisi olla sellaiset, että tällainen toiminta mahdollistuu ja johtaminen tukee sitä. Entistä useammin julkisten palveluiden järjestäjät keräävät palveluista asiakaspalautetta ja pyrkivät sitä kautta kehittämään palveluja parempaan suuntaan ja vastaamaan näin asiakkaiden tarpeisiin. Asetelmassa piilee merkittävä ero siihen nähden, kerätäänkö alueen asukkailta jo toteutetuista palveluista jälkikäteen palautetta vai pääsevätkö he aidosti mukaan toteutuksen suunnitteluvaiheeseen vaikuttamaan ennen kuin varsinaisesti on vielä päätetty mitään lopullisesta toteutuksesta. Jurmu (2020) toteaa tutkimuksessaan, ettei palautteen keräämisessä toteudu aito yhteiskehittäminen.

Jalonen ym. (2021) toteaa, että yhteiskehittäminen on vasta nousemassa julkisella kuntasektorilla ja näin ollen kunnilta voi puuttua vielä prosessit, jotka mahdollistaisivat asukkaiden laajemman mukaan ottamisen jo suunnitteluvaiheeseen. Kehitys kuvastaa osaltaan johtamisen, toimintatapojen ja kulttuurin muutosta entistä kompleksisemmässä ympäristössä. Kyseisessä muutoksessa näkyy niin hallinnon kehitys kuin pyrkimys pois päin vahvasti hierarkkisista organisaatioista, joissa asukas on

lähinnä palvelun käyttäjän roolissa. Yhteiskehittämisen näkökulmasta osallistuvan budjetoinnin prosessi tarjoaa yhden tärkeän mahdollisuuden asukkaille päästä mukaan konkreettisesti ideoiden suunnittelutyöhön yhdessä kunnan asiantuntijoiden kanssa. Osallistuvan budjetoinnin ja yhteiskehittämisen voidaan nähdä kuvastavan uudenlaista ajattelutapaa, jossa asukkaat ja kunnan asiantuntijat yhdessä keskustellen miettivät erilaisia toteutusvaihtoehtoja ja ratkaisuja asukkaiden antamien ideoiden toteuttamiseksi. Toimintatapa tuo yhteen sekä käyttäjä- että asiantuntijanäkökulmat. Yksityinen sektori on jo pitkään hyödyntänyt asiakkaita monipuolisesti palveluiden ja tuotteiden kehittämisessä sekä panostanut siihen verrattuna esimerkiksi julkisiin toimijoihin. Tämän ymmärtää sektoreiden toimintalogiikoiden erotessa merkittävästi toisistaan.

Osallistuva budjetointi ja yhteiskehittämisen hyödyntäminen vaativat uudenlaista osaamista mukana työskenteleviltä kunnan henkilöstön jäseniltä. Tutkimusaineiston perusteella nähtiin tärkeäksi kiinnittää huomiota yhteiskehittämisen etätyöpajojen teknisiin ratkaisuihin, henkilöstön osaamisen kehittämiseen ja motivointiin. Lisäksi olennainen merkitys on sillä, että mukana olevat asiantuntijat näkisivät osallistuvan budjetoinnin ja yhteiskehittämisen lähtökohdat ja tavoitteet samansuuntaisesti. Se, kuinka hyvin mukana olevat asiantuntijat ovat sisäistäneet osallistuvan budjetoinnin ja yhteiskehittämisen idean vaikuttaa olennaisesti siihen, millainen kokemus alueen asukkaille jää osallistuvan budjetoinnin prosessista. Näin ollen osallistuvilla asiantuntijoilla täytyisi olla yhteinen käsitys osallistuvan budjetoinnin ja yhteiskehittämisen tarkoituksesta ja tavoitteista. Resursseja tulisi olla osallistuvan budjetoinnin toteuttamiseen, mutta samaan aikaan uudennlaisesta toimintatavasta viestimiseen ja perehdyttämiseen.

Osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittämiseen sisältyy aikaisemmissa tutkimuksissa havaittu ennakoimaton elementti. Yhteiskehittämiseen sisältyy ajatus erilaisista positiivisista sekä epäsuotuisista vaikutuksista. Osa näistä on ennalta arvattavissa, mutta kun kyseessä on ihmisten käyttäytymisen ja vuorovaikutuksen myötä syntyvä lopputulos, voi ennalta arvaamattomia vaikutuksia lopulta tulla esille. (Brandsen ym. 2018, 7.) Kunnan asiantuntijoiden valmistautuminen osallistuvan budjetoinnin yhteiskehittämisen työpajoihin useiden asukkaiden antamien ideoiden kanssa on työlästä ja aika asettaa omat rajoitteensa siihen, kuinka paljon he pystyvät ennalta valmistautumaan. Lisäksi ennalta ei voida tietää, mistä ideoista yhteiskehittämisen työpajoihin saapuvat asukkaat ovat erityisesti kiinnostuneita. Tämä edellyttää mukana olevilta asiantuntijoilta taitoa lähteä työstämään mahdollisesti hyvin keskeneräistä ideaa eteenpäin yhdessä alueen asukkaiden kanssa, joka poikkeaa toimintatapana merkittävästi siitä, että ennalta valmisteltaisiin pitkälle mietitty esitys.

Samaan aikaan muodostuu kysymys siitä, nähdäänkö asukkailta tulevat uudenlaiset ajatukset rikkautena vai enemmän haasteena omalle asiantuntijuudelle. Osallistuvan budjetoinnin parissa on paljon työtä tehty sen eteen, että saadaan eri toimijat vakuutetuksi sen tarpeellisuudesta ja hyödyistä. Tärkeässä roolissa onnistumisen näkökulmasta on se pitävätkö mukana olevat asiantuntijat kiinni omasta asiantuntijanäkökulmasta vai ymmärretäänkö alueen asukkailta tulevan käyttäjänäkökulman arvo siihen rinnalle muodostuvana mahdollisuutena. Osallistuvan budjetoinnin yhteiskehittäminen on eräänlaista vuoropuhelua erilaisten, jopa vastakkaisten näkemysten kesken, jossa asukkailla on mahdollisuus tulla kuulluksi ja oppia kunnan toiminnasta lisää.

