

Tintti Vimpari

**OSALLISTUVA BUDJETOINTI
DEMOKRATIAINNOVAATIONA, TAVOITTEET
JA MAHDOLLISTAVAT TEKIJÄT**
Monitapaustutkimus yhdeksästä Pirkanmaan kunnasta

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro Gradu -tutkielma
Toukokuu 2023

TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN YLIOPISTO, Johtamisen ja talouden tiedekunta.

Hallintotieteiden maisteriohjelma, julkinen talousjohtaminen

Pro Gradu -tutkielma 72 sivua, 1 liite (1 sivu)

Tintti Vimpari: OSALLISTUVA BUDJETOINTI DEMOKRATIAINNOVAATIONA,

TAVOITTEET JA MAHDOLLISTAVAT TEKIJÄT Monitapaustutkimus yhdeksästä Pirkanmaan kunnasta

Tutkielman ohjaaja: Lotta-Maria Sinervo

Toukokuu 2023

Tässä tutkimuksessa osallistuvaa budjetointia käsitellään demokratiainnovaationa. Tutkimuksen tavoitteena on tuoda esille, kuinka suuressa osassa kuntia osallistuvaa budjetointia Pirkanmaalla on hyödynnetty ja millaisia kokemuksia osallistuvan budjetoinnin toteutuksesta kunnilla on. Tutkimus tuo esille millaisia määrärahoja kunnat ovat osallistuvaan budjetointiin osoittaneet ja mihin kohteisiin. Tutkimus tuo näkyväksi myös, miten prosessit ovat tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa edenneet ja millaisia osallistuvan budjetoinnin malleja toteutuksissa on käytetty.

Tutkimuskysymys, johon etsitään vastausta, on: Millaisia tekijöitä ja tavoitteita osallistuvan budjetoinnin toteuttamiseen demokratiainnovaationa liittyy?

Tutkimuksen kohteena ovat Pirkanmaan kunnat, joissa osallistuvan budjetoinnin prosessi on vähintään kerran kokonaisuudessaan toteutettu. Tutkimuksen aineisto on kerätty teemahaastattelemalla niiden kuntien henkilöitä, joissa osallistuvasta budjetoinnista on kokemuksia. Haastateltavat ovat oman kuntansa osallistuvan budjetoinnin prosessissa merkittävässä asemassa toimineita työntekijöitä tai viranhaltijoita. Haastattelut suoritettiin marraskuun 2022 ja helmikuun 2023 välillä ja haastatteluaineisto analysoitiin aineistolähtöisellä sisällönanalyysin menetelmällä.

Tutkimusaineiston mukaan Pirkanmaan kunnista 56,5 % on toteuttanut tai parhaillaan toteuttaa ensimmäistä kertaa osallistuvaa budjetointia. Tutkimuksen tulokset ovat ajankohtaisia ja tuoreita. Ensimmäinen läpi viety prosessi koettiin raskaana ja aikaa vievänä, koska se lähes poikkeuksetta suoritettiin muun työn ohessa. Toisaalta prosessin jälkeen koettiin onnistumisen tunteita ja oltiin valmiita jatkamaan osallistuvaa budjetointia. Tutkimuksessa selvisi, että kunnat luovat toisilleen positiivista painetta kehittyä ja seuraavat toistensa toimia. Monen kunnan päätös aloittaa osallistuva budjetointi lähti naapurikunnan esimerkistä. Motivaationa aloittamiseen oli myös aito halu lisätä kuntalaisten osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia. Isoimmaksi haasteeksi koko prosessin osalta koettiin pitkäkestoisen prosessin realistinen aikataulus ja eniten palautetta kuntalaisten taholta tuli koko prosessin heikosta tiedottamisesta.

Suosituksena kunnille: lähtekää rohkeasti kokeilemaan osallistuvaa budjetointia. Vaikka prosessi ei sujuisi täydellisesti, prosessissa koettu vaikuttavuus motivoi jatkamaan seuraavaankin vuoteen. Se innostaa muitakin kuntia aloittamaan ja kun useat kunnat osallistuvat, voidaan toivoa budjetoitujen määrärahojenkin kohoavan.

Jatkotutkimuksen mahdollisuuksina vastaavaa tutkimusta voisi laajentaa koskemaan muita Suomen maakuntia, jonka jälkeen tutkimusten tuloksia olisi mahdollista verrata keskenään sekä tutkia prosessien tekijöiden ja vaikutusten yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia.

Avainsanat: osallistuva budjetointi, demokratiainnovaatio, osallistaminen ja vaikuttaminen.

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
2 TUTKIMUSASETELMA.....	2
2.1 Perustelut aihealueen valinnalle ja tutkimuksen rakentuminen	2
2.2 Tutkimuksen tavoitteet, ja rajaukset	3
2.3 Tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmät	5
3 TEOREETTINEN VIIITEKEHYS	7
3.1 Julkishallinnon tapa toimia murroksessa	7
3.2 Demokratiainnovaatiot julkishallinnossa.....	10
3.2.1 Demokratiainnovaation malliesimerkki, osallistuva budjetointi.....	15
3.3 Osallistuvan budjetoinnin lähtökohdat ja synty	16
3.3.1 Tunnusmerkit	18
3.4 Osallistuvan budjetoinnin mallit	19
3.4.1 Porto Alegre	19
3.4.2 Määräraha.....	21
3.4.3 Prosenttibudjetti	21
3.4.4 Yhdistetyt rahastot	22
3.5 Osallistuvan budjetoinnin nykytila ja haasteet.....	22
3.6 Osallistuva budjetointi demokratiainnovaationa.....	24
4 TUTKIMUSAINEISTO.....	28
4.1 Tutkimuskohde.....	28
4.2 Aineiston keruu	29
4.3 Aineiston analysointi.....	32
4.4 Tutkimuksen etiikka.....	34
4.5 Tutkimuksen luotettavuus ja pätevyys	35
5 OSALLISTUVAAN BUDJETOINTIIN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT JA TAVOITTEET .	37
5.1 Tutkimuksen kohdekunnat Pirkanmaalla.....	37
5.2 Tutkimuksen keskeiset tulokset	40
5.3 Suunnitteluvaiheen tekijät ja tavoitteet	41
5.3.1 Tavoite vahvistaa osallisuutta ja yhteisöllisyyttä.....	41
5.3.2 Naapurikuntien positiivinen paine	44
5.3.3 Kuntien päättäjien aktiivisuus ja rohkeus ehdottaa.....	46
5.3.4 Määräraha budjetissa vapaana tai helposti saatavilla.....	48
5.4 Toteutusvaiheen tekijät ja tavoitteet.....	49
5.4.1 Aikataulutuksen haasteet.....	49
5.4.2 Resurssien niukkuus ja prosessin johtaminen	50

5.4.3 Vaikuttamismahdollisuus mahdollisimman monelle	52
5.5 Prosessin jälkeiset tekijät ja tavoitteet.....	54
5.5.1 Kokemus osallistuvan budjetoinnin vaikuttavuudesta	54
5.5.2 Halu jatkaa osallistuvaa budjetointia	55
5.5.3 Tiedottamisen heikkous	58
5.5.4 Palautteen systemaattisen keräämisen puuttuminen	60
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	61
6.1 Tutkimuksessa havaittua	61
6.2 Tutkimuksen rajoitteet	65
6.3 Jatkotutkimukset	65
LÄHTEET	67
LIITE 1 Haastattelukysymykset.....	73

Kuviot ja taulukot

Kuvio 1. Pirkanmaa kartalla

Kuvio 2. Analyysi vaiheittaisesti etenevänä

Kuvio 3. Osallistuva budjetointi Pirkanmaalla

Kuvio 4. Kartta, osallistuva budjetointi Pirkanmaalla 2022

Kuvio 5. Kartta, osallistuva budjetointi Pirkanmaalla vuonna 2023

Kuvio 6. Jatketaanko osallistuvaa budjetointia kohdekunnissa?

Taulukko 1. Haastatteluiden eteneminen

Taulukko 2. Pirkanmaalla käytetyt osallistuvan budjetoinnin mallit

1 JOHDANTO

Osallistuvalla budjetoinnilla tarkoitetaan budjetointimenetelmää, jolla kuntalaisille annetaan päätösvaltaa ennalta päätetyn määrärahan käytöstä rajattuihin kohteisiin. Ajatuksena idean takana on se, että kuntalaiset eli palveluiden käyttäjät pääsevät itse vaikuttamaan ja päättämään, mitä määrärahoilla toteutetaan. Käyttäjät parhaiten tietävät, mitä olisi syytä parantaa tai kehittää ja näin ollen määrärahojen kohdentaminen tapahtuu mahdollisimman tehokkaasti. (Pihlaja, 2017, 3-4.)

Osallistuva budjetointi on osallistuvan demokratian ilmentymä ja mahdollisuus sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla ratkoa yhteiskunnallisia ongelmia (Häikiö & Salminen, 2016, 340-342). Keskeisenä lupauksena osallistuvassa budjetoinnissa on tehdä demokratiasta rajatumpaa, reilumpaa ja objektiivisempaa (Ganuza & Baiocchi, 2012, 7). Osallistuva budjetointi on antanut kansalaisille äänen. Se on muuttanut yksityisten kansalaisten demokratiatoiveet rationaaliseksi ja tekniseksi kieleksi, päättäjien ymmärrettäväksi. (Ganuza & Baiocchi, 2012, 6.) Osallistuva budjetointi on tuonut järkeviä, läpinäkyviä, helposti ymmärrettäviä ja toteutuskelpoisia hankkeita kansalaisille, joita heidän on helppo verrata keskenään sekä ilmaista mielipiteensä niistä (Ganuza & Baiocchi, 2012, 7).

Osallistuva budjetointi luetaan demokratiainnovaatioiden malliesimerkiksi (Kestilä-Kekkonen, & Korvela, 2017, 21). Demokratiainnovaatioita on hyödynnetty julkisessa päätöksenteossa korjaamaan heikkoa äänestysaktiivisuutta sekä alhaista luottamusta poliittiseen päätöksentekoon. Tarkoituksena on tuottaa osallistujille aito ja konkreettinen mahdollisuus osallistua päätöksentekoon. Haasteena on kuitenkin, että demokratiainnovaatiot saattavat jäädä irrallisiksi osiksi päätöksenteossa ja sitä kautta vaikutuksiltaan vähäisiksi. (Värttö, 2022, ix.)

Tutkimuksessa tarkastellaan osallistuvaa budjetointia demokratiainnovaationa. Tarkastelun kohteena ovat Pirkanmaan kunnissa osallistuvan budjetoinnin prosessiin vaikuttavat tekijät, prosessille asetetut tavoitteet sekä saavutetut tulokset. Lisäksi keskitytään syihin, miksi osallistuva budjetointi on aloitettu sekä itse prosessiin ja sen eri vaiheissa ilmi tulleisiin haasteisiin ja onnistumisiin. Vuonna 2018 kuntaliiton toteuttaman kyselyn mukaan 22 kuntaa eli 12 % kunnista oli kokeillut osallistuvaa budjetointia (Ahonen & Rask, 2019, 8). Miksi näin on? Aihe on varsin ajankohtainen tällä hetkellä, sillä osallistuva budjetointi on muutamia vuosia ollut käytössä Suomessa ja kokemuksia osallistuvasta budjetoinnista alkaa olla enemmän.

2 TUTKIMUSASETELMA

2.1 Perustelut aihealueen valinnalle ja tutkimuksen rakentuminen

Tutkimuksen aihealueen valinta lähti rakentumaan asteittain. Ensisijainen kiinnostukseni oli tutkia Pirkanmaalaisten kuntien talouden kehitystä ja talousarvioiden toteutumista. Näihin asioihin tutustuessani satuin huomaamaan osallistuvan budjetoinnin toteutuksesta kertovan kirjoituksen Pirkanmaalta ja päätinkin lähteä tutkimaan osallistuvaa budjetointia. Ahonen & Rask (2019, 1) mukaan osallistuvaa budjetointia on toteutettu Suomessa vasta muutamia kymmeniä, mutta hankkeiden lukumäärän sekä budjetoitavien rahamäärien on kuitenkin todettu kasvavan. Osallistuvan budjetoinnin laajempi suomalainen tutkimus on keskittynyt isoimpien kaupunkien, kuten Helsingin ja Tampereen, osallistuvan budjetoinnin hankkeisiin, jotka myös euromääräisesti mitattuna ovat olleet suuria (ks. Rask, Ertiö, Tuominen & Ahonen, 2020; Lehtonen, 2022). Pienempien kuntien osalta tutkimus on vähäisempää ja erityisesti maakuntatasoisesti osallistuvaa budjetointia ei ole vielä tutkittu. Näen aihevalinnan ajankohtaisena ja tärkeänä. Tutkimuksessa keskityn erityisesti siihen, miten sekä missä Pirkanmaan kunnissa osallistuvaa budjetointia on toteutettu. Halusin tutkia asiaa yhden kokonaisen maakunnan laajuudelta, ja Pirkanmaa valikoitui tutkimuskohteeksi oman asuinkuntani innoittamana.

Tutkimusongelma rakentuu osallistuvan budjetoinnin prosessin toteuttamisen ympärille. Osallistuvaa budjetointia käsitellään tutkimuksessa demokratiainnovaationa. Tavoite on selvittää, miksi ja millä tavoin osallistuvaa budjetointia on käytetty Pirkanmaan kunnissa ja kaupungeissa. Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet siihen, että osallistuva budjetointi on otettu käyttöön? Mitä malleja on hyödynnetty? Tutkimuksessa tavoitteena on myös selvittää millaisia eroja ja yhtäläisyyksiä prosesseissa on löydettävissä. Tutkimusongelmani on, miten osallistuvaa budjetointia on hyödynnetty Pirkanmaalla.

Tutkimuksen teoriaosuudessa tullaan käsittelemään uutta julkista johtamista (New Public Management), uutta julkista hallintaa (New Public Governance) ja yhteiskehittämisen hallintaa (Collaborative Governance), joiden kautta julkinen hallinto ja sen tapa toimia on vuosikymmenien saatossa kehittynyt. Kyseisten teorioiden kautta luodaan tutkimuksen teoriapohjaa ja osallistuvan budjetoinnin kehittymisen taustaa. Keskeisintä teoriaosuudessa on demokratiainnovaatioiden käsittely, joka on tutkimukseni kannalta oleellisin julkishallinnon kehitysvaihe osallistuvan

budjetoinnin syntyyn. Osallistuvan budjetoinnin kehittymistä ja syntyä on tutkimuksessa koettu relevantiksi avata näiden teorioiden kautta, jotta voimme paremmin ymmärtää miksi ja miten osallistuva budjetointi syntynyt ja noussut suosioonsa. Demokratiaainnovaatiot ja niiden ominaisuudet tulevat olemaan keskeisessä roolissa myös tutkimuksen tulosten tulkinnassa.

Tutkimuskysymys on suoraan johdettu tutkimusongelmasta. Tutkimuskysymykseni on:

- Millaisia tekijöitä ja tavoitteita osallistuvan budjetoinnin toteuttamiseen demokratiaainnovaationa liittyy?

Keskeisiä käsitteitä tutkimuksessa ovat osallistuva budjetointi, demokratiaainnovaatio, osallistuminen ja vaikuttaminen.

2.2 Tutkimuksen tavoitteet, ja rajaukset

Tämän tutkimuskysymyksen avulla pyritään selvittämään millaisten tavoitteiden ja toimien kautta kunnissa on lähdetty toteuttamaan osallistuvaa budjetointia. Millaisia haasteita ja onnistumisia nousee esille ja missä vaiheessa prosessia. Tutkin osallistuvaa budjetointia nimenomaan osallistuvan budjetoinnin prosessin kautta. Lisäksi tutkimus tarkastelee, millaisia yhteisiä tekijöitä kuntien osallistuvan budjetoinnin prosesseista nousee esille demokratiaainnovaationa. Aiheen valinta ja käsittely pyrkivät koko osallistuvan budjetoinnin prosessin palasten ymmärtämiseen ja tulevaisuuden osallistuvan budjetoinnin prosessien jatkokehittämiseen.

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, millaisia muotoja osallistuva budjetointi saa eri kunnissa ja miten sitä toteutetaan. Tarkoituksena on myös tutkia, millaisesta demokratiaainnovaatiosta osallistuvassa budjetoinnissa on kyse. Tutkimuksen päätavoitteena on kuvata ja tutkia, miten osallistuva budjetointi on Pirkanmaalla otettu käyttöön sekä tuottaa tietoa siitä, millaisia kokemuksia kunnille on osallistuvasta budjetoinnista kertynyt. Tarkastelen osallistuvaa budjetointia demokratiaainnovaationa sekä ilmiönä ja perehdyn sen erilaisiin malleihin.

Osallistuvan budjetoinnin hankkeisiin Suomessa kohdennetut määrärahat ovat olleet kunnan kokonaisbudjetteihin verrattuna pieniä. Muualla Euroopassa toteutettuihin hankkeisiin on usein annettu kuntalaisille päätettäväksi koko kaupungin budjetista useiden prosenttien suuruisia osuuksia. Osallistuvan budjetoinnin jatkumisesta tulevaisuudessa on huoli. Pelkona on, että sote-uudistuksen myötä päätöksenteko siirtyy entistä kauemmaksi kuntalaisista ja päätöksien avoimuus

saattaa myös kärsiä, kun osa kuntien tehtävistä on siirtynyt maakunnissa hoidettaviksi. (Kapanen, 2020.)

Osallistuvaa budjetointia on tutkittu kansainvälisesti paljon. Suomalainen tutkimus on ollut vähäisempää ja keskittynyt enemmän osallistuvaan budjetointiin prosessina. Kuntien innokkuus osallistuvaan budjetointiin, tai sen puute, ovat herättäneet mielenkiintoni siihen missä mittakaavassa omassa maakunnassani menetelmää on hyödynnetty. Osallistuvan budjetoinnin kokeilut Suomessa ovat olleet usein yksittäisiä, kertaluonteisia, hankkeita ja jatkumo on puuttunut (Kapanen, 2020). Yksittäisten hankkeiden tutkimusta lukuun ottamatta, osallistuvan budjetoinnin käytön laajempi tutkimus Suomessa on ollut vielä niukkaa. Lehtonen (2022) on tutkinut osallistuvaa budjetointia yhteiskehittämisen näkökulmasta, selvittäen millaiset käytännöt mahdollistavat tai rajaavat osallistuvan budjetoinnin käyttöä. Värttö (2022) puolestaan on perehtynyt väitöskirjassaan demokratiainnovaatioihin ja niiden hyödyntämiseen organisaatioiden päätöksenteossa. Osa tutkimuksesta käsitteli myös osallistuvaa budjetointia. Lamminsivu (2022) tutki Pro Gradu -tutkielmassaan osallistuvaa budjetointia MunTampere -hankkeen kautta ja nimenomaan kuntalaisten kokemuksen kautta. Sinkkonen (2018) puolestaan tutki omassa Pro Gradu -tutkielmassaan osallistuvaa budjetointia demokratiainnovaationa keskittyen Helsingin, Nurmijärven ja Tuusulan prosesseihin. Tutkimustani vastaavaa maakuntakohtaista tutkimusta ei ole vielä Suomessa tehty, joten siinä on sopiva tutkimusaukko omalle pro gradu -tutkielmalleni.

Osallistuva budjetointi on maailmanlaajuinen ilmiö ja käsite, jota tässä tutkimuksessa kuitenkin tarkastellaan vain suomalaisen yhteiskunnan näkökulmasta. Tutkimus pyrkii selvittämään millaisia haasteita ja onnistumisia kunnissa on koettu. Tutkimuksen kautta haluan ymmärtää, miten osallistuvan budjetoinnin kokeilut ovat Pirkanmaan kuntien viranhaltijoiden sekä työntekijöiden näkökulmasta koettu ja millaisia vaikutuksia sillä on saatu aikaan. Vai onko saatu? Näihin kysymyksiin haen vastauksia haastatteluiden kautta. Osallistuvan budjetoinnin tavoitteet ja edellytykset tullaan tutkimuksessa tuomaan esille kirjallisuuden kautta, mutta varsinaisia kokemuksia prosessista ja ajatuksia kunkin kunnan osallistuvan budjetoinnin prosessista voidaan saada selville vain haastatteluiden kautta. Haastatteluaineiston avulla pyrin myös selvittämään, onko prosesseissa tai niiden haasteissa yhtäläisyyksiä kuntien kesken.