Aikaisemmassa tutkimuksessa tutkittiin julkisten johtajien roolia osallistuvassa budjetoinnissa ja sitä, miten erilaiset johtajien roolikäsitykset voivat vaikuttaa osallistuvan budjetoinnin kehitykseen. Tutkimuksessa havaittiin, että johtajat, jotka luottavat omaan asiantuntemukseensa ja kykyihinsä eivät välttämättä pidä niin arvokkaana asukkaiden osallistumista. Näin oma asiantuntemus saattaa korostua ja asukkaiden näkemykset jäädä vähemmällä huomioimiselle, vaikka toisaalta asukkaiden osallistumista pidetään arvokkaana tiedon välittymisen näkökulmasta. (Migchelbrink & Van de Walle 2022.) Samanlaisia piirteitä on havaittavissa tässä tutkimuksessa. Mikäli oma näkemys on mahdollisesti ristiriidassa asukkaiden ideoiden kanssa, tulisi yhteisymmärrys idean toteutusehdotuksesta pyrkiä löytämään ja tuoda ymmärrettävästi mukana oleville asukkaille tietoa idean kehittämisessä huomioitavista erilaisista näkökulmista. Tutkimusaineiston perusteella kunnan asiantuntijat saattavat katsovat ideoita laajemmalla skaalalla asiantuntijanäkökulmasta pidemmällä aikavälillä, kun taas asukas osallistujat puolestaan enemmän omasta näkökulmastaan.

Seuraavaksi siirrytään enemmän osallistuvan budjetoinnin yhteiskehittämisen mahdollisuuksiin ja positiivisiin vaikutuksiin. Vaikka toimintatapojen muutos ja aktiivisen kansalaisen roolin korostuminen ovat samalla hallintoa haastavia tekijöitä, ne voidaan nähdä mahdollisuuksina kohti asiakaslähtöisempää toimintaa. Kansalaiset nähdään entistä enemmän alueen aktiivisina asukkaina, jotka osallistuvat ja vaikuttavat monin tavoin oman kuntansa toimintaan (Tuurnas & Haveri 2017, 59–61). Julkishallinnon kehitystrendit ovat muuttuneet ja muutoksen voidaan nähdä vaikuttavan myös asiantuntijan roolin laajenemiseen. Kuntien asukkaille halutaan tarjota erilaisia mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa arjessa, se tarjoaa samalla kunnille mahdollisuuden saada asukkailta tietoa heidän tarpeistaan ja toiveistaan. Jo kuntalaki takaa kunnan asukkaille ja palveluiden käyttäjille oikeuden osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan monipuolisesti (Kuntalaki 2015, 22 §).

Osallistuva budjetointi ja siinä tapahtuva yhteiskehittäminen lisäävät kunnan henkilöstön asiakas- ja asukasymmärrystä. Mukana olevat asiantuntijat pääsevät kuulemaan, mitä alueen asukkaat toivovat sekä pystyvät mahdollisuuksien mukaan havaitsemaan hiljaisia signaaleja tulevaisuuden tarpeista.

Yhteiskehittämisen työpajoissa saatetaan vaihtaa ideoiden kehittämisen välissä ajatuksia muista ajankohtaisista asukkaita mietityttävistä asioista, ja samalla mukana olevat asiantuntijat saavat enemmän paikallista tietoa asukkailta. Rakentuvan tietopohjan avulla pystytään puuttumaan mahdolliseen haitalliseen kehitykseen varhaisessa vaiheessa ja näin osaltaan säästämään resursseja. Yksittäisen asukkaan kokemustieto jalostuu ymmärryksen luomiseksi eri toimijoiden välille ja sitä kautta on mahdollisuus lisätä asukaslähtöisyyttä kuntien toimintaan. Aikaisemmassa tutkimuksessa on tehty samankaltaisia havaintoja siitä, kuinka aktiivisen osallistumisen nähtiin tarjoavan kunnalle tietoa asukkaiden tarpeista ja näin kunta pystyisi tarjoamaan tarkoituksenmukaisempia palveluita saadun tiedon pohjalta (Barbera ym. 2016).

Tutkimuskirjallisuudessa havaittuja onnistuneen osallistuvan budjetoinnin elementtejä ovat muun muassa reagointikyky, edustavuus, osallisuus sekä vuorovaikutus. Reagointikyky edellyttää osallistuvan budjetoinnin toteutuksissa jatkuvaa kansalaisten tarpeiden huomioimista ja kykyä hyödyntää osallistuvaa budjetointia näiden tarpeiden huomioimiseen. Asukkailta tulevien yhteisten tarpeiden ymmärtämisessä kehittyminen vaatii kuitenkin paljon aikaa. (Barbera ym. 2016.) Kaikki edellä mainitut elementit nousivat aineiston analysoinnin perusteella esille tässä tutkimuksessa. Osallistuvassa budjetoinnissa asukkaiden antamien ideoiden työstäminen ja yhdessä kehittäminen eteenpäin äänestys ehdotuksiksi parhaimmillaan tekee ideoista enemmän asukkaiden näköisiä. Annetut ideat ja käydyt keskustelut heijastelevat sitä, mitä alueen asukkaat kaipaavat arkeensa ja toivovat kunnan toteuttavan. Vaatii osallistuvilta asiantuntijoilta taitoa keskustella yhdessä asukkaiden kanssa ja rakentaa annetuista ideoista toteutettavia kokonaisuuksia äänestys ehdotuksiksi sekä toisaalta tuoda esille, miksi jotkut ideat on saatettu jo arviointivaiheessa hylätä ja mistä syystä.

Osallistuvalla budjetoinnilla ja yhteiskehittämisellä tavoitellaan hyvin samantyyppisiä asioita. Niissä molemmissa painottuvat vuorovaikutus, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, taloudellinen ulottuvuus ja julkisen toimijan tilivelvollisuus eli legitimitetti (Sintomer ym. 2008; Sintomer ym. 2012; Brandsen ym. 2018). Toiminnan vaikutukset ja laajempi merkitys muodostuvat vasta pidemmän aikavälin kuluessa sekä toimintatapojen vakiinnuttaminen vaatii pitkäjänteistä työtä. Voisi varmaan perustellusti sanoa, että osallistuvaa budjetointia voidaan ainakin osittain pitää yhtenä yhteiskehittämisen muotona. Osallistuva budjetointi toimintatapana jo itsessään vaatii uudenlaisen ajattelutavan sisäistämistä vakiintuakseen. Siinä yhteydessä on varsin luontevaa työstää yhteiskehittämisen näkökulmia vahvemmin julkisten toimijoiden keskuuteen. Osallistuvan budjetoinnin ja yhteiskehittämisen arvo onkin ehkä niiden myötä muodostuvassa eri toimijoiden välisessä tiiviimmässä yhteistyössä, kumppanuuksissa sekä erilaisten hankkeiden myötä saaduissa opeissa.

Osallistuva budjetointi läpäisee kunnan eri yksiköt, ja asukkaiden ideat eivät alkuun usein rajaudu tiukkarajaisesti tietyn yksikön mukaisesti. Osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittäminen nähtiin tärkeäksi osaksi niin organisaation ulkopuolisten toimijoiden kanssa kuin organisaation sisäisen yhteistyön rakentumisen näkökulmasta. Tutkimusaineiston perusteella voidaan havaita mielenkiintoinen näkökulma organisaation sisäisestä yhteiskehittämisestä. Sen voidaan nähdä kuvastavan hallinnon muutosta pyrkimyksenä poispäin siiloutuneista organisaatorakenteista sekä ymmärtämään yhteistyön merkitys työskentelyssä entistä vahvemmin. Tiedon muuttuminen ja kehitys ovat nopeaa, joten muuttuvassa maailmassa asiantuntijat tarvitsevat oman tietopohjan lisäksi alueen asukkailta saatavaa kokemus- ja käyttäjätietoa. Näitä kaikkia yhdistelemällä voidaan parhaimmillaan kehittää uusia innovaatioita ja tulevaisuuden ratkaisuja. Osallistuvan budjetoinnin yhteyttä innovaatioihin on tutkittu ja yhteiskehittämisen hyödyntämistä on perusteltu esimerkiksi sen avulla esiin saatavien uusien havaintojen näkökulmasta (Ewens & van der Voet 2019; Jalonen 2019).

Osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittäminen edellyttää mukana olevilta asiantuntijoilta halukkuutta ja valmiutta tiedon jakamiseen sekä avoimuutta uudelleenlaisille toimintatavoille. Asiantuntijoiden ei tarvitse tietää paremmin, vaan voidaan yhdessä kollegoiden ja asukkaiden kanssa lähteä miettimään ideasta toteuttamiskelpoista äänestys ehdotusta osallistuvan budjetoinnin äänestykseen. Haastateltavat mainitsivat yhteiskehittämisellä olevan monia positiivisia vaikutuksia alkaen jo siitä, että henkilöstö tutustuu eri yksiköiden kollegoihin ja toistensa työtehtäviin paremmin. Yhdessä tekemisen myötä opitaan toisten työtehtävistä ja paremmin huomioimaan eri näkökulmia toiminnan suunnittelussa. Osa henkilöistä työskentelee lähempänä asiakasrajapintaa kuin toiset, joten yhdessä tekemisen myötä kehittyvät myös vuorovaikutustaidot käytännössä. Osallistuvasta budjetoinnista on sähköisen alustan hyödyntämisen kautta haluttu tehdä mahdollisimman avointa ja läpinäkyvää, kuten julkiselle toiminnalle tunnusomaista on.

Yhteiskehittäminen näyttäytyy lopulta osallistuvassa budjetoinnissa oppimisen prosessina, niin mukana olevat asiantuntijat kuin asukkaat oppivat toisiltaan. Samaan aikaan asiantuntijat saavat varmuutta uudenlaisen työskentelytavan hyödyntämiseen sekä tietoa alueen asukkaiden tarpeista ja toiveista. Puolestaan asukkaat oppivat kunnan toiminnasta, siellä työskentelevät henkilöt tulevat tutummaksi sekä saavat konkreettisen mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa oman asuinalueensa kehittämiseen. Osallistuvan budjetoinnin nähtiin elävöittävän asuinalueita sekä tuovan kuulluksi tulemisen, osallisuuden ja yhteisöllisyyden kokemuksia. Asukkaiden tietoisuus kunnan toiminnasta kasvaa ja sitä myöten ymmärrys lisääntyy siitä, mitä kunta voi itse saavuttaa ja mihin kunta puolestaan tarvitsee kumppaneita toiminnan mahdollistamiseksi. Osallistuvan budjetoinnin voidaan nähdä olevan toimintatapa, joka tukee ja kannustaa erilaisia toimijoita työskentelemään yhdessä. Sen



myötä voi muodostua verkostoja, joiden toimijat pystyvät ikään kuin välittämään kunnan viestiä eteenpäin muille alueen asukkaille ja sitä kautta voidaan saada aikaan uudenlaista asukkaiden tarpeisiin vastaavaa toimintaa.

Osallistuvan budjetoinnin yhteiskehittämisessä arvon määrittely on moniulotteista. Se, minkä arvon kukin osallistuja määrittelee, on yksilöllistä ja kontekstiin sidottua (Vargo & Lusch 2017). Lopulta julkisilla toimijoilla on mahdollisuus vaikuttaa vain osaan siitä, millaiseksi prosessi muodostuu käyttäjien näkökulmasta, koska mukana ovat aina myös käyttäjien omat odotukset ja toiveet (Jalonen 2019, 308). Henkilöstön näkökulmasta katsoen osallistuvaan budjetointiin suhtaudutaan lähtökohtaisesti myönteisesti. Viestiminen osallistuvan budjetoinnin ja yhteiskehittämisen laajemmasta merkityksestä sekä yhteydestä organisaation strategiaan voisi auttaa jäsentämään toiminnan merkitystä sekä motivoida osallistuvia asiantuntijoita että alueen asukkaita laajemmin mukaan toimintaan. Yhteiskehittämisen lisäarvo osallistuvassa budjetoinnissa voidaan nähdä monipuolisina ja enemmän alueen asukkaidensa näköisinä annettujen ideoiden äänestyselähdötyksinä, mahdollisuutena tutustua kunnan toimintaan ja henkilöstöön sekä molemminpuolisen tiedon ja ymmärryksen vaihdon näkökulmista.

Julkisen hallinnon toimintatavat ovat muuttuneet ajan kuluessa ja kehitys on muuttanut myös palveluiden käyttäjien ja asukkaiden roolia entistä aktiivisempaan suuntaan. Samaan aikaan muutokset heijastuvat henkilöstön roolin muutokseen ja asiantuntijoiden työskentelytapoihin. Kyseiset muutokset eivät ole tapahtuneet hetkessä vaan ajan kuluessa, osaamisen kehittyessä ja aktiivisten toimien myötä. Osallistuvassa budjetoinnissa asiantuntijat ovat mukana ammattilaisten roolissa ja toimivat vapaaehtoisesti osallistuvien alueen asukkaiden kanssa yhdessä vieden osallistuvan budjetoinnin ideoita eteenpäin. Osallistuva budjetointi ja siinä tapahtuva yhteiskehittäminen heijastuvat asiantuntijoiden työskentelytapoihin ja väistämättä tuovat heidät lähemmäksi asiakasrajapintaa. Ne muuttavat työn tekemisen tapoja vuorovaikutteisemmaksi ja lisäävät asiakas- ja asukasymmärrystä. Ulkopuolelta tulevat uudet näkökulmat voivat auttaa työskentelytapojen arvioimisessa rakentavasti ja vähitellen muuttaa työskentelyä entistä asiakaslähtöisemmäksi.