Tutkimuksessa on tehty rajoituksia tarkastelunäkökulmaan sekä tutkimuksen kohteeseen. Tutkimuksessa ei tulla tarkastelemaan kuntalaisten kokemuksia ja näkemyksiä osallistuvasta budjetoinnista, vaan keskitytään osallistuvaan budjetointiin, sen prosessiin ja malleihin, kunnan

viranhaltijoiden näkökulmasta. Tutkimuksen kohde on rajattu koskemaan Pirkanmaan maakuntaa, vaikka koko Suomen laajuinen tutkimus olisi ollut erittäin mielenkiintoinen toteuttaa, ei siihen kuitenkaan pro gradu -tutkielman laajuudessa eikä tutkijan resurssit huomioiden ollut mahdollisuutta. Rajausta on tehty Pirkanmaan kuntien osalta niin, että tutkimus käsittelee vain niitä kuntia, joissa osallistuvaa budjetointia on yhden kokonaisen toteutuksen verran kokeiltu. Tutkimuksessa ei keskitytty niihin kuntiin, joissa menetelmää ei ole kokeiltu eikä syihin, miksi kokeiluja ei ole tehty. Rajausta on jälleen tehty siitä syystä, että tutkimuksen laajuus pysyy annetuissa rajoissa ja tutkimuksessa päästään mahdollisimman tarkkaan keskittymään tutkimuskohteisiin.

2.3 Tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmät

Tutkimus voi olla määrällinen tai laadullinen. Kummassakin tutkimustyyppissä on omat ominaispiirteensä. Vilkka (2007, 13) listaa määrällisen eli kvantitatiivisen tutkimuksen keskeisimmiksi piirteiksi muun muassa tiedon mittaamisen numeroin. Määrällisessä tutkimuksessa tutkimusaineisto on yleensä numeerisessa muodossa tai se muutetaan numeeriseen muotoon. Tarkoituksena on siis yleistää ilmiötä tai esiintyvyyttä ja vastata esimerkiksi kysymyksiin kuinka paljon tai miten usein. Tutkimusjoukko pitää olla suuri, yleensä yli 100 yksikköä. (Vilkka, 2007, 13-17.) Näiden perusteluiden valossa tutkimukseni ei täytä määrällisen tutkimuksen kriteerejä, sillä tutkimusjoukkoni on liian pieni yleistysten tekemiseen. Kyseessä on näin ollen laadullinen tutkimus.

Laadullisen tutkimuksen keskeisiä piirteitä ovat muun muassa analyttisyys, tutkittavien omien mielipiteiden ja kokemusten arvostaminen sekä sitoutuminen lähelle menevään tarkasteluun. Analyysivetoisuus tarkoittaa, että tutkimus rakentuu enemmänkin empirian kuin teorian varaan. Tutkimuksen tulokset nousevat siis tutkimusaineistosta ja vasta sen jälkeen niitä voidaan verrata teorioihin ja aiempiin tutkimustuloksiin. (Kallinen & Kinnunen, 2022.) Laadulliseen tutkimukseen kuuluu tyypillisesti se, että tiedon keruun välineenä käytetään ihmisiä, arvostetaan heidän näkemyksiään ja kokemuksiaan tutkittavasta asiasta. Tiedonkeruu tyypillisesti laadullisessa tutkimuksessa voisi tapahtua erilaisten haastatteluiden kautta, jolloin tutkittavien ääni pääsee esille. Tutkimukseen osallistujia ei päätetä satunnaisotannalla vaan valinta suoritetaan tarkoituksenmukaisesti. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 2004, 155.) Tämän tutkimuksen tutkimusaineisto tullaan keräämään pääsääntöisesti kuntien omista julkaisuista sekä haastattelemalla kuntien viranhaltijoita sekä kuntaorganisaation työntekijöitä.

Tutkimusta tehdessä, keskeistä on miettiä ja määritellä tarkkaan, mitä tutkimusmetodeita tutkimuksessa käytetään ja, mitkä ovat tutkimuksen analysointitapoja. Valinnat tulee myös perustella hyvin, jotta tutkimuksen tarkoitus aukeaa tutkimusta lukevallekin. Tutkimuksessa tehdyt valinnat ohjaavat tutkimusta ja oikeiden tutkimusmenetelmien valinnat vaikuttavat merkittävästi esimerkiksi tutkimuksen tuloksiin sekä tutkimuksen luottavuuteen. (Kallinen & Kinnunen, 2022.)

Kyseinen tutkimus on monitapaustutkimus. Tapaustutkimus (case study) rakentuu nimensä mukaisesti jonkin tietyn, yksittäisen tai yksittäisten, tapahtumien tutkimiseen. Tarkoituksena on vastata miten- ja miksi kysymyksiin. Tapaustutkimuksessa keskeistä on tutkittavan ilmiön yksityiskohtainen kuvaileminen ja selittäminen. Yleistyksiä aineistosta voidaan tehdä, mutta pyrkimyksenä ole luoda yleistettävää tietoa. Tärkeää on myös tutkia ilmiötä kauempaa eli laajemmassa mittakaavassa ja miettiä miten tuloksia voidaan hyödyntää muussa tutkimuksessa tai voidaanko tuloksia hyödyntää apuna laajemmissa tutkimuksissa. (Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, 2006.) Tutkimusstrategiaksi valitsin monitapaustutkimuksen, koska haluan tutkia osallistuvaa budjetointia laajemmassa mittakaavassa. jotta tutkimuksessa voidaan tunnistaa mahdollisimman paljon osallistuvaa budjetointia eteenpäin vieviä tekijöitä. Monitapaustutkimuksen keskeisenä etuna voidaankin pitää yksittäistä tapausta parempaa todistusarvoa (Koskinen, Alasuutari & Peltonen, 2005, 162).

Tutkimusaineisto kerätään suorittamalla haastatteluita Pirkanmaan kuntien osallistuvan budjetoinnin prosessissa mukana olleille viranhaltijoille ja työntekijöille. Haluan selvittää heidän näkemyksiään siihen, miten osallistuva budjetointi on onnistunut ja millaisia haasteita on tullut vastaan. Onko kuntalaisilta saatu tai laajemmin kerätty palautetta?

3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tässä tutkimuksen teoreettisessa osiossa luodaan ensin pohjaa osallistuvan budjetoinnin taustalle. Miten osallistuva budjetointi liittyy julkishallinnon kehitykseen ja millaiset teoriat vaikuttavat sen takana. Taustoitetaan tutkimusta julkishallinnon toimintatapojen muutosten kautta, miten julkishallinnon tapa toimia on muuttunut ja kehittynyt. Ja erityisesti miten julkishallinnon kehitys on edennyt kohti osallistuvaa budjetointia. Olennaisen osana tähän kehityspolkuun nivoutuvat uusi julkisjohtaminen (New Public Management), uusi julkinen hallinta (New Public Governance) sekä yhteistoiminnallinen hallinta (Collaborative Governance). Teorian pääkehysten muodostaa demokratiainnovaatiot. Demokratiainnovaatioita avataan ja käsitellään syvemmin, sillä ne luovat teoreettisen sillan osallistuvaan budjetointiin.

3.1 Julkishallinnon tapa toimia murroksessa

Julkishallinnon perinteinen ja byrokraattinen hallintomalli on siirtynyt kohti uusia hallintomalleja, joissa korostuvat verkostoituminen ja vuorovaikutus ja erityisesti niiden merkitys toimijoiden välillä. Uusia malleja, joita julkishallinnossa on lähdetty hyödyntämään ovat olleet uusi julkisjohtaminen (New Public Management, NPM) sekä uusi julkinen hallinta (New Public Governance, NPG). (Hakari 2013, 13-14.)

Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana lukuisissa länsimaissa on toteutettu julkisen hallinnon muutoksia. Muutokset ovat olleet moninaisia ja kohdistuneet julkisen sektorin kokoon, kustannuksiin sekä tehtäviin. Muutoksien kohteena ovat olleet myös viranhaltijoiden toiminta ja lukumäärä sekä julkisen sektorin ohjaus- ja johtamisjärjestelmät. (Lähdesmäki, 2003, 9.) Tiivistäen, julkisen hallinnon tehokkuuden ja tuottavuuden lisääminen. Suomen julkishallinto uudistui merkittävästi 1980 ja 1990-lukujen aikana. Molemmissa uudistuksissa merkittävässä roolissa oli uusi julkisjohtaminen, New Public Management (NPM). (Lähdesmäki, 2003, 10.) Uusi julkisjohtaminen syntyi siitä tavoitteesta, että byrokraattista ja jäykkää hallintoa haluttiin muokata kohti joustavampaa, tehokkaampaa ja nopeammin reagoivaa hallintoa. NPM:n taustalla on yritysten suosimien toimintamallien ja markkinalogiikan implementointi julkiselle sektorille. (Homburg, Pollitt & van Thiel, 2007, 1–2.)

Yritysten toimintamalleja lähdettiin soveltamaan julkiselle sektorille siinä toivossa ja ajatuksessa, että yrityksissä saavutettuja tuloksia saataisiin aikaan julkiselle sektorille. Toiveena oli, että uusi julkisjohtaminen toisi keinoja tehokkuuden kasvattamiseen ja kilpailukyvyn parantamiseen sekä tuotannon tarkan seuraamisen parantamiseen. (Osborne, 2006, 379; Homburg ym. 2007, 1–2.) Huomion keskiössä on julkishallinnon toimien sekä johtamisen arviointi. Uusi julkisjohtaminen keskittyy lisäksi tuotosten mittaamiseen tavalla, joka mahdollistaa tulosten vertailun. (Osborne, 2010, 8–9.) Uuden julkisjohtamisen mukaisesti muodostetut organisaatiot ja tuotetut palvelut on jaettu yksiköihin, jotka ovat kukin erikoistuneet omaan osaamiseensa ja näin saadaan optimoitua tarvittavat resurssit. Toiminnan vahvuuksia ja heikkouksia seurataan tulosohjauksella ja arvioinneilla. Samalla julkisten palveluiden tuottajat on siirretty valitsemaan kilpailutuksella, eikä niitä enää välttämättä tuoteta julkisen vallan toimesta. (Hakari 2013, 37-38; Homburg ym. 2007, 3-5.) Uuden julkisjohtamisen keskeisiksi periaatteiksi täsmentyvät tehokkuusperiaatteet, julkinen yrittäjyys ja tulosvastuu. Tehokkuuden pyrkimyksen keskiössä on saada samalla panoksella enemmän aikaan. (Lähdesmäki, 2011, 76.)

Yhteenvedona, uuden julkisjohtamisen keskeisimpiin periaatteisiin kuuluvat yksityisen sektorin johtamisoppien tuominen julkiselle sektorille, tehokkuuden mittaaminen, kontrollointi ja seuranta (Hakari, 2013, 41). Lisäksi julkisten palveluiden tuottamisen mahdollisuus myös yksityisellä sektorilla kilpailutuksen kautta, palveluiden tuottaminen niihin erikoistuneissa yksiköissä, tehokkuuden lisäämiseksi sekä se, että hallinnolla on dominoiva asema poliitikkoihin ja asiantuntijoihin. (Osborne, 2010, 3–4.)

Uusi julkisjohtaminen on ollut merkittävässä roolissa suomalaisen julkishallinnon uudistamisessa ja sen opit on omaksuttu osaksi yhteiskuntaamme. Erityisesti uudistuslinja tuottavuuden parantamiseen on jatkunut näihin päiviin. (Lähdesmäki, 2011, 75.)

Globalisaation ja digitalisaation lisääntyessä kasvoi tarve laajempaan keskinäiseen riippuvuuteen ihmisten ja organisaatioiden välillä (Kennett, 2010, 20-22, 31). Tästä muutosajasta syntyi New Public Governance (NPG) eli uusi julkinen hallinta, jolla pyrittiin muovaamaan ja kehittämään aiempia, NPM:n mukaisia toimintamalleja ja periaatteita paremmin yhteiskunnan tarpeita vastaaviksi (Osborne, 2010, 1–2). Uuden julkisen hallinnan peruskeskiössä on ajatus, että poliittisten päättäjien tulee ottaa huomioon päätöksentekoon hyödynnettävien toimijoiden ja toimintatapojen kasvava verkosto sekä pyrittävä edistämään kansalaisten yhteistyötä ja yhteiskehittämistä. Yhteistyötä pyritään kehittämään ottamalla kansalaiset mukaan päättämään

julkisten palveluiden kehittämisestä. (Osborne 2010, 415–416.) Vallan jakautuminen ja verkostoituminen mahdollistaa organisaatioiden rajojen muuttumisen häilyvämmiksi ja kehittymisen kohti hybridioorganisaatioita, jotka muovautuvat tapauskohtaisesti kunkin tilanteen vaatimuksien mukaan (Osborne 2010, 417).

NPG:n mukainen ajattelu perustuu näkemykseen, jonka mukaan julkinen hallinto ei enää kykene yksin ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta, vaan yhteisten asioiden hallinnan onnistuminen riippuu yhteistyöstä yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa. Koska ongelmat ovat monimutkaistuneet ja ketjuuntuneet, organisaatiot ja toimijat ovat tulleet entistä riippuvaisemmiksi toisistaan. Monimutkaisia asioita ei yleensä voi hallita yksinkertaisilla ratkaisuilla tai järjestelmillä. (Hakari 2013, 34.)

Emerson & Nabatchi (2015, 5) mukaan Collaborative Governance eli yhteistoiminnallinen hallinta on julkishallinnon kehittymisen jatkumoa. Yhteistoiminnallinen hallinta on tavoitteellista yhteistyötä ja vuoropuhelua eri toimijoiden välillä, kuten julkisen sektorin, yksityisen sektorin ja kansalaisten kesken. Yhteistoiminnallinen hallinta kehittyi vastaamaan ja etsimään ratkaisuja muun muassa terveydenhuollon ongelmiin sekä isoihin maailmanlaajuisiin ongelmiin, kuten ilmastonmuutokseen. (Emerson & Nabatchi, 2015, 6.)

Tarve yhteistoiminnalliselle hallinnalle syntyi julkisen sektorin isoista muutoksista, julkisia palveluita siirrettiin tuotettavaksi yksityiselle sektorille (Emerson & Nabatchi, 2015, 8) ja julkisten virastojen ja ohjelmien resursseja vähennettiin (Emerson & Nabatchi, 2015, 6). Eri organisaatioiden ihmiset alkoivat olosuhteiden pakosta työskennellä suoraan yhdessä, toimielinten ja toimialojen rajojen yli. Nykyään erot julkisen, yksityisen ja voittoa tavoittelemattoman sektorin välillä ovat paljon vähemmän jäykkiä, ja sektorien hierarkiat ovat paljon läpäisevämpiä. (Emerson & Nabatchi, 2015, 3.) Yhteistoiminnallisen hallinta luo keinoja julkishallinnon monimutkaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseen saattamalla yhteen eri alojen ammattilaisia ja asiantuntijoita ratkomaan asioita yhdessä. Suuria yhteiskunnallisia ongelmia, muun muassa julkisia palveluita, ei voida kohdistaa vain yhden organisaation hoidettavaksi, koska ne ovat monitahoisia ja monialaisia haasteita. (Bianchi, Nasib, & Rivenbark, 2021, 1581.) Yhteistoiminnallinen hallinta edellyttääkin, että näiden ongelmia ratkaisemiseen tarvitaan monenlaista yhteistyötä, kuten yhteissuunnittelua, yhteistuotantoa sekä yhteisarviointia. Kaikkien näiden yhteistyömenetelmien takana on tavoite kasvattaa yhteisön sietokykyä ja edistää sosioekonomista kehitystä. (Bianchi ym. 2021, 1581-1582.)

Yhteenvetona, nykymaailman monimutkaiset yhteiskunnalliset haasteet vaativat ja edellyttävät myös hallinnon jatkuvaa kehittymistä. Kaikkialla maailmassa on yritetty omalla tavallaan sopeutua näihin uusiin olosuhteisiin. Yhteistoiminnallinen hallinta toimiikin hyvänä yleisterminä kuvaamaan monia rajoja ylittäviä ja useita organisaatioita yhdistäviä järjestelyjä. Se auttaa sopeutumaan nykyisiin olosuhteisiin ja kannustaa myös uusiin hallinnon innovaatioihin. (Emerson & Nabatchi, 2015, 9.)

3.2 Demokratiainnovaatiot julkishallinnossa

Vuosituhatvuoden vaihteesta lähtien on kehitelty erilaisia poliittista osallistumista mahdollistavia rakenteita (Kestilä-Kekkonen, & Korvela, 2017, 21). Demokratiainnovaatio-termi on vakiintunut akateemiseen keskusteluun ja sillä tarkoitetaan instituutioita, joiden tarkoitus on kasvattaa ja vahvistaa kansalaisten osallistumista poliittiseen päätöksentekoon (Smith 2009, 1).

Demokratiainnovaatio -käsitteen käyttö on perusteltua, kun sillä tarkoitetaan nimenomaan sellaisia poliittisen osallistumisen muotoja, jotka on tarkoitettu kansalaisten aktivoimiseen ja ovat institutionalisoituja. Demokratiainnovaatiot eroavat muista demokratian uudistamistavoista nimenomaan kansalaisten osallistamisella, joka on demokratiainnovaation ydin. (Kestilä-Kekkonen, & Korvela, 2017, 21.) Demokratiainnovaatiot onkin kehitetty luomaan uudelleen ja syventämään kansalaisten roolia hallinnossa, lisäämällä osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia (Geißel, 2013, 406).

Kiinnostus ja innostus demokratiainnovaatioita kohtaan on ollut kasvavaa.

Demokratiainnovaatioilla pyritään julkisessa päätöksenteossa korjaamaan demokraattisen järjestelmän haasteita. (Värttö, 2022, ix.) Demokratiainnovaatioiden keskeisenä tavoitteena ja vetovoimana on niiden potentiaalinen kyky ratkaista epätasa-arvoisen osallistumisen ongelma (Smith, 2009, 163). Keskeisinä tavoitteina on myös kasvattaa poliittista luottamusta sekä kansalaisten äänestysaktiivisuutta (Värttö, 2022, ix).

Smith (2009, 162) määrittelyn mukaan demokratiainnovaatioille voidaan nimetä kuusi erilaista ominaisuutta. Kaikki ominaisuudet eivät kuitenkaan ole löydettävissä jokaisesta eri demokratiainnovaation tyypistä, vaan kaikissa on nähtävissä osa näistä ja ne painottuvat eri tavoin. Kuusi demokratiainnovaatioiden keskeistä ominaisuutta ovat inklusiivisuus (Inclusiveness), kansanvaltaisuus (Popular control), harkittu arviointi (Considered judgement), läpinäkyvyys (Transparency), vaikuttavuus (Efficiency) ja siirrettävyys (Transferability).

Inklusiivisuudella tarkoitetaan sitä, että osallistumisen mahdollisuudet pyritään mahdollistamaan kaikille tasavertaisesti. Tämä ominaisuus jakautuu vielä kahteen osaan, läsnäoloon ja äänen antamiseen. On pyrittävä kiinnittämään huomiota ja huolehtimaan siitä, että marginaaliryhmiä saataisiin osallistumaan paikan päällä erilaisiin paneeleihin tai esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin työryhmiin. Lisäksi olisi huolehdittava siitä, että marginaaliryhmät osallistuvat myös äänestämiseen. Demokratiainnovaatioiden tulisi tarjota mekanismeja ja kannustimia, millä motivoidaan eri sosiaalisia ryhmiä osallistumaan ja äänestämään. (Smith, 2009, 163.)