## **5.2 Pohdintaa tutkimuksen luotettavuudesta**

Tutkimusta toteuttaessa sen luotettavuutta on pyritty tarkastelemaan läpi tutkimusprosessin. Olen pyrkinyt tuomaan esille ja perustelemaan tutkimuksen toteuttamisessa tehtyjä ratkaisuja tutkimuksen läpinäkyvyyden ja luotettavuuden arvioimiseksi. Tutkimusasetelmassa olen avannut

tarkoituksenmukaisesti esimerkiksi syitä siihen, millaisin perustein Tuusulan kunta ja haastateltavat valikoituivat tutkimukseen. Lisäksi olen tuonut esille tutkimusaineiston purkamiseen ja analysointiin liittyviä tekijöitä. Aineiston purkamiseen on erilaisia tyylejä ja litteroinnin voidaan nähdä olevan yhteydessä tutkimuksen luotettavuuden arvioimiseen (Hirsjärvi & Hurme 2011, 180). Päädyin litteroimaan tarkkaan koko aineiston, jotta olennaisia asioita ei jäisi analysoinnin ulkopuolelle. Näin tutkimuksen lukijan on mahdollista arvioida, kuinka esille tuotuihin ratkaisuihin ja johtopäätöksiin on lopulta päädytty. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 85) toteavat, ettei kvalitatiivisessa tutkimuksessa päämääränä ole luotettavien tilastollisten yleistysten aikaansaaminen, vaan pikemminkin ymmärtää tutkimuskohdetta paremmin ja tulkinnan myötä käsitteellistää ilmiön rakentumista. Tapaustutkimus keskittyi vain yhden suomalaisen kunnan osallistuvaan budjettiin ja tutkimusaineisto oli kohtuullisen pieni, joten tutkimuksen tulokset eivät lähtökohtaisesti ole laajasti yleistettävissä. Pidin tärkeänä, että haastateltaviksi valikoitui henkilöitä, joilta löytyi tietämystä tarkasteltavasta ilmiöstä monipuolisesti. Näin tutkimusaiheesta sai esille kattavasti erilaisia ja uusia havaintoja tutkimusaineiston analysointiin.

Laadullisessa tutkimuksessa on tyypillistä tutkijan aktiivinen rooli valintojen tekemisessä ja aineiston analysoinnissa. Tuusulan kunnassa osallistuva budjettiin on vahvasti esillä kuntastrategiassa ja kunta panostaa monipuolisesti erilaisiin asukkaiden osallistumismahdollisuuksiin. Kunnassa on vahva tahto kehittää osallistuvaa budjettointia eteenpäin ja näyttää osallistuvasta budjetoinnista useiden toteutuskertojen myötä. Tuusulan kunnan voidaan nähdä olevan eräänlaisessa edelläkävijän asemassa osallistuvan budjetoinnin suhteen ja tämä todennäköisesti heijastuu myös tutkimuksen tuloksiin. Vaikka tutkimusaineiston koko oli verrattain pieni, pyrittiin haastateltaviksi valikoimaan asiantuntijoita eri aloilta kunnan sisältä. Näin haluttiin osaltaan varmistaa monipuolisesti erilaisten näkökulmien esiin saaminen ja mahdollisten kriittisten näkökulmien havaitseminen. Valinta sopi kartoittavan tapaustutkimuksen luonteeseen.

### **5.3 Johtopäätökset ja jatkotutkimusideat**

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin sitä, miten yhteiskehittäminen ilmenee osallistuvassa budjetoinnissa hallinnon henkilöstön näkökulmasta katsoen sekä millaisia haasteita ja positiivisia mahdollisuuksia osallistuvaan budjettiin voidaan nähdä liittyvän yhteiskehittämisen näkökulmasta. Osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittäminen näyttää moniulotteisesti niin eri toimijoiden kuin prosessin vaiheiden välillä. Laajasti ajatellen yhteiskehittämistä voidaan osallistuvassa budjetoinnissa havaita

tapahtuvan sekä ennen varsinaisia annettujen ideoiden työpajoja kuin myös niiden jälkeen. Siihen osallistuu joukko kunnan henkilöstöä riippuen annettujen ideoiden luonteesta ja tarvittavasta asiantuntemuksesta sekä alueen asukkaita. Osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittäminen edellyttää organisaation toimijoilta kykyä nähdä toiminta kahdensuuntaisena vuorovaikutuksena sekä sietää keskeneräisyyttä prosessin aikana. Osallistuva budjetointi avaa alueen asukkaille mahdollisuuden päästä vaikuttamaan siihen, mihin taloudellisia resursseja kohdennetaan kunnissa. Samaan aikaan osallistuva budjetointi tarjoaa alueen asukkaille mahdollisuuden tutustua paremmin siihen, miten kunta toimii ja mitä sen laajaan tehtäväkenttään kuuluu.

Osallistuva budjetointi ja yhteiskehittäminen ovat samaan aikaan konkreettista toimintaa, mutta myös väyliä viestiä kuntien uudenaikaisista toimintatavoista alueen asukkaille ja näin saada heidät mukaan osallistumaan ja vaikuttamaan oman kuntansa toimintaan ja kehitykseen. Kansalaisten rooli on muuttunut vuosikymmenten aikana alun passiivisesta toimijasta ja lähinnä informaation vastaanottajasta entistä enemmän kohti oman yhteisön aktiivista toimijaa. Muutos on edellyttänyt niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla asiantuntijoilta toimintatapojen, ajatusmallien ja käytäntöjen muuttamista uusiin tilanteisiin sopivammiksi. Se edellyttää asiakkaan ja asukkaan uudenaikaisen roolin hyväksymistä ja siihen sitoutumista, joka puolestaan vaatii muutoksia johtamisessa ja asiantuntijoilta kykyä sopeutua hyödyntämään uudenaikaisista toimintaa vahvemmin osana työskentelyä.