Kansanvaltaisuuden tavoittelu eli kansalaisten laaja osallistaminen on demokratiainnovaatioiden merkittävin piirre, joka erottelee demokratiainvaatiot perinteisemmistä demokratian edistämisen malleista. Kansalaisten laaja osallistaminen sisältää sen, että kansalaiset saavat olla mukana päätöksenteossa aina suunnittelusta ja ehdotuksista konkreettisiin päätöksiin saakka. Näissä prosesseissa kansalaisilla on täysi päätösvalta ja äänet annetaan nimettömästi, jolloin sosiaaliset paineet tiettyyn äänestyspäätökseen minimoidaan. Kansalaisille annettun vallan määrä vaihtelee kuitenkin paljon eri demokratiainnovaatioiden välillä. (Smith, 2009, 169-170.)

Demokratiainnovaatioiden osalta kriitikot ovat esittäneet huolta, osaavatko kansalaiset tehdä järkeviä poliittisia päätöksiä. Harkittu arviointi edellyttää, että kansalaisille annetaan päätöksenteon tueksi teknistä tietoa ja materiaalia. Lisäksi kansalaisten tulee laajentaa ajattelutapaansa ja miettiä päätöksenteossa enemmän yhteistä hyvää, kuin omia mieltymyksiään tai tarpeitaan. (Smith, 2009, 173.) Demokratiainnovaatioiden ominaisuus läpinäkyvyys on kaksijakoinen käsite. Se sisältää sisäisen läpinäkyvyyden eli sen, että päätöksentekoon osallistuvien tulee olla tietoisia osallistumisensa ehdoista sekä laajuudesta. Julkisuus eli ulkoinen läpinäkyvyys kattaa sen, että niiden, jotka eivät osallistu päätöksentekoon tulee saada tietää, miten päätöksentekoprosessi toimii ja miten osallistujat päätyivät ratkaisuihinsa. (Smith, 2009, 176.) Vaikuttavuus ominaisuutena asettaa vaatimuksia niin kansalaisille kuin julkisille viranomaisillekin. Haastetta demokratiainnovaatioiden vaikuttavuudelle asettaa se, että kansalaisten korkeaa sitoutumisen tasoa on vaikea pitää yllä. Kansalaisten sitoutuneisuuden ylläpitäminen edellyttää joskus taloudellista ja byrokraattista tukea sekä muutoksia organisaatioiden rakenteissa ja toimintatavoissa. (Smith, 2009, 178.) Demokratiainnovaatioiden ominaisuus siirrettävyys viittaa siihen, että näitä innovaatioita tulisi pystyä hyödyntämään eri tilanteissa ja eri tasoilla. Osallistumisen on epäilty olevan tehokasta vain paikallisella päätöksentekotasolla. Demokratiainvaatiot ovat kuitenkin osoittaneet, että niitä voidaan siirtää hyödynnettäväksi laajemman mittakaavan hankkeisiin ja monimutkaisiin poliittisiin ongelmiin. (Smith, 2009, 180.)

Demokratiainnovaatioille voidaan nähdä kaksi erilaista jaottelua, riippuen siitä, kiinnitetäänkö huomio kansalaisiin yksittäisenä, itsenäisenä, osallistujana vai ajatellaanko kansalaisia yhtenä, yhtenäisenä ryhmänä, joilla on yhteinen mielipide. (Michels, 2011, 279.) Demokratiainnovaatioille nähtävissä neljä erilaista muotoa; Kansanäänestykset, osallistava päätöksenteko, deliberatiiviset kyselyt ja keskustelufoorumit. Edellä mainituista osallistava päätöksenteko sekä keskustelufoorumit suhtautuvat kansalaisiin enemmän ryhmänä, kuin yksilönä. Kumpaankin vaikuttamistapaan osallistuukin usein kerralla isompi joukko ihmisiä. Kansanäänestykset ja deliberatiiviset kyselyt sen sijaan keskittyvät kansalaisiin yksilöinä, jolloin heiltä kysytään mielipidettä johonkin tiettyyn, yksilöityyn, asiaan. (Michels, 2011, 280.)

Toisaalta demokratiainnovaatioista voidaan tehdä jaottelua sen mukaan, millaista lopputulosta prosessista odotetaan. Demokratiainnovaatioissa voidaan ajatella keskittyttävän täysin itse prosessiin tai pelkkään lopputulokseen. (Michels, 2011, 279.) Deliberatiivisissa kyselyissä sekä keskustelufoorumeissa keskitytään itse prosessiin ja keskusteluissa ilmi tuleviin asioihin, eikä niillä ole suoraa yhteyttä päätöksentekoon. Osallistavassa päätöksenteossa keskiössä on tietenkin vaikuttaminen päätöksentekoon, kansalaiset ja sidosryhmät pääsevät ikään kuin neuvomaan hallintoa ja antamaan ideoitaan päätöksentekoon. (Michels, 2011, 280.)

Yksityiskohtaisemmin eritellen demokratiainnovaatioina nähdään muun muassa kansalaisaloitteet, suorat kansanäänestykset, osallistuva budjetointi sekä erilaiset demokraattiset kansalaiskeskustelut, kuten kansalaisraadit (Värttö, 2022, ix). Demokratiainnovaatioiden listaan voidaan lukea myös digitaalinen demokratia, e-demokratia (Geißel, 2013, 406).

Kansalaisaloite otettiin käyttöön Suomessa 2012 ja se on ainoa kansallisen tason demokratiainnovaatio. Muut innovaatiot ovat kohdistuneet kunnalliselle tai lähidemokratian tasolle. Suomessa kansalaisaloite on demokratiainnovaatiosta kerännyt eniten huomiota. Kansalaisaloitteella, nimensä mukaisesti, tavalliset kansalaiset voivat nostaa poliittiseen keskusteluun tärkeäksi katsomiaan asioita, joita poliitikot eivät ole keskusteluun nostaneet. (Kestilä-Kekkonen, & Korvela, 2017, 24.) Kansalaisaloitteen käsittelyyn otto vaatii kuitenkin vähintään 50.000 äänioikeutetun kansalaisen allekirjoituksen. Aloitteen tulee sisältää perustelut ehdotukselle sekä ehdotuksen lainvalmistelun käynnistämisestä tai varsinaisen lakiehdotuksen. (Eduskunta, 2023.) Kansalaisaloitteiden eteneminen laeiksi asti on ollut hyvin minimaalista, mutta siitä huolimatta kansalaiset ovat kokeneet sen merkittäväksi demokratian edistäjäksi. Kansalaisaloitteilla on saatu aktivoitua mukaan muun muassa nuoria, jotka yleisesti ovat olleet poliittisesti melko

passiivisia. Kansalaisaloitteet onkin kyselytutkimuksen mukaan allekirjoittanut joka kolmannes äänioikeutettu suomalainen. (Serup Christensen, Jäske, Setälä & Laitinen, 2016, 2.)

Suora kansanäänestys antaa, nimensä mukaisesti, yksittäiselle kansalaiselle suoran äänen poliittisessa päätöksenteossa (Michels, 2011, 280). Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia demokratiainnovaatioiden kautta on lisännyt myös raatien ja neuvostojen käyttö päätöksenteossa. Raatien ja neuvostojen käyttöä päätöksenteossa yhdistää ajatus deliberatiivisesta demokratiasta. Käytännössä niiden käytöstä päätöksenteossa on vaikea puhua yhtenä innovaationa, sillä toteutustavat voivat olla hyvin moninaisia ja toisistaan poikkeavia. Deliberatiivisen demokratian perusajatuksena on demokratian toteutumisen näkeminen nimenomaan keskustelun ja mielipiteiden vaihdon kautta. Raatien ja neuvostojen perimmäinen tarkoitus on, että kansalaiskeskustelu aktivoituu ja keskusteluissa opitaan ottamaan huomioon toisistaan poikkeavia ja vastakkaisia mielipiteitä. (Kestilä-Kekkonen, & Korvela, 2017, 21-22.)

Digitaalinen demokratia tai e-demokratia lähti internetin yleistymisestä. Digitaalinen demokratia poistaa tiettyjä osallistumisen haasteita, kuten etäisyyden ja tilan tarpeen. Se luo mahdollisuuden monelle ihmiselle osallistua samanaikaisesti, ilman jonottamista ja odottelua. (Kestilä-Kekkonen, & Korvela, 2017, 24.) Toisaalta digitaalisen demokratian ei ole nähty tuovan mukanaan mitään mullistavaa uutta, vaan sen nähdään enemmänkin olevan uusi väline vanhojen palveluiden tarjoamiseen ja tiedon välittämiseen (Smith, 2009, 142-143).

Demokratiainnovaatiot ovat tuoneet mukanaan myös paljon hyvää. Merkittävä huomio on se, että pelkkä kansalaisten osallistuminen päätöksentekoprosessiin itsessään jo lisää tyytyväisyyttä koko prosessia sekä sen lopputulosta kohtaan. Osallistujien tyytyväisyys lisääntyi riippumatta mistä demokratiainnovaatiosta oli kyse. (Michels, 2011, 289.)

Demokratiainnovaatioilla on paremmat mahdollisuudet parantaa demokratian laatua, jos niihin liittyy lainsäädäntöelimiä ja niitä tukevia edustajia. Demokratiainnovaatioiden osalta on ehdotettu parannettuja säädöksiä ja päätöksenteko olisi taattava laella. Laeilla ja säädöksillä olisi turvattava kansalaisten oikeus tulla kuulluksi ja huomioduksi sekä oikeus vaikuttaa poliittiseen tahdonmuodostukseen ja päätöksentekoon. Demokratiainnovaatioiden käyttö ei saisi riippua yksittäisten poliitikkojen halusta hyödyntää niitä. (Geißel, 2013, 414). Aiemmissä tutkimuksissa onkin tullut esille myös, että demokratiainnovaatioilla on riskinä jäädä irrallisiksi osiksi

päätöksentekoprosesseissa, josta syystä myös niiden vaikutukset saattavat jäädä pieniksi (Värttö, 2022, 84).

Demokratiainnovaatioita kohtaan on esitetty kritiikkiä, erityisesti demokratian lisäämisen näkökulmasta. Valtaa siirretään vaaleilla valituilta edustajilta ja jaetaan sitä asiantuntijoiden, etujärjestöjen ja virkailijoiden verkostoille. Tämä johtaa siihen, että demokratia epäpolisoituu eli muuttuu enemmänkin neutraaliksi hallinnon osaksi, vaikka sen pitäisi olla hallinnon vastavoima. (Kestilä-Kekkonen, & Korvela, 2017, 21.) Demokratiainnovaatioita on käytetty myös oikeuttamaan jo tehtyjä päätöksiä, mikä heikentää demokratian toteutumista sekä vähentää luottamusta päättäjiä kohtaan. (Värttö, 2022, 87).

Demokratian toteutumisen näkökulmasta kritiikkiä demokratiainnovaatioista on esitetty myös kansalaisten yhdenvertaisesta osallistamisesta. On hyvin tiedossa, että tiettyihin sosiaalisiin ryhmiin kuuluminen lisää todennäköisyyttä syrjäytymiseen poliittisessa prosessissa. Vähemmistöt, jotka ovat vaarassa syrjäytyä, eivät usein ole mukana päätöksentekoeleimissä, joilla on valta saada aikaan muutoksia. Kansalaisten osallistamisen tulee olla huolellisesti suunniteltua, sillä muuten on olemassa todellinen vaara, että poliittisesti syrjäytyneiden yhteiskuntaryhmien tarpeet ja oikeudet laiminlyödään entisestään. Osallistamisen suunnittelua tulee pohtia tarkkaan esimerkiksi kansalaisraadeissa, joihin kutsutaan joukko kansalaisia. Osallistuva budjetointi puolestaan tarjoaa kaikille tietyn kunnan asukkaille mahdollisuuden vaikuttaa, mutta sekään ei takaa, että kaikki todella osallistuisivat. Osallistamistavalla on myös vaikutusta yhdenvertaiseen osallistumiseen. Jos esimerkiksi keskustelufoorumi toteutetaan verkossa tai osallistuvan budjetoinnin äänestys on mahdollista suorittaa vain sähköisesti, rajaa se jo itsessään osallistumisen ulkopuolella henkilöt, jotka eivät käytä sähköisiä välineitä. (Smith, 2009, 163.)

Pohjoismaisessa vertailussa Suomi tunnetaan maana, jossa kansalaisten osallistumista tuetaan laajasti valtionkin toimesta. Lisäksi Suomi mielletään demokraattiseksi ja avoimeksi maaksi. (Aula, 2022, 8.) Demokratiainnovaatiot otettiin Suomessa käyttöön 1990-luvun alussa, kun Tuusulassa järjestettiin ensimmäinen kunnallinen kansanäänestys. Suoraan demokratiaan kytkeytyviä demokratiainnovaatioita nähdään olevan kansanäänestykset, kansanäänestysaloitteet sekä valtuuston käsittelyyn tähtäävät aloitteet kansalaisilta. Suomen kuntalaissa on määritetty myös yksittäiselle kuntalaiselle tai yhteisölle oikeus aloitteentekoon kunnallisissa asioissa. (Christensen, Jäske, Setälä & Laitinen, 2016, 16.) Demokratiainnovaatioiden keskeisin tarkoitus on osallistaa

nimenomaan ”puolueettomia” kansalaisia, jotka eivät tarkoituksenmukaisesti edusta tiettyä eturyhmää (Kestilä-Kekkonen, & Korvela, 2017, 20).

Viime vuosien aikana demokratiainnovaatioita on Suomessa aloitettu laajemminkin hyödyntämään. Demokratiainnovaatioihin on sovellettu deliberatiivisen demokratian periaatteita, jolla tarkoitetaan demokraattista toimintaa, jossa pääpaino on kansalaisten syvässä pohdinnassa ja keskustelussa. Päätökset tehdään laajojen keskusteluiden kautta ja puolueetonta informaatiota hyödyntäen. (Raisio & Vartiainen, 2015, 101.)

3.2.1 Demokratiainnovaation malliesimerkki, osallistuva budjetointi

Kestilä-Kekkonen, & Korvela (2017, 21) mukaan osallistuva budjetointi nähdään demokratiainnovaation malliesimerkkinä, joka myös aidosti lisää suoraa demokratiaa.

Osallistuvalla budjetoinnilla kunta tai kaupunki siirtää päätäntävaltaa suoraan palvelun tai hankinnan käyttäjille eli kuntalaisille. Kunta esimerkiksi määrittää tietyn summan, jonka käyttökohteen, suunnittelun ja toteutuksen kuntalaiset itse voivat suunnitella. Kuntalaiset pääsevät näin osallistumaan hankkeeseen suunnitteluvaiheesta aina päätöksentekoon saakka. Osallistuva budjetointi ottaa kuntalaiset mukaan päättämään, mihin kunnan taloudelliset resurssit käytetään. (Pihlaja, 2017, 4.) Kuntalaiset saavat vallan päättää konkreettisista asioista, kuten onko esimerkiksi tärkeämpää uudistaa leikkipuistoa vai tehdä uusi koirapuisto. Se yhdistää demokratian, kunnan talouden ja käytännön tekemisen (Koskinen, 2017).

Osallistuvan budjetoinnin onnistuminen demokratiainnovaationa riippuu kuitenkin useista tekijöistä (Kestilä-Kekkonen, & Korvela, 2017, 21). Pihlajan (2017, 4) mukaan osallistuvaa budjetointia voidaan toteuttaa monin eri tavoin, monenlaisiin hankkeisiin ja sitä voidaan soveltaen hyödyntää periaatteessa mihin tahansa kunnan tehtävän suunnitteluun tai toteutukseen. Tämä nähdään samalla myös demokratiaa haastavana tekijänä, sillä prosessi voi kohdistua hyvin pienen mittakaavan suunnitelmiin ja summat, joista kansalaiset saavat päätettäväkseen ovat usein vain pieniä osia kunnan koko budjetista (Kestilä-Kekkonen, & Korvela, 2017, 21). Osallistuvan budjetoinnin hankkeet saattavatkin tuoda mukanaan vain pieniä muutoksia, eikä suurempia demokratiaa lisääviä uudistuksia (Bherer, Dufour & Montambeault, 2016).

Toisena haasteena nähdään se, että osallistuvaa budjetointia säädellään ylemmältä tasolta, jossa voidaan määritellä osallistuvan budjetoinnin merkitys, laajuus ja kohde. Osallistuva budjetointi ja kansalaisten lisääntyvä osallisuus tapahtuvat hallinnon niille määrittelemissä puitteissa, jolloin on relevanttia pohtia, onko osallistuva budjetointi suoranaisesti kansalaisten itseohjautuvaa demokratiaa? (Kestilä-Kekkonen, & Korvela, 2017, 21.)

Osallistuvan budjetoinnin tarkastelua demokratiainnovaationa, nähdään myös paljon onnistumista. Osallistuvan budjetoinnin, ja erityisesti Porto Alegren mallin, on todettu vaikuttavan parantavasti kansalaisten osallistumiseen poliittiseen päätöksentekoon. Erityisesti sen on havaittu motivoivan poliittisesti syrjäytyneitä yhteiskuntaryhmiä osallistumaan. (Smith, 2009, 165.)

3.3 Osallistuvan budjetoinnin lähtökohdat ja synty

Osallistuva budjetointi ja Porto Alegren malli syntyivät Brasiliassa 1980-luvulla, Porto Alegren kaupungissa. Kaupungin tilanne oli huono, kansan väliset tuloerot olivat hyvin suuria ja ihmisten elintaso erittäin alhainen, jopa muihin Brasilian kaupunkeihin verrattuna. Brasilia oli pitkään ollut diktatuurin kynsissä ja vihdoinkin siirtymässä demokratiaan. Työväenpuolue voitti tuolloin vaalit. (Sintomer, Herzberg & Röcke, 2008, 166.) Osallistuvan budjetoinnin edistäminen olikin yksi työväenpuolueen merkittävistä vaaliperiaatteistaan, sekä keino, jolla työväenpuolue halusi erottua muista puolueista. Osallistuvaa budjetointia oli kannattamassa ja suorastaan vaatimassa myös koko Porto Alegren yhteisö, jotka kokivat, että päätöksiä pitäisi tehdä enemmän yhteistyössä alueen asukkaiden kanssa. (Sintomer ym. 2008, 167.) Osallistuvan budjetoinnin käyttöönotolla pyrittiin vähentämään korruptiota ja antamaan ääni niille ihmisille, jotka muuten eivät välttämättä ääntään saaneet kuuluviin (Salminen ym. 2016, 62). Erityisesti panostettiin köyhien alueiden asukkaiden hyvinvointiin, tarjoamalla heille vaikutusmahdollisuuksia (Abers, 2000, 28).

Osallistuvan budjetoinnin nähtiin vaikuttavan erittäin positiivisesti Porto Alegressa, kansalaisten osallistuminen kasvoi (Salminen ym. 2016, 61). Samalla nähtiin, että sosiaalinen oikeudenmukaisuus sekä hyvä hallintotapa lisääntyivät ja politiikan nähtiin siirtyvän enemmän vasemmiston suuntaan (Ganuza & Baiocchi, 2012, 1). Osallistuvan budjetoinnin määrärahoilla saatiin myös konkreettisesti merkittäviä muutoksia Porto Alegressa aikaan. Kaupungin köyhimmille alueille perustettiin terveydenhuoltopalveluita, vesijohto- sekä jätevesiverkostoja laajennettiin niin että suurimmalla osalla olisi mahdollisuus hyödyntää niitä. Alueelle perustettiin uusia kouluja sekä päiväkotia ja teitä asfaltoitiin. (Sintomer ym. 2008, 166.) Myös valaistusta ja julkista liikennettä on

lisätty köyhemmille alueille, mikä omalta osaltaan on vähentänyt alueiden rikollisuuttakin. (Menegat, 2002, 194.)