Kun melkein kuka tahansa erilaiset taustatiedot omaava alueen asukas voi tulla mukaan yhteiskehittämisen työpajoihin osallistuvassa budjetoinnissa, on osallistuvilta asiantuntijoilta löydettävä riittävä tietämys ja valmius lähteä yhdessä keskustellen kehittämään annettuja ideoita eteenpäin niiden alkuperäistä luonnetta kunnioittaen. Tärkeänä tehtävänä on käydä alueen asukkaiden kanssa keskustelua siitä, mikä on budjetin rajoissa mahdollista toteuttaa ja mitä pitäisi pystyä huomioimaan osallistuvan budjetoinnin ideoiden kehittämisessä eteenpäin äänestys ehdotuksiksi. Kun alueen asukkaille annetaan mahdollisuus päästä mukaan ideoimaan ja suunnittelemaan, mitä osallistuvan budjetoinnin käytettävissä olevalla rahasummalla tehdään, muuttaa työskentelytapa asiantuntijan roolia entistä vuorovaikutteisempaan suuntaan lähemmäksi asukas- ja asiakasrajapintaa.

Osallistuvan budjetoinnin haasteiksi yhteiskehittämisen näkökulmasta havaittiin tässä tutkimuksessa osaamisen kehittäminen, motivointi, ajattelu- ja toimintatapojen muutos sekä resurssi- ja tulevaisuusnäkökulmat. Osallistuvan budjetoinnin ideoiden kehittämiseen asukkaiden kanssa halutaan jatkossa mahdollistaa niin perinteiset fyysiset työpajat kuin myös etätyöpajat. Niiden nähtiin tavoittavan erilaisia osallistujia mukaan, joka puolestaan vastaa tavoitteeseen saada erilaisia kohderyhmiä osallistumaan ja vaikuttamaan laajemmin. Lisäksi osallistuvan henkilöstön riittävä perehdyttäminen osallistuvan budjetoinnin ja yhteiskehittämisen tavoitteisiin ja merkitykseen nähtiin

tärkeäksi. Digitalisaatio ja sähköisten alustojen kehittyminen ovat osaltaan mahdollistaneet laajan kehityksen, mutta samaan aikaan nostaneet kysymyksen siitä, miten niitä pystyttäisiin entistä paremmin hyödyntämään osallistuvan budjetoinnin kontekstissa. Voisiko niiden myötä mahdollistua sujuvampi osallistuvan budjetoinnin prosessi ja nykyistä laajemmin eri asukasryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Yhdeksi haasteeksi nähtiin osallistuvien asiantuntijoiden sekä alueen asukkaiden motivointi asukkailta tulleiden osallistuvan budjetoinnin ideoiden kehittämiseen. Henkilöstön laajempi sitoutuminen asukaslähtöisempään kehittämiseen vaatii vielä työtä. Se kuvastaa ajan henkeä, tavoitetta lisätä ja monipuolistaa asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kunnan toiminnassa. Kuntien toimialaan kuuluu kattava valikoima erilaisia tehtäviä, jossa osassa asukaskontakti ja kohtaaminen ovat luontevampaa kuin toisissa. Osallistuvassa budjetoinnissa asiantuntijat tulevat työskentelyyn mukaan eri lähtökohdista, jolla on merkitystä siihen, kuinka luontevaa asukkaiden kanssa työskentely ja heidän antamiensa ideoiden eteenpäin vieminen yhdessä on. Osallistuvaan budjetointiin, yhteiskehittämiseen ja uuteen julkiseen hallintaan on muodostunut taustalle ajatus aktiivisesta kansalaisesta, joka toimii ja vaikuttaa monissa verkostoissa. On hyvä tunnistaa, että on paljon asukkaita, joilla ei ole resursseja tai kiinnostusta arjen keskellä osallistua esimerkiksi kunnan toimintaan. Näkökulma näyttäytyi tässä tutkimuksessa yhteiskehittämisen työpajoihin osallistuneiden asukkaiden vähäisenä määränä.

Yhteiskehittämisen näkökulmasta osallistuvaan budjetointiin heijastuu haasteena ajattelu- ja toimintatapojen muutos sekä tulevaisuuden resurssinäkökulma. Osallistuvan budjetoinnin yhteiskehittämisessä mukana olevat asiantuntijat pääsevät kuulemaan ja keskustelemaan alueen asukkaiden kanssa sekä samalla molemminpuolinen ymmärrys kasvaa toisten näkökulmista. Asukkaiden mukaan ottaminen jo toiminnan ideointivaiheeseen haastaa perinteistä toteutustapaa asiantuntijavetoisemmasta työskentelystä. Se edellyttää toimijoilta joustavuutta ja halua löytää eri osapuolia miellyttäviä ratkaisuja haasteista huolimatta. Suomessa kunnat toteuttavat osallistuvaa budjetointia erilaisin tavoin, toiset esimerkiksi vuosittain ja osalla prosessi on useamman vuoden kestoinen. Tutkimusaineiston perusteella asiantuntijoilla voi osallistuvan budjetoinnin yhteiskehittämiseen liittyä pidemmän aikavälin huomioiminen ja näin ollen tulevaisuuden resurssinäkökulma linkittyy vahvasti mukaan työskentelyyn. Osallistuvan budjetoinnin kohtalaisen pieni budjetti vaikuttaa ja rajaa lisäksi toteutettavien ideoiden määrää ja laajuutta. Laadukkaaseen suunnitteluun panostaminen ja riittävien resurssien varaaminen osallistuvaan budjetointiin on ensiarvoisen tärkeää, jotta sillä on mahdollisuudet kehittyä myös jatkossa.

Yhteiskehittämisen näkökulmasta osallistuvaan budjetointiin tunnistettiin liittyvän monia positiivisia mahdollisuuksia. Organisaationäkökulmasta tarkastellen pääteemat muodostuivat asukas- ja asiakasymmärryksen sekä sisäisen yhteistyön ympärille. Asukasnäkökulmasta tarkasteltaessa tutkimusaineistosta puolestaan korostuivat vaikuttaminen, yhteisöllisyys, lähiympäristön kehittäminen sekä tietoisuuden kasvu kunnan toiminnasta. Osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittämisen nähtiin lisäävän kunnan henkilöstön asiakas- ja asukasymmärrystä. Annettujen ideoiden kommentoinnin ja käytyjen keskusteluiden myötä yhdessä asiantuntijoiden ja alueen asukkaiden kanssa molemminpuolinen ymmärrys toisten näkökulmista kasvaa. Samalla keskusteluun voi nousta muita ajankohtaisia asioita ja pystytään hyödyntämään asukkailta saatavaa kokemustietoa.

Osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittämisen positiivisiin vaikutuksiin kuului organisaation sisäisen yhteistyön kehittyminen ja sen hyödyt. Isot organisaatiot ovat usein varsin siiloutuneita rakenteeltaan ja osallistuva budjetointi toimintatapana tuo yhteen kunnan eri toimijoita, kun asukkaiden antamat osallistuvan budjetoinnin ideat eivät rajaudu tarkkarajaisesti yksiköittäin. Aineiston perusteella voidaan havaita henkilöstön oppivan yhdessä tekemisen myötä paljon toisiltaan, ymmärrys eri yksiköiden tehtävistä kasvaa ja henkilöstö tulee tutuksi työyhteisössä laajemmin. Henkilöiden välillä tieto lisääntyy eri toimialueiden ajankohtaisista asioista ja niitä on mahdollista pyrkiä enemmän huomioimaan omassa suunnittelutyössä. Asiantuntijuuden jakaminen, yhdessä oppiminen ja verkostomainen työskentely kuuluvatkin osallistuvan budjetoinnin ja yhteiskehittämisen luonteeseen.

Parhaimmillaan yksittäisen asukkaan antamasta osallistuvan budjetoinnin ideasta ja yhteiskehittämisen työpajojen myötä saadusta kokemustiedosta ymmärrys eri toimijoiden välillä kasvaa. Samalla se tarjoaa mahdollisuuden asukaslähtöisemmän kehittämisen hyödyntämiseen kunnan toiminnassa. Eräällä tapaa osallistuva budjetointi yhteiskehittämisen näkökulmasta muuttaa asiantuntijoiden ja asukkaiden rooleja. Se tuo alueen asukkaiden käyttäjänäkökulmaa esille asiantuntijatiedon rinnalle. Näitä yhdistelemällä on pyrittävä muodostamaan toteuttamiskelpoisia äänestyselohdotuksia osallistuvan budjetoinnin ideoista ja parhaimmillaan voi löytyä uudenlaisiakin toteutustapoja. Molempia näkökulmia tarvitaan ja toimijoilla täytyy olla kykyä päästää irti perinteisistä rooleista. Osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittämisen myötä lisääntyy asiakas- ja asukasymmärrys. Osallistuvan budjetoinnin prosessissa kertynyttä kokemustietoa yhdessä asiantuntijatiedon rinnalla tulisi pyrkiä entistä kattavammin hyödyntämään yli yksikkörajojen toiminnan ja toimintatapojen kehittämisessä.

Väestön ikääntyessä ja kestävämmän tulevaisuuden rakentamisen näkökulmista kunnilla on yhdessä monien muiden toimijoiden kanssa useita haasteita ratkaistavana. Osallistuvan budjetoinnin

yhteydessä yhteiskehittämistä on varsin luonnollista hyödyntää ja siinä yhteydessä sillä on jo usein valmiiksi suunniteltu prosessi olemassa. Osallistuvan budjetoinnin ja yhteiskehittämisen kaikki arvo ei kuitenkaan tule heti näkyväksi. Yhteiskehittäminen osallistuvassa budjetoinnissa tarjoaa asukkaille osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia oman lähiympäristön kehittämiseen sekä yhteisöllisyyden kokemuksen vahvistamiseen. Parhaimmillaan toiminnan myötä muodostuu erilaisia pidempiaikaisia kumppanuussuhteita, jotka hyödyttävät alueen eri toimijoita monipuolisesti. Toisaalta arvo syntyy siinä hetkessä jokaisen omista lähtökohdista käsin, mutta vaikutukset ovat paremmin arvioitavissa laajemmassa mittakaavassa vasta pidemmän ajan kuluessa. Osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittäminen näyttäytyy varsin moniulotteisesti eri toimijoiden ja prosessin vaiheiden välillä tarjoten myös mielenkiintoisia jatkotutkimusideoita teeman ympäriltä.

Osallistuvaa budjetointia on Suomessa tutkittu verrattain vähän. Aihepiirissä on tarvetta jatkotutkimuksille, kun huomioidaan käytännön kasvanut kiinnostus osallistuvaa budjetointia ja sen erilaisia toteutustapoja kohtaan. Osallistuvaa budjetointia voisi tutkia lukuisista eri näkökulmista ja menetelmistä käsin, mutta erityisesti vertailevan tutkimuksen toteuttamiselle olisi tarvetta. Tutkimus, jossa yhdistyisi osallistuvan budjetoinnin toteuttajien ja asukkaiden näkökulmat saman tutkimuksen sisälle olisi varsin kiehtova. Tämä voisi edistää erilaisten näkökulmien ymmärtämistä ja huomioimista osallistuvan budjetoinnin kehittämisessä molemmin puolin. Toisaalta vertailuasetelman voisi osallistuvan budjetoinnin jatkotutkimuksissa muodostaa myös esimerkiksi Pohjoismaiden osallistuvan budjetoinnin hankkeiden samankaltaisuuksien ja eroavaisuuksien havainnointiin.

Osallistuvassa budjetoinnissa yhteiskehittämisen yhdeksi haasteeksi nähtiin tässä tutkimuksessa asukasosallistujien vähäinen määrä. Asukkaiden osallistumismäärän kasvattamiseksi voisi olla mielenkiintoista tutkia niitä asukkaita, jotka ovat jättäneet osallistuvaan budjetointiin idean prosessin alussa, mutta eivät ole muuten osallistuneet prosessiin siitä eteenpäin. Näin voitaisiin saada lisää tietoa tekijöistä, jotka mahdollisesti edistävät tai estävät alueen asukkaita osallistumasta vahvemmin osallistuvan budjetoinnin ideoiden kehittämiseen ja äänestys vaiheeseen. Kyseisen näkökulman tutkiminen voi olla haastavaa, mutta voisi parhaimmillaan tarjota tärkeitä havaintoja kattavamman ja vahvemman asukasosallistumisen puolesta kuntaorganisaatioiden tietoon.