Porto Alegressa osallistuvan budjetoinnin käyttö johti pian myös laajempaan osallistuvan demokratian hyödyntämiseen. 1990-luvun alussa Porto Alegressa päätettiin alkaa järjestämään kaupungin konferensseja, joihin kutsuttiin mukaan innokkaita kansalaisia. Paikalle saapui kaikkiaan 1.500 kansalaista ja lähes 600 päättäjää. Kokouksessa lähdettiin liikkeelle miettimällä yhdessä ’millaisen kaupungin me haluamme tulevaisuudessa?’. Kokouksessa pohdittiin kaupungin taloutta ja talouden kehitystä, koko kaupungin kehittymistä sekä julkista liikennettä. Kansalaiset saivat varsin laajan mahdollisuuden olla mukana kotikaupunkinsa kehittämisessä. (Menegat, 2002, 187.)

Brasiliasta osallistuva budjetointi levisi ensin Latinalaiseen Amerikkaan 1990 luvun alkupuolella. Sieltä malli levisi ympäri maailmaa, muuttuen samalla useiksi eri versioiksi. (Sintomer, Herzberg, Röcke & Allegretti, 2012, 2-4.) Mallien eri versiot ovat kehittyneet ja muotoutuneet niin paljon, että on jopa pohdittu, vastaavatko eri osallistuvan budjetoinnin versiot enää toisiaan muuten kuin nimen osalta (Sintomer ym. 2008, 166; Ganuza & Baiocchi 2012, 9). Mallien muuttuminen osallistuvan budjetoinnin laajan leviämisen myötä on aiheuttanut huolta myös siitä, että toteutuuko enää mallin perusidea, vähempiosaisten mahdollisuudet vaikuttaa (Häikiö & Salminen, 2016, 341).

Euroopan osalta osallistuva budjetointi levisi ensin Läntiseen Eurooppaan. Euroopassa osallistuvan budjetoinnin kokeilut aloitettiin isommista kaupungeista, kuten pääkaupungeista, jonka jälkeen kokeilut levisivät keskisuuriin ja pieniin kaupunkeihin. (Sintomer ym. 2008, 164.) Euroopassa toteutetut kokeilut ovat eronneet paljon toisistaan. Esimerkiksi Britanniassa osallistuvaa budjetointia kokeiltiin pienemmillä summilla ja summat osoitettiin sosiaalipalveluihin, Espanjassa puolestaan on keskitytty enemmän kaupunkien infrastruktuurin, kuten viemäri- ja vesiverkostojen parantamiseen. Erilaiset kokeilut kertovatkin osallistuvan budjetoinnin helposta muokattavuudesta. (Ganuza & Baiocchi 2012, 8.)

Suomessa ensimmäinen osallistuvan budjetoinnin kokeilu toteutettiin 2011-2012 Sitran toimesta. Sitra perusti foorumin, jossa kysyttiin kansalaisilta ideoita, miten voisi parhaiten edistää demokratiaa. Neljästä toteutetusta ehdotuksesta osallistuva budjetointi oli yksi. Foorumi perustettiin ajatuksesta, ettei demokratia enää määriyty pelkästään julkisen sektorin ja markkinoiden kautta. Kokeilun toteutti Sitra omalla foorumillaan, jossa kerättiin tietoa toimenpiteistä, jotka edistäisivät demokratiaa. Kyselyn perustella valittiin neljä erilaista ehdotusta toteutettavaksi. Muun muassa

ihmisten lisääntynyt koulutustaso on saanut kuntalaiset rohkeammin vaatimaan oikeuksiaan vaikuttaa. (Ahonen & Rask, 2019, 8.)

3.3.1 Tunnusmerkit

Osallistuvan budjetoinnin tarkemmassa määrittelyssä ongelmaksi on tunnistettu, ettei menetelmälle ole määritetty yhteisiä kriteerejä, jotka pätsivät kaikissa niissä maissa, joissa osallistuvaa budjetointia käytetään. Osallistuva budjetointi toisessa maassa ei välttämättä täyttäisi osallistuvan budjetoinnin kriteerejä toisessa maassa. Yhteisten kriteerien asettaminen olisi siksikin tärkeää, että osallistuva budjetointi ei sekoittuisi muihin menetelmiin. (Sintomer ym. 2012, 2.)

Sintomer ym. (2012, 2) mukaan osallistuvalla budjetoinnille keskeisiä kriteerejä tunnistetaan viisi. Ensimmäiseksi osallistuvan budjetoinnin prosessin tulee sisältää kuntalaisille mahdollisuudet vaikuttaa määrärahoista päättämiseen. Kuntalaisilla pitää olla valtaa päättää miten rajatut resurssit kohdennetaan ja mihin määrärahat käytetään. Toisena osallistuvan budjetoinnin kriteerinä tunnistetaan, että kuntalaisille pitää antaa vaikutusvaltaa koko kaupunkia koskevissa hankkeissa, päätösvalta pelkästään oman asuinalueen asioista ei ole riittävä. (Sintomer ym. 2012, 2.)

Kolmantena tunnistetaan se, että kuntalaiset tulee ottaa monipuolisesti mukaan määrärahojen käytön suunnitteluun. Riittävä osallistamisen taso ei ole se, että kuntalaiset vain äänestävät rahan käyttökohdeesta vaan heidät tulisi ottaa tiiviimmin mukaan hankkeen suunnitteluun sekä työpajoihin ja keskustelun tulisi olla mahdollisimman avointa. Kaikkein keskeisin kriteeri osallistuvassa budjetoinnissa on prosessin jatkuvuus. Määrärahoja tulisi antaa vuosittain kuntalaisille päätettäväksi, sillä yksittäisen määrärahan myöntäminen ennalta päätettyyn projektiin ei vielä täytä osallistuvan budjetoinnin kriteerejä. Viimeisenä kriteerinä, osallistuvan budjetoinnin tulos tulee olla nähtävillä prosessin jälkeen, sillä kuntalaisille kuuluu oikeus tietää, mitä määrärahoilla saatiin aikaan. (Sintomer ym. 2012, 3.)

Sintomer ym. (2012, 2-3) määrittelevät osallistuvan budjetoinnin keskeisimmäksi tunnusmerkiksi sen, että tavalliset kansalaiset, joita ei ole vaaleilla valittu päättämään asioista, pääsevät vaikuttamaan kunnan määrärahojen käytöstä. Häikiö ja Salminen (2016, 343) mukaan keskeistä on myös se, että yksittäiset kuntalaiset eivät saa olla edustajina esimerkiksi valtuustossa tai työryhmässä jatkuvasti, vaan vain tietyn määräajan. Tällöin edustamisesta ei tule ammattimaista tai korruptoitunutta. Osallistujien on väistämättä toimittava yhdessä ja mietittävä ratkaisuja yhteisten päämäärien tavoitteluun. Yhtenä tärkeimpänä osallistuvan budjetoinnin saavutuksena onkin nähty

Porto Alegren mallista lähtenyt kehitys siihen, että osallistujat näkevät päätösten tavoitteet yhteisen hyvän tuottamisessa.

3.4 Osallistuvan budjetoinnin mallit

Osallistuvan budjetoinnin malleja on yleisesti tunnistettu neljä; Porto Alegre, määräraha, prosenttibudjetti ja yhdistetyt rahastot (Pihlaja, 2017, 7; Kapanen, 2020). Suomessa yleisimmin hyödynnettyjä malleja ovat Porto Alegren malli sekä määräraha, mutta kaikkia malleja on Suomessakin kokeiltu (Kapanen, 2020).

3.4.1 Porto Alegre

Porto Alegren malli on, se, alkuperäinen malli, josta koko osallistuva budjetointi syntyi, ja johon kaikki uudet mallit pohjaavat. Malli on osoittautunut maailmalaajuisesti, eri maihin ja eri kulttuureihin soveltuvaksi malliksi. (Ganuza & Baiocchi 2012, 1.) Kapanen (2020) selventää, että Porto Alegren mallin keskeinen idea on antaa budjetointiehdotusten valmistelu kuntalaisille. Ehdotukset koostetaan yhdessä viranhaltijoiden kanssa ja budjetti sisällytetään kaupungin tai kunnan talousarvioon. Malli painottaa erityisesti myös sosiaalisen oikeudenmukaisuuden lisäämistä ja eriarvoisuuden vähentämistä (Häikiö & Salminen, 2016, 341).

Porto Alegren mallissa osallistuvan budjetoinnin prosessi on kunnan virkailijoiden näkökulmasta toimimista neuvonantajana sekä prosessin etenemisen seuraajana (Baiocchi & Ganuza, 2014). Varsinaista päätösvaltaa ei kunnallishallinnolla prosessiin ole (Häikiö & Salminen, 2016, 342). Paikalliset vievät prosessia eteenpäin sekä suunnittelevat myös hankkeen toteuttamisen aikataulun. Prosessi lähtee liikkeelle siitä, että paikalliset miettivät millaisia tarpeita ja kehityskohteita alueella olisi ja sen perusteella ehdotukset jaotellaan asuinalueittain ja teemoittain. Kansalaiset vastaavat siis lähes koko hankkeen läpiviennistä. Paikallinen hallinto seuraa hankkeen toteutuksen etenemistä ja varmistavat käytännön asioista, kuten että suunnitelma todella pysytään konkreettisesti toteuttamaan sekä etteivät suunnitelmat ole ristiriidassa koko kaupungin kehittämisen kanssa. (Baiocchi & Ganuza 2014.) Lisäksi he huolehtivat, että kun budjetti ja suunnitelmat on tehty, toimenpiteet päätetty, ja vetovastuu projekteista sovittu, muistio julkaistaan kansalaisille nähtäväksi (Menegat 2002, 185).

Prosessin ensimmäinen osallistava osio on kansalaisten alkutapaaminen. Alkutapaamisessa määritellään hankkeen teema, kartoitetaan eri alueiden tarpeita sekä määritetään asuinaluekohtaiset muutos- ja parannuskohteet. Kartoituksen jälkeen paikallishallinnon viranhaltijat tarkistavat ehdotuksien toteutuskelpoisuuden sekä tarkistavat ettei ehdotuksissa ole ristiriitoja kaupungin yleisten rakenteiden (esimerkiksi tiet) tai kaupungin kehittämishankkeiden kanssa. Seuraavaksi ehdotukset viedään esiteltäväksi osallistuvan budjetoinnin valtuustoon. Valtuusto koostuu paikallisista asukkaista, jotka edustavat omaa asuinaluettaan ja, jotka on muiden asukkaiden toimesta äänestämällä valittu valtuustoon. Valtuusto pohtii ja asettaa yleiset kriteerit budjettivarojen jakamisesta eri asuinalueiden kesken, jonka jälkeen he, yhdessä neuvoa-antavien viranhaltijoiden kanssa, alkavat kartoittaa ehdotuksien budjetteja. Kun ehdotusten budjetit on kartoitettu, koostetaan niistä seuraavan vuoden budjettisuunnitelma asuinalueittain jaettuna. Suunnitelma julkaistaan kaikkien nähtäväksi, jotta asuinalueen asukkaat voivat nähdä kaikki suunnitelmat, mitä julkisilla varoilla on alueelle toteutumassa. Suunnitelmien varsinainen toteutus on viranhaltijoiden tehtävä, mutta valtuusto valvoo suunnitelmien toteutusta. (Häikiö & Salminen, 2016, 342.)

Porto Alegren malli antaa todella paljon päätäntävaltaa paikallisille, ja paikallishallinto vain hoitaa käytännön toteutuksen. Paikalliset asukkaat itsenäisesti suunnittelevat koko prosessin sekä tekevät sitä koskevat päätökset. (Menegat 2002, 185.) Prosessin aikana pidetään useita kokouksia eri asuinalueilla sekä eri teemoilla. Näillä kokouksilla tavoitellaan asukkaiden aktiivista osallistumista ja hyvän keskusteluyhteyden syntymistä. Teemakokouksien tarkoituksena on lisäksi saattaa eri asuinalueiden ihmisiä yhteen. (Häikiö & Salminen, 2016, 343.)

Perimmäinen tavoite kokouksissa, ja koko Porto Alegren mallissa, on vahva yhteisöllisyyden muodostuminen sekä heikommassa asemassa olevien tukeminen (Ganuza & Baiocchi, 2012, 6). Heikommassa asemassa olevien kansalaisten, kuten vähemmistöjen tai köyhien, etujen turvaamiseen on panostettu. Budjettivarat on pyritty jakamaan tasaisesti eri asuinalueiden kesken ja köyhimmillä asuinalueilla on hankkeissa pyritty panostamaan erityisesti arkielämän laadukkuuteen, kuten vesi- ja viemäriverkostoihin. (Häikiö & Salminen, 2016, 343.) Aiemmin jo osallisuuden osalta on tunnistettu, että varakkaammat ja hyväosaisemmat tuovat äänensä esille ja osaavat vaatia oikeuksiaan, mutta näin ei välttämättä ole huonompiosaisten kanssa. Tästä syystä heidän osallisuuttaan onkin haluttu kannustaa ja tukea. (Fung, 2006, 67.) Porto Alegren mallin syvimpänä tavoitteena on, etteivät kansalaiset ajaisi vaan omia etujaan vaan koko yhteisön etujen mukaisia ideoita ja hankkeita (Häikiö & Salminen, 2016, 342-343).

3.4.2 Määräraha

Toinen tapa osallistuvaan budjetointiin on yksittäisen hankkeen tai kohteen määrärahojen käytön suunnittelu ja päättäminen. Yksittäisen hankkeen tai investoinnin suunnittelu ja päättäminen on hyvä tapa aloittaa osallistuvan budjetoinnin kokeilu. Yksittäinen kokonaisuus on kuntalaisten helppo ymmärtää ja sen etenemistä ja toteutumista on helppo seurata. Määrärahamallia kutsutaan myös nimellä hankemalli. (Pihlaja, 2017, 8.) Samalla määrärahamallin haasteena on juuri se, että budjetti myönnetään yksittäiseen hankkeeseen, jolloin usein osallistuvan budjetoinnin keskeisin asia, jatkumo, jää toteutumatta (Kapanen, 2020).

Osallistuvan budjetoinnin määrärahamallin kiinteä rahasumma voidaan myös jakaa päätettäväksi asuinalue- tai kaupunginosakohtaisesti. Tällöin kyseisellä asuinalueella asuvat kuntalaiset pääsevät päättämään oman alueensa palveluista tai esimerkiksi alueen kehittämisestä. (Pihlaja, 2017, 17.)

3.4.3 Prosenttibudjetti

Isoimman päätäntävällän kuntalaisille antaa prosenttibudjetti -malli, jossa kuntalaisten päätettäväksi annetaan tietty prosentuaalinen osuus kunnan budjetista, jonka käytöstä heillä on valta päättää. Tässä mallissa tärkeintä on jatkumo, jolloin määrärahoja annettaisiin kuntalaisten suunniteltavaksi ja päätettäväksi vuosittain, prosenttiosuus budjetin suuruudesta voisi vaihdella. Suomessa ollaan vielä aloittelijoita osallistuvan budjetoinnin käytössä, verrattuna maailmalla annettaviin määrärahoihin. Esimerkiksi Ranskassa Pariisi antaa vuosittain koko kaupungin budjetista 5% kuntalaisten suunniteltavaksi ja päätettäväksi. (Pihlaja, 2017, 19.) Suomessa prosenttibudjettimallilla osoitetut osuudet ovat olleet noin 1% kunnan kokonaisbudjetista (Ahonen & Rask, 2019, 6).

Pihlajan (2017, 19) mukaan prosenttimallissa osallistuva budjetointi toteutetaan osoittamalla kuntalaisten päätettäväksi tietyn toimialan koko määräraha tai osa siitä. Mallin idea on, että koko osoitettu prosenttiosuuden kohdennus on kuntalaisten päätettävissä, jolloin hallinnon tehtäväksi jää ainoastaan toimeenpanna päätökset (Kapanen, 2020). Prosenttibudjetti muistuttaa osittain Porto Alegren mallia. Molemmissa kuntalaisten päätettäväksi osoitetaan tietty osuus kunnan budjetista, mutta prosenttimallissa päätäntävalta budjetin käyttämiseen on kokonaan kuntalaisilla, kun Porto Alegren mallissa lopulliset päätökset tekevät kunnan asiamiehet. Prosenttibudjettimallissa asiantuntijat saattavat olla alussa mukana auttamassa päätöksenteossa, mutta lopullinen päätösvalta

on kuntalaisilla. Näin suuren päätösvallan saaminen vaatii kuntalaisilta paljon ja osallistujien pitää olla sitoutuneita suunnitteluun, jotta päätöksiä saadaan käytännössä tehtyä. (Ahonen & Rask, 2019, 6.)

3.4.4 Yhdistetyt rahastot

Yhdistettyjen rahastojen malli eli toisin sanoa pooling-malli, joka nimensä mukaisesti tarkoittaa rahoituksen keräämistä useista eri kohteista. Kokonaissumma kohdennetaan tietyn, ennalta valitun, alueen kehittämiseen. (Kapanen, 2020.) Yhdistettyjen rahastojen mallin mukainen hanke voidaan toteuttaa yhteistyössä esimerkiksi kyläyhdistysten tai järjestöjen kanssa. Ideana on tiivis yhteistyö alueen toimijoiden kesken, jolloin saadaan luotettavia ja alueellisia kumppaneita hankkeen suunnitteluun, kehittämiseen ja päätöksenteon alustamiseen. (Pihlaja, 2017, 16.)

3.5 Osallistuvan budjetoinnin nykytila ja haasteet

Osallistuvan budjetoinnin onnistuneet tulokset Porto Alegressa herättivät maailmanlaajuisista kiinnostusta. Porto Alegressa saatiin osallistuvalla budjetoinnilla ratkaistua sosiaaliasia ongelmia ja kehitettyä kaupunkiympäristöä. Näiden tulosten siivittämänä Maailmanpankki, OECD, EU, YK ja Maailman Sosiaalifoorumi ovat vahvasti suositelleet osallistuvaa budjetointia kestävän kaupunkikehityksen vakiintuneeksi työkaluksi. Osallistuvan budjetoinnin malleja ja käytäntöjä on laajasti käytetty ja kehitetty erityisesti Euroopassa ja Yhdysvalloissa. (Häikiö & Salminen, 2016, 341.) Kehitystä on tapahtunut myös osallistuvan budjetoinnin kannatuksessa. Alkujaan kokeilua kannatti vasemmisto, mutta nykyään kannatus on laajentunut liberaaleihin sekä vihreisiin. Myös suuret kansainväliset organisaatiot, erityisesti Itä-Euroopassa, ovat nostaneet osallistuvan budjetoinnin tärkeää roolia. (Röcke, 2013, 37.)

Osallistuvaa budjetointia hyödynnetään jo viidellä mantereella (Sintomer, Herzberg & Allegretti, 2013, 14) ja osallistuva budjetointi -termi on käännetty kymmenille ei kielille (Sintomer ym. 2013, 9). Euroopassa osallistuva budjetointi on Etelä-Amerikan jälkeen eniten käytössä. Osallistuvaa budjetointia Euroopassa, käytetään lähes poikkeuksetta kunta- ja aluetasoisesti. Euroopan Unionissa osallistuva budjetointi ei ole käytössä, vaikkakin EU on osallistuvan budjetoinnin kehittämisen merkittävä edistäjä, Maailmanpankin ja Yhdistyneiden kansakuntien ohella. EU:n tuki osallistuvan budjetoinnin kehittämiseen näkyy esimerkiksi Latinalaiseen Amerikkaan annetun kehitysavun kautta, jonka pääpainona on tukea ja kehittää osallistuvaa budjetointia. (Kapanen, 2020.)

Osallistuva budjetointi on viimeiset kolme vuosikymmentä ollut menestyksekkäin osallistamisen väline (Sintomer ym. 2008, 164). Nykyisin osallistuva budjetointi luetaan myös osaksi kestävästä kehityksestä. Kestävän kehityksen alle kuuluu sosiaalinen kestävyys, jonka määritelmänä on luoda nyt ja tulevaisuudessakin jokaiselle ihmiselle mahdollisuus hyvinvointiin sekä pyrkiä poistamaan eriarvoisuutta, köyhyyttä ja syrjäytymistä. (Ahonen & Rask, 2019, 3.) Toisaalta on kansainvälisesti nostettu esille myös se, että osallistuvan budjetoinnin toimilla ei ole ollutkaan niin suurta vaikutusta kuntien päätöksentekorakenteisiin, kuin mitä alun perin oli toiveissa. Brasiliassa on onnistuttu tekemään merkittäviä muutoksia osallistuvalla budjetoinnilla, mutta muualla vaikutukset ovat jääneet valitettavan vähäisiksi. (Ganuza & Baiocchi 2012, 1.)

Häikiö ja Salminen (2016, 343) mukaan osallistuvan budjetoinnin nykymallit ovat muotoutuneet vastaamaan kunkin paikan ja toimintaympäristön tarpeisiin. Joustavuutta osallistuvaan budjetointiin tarvitaan, jotta mallilla voidaan toteuttaa sekä laajoja ja vuosittain toistuvia hankkeita että myös pieniä ja yksittäisiä hankkeita. Vaihtelua on myös prosessien vetäjissä ja toimeenpanijoissa, joita voivat olla muun muassa hallinnon edustajat, kansalaisjärjestöt sekä paikallisyhteisöt.

Toisaalta yksi isoimmista osallistuvan budjetoinnin haasteista liittyy päätöksenteon joustavuuteen, jota pitää löytyä myös kansalaisten suuntaan. Kansalaisilla pitää olla mahdollisuus osallistua varsinaisen prosessin suunnitteluun, olla päättäjien kanssa eri mieltä suunnitelmista sekä muuttaa sääntöjä. Mikäli näin ei ole on osallistuvan budjetoinnin vaarana mallin perusidean, demokraattisuuden, menetys sekä uuden kansalaisten kontrolloimisen mallin rakentuminen. (Ganuza & Baiocchi, 2012, 10.) Röcke (2013, 50) mukaan keskeinen asia osallistuvan budjetoinnin onnistumisessa, onkin osallistamisen lisäksi hallinnon rakenteiden uudistaminen. Pelkkä osallistaminen ei välttämättä johda tarpeeksi laajoihin lopputuloksiin, jos hallinnosta ei löydy halua tehdä prosessista mahdollisimman läpinäkyvä, tiedottaa prosessista avoimesti sekä antaa tarpeeksi päätäntävaltaa kansalaisille.

Suomessakin osallistuvan budjetoinnin hankkeissa on tunnistettu haasteita. Kuntalaisten päätöksentekoa tukemaan tarvitaan joukko asiantuntijoita. Heidän näkemyksiään tarvitaan arvioimaan budjetin riittävyyttä sekä hankkeen toteutuskelpoisuutta ja kauaskantoisuutta. Asiantuntijoiden käytössä on nähty myös haasteita. Haasteena on, että asiantuntijat saattavat puhua liian teknistä kieltä, käyttäen erityisilmaisuja ja kun vastakkain ovat maallikot ja asiantuntijat, syntyy helposti tahattomia väärinymmärryksiä. Pelkona on myös, että osa kuntalaisista saattaa jättää

kokonaan osallistumatta, kun kokee ettei ole tarpeeksi perehtynyt aiheeseen. (Ahonen & Rask, 2019, 4.)

Osallistuva budjetointi on tuonut paljon lisää päätäntävaltaa kuntalaisille. Mikään malli tai systeemi ei kuitenkaan ole aukoton ja haasteita on aina tunnistettavissa. Kapanen (2020) listaa osallistuvan budjetoinnin isoimmaksi haasteeksi kansalaisten osallistamisen. Miten saada osalliseksi mahdollisimman suuri joukko kuntalaisia, myös ne, passiivisemmat kuntalaiset, joiden ääni olisi tärkeä. Kunnan aktiivisimmat asukkaat ottavat kyllä osaa ja antavat äänensä, mutta riskinä piilee juuri se, että tämä pieni aktiivinen joukko dominoi kunnallista päätöksentekoa. Ahonen ja Rask (2019, 13) korostavat myös sitä, että ketään ei voi pakottaa mukaan osallistumaan ja tekemään päätöksiä, jokaisella on oikeus päättää omasta osallisuudestaan.

Toisena haasteena voidaan tunnistaa alueelliseen päätäntävaltaan kohdistuvat rajoitukset. Päätösvallan antaminen asuinalueen perusteella saattaa rajata alueen tärkeitä käyttäjiä päätäntävallan ulkopuolelle, sillä monen elämä rakentuu useamman kuin yhden alueen ja kunnan laajuudelle (Bäcklund & muut, 2002, 13).

Kolmantena haasteena voidaan tunnistaa se, että osallistuvan budjetoinnin prosessiin liittyvä äänestäminen. Äänen antaminen tapahtuu pääosin internetin välityksellä, jolloin äänestysmahdollisuus jää hyvin rajalliseksi niille ihmisille, jotka eivät osaa, voi tai halua käyttää sähköisiä palveluita. Tässä suhteessa osallistuvan budjetoinnin voidaan nähdä olevan osallistamisen sijaan jopa pois sulkeva. (Kapanen, 2020.)

3.6 Osallistuva budjetointi demokratiainnovaationa

Tässä tutkimuksessa osallistuvaa budjetointia, sen toteuttamiseen liittyviä tekijöitä ja prosessin tavoitteita, tarkastellaan nimenomaan demokratiainnovaationa. Tutkimuksen analyysissa demokratiainnovaatioiden ominaisuuksia tullaan siis peilaamaan haastatteluissa esille tulleisiin asioihin. Näin ollen on olennaista tehdä kokoomaa ja yhteenvetoa osallistuvan budjetoinnin ja demokratiainnovaatioiden ominaisuuksista ja kriteereistä.

Sintomer ym. (2012, 2-3) keskeiset kriteerit osallistuvalla budjetoinnilla ovat:

→Kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet kohdistuvat nimenomaan määrärahoista päättämiseen. Ja erityisesti siihen miten rajatut resurssit kohdennetaan.

- Vaikutusvaltaa pitää myöntää kuntalaisille koko kaupunkia koskevissa asioissa, ei pelkästään oman asuinalueen asioissa.
- Jatkuvuus on osallistuvan budjetoinnin keskeinen ominaisuus. Määrärahoja pitäisi antaa vuosittain kuntalaisten päätettäväksi, jotta prosessia voisi kutsua osallistuvaksi budjetoinniksi. Yhden yksittäisen määrärahan myöntäminen ennalta päätettyyn projektiin ei näin ollen täyttäisi näitä kriteerejä.
- Kuntalaiset pitää ottaa määrärahojen kohdistuksen suunnitteluun kunnolla mukaan. Keskustelun tulee olla avointa ja kuntalaisten tulee päästä mukaan työpajoihin ja hankkeen suunnitteluun myös, ei pelkästään rahan käyttökohteesta äänestämiseen.
- Budjetoinnin lopputulos tulisi olla nähtävillä. Kuntalaisilla pitää olla oikeus tietää ja nähdä, mitä määrärahoilla saatiin aikaan.

Smith (2009, 162) määrittelyn mukaan demokratiainnovaatioiden kuusi erilaista ominaisuutta: inklusiivisuus, kansanvaltaisuus, harkittu arviointi, läpinäkyvyys, vaikuttavuus ja siirrettävyys.

Inklusiivisuus tarkoittaa, että kaikille luodaan tasavertaiset ja yhtäläiset osallistumismahdollisuudet (Smith, 2009, 163). Osallistuvan budjetoinnin nähdään täyttävän inklusiivisuuden ominaisuuden hyvin, erityisesti Porto Alegren mallia käytettäessä. Kaikilla kaupungin asukkailla on yhtäläinen oikeus osallistua alueellisiin työryhmiin. (Smith, 2009, 164.) Tähän nivoutuu hyvin myös osallistuvan budjetoinnin kriteeri, että kuntalaiset pitää ottaa määrärahojen kohteista päättämiseen kunnolla mukaan, laajoilla osallistumismahdollisuuksilla, muun muassa työpajojen kautta (Sintomer ym. 2012, 3). Lisäksi osallistuvan budjetoinnin kriteeri siitä, että kansalaisilla tulee olla päätäntävaltaa oman asuinalueen lisäksi myös koko kuntaa koskevista asioista (Sintomer ym. 2012, 2-3), liittyy vahvasti tähän demokratiainnovaatioiden inklusiivisuuden ominaisuuteen. Osallistuva budjetointi nähdäänkin yhtenä vaikuttavimpana demokratiainnovaationa, nimenomaan kansalaisten osallistamisessa. Se motivoi myös poliittisesti syrjäytyneitä sosiaalisia ryhmiä osallistumaan. (Smith, 2009, 165.)

Kansanvaltaisuus käsittää sen, että kansalaisilla pitää olla laajat osallistumisen mahdollisuudet aina suunnittelusta päätöksentekoon (Smith, 2009, 169). Sama ominaisuus toistuu osallistuvan budjetoinnin kriteereissä, jonka mukaan kuntalaiset tulee ottaa laajasti mukaan määrärahojen kohteista päättämiseen. Keskiössä on se, että he saavat olla mukana suunnittelemassa ja päättämässä miten rajalliset resurssit käytetään. (Sintomer ym. 2012, 2.) Tarkasteltaessa osallistuvaa budjetointia kansanvaltaisuuden näkökulmasta, on tunnistettu osallistuvan budjetoinnin vallan olevan rajallista.

Ongelmaksi tunnustetaan se, että osallistuvaa budjetointia ei ole määritelty laissa vaan koko prosessi ja sen budjetti on kunnan päätöselimien vallan alla. Laaja julkinen tuki eri sosiaaliryhmien keskuudessa on, esimerkiksi Brasiliassa, edesauttanut sitä, että osallistuvasta budjetoinnista on tullut pitkälti kansanvaltainen prosessi, vaikkakin sillä ei ole lainsäädännön tukea takanaan. (Smith, 2009, 171.)

Harkittu arviointi demokratiainnovaatioiden ominaisuutena koostuu siitä, että kansalaisten ajatusmaailman pitäisi lähteä muovautumaan oman edun tavoittelusta yhteisen edun arvostamiseen. (Smith, 2009, 173.) Osallistuva budjetointi on osoittanut, että yhteisöllinen suunnittelu voi vaikuttaa päätösten luonteeseen. Vaikka alun perin osallistujat olisivat tulleet tavoittelemaan suurimpia resursseja omalle asuinalueelleen, prosessin on kuitenkin nähty tuottavan enemmän yleishyödyllisiä kuin alueellisia päätöksiä. Tämän on nähty johtuvan siitä, että kun kuntalaiset oppivat tuntemaan eri alueiden tarpeet sekä odotukset ja priorisoimaan niitä, on yhteisen hyvän tavoittelu ajanut oman edun tavoittelun edelle. (Smith, 2009, 175.) Vaikka yhteisen hyvän tavoittelu ei suoraan korostu Sintomer ym. (2012) kriteereissä, nähdään se silti yhtenä osallistuvan budjetoinnin keskeisinä tavoitteina. Esimerkiksi Salminen ym. (2016, 62) mukaan osallistuvan budjetoinnin päätavoitteena on tuottaa yhteistä hyvää.

Läpinäkyvyys demokratiainnovaation ominaisuutena käsittää sen, että päätöksentekoon osallistujilla tulee olla tietoisuus osallistumisen ehdoista ja rajoista sekä niillä, jotka eivät osallistu, tulee olla tieto päätökseen johtaneista syistä (Smith, 2009, 176). Osallistuvan budjetoinnin kriteereissäkin korostetaan sitä, että tehtyjen päätösten tulee olla avoimesti esillä ja kuntalaisten tulee olla tietoisia, miten heidän ehdotuksensa etenivät ja syistä miksi jokin tietty ehdotus eteni toteutukseen ja toinen ei (Sintomer ym. 2012, 3). Osallistuvan budjetoinnin nähdään vastaavan demokratiainnovaatioina läpinäkyvyyden ominaisuuteen, erityisesti sen kautta, että muun muassa työryhmät tarjoavat kuntalaisille ja kunnan viranhaltijoille mahdollisuuden tavata ja keskustella. Kunnan viranhaltijoilla on mahdollisuus selvittää kuntalaisille toimiaan ja budjettipäätöksiään. (Smith, 2009, 176-177.)

Vaikuttavuus demokratiainnovaatioissa viittaa siihen, että kansalaisten mielenkiinto osallistumiseen ja sitä kautta vaikuttamiseen pitäisi saada ylläpidettyä (Smith, 2009, 178). Osallistuvan budjetoinnin keskeinen kriteeri on vuosittainen jatkuvuus (Sintomer ym. 2012, 3). Vaikuttavuuden ominaisuudessa osallistuvassa budjetoinnissa onkin haasteena, että se edellyttää jatkuvaa sitoutumista sekä kansalaisilta, että kunnan viranomaisilta. Osallistuvan budjetoinnin tavoitteen on osallistaa vuosittain iso joukko kuntalaisia. Ratkaisuna tähän jatkuvan osallistamisen ongelmaan

voidaan nähdä se, että osallistuvan budjetoinnin intensiivisimpiin osallistumisen prosesseihin osallistetaan vuosittain vain pieni joukko kuntalaisia ja muihin prosessin osiin suurempi määrä kuntalaisia. Se on ainakin Porto Alegressa toiminut ratkaisuna. (Smith, 2009, 178.)

Siirrettävyys nimensä mukaisesti kuvaa sitä, että demokratiainnovaatioita tulisi pystyä hyödyntämään eri tilanteissa ja eri tasoilla (Smith, 2009, 180). Osallistuva budjetointi on jo osoittanut voimansa siirrettävänä demokratiainnovaationa, sillä se pystytään juurruttamaan monenlaisiin poliittisiin järjestelmiin. Merkittävänä apuna osallistuvan budjetoinnin siirtymisessä ja leviämisessä on ollut merkittävien kansainvälisten organisaatioiden, kuten Maailmanpankin ja YK:n, tuki. (Smith, 2009, 181.) Osallistuvan budjetoinnin järjestelmän siirrettävyys ei ole mukana Sintomer ym. (2012) kriteereissä. Kuitenkin esimerkiksi Pihlajan (2017, 4) mukaan osallistuvaa budjetointia voidaan soveltaen hyödyntää lähes minkä tahansa kunnan tehtävän suunnitteluun tai toteutukseen.

Aiemmissa tutkimuksissa tunnistettuja tekijöitä, jotka vaikuttavat osallistuvan budjetoinnin prosessiin tai sen aloittamiseen ovat muun muassa. Lehtosen (2022) tutkimus: *”Voi tulla mitä vaan vastaan”*: Epävarmuus ja yhteiskehittämistä muokkaavat käytännöt osallistuvassa budjetoinnissa, joka käsittelee osallistuvaa budjetointia yhteiskehittämisenä, tunnistaa seuraavia yhteiskehittämistä mahdollistavina ja rajoittavina tekijöinä seuraavia: ” (1) organisaation sitoutuminen, (2) toimijoiden tunnistaminen ja kumppanuusyhteistyö, (3) resursointi, (4) johtaminen, (5) asiantuntemuksen ja tietotarpeiden tunnistaminen, (6) tunnettyö.” Värtön (2022) väitöskirjassa: *Reflections on Participatory Democracy Reforms* tutkitaan demokratiainnovaatioita ja niiden hyödyntämistä organisaatioissa. Värttö löysi tutkimuksessa tulokseksi, että isoja haasteita on siinä, miten demokratiainnovaatiot kytketään osaksi organisaatioiden suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseja. Yhteensovittamisen isoimpina haasteina hän tunnistaa resurssien niukkuuden, henkilöstön osaamisen vajavaisuuden sekä ohjeistuksen puutteellisuuden. Lerner (2014) tutkimuksessa *Everyone Counts: Could "Participatory Budgeting" Change Democracy?* osallistuvaa budjetointia tutkittiin Yhdysvalloissa ja hänen tutkimustuloksissaan korostuu se, että prosessin onnistumiseen vaikuttaa se, miten kansalaisia osallistetaan, pelkästään sähköisesti vai myös muilla tavoin. Hän löysi myös, että osallistuvan budjetoinnin määrärahat ovat vuosittain kohonneet Yhdysvalloissa.

4 TUTKIMUSAINEISTO

4.1 Tutkimuskohde

Tutkimuskohteeksi valikoitui Pirkanmaan maakunta. Pirkanmaa on Suomen 19 maakunnasta toiseksi suurin, asukasluvusta mitattuna (Tietoa Pirkanmaasta, 2022). Osallistuvaa budjetointia ei ole koko Pirkanmaan osalta tutkittu merkittävästi aiemmin, joten tutkimus voi hyvinkin tuoda uutta näkökulmaa Pirkanmaan kuntien asukkaille ja päättäjille. Pirkanmaan maakuntakeskus on Tampere (Valtioneuvosto, 115), Tampereen osalta osallistuvaa budjetointia on tutkittu, mutta koko Pirkanmaan laajuudelta tutkimuksia ei ole tehty. Pirkanmaan valintaa tutkimuskohteeksi puoltaa myös maakunnan asukasluku ja samalla tutkimuksen kattavuus. Pirkanmaan 23 kunnassa asuu yhteensä yli puoli miljoonaa asukasta, joka on lähes 10 prosenttia Suomen väestöstä (Tietoa Pirkanmaasta, 2022). Pirkanmaa on myös tunnettu ja suosittu mökkimaakunta. Pirkanmaalla on Suomen maakunnista toiseksi eniten mökkejä. kaikkiaan noin 50.000 kappaletta (Tilastokeskus, 2020). Tutkimustulokset tulevat koskemaan isoa osaa Suomen väestöstä.

Kuvio 1. Pirkanmaa kartalla (Tietoa Pirkanmaasta 2, 2022)



4.2 Aineiston keruu

Tutkimuksen aineisto on kerätty yksilöhaastatteluilla. Ennen haastatteluja toimitin haastattelukysymykset sähköpostilla haastateltaville tutustuttavaksi. Haastateltavilla oli siis halutessaan mahdollisuus valmistautua haastatteluun etukäteen, mutta velvoitetta tähän ei ollut. Haastatteluun valmistautumisessa näkyi selviä eroja, osa vaikutti miettineen kysymyksiä etukäteen, kun puolestaan toiset selkeästi miettivät vastauksia haastattelutilanteessa. Yksi haastateltavista oli kirjannut vastaukset valmiiksi ylös ennen haastattelua ja toimitti vastaukset minulle kirjallisena jälkepäin. Vaikka haastattelukysymykset toimitettiin haastateltaville etukäteen, käytiin kysymyksiä varsin avoimesti keskustellen läpi ja tarkentavia kysymyksiä esitin tilanteen mukaan. Pääosin haastattelut kuitenkin toteutettiin alustavan kysymysrunгон mukaisesti.

Haastattelulle on yleisesti erotettavissa kolme erilaista tyyliä, jotka perustuvat siihen, kuinka ohjailevia haastattelut ovat. Strukturoitu haastattelu on yleensä lomakkeella toteutettava kysely. (Koskinen ym. 2005, 104.) Strukturoidun haastattelun, toiselta nimeltään lomakehaastattelun, lomake sisältää valmiit vastausvaihtoehdot. Kysymykset ovat lomakkeessa jokaiselle haastateltavalle samassa järjestyksessä ja niistä haastateltavan tulee valita itselleen sopivin vaihtoehto. Lomakehaastattelun edut tulevat parhaiten esille tutkimuksessa, jossa aineistoa käsitellään tilastollisesti analysoiden. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006.) Kyseinen haastattelutyyppi ei sovi tutkimukseeni, koska se ei anna tilaa haastateltavien omien kokemusten kuvaamiseen.