Kuntasektorilla ei välttämättä ole vielä täysin tunnistettu asiakkaiden ja asukkaiden tuoman tiedon arvoa ja heiltä tulevan käyttäjänäkökulman hyödyntämisen mahdollisuuksia palveluiden kehittämiseen ja resurssien kohdentamiseen. Tämä edellyttäisi tiedon keräämisen lisäksi sen työstämistä hyödynnettävään muotoon ja sitä, että kyetään yhdessä yhteensovittamaan erilaisia näkökulmia tarkoituksenmukaisella tavalla. Tästä näkökulmasta katsoen erilaiset sähköiset alustat

tarjoavat paljon mahdollisuuksia. Teknologian hyödyntämisen mahdollisuudet niin yleisemmin asukkaiden mukaan ottamiseksi varhaisessa vaiheessa julkisten palveluiden suunnitteluun, mutta yhtä lailla perinteisten osallistumismahdollisuuksien rinnalla osallistuvan budjetoinnin kontekstissa tarjoavat varsin monipuolisia ja mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita.

## LÄHTEET

- Aleksandrov, E., Bourmistrov, A. & Grossi, G. (2018). Participatory budgeting as a form of dialogic accounting in Russia: Actors' institutional work and reflexivity trap. *Accounting, auditing & accountability Journal*, 31 (4), 1098–1123.
- Alford, J. (1998). A public management road less travelled: Clients as co-producers of public services. *Australian Journal of Public Administration*, 57 (4), 128–137.
- Barbera, C., Sicilia, M. & Steccolini, I. (2016). What Mr. Rossi wants in participatory budgeting: Two R's (responsiveness and representation) and two I's (inclusiveness and interaction). *International Journal of Public Administration*, 39 (13), 1088–1100.
- Baron, S., Stanley, T., Colomina, C. & Pereira, T. (2019). *Strengths-based approach: Practice framework and practice handbook*. Department of Health & Social Care, London.
- Bartocci, L., Grossi, G., Mauro, S. G., Ebdon, C. (2022). The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions. *International Review of Administrative Sciences*, 1–18.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67 (5), 846–860.
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2002). Moving from excellence models of service delivery to benchmarking of good local governance. *International Review of Administrative Sciences*, 67 (1), 9–24.
- Brandsen, T. & Honingh, M. (2016). Distinguishing Different Types of Co-Production: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administration Review*, 76 (3), 427–435.
- Brandsen, T. & Honingh, M. (2018). Definitions of co-production and co-creation. Teoksessa T. Brandsen, T. Steen & B. Verschuere (toim.) *Co-production and Co-creation. Engaging Citizens in Public Services*, 9–17. London: Routledge.
- Brandsen, T., Steen, T. & Verschuere, B. (2018). Co-Creation and co-production on public services. Urgent issues in practice and research. Teoksessa T. Brandsen, T. Steen & B. Verschuere (toim.) *Co-production and Co-creation. Engaging Citizens in Public Services*, 3–8. London: Routledge.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting. A significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization* 16: 1, 27–46.
- Eckerd, A., & Heidelberg, R. L. (2019). Administering public participation. *American review of public administration*, 50 (2), 133–147.
- EmPaci (2020). *Participatory Budgeting in the BSR: Status Quo Analysis*. Haettu osoitteesta <https://empaci.eu/photo/Files/EmPaci%20GoA%202.1.1%20Status%20Quo%20Analysis%20final-18112020.pdf>, 23.3.2022.
- Ewens, H. & van der Voet, J. (2019). Organizational complexity and participatory innovation: participatory budgeting in local government. *Public management review*, 21 (12), 1848–1866.
- Guo, H., D. & Neshkova, M. I. (2012). Citizen Input in the Budget Process: When Does It Matter Most? *American review of public administration*, 43 (3), 331–346.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2011). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus.



- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). Tutki ja kirjoita. 15., uudistettu painos. Helsinki: Tammi.
- Hyyryläinen, E., Lehto, K., & Pekkola, E. (2020). Millaisen hallinto- ja johtamisajattelun tulevat julkisjohtajat perivät aikaisemmilta sukupolvilta? Teoksessa I. Karppi, K. Lehto & N. Mäntylä (toim.) *Governance V – Hallintaa ja yhteistyötä 2020*. Hallintotieteiden valintakoeteos 2020: Tampereen yliopisto ja Vaasan yliopisto, 7–18. Tampere: Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta.
- Jalonen, H. (2019). Julkisten palvelujen yhteiskehittäminen – kaunista puhetta vai suomalaisen julkishallinnon arkea? *Hallinnon tutkimus*, 38 (4), 305–311.
- Jalonen, H. & Lehti, M. (2018). Sosiaalinen investointi - jotain uutta, vähän vanhaa, paljon lainattua. *Hallinnon tutkimus*. Vol. 37, no 2, 140–147.
- Jalonen, H., Kokkola, J., Kaartemo, V. & Vähämaa, M. (2021). Sosiaalisen median hyödyntäminen nuorten palvelujen yhteiskehittämisessä. *Hallinnon tutkimus*, 40 (1), 5–22.
- Jurmu, L. (2020). Miten kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen nähdään kuntien uudistamisessa? *Hallinnon tutkimus*, 39 (3), 156–172.
- Kiviniemi, K. (2018). Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa R. Valli (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. 5., uudistettu ja täydennetty painos, 73–87. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Kuntalaki 410/2015. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>, 20.2.2022.
- Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.) (2007). *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus.
- Liao, Y., & Ma, L. (2019). Do professional associations make a difference? Linking municipal managers' association participation and attitudes toward citizen participation. *Public Management Review*, 21 (12), 1824–1847.
- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences* 77 (2), 275–293.
- Migchelbrink, K. & Van de Walle, S. (2022). Serving Multiple Masters? Public Managers' Role Perceptions in Participatory Budgeting. *Administration & society*, 54 (3), 339–365.
- Miller, S. A., Hildreth, R. W. & Stewart L. M. (2019). The Modes of Participation: A Revised Frame for Identifying and Analyzing Participatory Budgeting Practices. *Administration & Society* 2019, 51(8), 1254–1281.
- Nieminen, K. (2012). Kokeiluista opittua. Haettu osoitteesta <https://www.sitra.fi/artikkelit/kokeiluista-opittua/>, 20.4.2022.
- Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20 (2), 225–231.
- Ostrom, E., Parks, R. B., Whitaker, G. P. & Percy, S. L. (1978). The public service production process: A framework for analyzing police services. *Policy Studies Journal*, 7, 381–9.
- Pihlaja, R. (2017). *Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Pihlaja, R. & Sandberg, S. (2012). Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012.
- Rautiainen, P. (2015). Suomalainen demokratia yhteisöllisen tahdon ja yhteisöllisen järjen näkökulmasta. Teoksessa I. Karppi (toim.) Governance - hallinnan uusia ulottuvuuksia, 34–46. Tampere: Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.
- Salminen J., Häikiö, L. & Lehtonen P. (2016). Osallistuva budjetointi hallinnollisena ja poliittisena käytäntönä. Hallinnon tutkimus, 35 (1), 60–75.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. International Journal of Urban and Regional Research, 32 (1), 164–178.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A. & Allegretti, G. (2012). Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. Journal of Public Deliberation, 8 (2), 1–32.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G. & Röcke, A. (2013). Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version. Dialog Global, 25. Bonn: GLOBAL CIVIC ENGAGEMENT – Service for Development Initiatives.
- Steen, T., Brandsen, T. & Verschuere, B. (2018). The dark side of co-creation and co-production. Seven evils. Teoksessa T. Brandsen, T. Steen & B. Verschuere (toim.) Co-production and Co-creation. Engaging Citizens in Public Services, 284–293. London: Routledge.
- Stenvall, J. & Laitinen, I. (2013). Yhteenveto ja toimenpidesuosituksset. Teoksessa: Laitinen, I., Harisalo, R. & Stenvall, J. (toim.) Palvelutiede julkisten palveluiden uudistajana. Kansainvälinen vertailu. Tampere: Tampere University Press.
- Tilastokeskus (2021). Kuntien avainluvut. Helsinki: Tilastokeskus. Haettu osoitteesta <https://www.stat.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html#?active1=SSS&active2=858&year=2021>, 20.4.2022.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5., uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.
- Tuurnas, S. (2017). Miten johtamisella voidaan tukea palvelujen yhteistuotantoa ja kumppanuutta kunnissa? Teoksessa I. Nyholm, A. Haveri, K. Majoinen & M. Pekola-Sjöblom (toim.) Tulevaisuuden kunta. Acta 264, 465–478. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Tuurnas, S. & Haveri, A. (2017). Kuulemisesta kumppanuuteen? Palvelujen yhteistuotanto asuinalueen kehittämisessä. Teoksessa P. Bäcklund, J. Häkli & H. Schulman (toim.) Kaupunkilaiset kaupunkia kehittämässä, 58–79. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- Tuusulan kunta A. Tuusulan keskukset. Haettu osoitteesta [https://www.tuusula.fi/sivu.templ?sivu\\_id=1239](https://www.tuusula.fi/sivu.templ?sivu_id=1239), 20.4.2022.
- Tuusulan kunta B. Talousarvio 2022 ja taloussuunnitelma 2022–2026. Haettu osoitteesta [https://www.tuusula.fi/attachments/text\\_editor/37721.pdf?name=Talousarvio\\_2022\\_ja\\_taloussuunnitelma\\_2022-2026](https://www.tuusula.fi/attachments/text_editor/37721.pdf?name=Talousarvio_2022_ja_taloussuunnitelma_2022-2026), 20.4.2022.
- Tuusulan kunta C. Osallistuva budjetointi. Haettu osoitteesta [https://www.tuusula.fi/sivu.templ?sivu\\_id=8228](https://www.tuusula.fi/sivu.templ?sivu_id=8228), 20.4.2022.
- Tuusulan kunta D. Asukaslehti Elämää Tuusulassa 1/2022 osallistumisen taidetta -liite. Haettu osoitteesta

[https://www.tuusula.fi/attachments/text\\_editor/37606.pdf?name=Osallistumisen\\_taidetta\\_-liite](https://www.tuusula.fi/attachments/text_editor/37606.pdf?name=Osallistumisen_taidetta_-liite), 20.4.2022.

Tuusulan kunta E. Osallistumisalusta, prosessin vaiheet. Haettu osoitteesta <https://osallistu.tuusula.fi/processes/osbu-2022/steps>, 20.4.2022.

Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2017). Service-dominant logic 2025. *International Journal of Research in Marketing*, 34 (1), 46–67.

Verschuere, B., Brandsen, T. & Pestoff, V. (2012). Co-production: The state of art in research and the future agenda. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23 (4), 1083–1101.

Vilkka, H. (2021). *Tutki ja kehitä. 5., päivitetty painos*. Jyväskylä: PS-kustannus.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2019). *Julkinen johtaminen. 2., uudistettu laitos*. Helsinki: Tietosanoma.

Voorberg, W. H., Bekkers, V. & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and coproduction: embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17 (9), 1333–1357.

## **LIITE 1: Haastattelurunko**

1. Missä työtehtävässä työskentelet parhaillaan ja millainen on roolisi osallistuvan budjetoinnin toteuttamisessa?

Toteuttaminen

2. Onko yhteiskehittäminen terminä tuttu? Miten ymmärrät yhteiskehittämisen ajatuksen osallistuvan budjetoinnin kontekstissa?

3. Missä osallistuvan budjetoinnin vaiheessa yhteiskehittämistä tapahtuu? Millaisia ryhmiä tai toimijoita siinä on mukana?

4. Miten yhteiskehittäminen käytännössä ilmenee osallistuvan budjetoinnin ympärillä?

5. Oletko osallistunut työpajoihin, jos kyllä, niin millaisessa roolissa?

6. Miten koet yleisesti kuntanne työntekijöiden ja viranhaltijoiden suhtautuvan osallistuvaan budjetointiin ja yhteiskehittämiseen?

7. Millaisena osallistuvan budjetoinnin rooli näyttyy kuntanne pidemmän aikavälin suunnitelmissa ja tavoitteissa?

8. Millaisena yhteiskehittämisen rooli osallistuvan budjetoinnin kontekstissa näyttyy kuntanne pidemmän aikavälin tavoitteiden ja suunnitelmien toteuttamisessa ja saavuttamisessa?

Mahdollisuudet

9. Millaisia mahdollisuuksia tai mahdollisia positiivisia vaikutuksia osallistuvan budjetoinnin yhteiskehittäminen tuo kuntaan?

10. Mitä arvoa yhteiskehittämisellä näet olevan osallistuvan budjetoinnin kontekstissa? Esim. itselle, organisaatiolle tai asukkaille?

Haasteet

11. Mitä haasteita näet, että yhteiskehittämiseen liittyy osallistuvan budjetoinnin kontekstissa?

12. Tuleeko mieleesi vielä jotain, mitä haastattelussa ei tullut esille, josta haluaisit mainita?