Avoin haastattelu on nimensä mukaisesti varsin vapaamuotoinen ja ohjailematon tapa haastatella (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006). Avoin haastattelu, jota myös syvähaastatteluksi kutsutaan, pyrkii siihen, että haastattelijan vaikutus haastatteluun on mahdollisimman pieni. Haastattelulle määritellään mahdollisesti vain aihe ja syvähaastattelu etenee haastateltavan ajatuksenjuoksun mukaisesti. Haastattelijan tehtävänä on lähinnä kuunnella ja keskittyä ymmärtämään haastateltavaa. (Koskinen ym. 2005, 104.) Tutkimuskysymyksiini vastaamiseen avoin haastattelu ei parhaimmalla tavalla sovellu, sillä haastateltavilta halutaan tarkkoja ja konkreettisiakin tietoja muun muassa osallistuvan budjetoinnin äänestyskriteereistä. Epäilen, että avoimen haastattelun keinoin haastateltavien vastaukset voisivat lähteä rönsyilemään liian kauas heidän omiin tuntemuksiinsa prosessista, kuin varsinaisiin prosessin yksityiskohtaisiin elementteihin. Tutkimuksessa oli tarkoituksena selvittää myös kokemuksia osallistuvan

budjetoinnin vaikutuksien täyttymisestä ja itse prosessin onnistumisesta tai haasteista. Lisäksi avoimien haastatteluiden toteuttaminen olemassa olevin resurssein ei olisi ollut mahdollista.

Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka (2006) mukaan strukturoidun ja avoimen haastattelun välimuotona on puolistrukturoitu haastattelu. Puolistrukturoidulle haastattelulle ei ole olemassa täysin yhtenäistä määritelmää, mutta sen katsotaan olevan tiukemmin rajattu kuin avoin haastattelu, mutta vapaampi kuin strukturoitu haastattelu. Puolistrukturoitu haastattelu etenee ennalta suunnitellun kysymyslistan mukaisessa järjestyksessä. Lisäkysymyksiä on mahdollista esittää, mutta haastattelun kokonaiskuva tulee olla kaikille haastateltaville lähes vastaava. Koskinen ym. (2005, 104-105) mukaan puolistrukturoitu haastattelu nähdään yleisesti synonyyminä teemahaastattelulle. Teemahaastatteluun luodaan ennalta määritellyt kysymykset, joihin haastateltava voi kuitenkin vastata täysin omin sanoin ja tarpeen vaatiessa myös ehdottaa uusia kysymyksiä. Haastattelijä voi myös vaihtaa kysymysten järjestystä eri haastatteluissa. Teemahaastattelu on tehokas menetelmä. Se antaa tutkijalle vapautta, hän voi ohjata haastattelua ja samalla antaa tilaa haastateltavalle, sillä haastattelun ei tarvitse olla kokonaan tutkijan kontrollissa.

Teemahaastattelun valitseminen haastattelutavaksi on perusteltua tilanteissa, joissa käsiteltävästä asiasta halutaan tarkkoja ja rajattuja vastauksia, jotta aiheesta ei karkaa fokus (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006). Juuri kyseisestä syystä valitsin teemahaastattelun aineistoni tiedonkeruumenetelmäksi. Teemahaastattelulla pystytään tuomaan esiin tutkittavasta ilmiöstä monipuolisesti eri näkökantoja, rajaten keskustelua kuitenkin tiettyihin raameihin. Teemahaastattelu antaa myös tilaa haastatteluissa ilmi tuleville asioille ja uusille havainnoille, joita haastatteluita suunnitellessani en voinut vielä tietää. Koska tutkin osallistuvaa budjetointia prosessina ja mallina, oli tutkimusmetodologisesti tärkeää esittää sellaisia kysymyksiä, jotka antavat tilaa kuntien erilaisille toimintatavoille ja esiin nousseille kokemuksille.

Tutkimuskohteina olivat Pirkanmaan kunnat, joissa vähintään yksi osallistuvan budjetoinnin prosessi on käyty kokonaisuudessaan läpi. Tutkimuksen aikana selvisi näitä kuntia olevan Pirkanmaalla yhteensä yhdeksän kappaletta.

Haastattelukysymysten teemat löytyvät liitteestä 1. Kysymykset eroavat hieman niiden kuntien osalta, joissa osallistuvaa budjetointia on hyödynnetty jo useita kertoja ja niiden välillä, joissa kokeilu oli ensimmäinen. Aineiston keräämisen aikana pystyin syventämään ymmärrystä

tutkimuksen aiheesta. Teemahaastattelun vapaampi toteuttaminen mahdollisti uusien oivalluksien syntymisen. Uusia oivalluksia syntyi niin tutkijalle, kuin haastateltavillekin.

Aineisto on kerätty yksilöhaastatteluilla, jotka toteutettiin teemahaastatteluilla. Haastattelut käytiin puhelimitse. Ikonen (2017, 270-271) mukaan puhelinhaastattelun kiistattomia etuja ovat sekä haastattelijan, että haastateltavan tehokas ajankäyttö. Haastattelijan ei tarvitse ajaa jokaisen haastateltavan luokse, ottaen huomioon Suomen laajat välimatkat ja haastateltavan saaminen voi helpottua, kun haastatteluun ei tarvitse varata erillistä tilaa eikä pitkää aikaa. Luonnollista on sekin, että joskus sovittua haastattelu-aikaa joudutaan siirtämään ja puhelinhaastattelun kanssa asiasta ei synny ylitsepääsemätöntä ongelmaa. (Ikonen, 2017, 270-271.) Koska tavoitteenani oli haastatella mahdollisimman monta, mielellään kaikki yhdeksän, kuntaa, olisi niihin paikan päälle ajaminen vienyt lukuisia tunteja, joka olisi ollut käytettävissä olevien resurssieni puitteissa varsin suuri uhraus. Haastattelu-aikoja jouduttiin muutaman kerran myös siirtämään, joko tutkijan tai haastateltavan esteen vuoksi, mikä puhelinhaastattelun ollessa kyseessä ei aiheuttanut turhia tuntien siirtymisiä paikasta toiseen. Osa ihmisistä on myös paremmin tavoitettavissa puhelimitse (Ikonen, 2017, 272) ja tämä osoittautui oikeaksi tulkinnaksi myös tässä tutkimuksessa. Haastateltavat pystyivät melko vaivattomasti antamaan minulle puoli tuntia aikaa puhelimesta, kun saivat vastata kysymyksiin pienellä vaivalla, oman työpöytänsä ääressä

Haastateltavina oli yhdeksän kunnan viranhaltijaa tai työntekijää, jotka ovat toimineet keskeisessä roolissa osallistuvan budjetoinnin prosessissa. Haastattelemalla osallistuvan budjetoinnin prosessissa mukana olleita henkilöitä, pääsen tutkimukseni keskiöön, tutkimaan osallistuvaa budjetointia ilmiönä ja prosessina. Kunnat, joista haastateltavat koostuivat, olivat Ikaalinen, Kangasala, Lempäälä, Nokia, Sastamala, Tampere, Valkeakoski, Vesilahti ja Virrat. Haastattelin yhden henkilön kustakin kunnasta. Kyseiset kunnat olivat haastatteluiden kohteena, koska näissä kunnissa osallistuvan budjetoinnin koko prosessi on käyty läpi ainakin kerran.

Tutkimusaineisto perustuu edellä mainittujen kunnan virkailijoiden ja työntekijöiden kokemuksiin osallistuvasta budjetoinnista heidän omassa kunnassaan. Jokaisen kunnan haastatteluun valittavan henkilön valinnasta vastasivat kunnat. Kaikki haastateltavat toimivat keskeisessä asemassa oman kuntansa osallistuvan budjetoinnin prosessissa. Aineisto on kerätty marraskuun 2022 ja helmikuun 2023 välillä. Haastattelut suoritettiin kokonaan etätapaisina, joko puhelimitse tai Team-tapaamisena. Yksittäisen haastattelun kesto oli 22-34 minuuttia, joten yhteensä keskusteluita käytiin noin neljä tuntia. Haastatteluista kaikki muut, paitsi yksi, nauhoitettiin. Yksi haastateltava ei

halunnut haastattelua nauhoitettavan, kahdeksalle järjestely sopi. Nauhoittamisen lisäksi tein haastatteluiden aikana käsin muistiinpanoja paperille. Yhdessä kunnassa haastattelukysymyksiin oli vastattu kirjallisesti jo ennen haastattelua useamman ihmisen voimin ja vastauksia oli mietitty laajasti osallistuvan budjetoinnin työryhmän kanssa.

Litteroitavaa haastattelumateriaalia kertyi yhteensä 237 minuuttia. Haastatteluihin osallistui kunnilta henkilöitä erilaisilla toimenkuvilla, haastateltavana oli kaksi kaupungin-/kunnanjohtajaa, sivistysjohtaja, hyvinvointikoordinaattori, palvelupäällikkö, kulttuurikoordinaattori ja suunnittelija. Näiden lisäksi kaksi haastateltavaa toimi ohjaajina, työskennellen asiakasrajapinnassa. Haastatteluun pyysin lähtökohtaisesti kunnalta henkilöitä, jotka olivat olleet mukana koko osallistuvan budjetoinnin prosessin ajan. Kunnilla oli valta itse päättää, kuka prosessiin osallistunut valitaan haastatteluun. Haastateltavien eri toimenkuvat toivat erilaisia näkemyksiä koko osallistuvan budjetoinnin prosessiin ja sen eri vaiheisiin

Haastatteluiden ohella aineistona toimi kuntien verkkosivut ja niistä löytyneet lisämateriaalit, kuten pöytäkirjat sekä lisäksi haastateltavien toimittamia kirjallisia lisämateriaaleja.

4.3 Aineiston analysointi

Haastatteluaineiston analysoinnissa ensivaiheena on tarpeen litteroida haastattelut eli kirjoittaa ne sanalliseksi. Litteroinnin tarkkuutta tutkijan on mahdollista valikoida harkiten. Tutkimuksesta riippuen voi olla tarpeenmukaista kirjoittaa haastattelut sana-sanasta tai litterointi on mahdollista tehdä valikoiden esimerkiksi teemoitellen. On tyypillisempää ensin litteroida aineisto kuin tehdä päätelmiä suoraan nauhoitteista. Aineiston analysoinnin eteneminen on helpointa selkeyden vuoksi kuvata lineaarisena prosessina, vaikkakin laadullisessa tutkimuksessa analyysin kuvitus voisi pikemminkin olla spiraali kuin suora viiva. (Hirsjärvi ym. 2004, 210-211; Kuvio 2.)

Kuvio 2. Analyysi vaiheittaisesti etenevänä (Hirsjärvi ym. 2004, 211)



Tämän tutkimuksen haastatteluaineisto on kerätty kahden ja puolen kuukauden aikana (Taulukko 1), jolloin aineiston analysointia väistämättäkin tapahtui jo aineiston keruun aikana.

Tutkimusaineistoa myös litteroitiin eri vaiheissa, jolloin tutkimusaineistosta muodostui oivalluksia jo haastatteluiden aikana, ei vasta koko aineiston keruun ja analysoinnin jälkeen. Aineisto litteroitiin jakaen vastauksia tema-alueiden mukaisesti. Litteroinnin jälkeen äänitallenteet hävitettiin.

Hirsjärvi ym. (2004, 211) mukaan, kun laadullisen tutkimuksen tutkimusaineistona on haastatteluita, niitä usein kerätään monissa vaiheissa ja rinnakkain, jolloin aineiston analysointia tapahtuu oikeastaan läpi koko tutkimusprosessin, eikä vain yhdessä tietyssä tutkimuksen kohdassa. Aineistoa kerätään ja analysoidaan samanaikaisesti.

Taulukko 1. Haastatteluiden eteneminen

Kunta	Ajankohta	Kesto	Haastattelutapa
Tampere	16.11.2022	32 min	Teams
Kangasala	29.11.2022	28 min	puhelin
Vesilahti	3.1.2023	22 min	puhelin
Ikaalinen	5.1.2023	34 min	puhelin
Nokia	11.1.2023	27 min	puhelin
Sastamala	11.1.2023	29 min	puhelin
Virrat	19.1.2023	31 min	puhelin
Lempäälä	27.1.2023	27 min	puhelin
Valkeakoski	1.2.2023	34 min	puhelin

Haastatteluaineisto analysoitiin aineistolähtöisellä sisällönanalyysin menetelmällä.

Sisällönlähtöisessä analyysissä tutkittavasta ilmiöstä muodostetaan käsitteellinen näkemys empiirisen aineiston kautta (Tuomi & Sarajärvi, 2009, 112-113). Sisällönanalyysissä keskitytään nimenomaan haastatteluiden puhutun sisällön analysoimiseen (Ikonen, 2017, 430).

Aineistolähtöisen analyysin vaiheet jaetaan kolmeen osaan. Ensimmäisessä työvaiheessa aineisto pelkistetään eli redusoidaan, toisin sanoen litteroidusta aineistosta karsitaan pois tieto, joka on kyseiseen tutkimukseen epäolennaista. Karsiminen eli pelkistäminen voidaan toteuttaa tiivistämällä aineistoa tai pilkkomalla sitä osiin. Pelkistäminen voidaan toteuttaa esimerkiksi alleviivaamalla aineistosta tiettyjä ilmauksia. Toisessa vaiheessa aineisto klusteroidaan eli ryhmitellään. Ilmaukset listataan ja niistä etsitään yhtäläisyyksiä ja eroja. Tämän jälkeen pelkistettyjä ilmauksia yhdistellään ja luokitellaan alaluokkiin, joista jatketaan aineiston jalostusta muodostamalla yläluokkia.

Luokittelussa tai teemoittelussa litteroitu aineisto väistämättä tiivistyy, kun yksittäisiä tekijöitä tai

käsitteitä sisällytetään yleisempiin käsitteisiin. Kolmas vaiheessa aineistosta erotetaan juuri kyseisen tutkimuksen kannalta olennainen tieto. Erotellusta aineistosta muodostetaan tutkimukselle teoreettisia käsitteitä. Kyseissä vaiheessa, aineisto abstrahoinnissa, tietoa käsitteellistetään eli alkuperäisistä ilmauksista jalostetaan teoreettisia käsitteitä ja johtopäätöksiä. Abstrahointia eli luokitteluiden yhdistelemistä jatketaan, kunnes aineiston sisällön näkökulmasta yhdistelyä ei enää voida jatkaa. (Tuomi & Sarajarvi, 2009, 108-111.)

Lähdin käsittelemään empiiristä aineistoa ensin tekstiä pelkistäen ja alleviivaamalla aineistosta toistuvia ilmauksia. Tämän jälkeen lähdin jaottelemaan aineistoa ja yhdistelemään ilmaisuja. Aineiston jaottelussa etsin haastatteluista kohtia, joissa keskusteluissa tuli ilmi osallistuvan budjetoinnin kannalta haastavia ja odottamattomia asioita. Aineiston kategoriointia lähdin tekemään osallistuvan budjetoinnin prosessin vaiheisiin, jotka jaottelin suunnitteluvaiheeksi, toteuttamisvaiheeksi sekä prosessin jälkeiseksi vaiheeksi. Etsin aineistosta kuntien prosessien välillä ilmeneviä yhtäläisyyksiä. Tämän jälkeen erottelin aineistosta tutkimukselleni olennaisia tietoja eli tekijöitä ja tavoitteita, joita osallistuvan budjetoinnin toteuttamiseen liittyy. Luokittelua ja yhdistelyä jatkoin, kunnes mitään yhdistettävää ja luokiteltavaa ei enää ollut.

4.4 Tutkimuksen etiikka

Laadullisessa tutkimuksessa tuotetaan usein tietoa pienestä tapausmäärästä tai joskus vain yhdestä tapauksesta. Tutkimuskohde on tällöin tunnistettavissa tai ainakin melko helposti selvitettävissä. Tämä voi aiheuttaa tutkimukselle haittaa, sillä haastateltavat saattavat vääristää kertomuksiaan, mikäli heillä on epäily, että tutkimuksesta voisi olla heille haittaa. Tutkijan tuleekin huolella pohtia ennen tutkimuksen suorittamista, voisiko tutkimuksessa julkaistuista tiedoista olla haittaa tutkimukseen osallistuneille. (Koskinen ym. 2005, 278.) Tässä tutkimuksessa on luonnollisestikin mainittu tutkimuksen kohteena olevat kunnat. Kuntien osalta tutkimuksessa on suoraan kuntien nimien alla kerrottu vain yleisesti tiedossa olevia, osallistuvan budjetoinnin prosessiin liittyviä teknisiä asioita. Tutkimuksen eettisyyttä on toteutettu niin, että tutkittavien kuntien kokemuksia ei ole tuotu ilmi kuntakohtaisesti vaan anonymieinä kokemuksina tai yleisenä koosteena. Haastateltavien henkilöllisyys tulisi pyrkiä salaamaan esimerkiksi muuttamalla tekijöitä, joilla kohde voitaisiin tunnistaa (Koskinen ym. 2005, 104). Tästä syystä haastateltavien henkilöllisyyttä, eikä heidän tarkkoja titteleitään, ole tutkimuksessa tuotu esille. Tutkimuksen yleisemmässä osassa 5.1, jossa kerrotaan tutkimuksen kohteena olevien kuntien osallistuvan budjetoinnin prosessin teknisistä yksityiskohdista, on haastatteluissa tullessiin asioihin viitattu käyttäen nimityksiä

”haastattelu” ja järjestysnumero sen mukaan, kuinka monentena haastattelu on suoritettu. Näin on toimittu vain siitä syystä, että kuntien verkkosivuilla olleet tiedot osallistuvasta budjetoinnista ovat muutamissa tapauksissa olleet hyvin niukkoja, eikä prosessin yksittäisen kunnan prosessin kuvaus olisi ollut mahdollista pelkästään kunnan verkkosivun perusteella. Tutkimuksen tuloksia käsittelevissä osioissa 5.2 eteenpäin, on käytetty haastateltavien suoria lainauksia. Lainauksien osalta haastateltavien anonyymiteetti on säilytetty käyttämällä lainauksien lähteenä yksilöimättömiä nimityksiä, kuten ”eräs haastateltava”.

Eettisyyden nimissä tutkimukseen osallistujilta tulee kysyä suostumus haastattelun suorittamiseen, jotta osallistujilla on halutessaan myös mahdollisuus kieltäytyä tutkimukseen osallistumisesta. Tutkijan on mahdollista lisäksi kertoa haastateltaville etukäteen, miten heidän kertomiaan tietoja tullaan tutkimuksessa käyttämään ja miten tutkimuksen mahdollisia haittoja tutkittaville on pyritty ennakoimaan ja välttämään. (Koskinen ym. 2005, 278-279.) Kaikki tutkimukseen pyydyt henkilöt halusivat osallistua tutkimukseen. Heiltä kysyttiin suostumus haastattelun tekemiseen ja haastattelun nauhoittamiseen. Lisäksi heille kerrottiin etukäteen, että haastateltavat kunnat tullaan tutkimuksessa nimeämään, mutta kuntien kokemuksia ei tulla esittelemään eritellysti, nimeten missä kunnassa on koettu mitään asioita. Kuntien kokemuksista tehdään kooste, tai kokemukset esitetään anonyymisti. Lisäksi haastateltaville kerrottiin, että heidän henkilöllisyyttään ei tuoda tutkimuksessa esille.

4.5 Tutkimuksen luotettavuus ja pätevyys

Tutkimuksen luotettavuuden ja pätevyuden arviointi on tärkeä osa jokaista tutkimusta. Tutkimuksessa pyritään minimoimaan virheiden mahdollisuus sekä varmistamaan mittaustulosten toistettavuus. Tutkimuksen tulokset eivät voi olla sattumanvaraisia ja löydetty tulokset pitäisivät olla löydettävissä uudelleen, jos vastaavan tutkimuksen tekisi toinen tutkija. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa luotettavuuden ja pätevyuden arvioinnissa voidaan nähdä selviä haasteita ja näitä käsitteitä voidaan tulkita hyvin eri tavoin. Kvalitatiivisen tutkimuksen aineisto koostuu usein haastatteluista tai tapauksista. Näissä haasteina voidaan nähdä ajatus, että ihmisiä koskevat kuvaukset ovat aina ainutlaatuisia ja kahta samanlaista tapausta ei ole. Tästä syystä laadullisessa tutkimuksessa tärkeää on henkilöiden, paikkojen ja tapahtumien kuvaukset sekä selitysten ja tulkintojen yhteensopivuus. Lukijan on saatava selvyys, miksi ja miten kyseisestä aineistosta on tehty kyseisiä tulkintoja. Tutkijan onkin pyrittävä mahdollisimman tarkasti ja totuudenmukaisesti kuvailemaan, miten tutkimus on toteutettu. (Hirsjärvi ym. 2004, 216-217.)

Tutkijan tulee kuitenkin laadullisessakin tutkimuksessa pohtia tutkimuksen tulosten toistettavuutta. Jos toinen tutkija saisi saman aineiston käyttöönsä, päätyisikö hän samoihin lopputuloksiin? Kun havainnot ja tulokset ovat toistettavissa, voidaan tutkijan tulkinta hyväksyä ja todeta, että kyseessä on todellinen ilmiö. (Koskinen ym. 2005, 258.) Tässä tutkimuksessa löydettyjen tulosten ja tehtyjen tulkintojen tueksi on etsitty aiemmin tehdyistä tutkimuksista yhtäläisyyksiä tukemaan tutkimuksessa löydettyjä tuloksia.

Aineiston analyysin ja johtopäätösten arvioinnissa huomionarvoinen seikka on myös tutkimuksen otoksen koko. Tämä tutkimus kattaa yhden Suomen maakunnan ja sen 23 kuntaa. Tutkimus antaa yksityiskohtaista tietoa tämän yhden maakunnan osalta, mutta on huomioon otettava, että tulokset eivät välttämättä ole laajasti yleistettävissä. Tutkimuksen päätarkoituksena onkin nostaa esiin erilaisia huomioita osallistuvan budjetoinnin prosesseissa ilmenneistä yhteisistä tekijöistä, jotta niitä voitaisiin hyödyntää hankkeiden kehittämiseksi jatkossa.

Tutkimuksen luotettavuutta arvioidessa on otettava huomioon myös tutkijan vaikutus tulosten tulkinnasta. Tässä tutkimuksessa ei pystytä täysin pois sulkemaan sitä mahdollisuutta, että toinen tutkija päätyisi nostamaan eri näkökulmia ja tuloksia samasta aineistosta. Tulosten luotettavuutta tukee kuitenkin se, että tutkimuksessa löydettyjä tuloksia ja tehtyjä johtopäätöksiä tukee monelta osin aiempi tutkimus ja kirjallisuus osallistuvasta budjetoinnista.

Kyseisellä tutkimuksella voi nähdä vaikutuksia osallistuvan budjetoinnin käynnistämiseen, antaen yksityiskohtaisia tietoja siitä, mitä huomioon otettavia asioita moniulotteiseen prosessiin liittyy. Tutkimus antaa kunnille tietoa, mihin asioihin prosessissa kannattaa panostaa ja mitä haasteita prosessissa voi tulla vastaan. Tutkimuksen toivon tuovan uskallusta ja rohkeutta kunnille ottaa käyttöön osallistuvan budjetoinnin menetelmä. Tutkimusta voidaan hyödyntää kunnissa osallisuuden lisäämisen ja demokratian vahvistamiseen liittyvässä kehitystyössä.

5 OSALLISTUVAAN BUDJETOINTIIN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT JA TAVOITTEET

5.1 Tutkimuksen kohdekunnat Pirkanmaalla

Pirkanmaan maakunta koostuu 23 kunnasta. Näistä kunnista kahdessa (2) osallistuvaa budjetointia on hyödynnetty useana vuonna, seitsemässä (7) kunnassa osallistuvan budjetoinnin prosessi on kokonaisuudessaan toteutettu yhden kerran, neljässä (4) kunnassa ensimmäinen toteutus on juuri parhaillaan käynnissä ja 10 kunnassa osallistuvaa budjetointia ei ole vielä otettu käyttöön.

Osallistuvan budjetoinnin ensimmäinen kokeilu on juuri käynnissä Pirkkalassa, Mänttä-Vilppulassa, Urjalassa ja Ylöjärvellä. Tampereella ja Kangasalla osallistuva budjetointi on ollut käytössä vuosittaisena prosessina vuodesta 2020 asti. Ensimmäistä kertaa osallistuvaa budjetointia kokeiltiin Valkeakoskella ja Vesilahdella vuonna 2021 ja Ikaalisissa, Lempäälässä, Nokialla, Sastamalassa sekä Virroilla vuonna 2022. Tämä tutkimus keskittyy viimeksi mainittuihin yhdeksään kuntaan (Tampere, Kangasala, Valkeakoski, Vesilahti, Ikaalinen, Lempäälä, Nokia, Sastamala ja Virrat), joissa toteutukset ovat kokonaisuudessaan valmiita. Näiden kuntien osallistuvan budjetoinnin prosesseissa löytyi paljon yhtäläisyyksiä sekä myös paljon eroja, joita seuraavaksi käydään läpi.

Tutkimuksen alkuvaiheessa kävi hyvin pian ilmi, että kuntien välillä oli suuria eroja siinä, miten paljon osallistuvasta budjetoinnista on viestitty. Kahdeksassa kunnassa osallistuvasta budjetoinnista löytyi ainakin hieman tietoa kunnan kotisivuilta. Tietoa oli osassa kuitenkin melko niukasti ja prosessista oli kerrottu lähinnä määräraha ja muutamalla lauseella, mihin rahaa voisi käyttää. Vesilahdella osallistuvasta budjetoinnista löytyi vain kaupunginjohtajan Twitter -päivitys, jossa oli linkki kaupungin sivuille, mutta sivu ei ollut enää käytössä. Tietojen niukkuus aiheutti tutkimuksen alussa ongelmia, koska prosesseista oli haastavaa saada muodostettua kokonaiskuvaa näillä rajallisilla tiedoilla. Haastattelut avasivat jokaisen kunnan osalta heidän toimintatapojaan ja tavoitteitaan merkittävästi ja loivat selvemmän kuvan kokonaisuudesta. Julkisen tiedon niukkuuden vuoksi tutkimuksessani on käytetty osittain viitteinä haastatteluissa saatuja tietoja.

Pirkanmaan kuntien osallistuvan budjetoinnin prosesseissa oli selkeitä yhtäläisyyksiä toteutuksen osalta, joiden perustella kunnat voidaan luokitella kolmeen ryhmään. Ikaalisissa, Kangasalla,

Vesilahdella ja Virroilla osallistuva budjetointi toteutettiin perinteisellä menetelmällä, kaksivaiheisena äänestyksenä. Ensin kuntalaiset saivat ehdottaa määrärahan kohteita ja sitten lopuksi äänestää toteutettavat hankkeet. Jokaisessa kunnassa viranhaltijat kävivät annetut ideat läpi ja karsivat pois ennen lopullista äänestystä ehdotukset, joissa oli liian kalliit kustannukset tai, jotka eivät täyttäneet määrärahan kohteelle asetettuja kriteerejä. Kaikissa kunnissa ehdotuksia toteutettiin useampia, niin monta kuin kunnan budjettiin mahtui. (Haastattelu 4; Kangasalan kaupunki, 2022; Haastattelu 3; Virtain kaupunki, 2022.)

Tampereella äänestysten välissä järjestettiin kaksi kappaletta työpajoja (Tampereen kaupunki, 2022) ja Lempäälässä yksi työpaja (Lempäälän kaupunki, 2022). Tampereen ja Lempäälässä prosessi toteutettiin kolmessa vaiheessa äänestys → työpaja/ työpajat → äänestys. Ensin kuntalaiset saivat ilmaista omia ideoitaan määrärahan käyttöön, seuraavaksi halukkaan kuntalaiset pääsivät osallistumaan työpajaan, joissa saatuja ideoita luokiteltiin, yhdisteltiin ja jalostettiin (Lempäälän kaupunki, 2022; Tampereen kaupunki, 2022). Tampereen kaupungin määräraha on kaikkiaan 450.000 euroa ja se jakautuu kaupunginalueiden kesken, 70.000 euroa per kaupunginalue (etelä, itä, keskusta, länsi, pohjoinen) ja 100.000 euroa on varattu kaupungin yleiseen kehitykseen. Osallistuvan budjetoinnin prosessi lähtee Tampereelle liikkeelle kuntalaisten avoimella ideoinnilla, ideoita voivat ehdottaa myös yhdistykset ja yritykset. (Tampereen kaupunki, 2022.) Lempäälässä määräraha oli yhdessä osassa ja kohdistui koko kaupunkiin (Lempäälän kaupunki, 2022).

Sastamalassa, Nokialla ja Valkeakoskella kuntalaisilla oli ensin mahdollisuus jättää ideoita osallistuvan budjetoinnin toteuttamiseen (Sastamalan kaupunki, 2022; Haastattelu 5; Valkeakosken nuorisotoimi, 2021). Tämän jälkeen ideoita käsiteltiin ja muokattiin sekä tehtiin lopulliset päätökset valtuustoissa (Nokian kaupunki, 2022). Sastamalassa päätösvalta oli nuorisovaltuustolla (Haastattelu 6), Nokialla loma-agenteilla (Nokian kaupunki, 2022) ja Valkeakoskella nuorisovaltuustolla yhdessä oppilaskuntien kanssa (Valkeakosken nuorisotoimi, 2021). Nokian kaupunki toteutti osallistuvan budjetoinnin hankkeensa hyvin omaperäisellä tavalla. Kokeilu oli kaupungin ensimmäinen. Kokeilussa nuorisotoimi sai 5.000 euron budjetin 13-15 vuotiaiden nuorten kesälomatoiminnan kehittämiseen. Ehdotuksia kesälomatoiminnan toiveista nuorilta kerättiin innovatiivisesti koulujen Wilma-järjestelmän kautta jaetulla ”Unelmien-kesäloma”-pelillä. Hankkeeseen etsittiin lisäksi nuorten keskuudesta vapaaehtoisia loma-agenteja, jotka toimivat hankkeen äänitorvina kouluissa sekä pääsivät loppukädessä päättämään mitä ehdotuksia toteutettiin. (Nokian kaupunki, 2022.) Vapaa-aikapalvelut hyödynsivät suunnittelun ideointivaiheessa myös paikallisia 4H-yrittäjiä (Haastattelu 5).

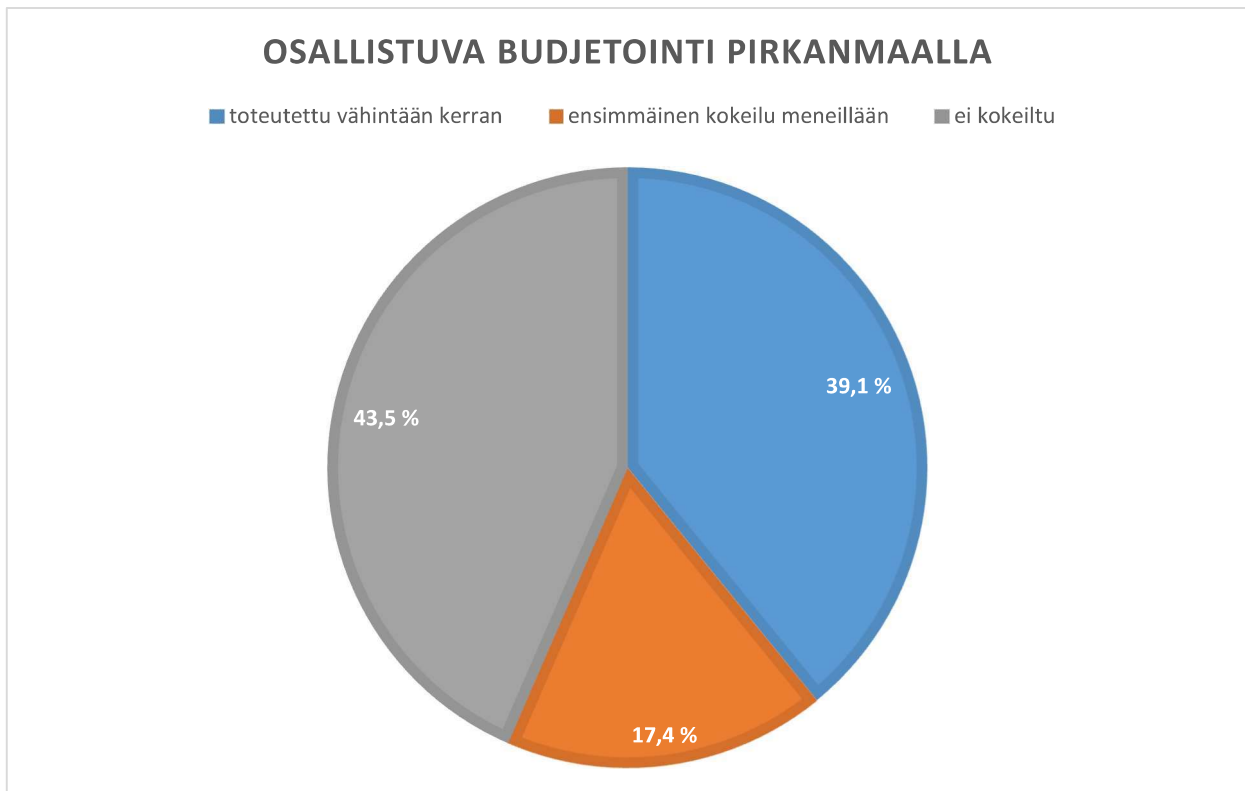
Taulukko 2. Pirkanmaalla käytetyt osallistuvan budjetoinnin mallit

	KUNNAT	VUOSI	MALLI	RAHAN MÄÄRÄ	JATKETAANKO?	TEEMA
1	Tampere	2010-2023	Määräraha	450.000 euroa	ehkä ei	Vaihtelee
2	Kangasala	2010 -->	Määräraha	Vaihtelee (10-30.000 euroa)	kyllä	Kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut
3	Vesilahti	2021	Määräraha	alle 50.000 euroa	ei	Ympäristön viihtyvyys
4	Nokia	2022	Porto Alegre	5.000 euroa	ehkä kyllä	Nuorisopalvelut
5	Sastamala	2022	Porto Alegre	50.000 euroa	kyllä	Nuorten hyvinvointi
6	Ikaalinen	2022	Määräraha	20.000 euroa	kyllä	Kulttuurihyvinvointi
7	Valkeakoski	2021	Porto Alegre	25.000 euroa	ehkä kyllä	Ilmasto- ja ympäristötoimet
8	Virrat	2022	Määräraha	1.500e + alle 20.000 euroa	kyllä	Nuorisopalvelut+ ei rajattu
9	Lempäälä	2022	Määräraha	10.000 euroa	kyllä	Hyvinvointi

Kunnat, joissa osallistuvaa budjetointia ei ole vielä hyödynnetty ovat Hämeenkyrö, Juupajoki, Kihniö, Kuhmoinen, Orivesi, Parkano, Punkalaidun, Pälkäne ja Ruovesi. Akaan kunnan verkkosivuilla mainitaan, että leikkipuiston rakentamiseen hyödynnetään osallistuvaa budjetointia (Akaan kaupunki, 2021). Lähetin kunnalle sähköpostilla kysymyksiä ja vastauksessa kuitenkin kerrottiin, ettei heillä ole ollut vielä osallistuvan budjetoinnin kokeiluja. Kuluvan vuoden 2023 aikana osallistuvan budjetoinnin aloittivat Mänttä-Vilppula 50.000 euron määrärahalta (Mänttä-Vilppulan kunta, 2023), Pirkkalan kunta 30.000 euron budjetilla (Pirkkalan kunta, 2023), Urjala pienemmällä 5.000 euron summalla (Urjalan kunta, 2022) ja Ylöjärvi 50.000 euron määrärahalta (Ylöjärven kaupunki, 2023).

Osallistuvan budjetoinnin kokeilut ja suosio ovat kasvaneet vuosittain. Vielä vuonna 2018 kuntaliiton tekemässä tutkimuksessa vain 12 % osuus Suomen kunnista ilmoitti kokeilleensa osallistuvaa budjetointia. (Kapanen, 2020.) Pirkanmaan maakunnassa on 23 kuntaa ja tutkimuksessa selvisi, että näistä kunnista yhdeksässä osallistuvan budjetoinnin prosessi on kokonaisuudessaan toteutettu vähintään kerran ja neljässä kunnassa ensimmäinen kokeilukerta on meneillään. Pirkanmaan osallistuvan budjetoinnin prosentiksi tulee huikeat 56,5 %, koskien sitä kuinka moni kunta Pirkanmaalla on kokeillut osallistuvaa budjetointia vuonna 2023 tai ennen sitä (kuvio 3). Prosenttiosuus on merkittävästi suurempi edellä mainitun kuntaliiton tekemän kyselyn tuloksiin verrattuna.

Kuvio 3. Osallistuva budjetointi Pirkanmaalla



5.2 Tutkimuksen keskeiset tulokset

Tutkimuksen lähtökohtana oli tutkia osallistuvaa budjetointia prosessina ja demokratiainnovaationa. Tutkimuskysymyksenä on: Millaisia tekijöitä ja tavoitteita osallistuvan budjetoinnin toteuttamiseen liittyy?

Tutkimuksessa havaittiin, että osallistuva budjetointi on monitahoinen ja monimuotoinen prosessi, joka vie aikaa ja vaatii suunnittelua, panostamista sekä resursointia onnistuakseen. Prosessissa havaittiin kunnissa monia kehitettäviä kohtia. Vaikka kunnissa oli kohdattu haastaviakin tekijöitä prosessin aikana, lopulta kuitenkin valtaosassa kunnista oltiin tyytyväisiä osallistuvan budjetoinnin lopputulokseen ja koettiin tavoitteiden täyttyneen.

Tutkimuksen tulokset on jaoteltu osallistuvan budjetoinnin prosessin mukaan, mitä tekijöitä ja tavoitteita tunnistettiin suunnitteluvaiheessa, toteutusvaiheessa sekä prosessin jälkeen. Seuraavissa alaluvuissa tuloksia avataan tämän tutkimuksen pohjalta, nojaten ja pohjaten myös aiempaan tutkimukseen.

5.3 Suunnitteluvaiheen tekijät ja tavoitteet

5.3.1 Tavoite vahvistaa osallisuutta ja yhteisöllisyyttä

Osallistuvan budjetoinnin yksi keskeisimmistä kriteereistä on kuntalaisten ottaminen mukaan kunnan taloudellisista asioista päättämiseen sekä rajallisten määrärahojen kohdentamiseen (Sintomer ym. 2012, 2-3). Tämä osallistuvan budjetoinnin olennainen kriteeri tuli vahvasti esille haastatteluissa ja oli ehdottomasti kaikissa kunnissa tärkein tavoite osallistuvalla budjetoinnilla asetettu tavoite. Haastateltavat kuvailivat asiaa muun muassa, että kuntalaisille haluttiin antaa todellista päätäntävaltaa ja haastatteluissa tuli vaikutelma, että aidosti toivottiin kuntalaisten kiinnostuvan ottamaan osaa päätöksentekoon.

Kansalaisten laaja osallistaminen, kansanvaltaisuus, on demokratiainnovaatioiden tärkein piirre. Sen peruseriaatteisiin kuuluu, että kuntalaisille tulee taata moninaiset mahdollisuudet osallistua kunnalliseen päätöksentekoon lähtien suunnitteluvaiheesta ja edeten päätöksien tekemiseen. Kansalaisilla tulee olla näissä prosesseissa täysi päätösvalta. (Smith, 2009, 169-170.) Nämä kriteerit täyttyvät tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa.

Kansalaisten osallistamisella on todettu saavutettavan hyviä tuloksia. Bäcklund ym. (2002, 13) mukaan lisäämällä kuntalaisten mahdollisuutta vaikuttaa oman asuinalueensa päätöksentekoon, voidaan mahdollisesti lisätä kuntalaisten tyytyväisyyttä ja sitoutumista kuntaansa sekä vahvistaa paikallisidentiteettiä. Vahvan paikallisen identiteetin muodostumisen sosiaaliset vaikutukset voivat ylittää hyvin syvälle, niiden voidaan nähdä edistävän koko kaupungin yhteisöllistä ja poliittista kehittymistä.

Haastatteluiden pohjalta piirtyi kuva, että kuntalaisten osallistaminen ja yhteisöllisyyden lisääminen koettiin niin tärkeinä ja kirkkaina tavoitteina, ettei muita päätavoitteita prosesseille tarvittu. Värttö (2012, 92) linjaa tutkimuksessaan, että demokratiainnovaatioiden tärkein onnistumisen ydin on kulttuurimuutoksen tukeminen organisaatiossa eli se, että julkista osallistumista osataan arvostaa ja että kansalaiset voidaan nähdä pätevinä osallistujina ja yhteistyökumppaneina hallinnossa. Tämä vaikutelma haastatteluista todella tuli. Haastateltavat vastasivat hyvin lyhyesti kuntalaisten osallistamisen olevan päätavoite, ja harva antoi asiaan suurempia perusteluja. Eikä toki välttämättä suurempia perusteluja tarvitakaan. Kettunen (2004, 19) mukaan keskeinen osa demokratiaa on kuntalaisten osallistaminen mukaan päätöksentekoon, kuntalaisilla on oikeus osallistua. Ainoa tapa

nähdä todella, miten demokratia toimii ja oppia kunnioittamaan muita, on ottaa osaa yhteiseen päätöksentekoon (Kettunen, 2004, 13,17).

Kahdessa kunnassa kuntalaisten osallisuuden vahvistamisen tavoite kumpusi kuntalaisilta tulleista kriittisistä palautteista tai kunnan aiemmista epäonnistuneista osallistamisen kokeiluista. Yksi haastateltava kuvasi näin:

”Kuntalaisilla oli tunne, et heidän mielipiteitään oli kysytty ennenkin, mut sit asioille ei kuitenkaan ollu tehty mitään, et mielipiteet on kaikunu kuuroille korville. Et se on tuntunu vähän niin kuin näennäisvaikuttamiselta. Nii. Ja tähän asiaan ehdottomasti haluttiin muutos.”

Kuntalaiset olivat siis kokeneet, että heidän mielipiteitään asioihin oli kysytty ennen osallistuvaa budjetointiakin, mutta asiat olivat jääneet kesken tai kokonaan toteutumatta. Kuntalaiset kokivat sen “näennäisvaikuttamisena”. Siihen haluttiin muutos ja se oli kyseisen kunnan prosessin päätavoite. Värtö (2022, 87) mukaan kuntalaisten osallistamista on todettu joissakin tapauksissa käytettävän lisäämään päätöksien hyväksyttävyyttä, kun todellisuudessa päätöksen on jo tehty toisaalla. Aikaisempi tutkimus on myös havainnut, että paikallishallinnot saattavat hyödyntää julkista osallistumista lähinnä lakivaatimusten täyttämiseen ja osallistavat kansalaisia vain vähäisesti päätöksentekoprosesseihin.

Haastatteluissa tuli esille yksittäinen mielenkiintoinen yksityiskohta myös osallistumisen rajaamisen halusta. Yhdessä haastatelluista kunnista kerrottiin, että heillä haluttiin ehdottomasti lähteä toteuttamaan osallistuvaa budjetointia. Kuitenkin kunnan organisaation toimesta haluttiin välttää järjestämästä kuntalaisille avoimia työryhmiä, koska haluttiin antaa kaikille tasavertainen mahdollisuus omalla äänellään äänestyksen kautta vaikuttaa määrärahojen käyttöön. Kunnan viranhaltijoilla oli huoli siitä, että kunnan aktiivisimmat ja kovaäänisimmät asukkaat saapuisivat dominoimaan työryhmien päätöksentekoa.

Osallisuuden kehittämisen ohella kunnissa koettiin halua osallistuvalla budjetoinnilla vahvistaa myös yhteisöllisyyttä kunnassa. Yhdessä kunnassa yhteisöllisyys oli ilmaistu osallistuvan budjetoinnin tavoitteissakin, tavoitteena oli, että hankkeella saataisiin hyötyä koko kunnalle, ei vain tietylle alueelle tai ryhmälle. Haastatteluissa asia tuotiin sanallisesti esille tai esimerkiksi osallistamalla myös paikallisia yhdistyksiä mukaan prosesseihin. Useammassa kunnassa muun

muassa paikallisia yhdistyksiä, yrityksiä ja oppilaskuntia toivottiin ottamaan osaa määrärahojen käyttökohteen ehdottamiseen. Yhdessä kunnassa paikallisten yritysten oli mahdollista ehdottaa, mihin määrärahoja käytettäisiin ja samalla ehdottaa kuka hankkeen voisi toteuttaa. Myös itse ehdotuksen tehnyt yritys sai ilmaista olevansa valmis huolehtimaan hankkeen toteutuksesta.

Yhteisöllisyyden lisäämisen tärkeyteen liittyy myös demokratiainnovaatioiden ominaispiirre harkittu arviointi. Kansalaisten tulee laajentaa ajattelutapaansa ja miettiä päätöksenteossa enemmän yhteistä hyvää, kuin omia mieltymyksiään tai tarpeitaan (Smith, 2009, 173). Aiempi tutkimus on todennut osallistuvan budjetoinnin käytön jo itsessään lisänneen yhteisöllisyyttä ja siirtäneet kansalaisten tavoitteet oman edun ajamisesta yhteisten tavoitteiden ajamiseen (Smith, 2009, 175). Osallistuvan budjetoinnin päätavoitteena kuitenkin on tuottaa yhteistä hyvää. Tähän pyritään lisäämällä kansalaisten osallisuutta, kehittämällä asuinalueita sekä vahvistamalla paikallisia yhteisöjä. (Salminen ym. 2016, 62.) Yhteisöllisyyden lisäämisen tavoite ilmaistiinkin useammassa haastattelussa ja asiasta keskusteltiin tiiviisti. Yhteisöllisyydellä tarkoitettiin sekä kunnan ja kuntalaisten välisen vuorovaikutuksen parantamista, että yhteistyötä kunnan alueella toimivien yritysten ja yhteisöjen kanssa.

Keskusteluissa paistoi, että koko kunnan haluttiin osallistuvan, yrityksiä ja yhteisöjä myöden, mutta samalla koettiin, ettei osassa kunnista ilmaistiin pettymys siihen, että yhteisöllisyyden lisäämisen osalta toiveet eivät olleet täyttyneet. Yhdistyksiä ja yrityksiä oli kovasti toivottu mukaan ehdottamaan määrärahojen käytön kohteita sekä mahdollista hankkeen suorittajan ehdottamista. Näitä toivottuja ehdotuksia ei tullut kuitenkaan ainoatakaan. Haastatteluista tuli kuva, ettei kunnilla ollut löydetty toimivia keinoja, millä yritykset ja yhdistyksetkin saataisiin mukaan osallistumaan. Yhdessä kunnassa yhteisöllisyyden vahvistamisen tavoitetta kuvailtiin näin:

”Tavoitteena oli et koko kunta ois mukana osbussa, ehdottamassa ynnämuuta. Just, että yrityksetki ja vaikka paikalliset päiväkodit vois esittää ehdotuksia.”

Yhteisöllisyyden vahvistamiseen oikeiden ja toimivien keinojen löytyminen näyttäisi olevan kunnissa vielä kesken ja vaativan kehittämistä. Lehtonen (2022, 227) mukaan yhteisöllisyys ja yhteiskehittämisen onnistumista ja laajentumista haastavat erityisesti se, jos olennaisia toimijoita ei tunnisteta. Samalla vaikeutuu myös koko osallistuvan budjetoinnin ideoiden toteuttaminen, mikäli yhteyttä oikeisiin toimijoihin ei ole (Lehtonen, 2022, 227). Rask ym. (2020, 35) totesivat saman kehityskohdan osallistuvan budjetoinnin prosessissa. Lisää yhteiskehittämistä eli laajempaa

kuntalaisten, yhdistystoimijoiden ja järjestöjen osaamisen hyödyntämistä, erityisesti hankkeen suunnitteluvaiheessa.

Kettunen (2004, 19) mukaan kuntalaisten motiiveja osallistua päätöksenteon on tutkittu ja niistä on noussut esille, että suurimpana motiivina osallistumiselle on asioihin vaikuttaminen. Kuntalaisten päätäntävällän lisäämisellä on havaittu olevan yllättäviä ja konkreettisia hyötyjä. Ottamalla kuntalaiset mukaan päätöksentekoon ja osallistamalla heitä on havaittu yhteishengen kasvua. Kasvava yhteishenki ja yhdessä tekeminen ovat vähentäneet kunnassa asuinalueen roskaamista sekä negatiivisen palautteen määrää esimerkiksi yleisönosastoilla ja sosiaalisessa mediassa. (Ahonen & Rask, 2019, 3.) Osallistaminen ja sitä kautta myös osallistuva budjetointi, nähdään koko kuntaa, niin asukkaita kuin kunnan työntekijöitä hyödyttävänä prosessina (Ahonen & Rask, 2019, 1). Osallistamisella on siis nähtävissä monia konkreettisia ja hyviä vaikutuksia. Kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämisestä hyötyvät niin kunta kuin kuntalaisetkin.

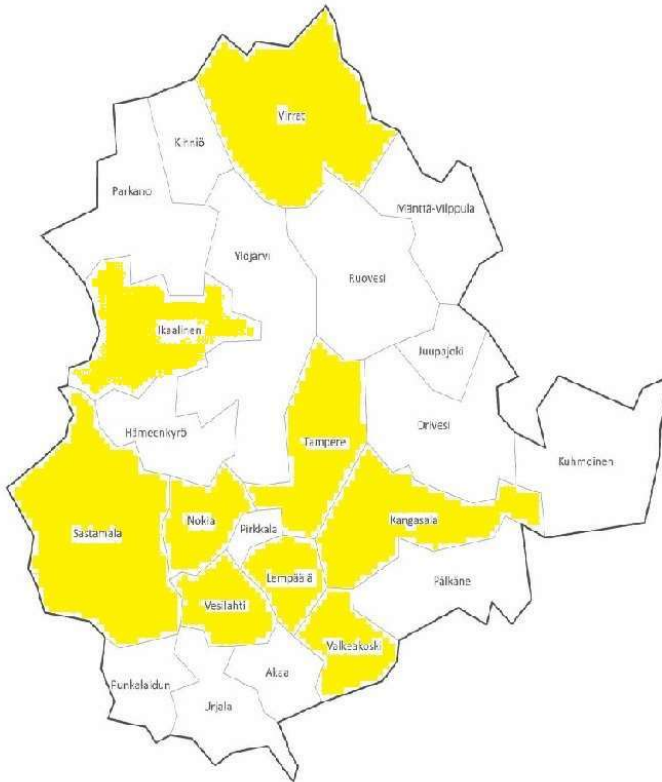
5.3.2 Naapurikuntien positiivinen paine

Lähes jokaisessa haastattelussa esiin noussut asia oli osallistuvan budjetoinnin aloittamisen syy. Prosessissa mukana olleet henkilöt usein viittasivat, että kokeilu aloitettiin, koska muissakin kunnissa on jo osallistuvaa budjetointia kokeiltu. Yhden haastateltavan vastaus:

”Tähä hankkeeseen alote tuli, ehkä, jos muistan oikein, puolueilta. Muummuassa Vihreet ajo asiaa. Ja lisäksi talousjohtaja oli tän kokeilun puolella. Ja tietysti vaikutti, sellane yleinen paine lähtee mukaa uudistukseen, ku tässä muissaki kunnissa, ja sitte esimerkiksi Helsingissä tehty jo isoja hankkeita.”

Viitteitä naapurikuntien positiivisesta paineesta osallistuvan budjetoinnin aloittamiseen voidaan havaita myös Pirkanmaan kartalta, jossa osallistuvaa budjetointia kokeilleet kunnat on värjätty. Kartta piirtää kuvaa tutkimuksessakin ilmenneestä naapurikuntien seuraamisesta ja esimerkin voimasta. Yhden maakunnan laajuisesta tutkimuksesta emme pysty aukottomia johtopäätöksiä tekemään, koska kyseessä voi olla myös puhdas sattuma, mutta mielenkiintoista karttaa on katsoa. Yksi kunnista on täysin erillään, yksi kunta viistoa naapurikuntaa ja loput seitsemän kuntaa ovat kaikki ryppäänä toistensa vieressä. (Kuvio 4.)

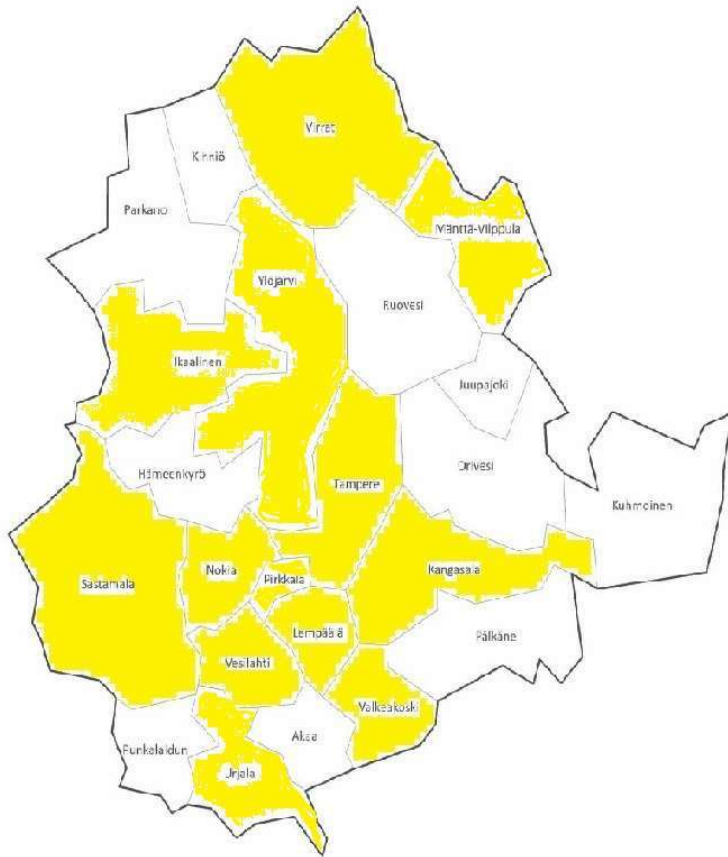
Kuvio 4. Kartta, osallistuva budjetointi Pirkanmaalla 2022 (Tietoa Pirkanmaasta 2, 2022, mukailten)



Naapurikuntien positiivinen paine nousi selkeästi haastatteluissa esille. Vertailua naapurikuntiin kuvailtiin myös keskusteltaessa osallistuvan budjetoinnin määrärahojen suuruuden päättämisestä. Määrärahojen suunnittelussa useat kunnat kertoivat selvittäneensä, millaisia määrärahoja muissa kunnissa oli osallistuvaan budjetointiin osoitettu ja haarukoineet oman budjetoin osittain sen mukaan.

Tutkimukseni jatkuessa vuodesta 2022 vuoteen 2023 tuli osallistuvan budjetoinnin käytöstä uusia seikkoja esille. Vuoden 2023 aikana neljä uutta Pirkanmaan kuntaa aloitti ensimmäisen osallistuvan budjetoinnin toteutuksensa. Kartasta on mielenkiintoisesti nähtävissä se, miten uusien kuntien mukaantulo näyttäytyy maantieteellisesti. Uudessa kartassa on selvästi nähtävissä, miten naapurikunnat ovat innostuneet mukaan prosessiin ja muun muassa muiden kuntien saartamaksi jäänyt Pirkkala on nyt lähtenyt toteuttamaan osallistuvaa budjetointia. (Kuvio 5.)

Kuvio 5. Kartta, osallistuva budjetointi Pirkanmaalla vuonna 2023 (Tietoa Pirkanmaasta 2, 2022, mukailten)



Tutkimukseni pohjalta vaikuttaisi siis siltä, että vieruskuntien ja kuntayhteisön positiivinen paine innostaisi aloittamaan osallistuvaa budjetointia. Tämä on mielenkiintoinen ja myös yllättävä löydös, jolle aiemmista tutkimuksista ei suoraan löydy vastinetta.

5.3.3 Kuntien päättäjien aktiivisuus ja rohkeus ehdottaa

Osallistuva budjetointi yleisesti ottaen luo kuntalaisille väylän päästä päättämään omaa asuinalueensa koskevista asioista sekä ennen kaikkea vaikuttamaan (Salminen ym. 2016, 62.). Tästä näkökulmasta onkin hyvin mielenkiintoista, että tutkimukseen haastatelluista yhdeksästä kunnasta vain yhdessä aloite osallistuvaan budjetointiin tuli suoraan kuntalaisilta. Kaikissa muissa kunnissa aloite tuli kunnan taholta, kolmessa kunnan-/kaupunginjohtajalta, kahdessa valtuustolta, yhdessä puolueilta ja kahdessa kunnassa määriteltiin aloitteen tulleen ”päättäjiltä”, kuten haastateltavat asian ilmaisivat. Osallistuvan budjetoinnin prosessiin ryhtyminen onkin näin ollen,

ainakin Pirkanmaan kunnissa, kunnan päättäjien aktiivisuuden ja rohkeiden ehdotusten ansiota. Erään haastatellut kunnan-/kaupunginjohtajan vastaus:

”Niin no... multahan se alote tuli. Halusin, et lähetää kans kokeileen tätä. Ja valtuusto vielä hyväksy ehdotuksen.”

Aiemmat tutkimukset tunnistavat samaa. Geißel (2013, 416) mukaan osallistuvan budjetoinnin käyttö riippuu pitkälti keskeisistä toimijoista, kuten kunnanjohtajista, jotka päättävät aloittaa osallistuvan budjetoinnin prosessin. Röcke (2013, 37) toteaa myös, että Euroopassa osallistuvan budjetoinnin toteuttaminen on usein tulosta yksittäisen, sitoutuneen toimijan, esimerkiksi kaupunginjohtajan, aloitteesta. Ja Lerner (2014, 44) mukaan myös Yhdysvalloissa on todettu, että osallistuvan budjetoinnin aloitus on yleensä yhden tai muutaman sinnikkään kunnanedustajan ansiota

Värtö (2022, 92) toteaa, että aiemmat tutkimustulokset osoittavat, että demokratiainnovaatioiden sekä sitä kautta osallistuvan budjetoinnin laajempaa käyttöönottoa voisi tukea parantamalla lainsäädännöllistä kehystä. Suomessa kuntalaki 410/2015 määrittää, että kuntalaisilla pitää olla mahdollisuus osallistua kunnan päätöksentekoon, mutta lakiin ei ole erikseen kirjattu, että osallistaminen pitäisi tapahtua nimenomaan osallistuvan budjetoinnin kautta. Eurooppalaiset innovaatiot ovat edelleen jumissa edustuksellisten järjestelmien logiikassa, kun esimerkiksi Latinalaisessa Amerikassa osa demokratiainnovaatioista on systemaattisesti integroitu poliittiseen päätöksentekoon (Geißel, 2013, 416).

Yhdessä kunnassa kokemus kuntien päättäjien asennoituminen osallistuvaan budjetointiin oli vastakkainen. Haastattelussa tuli esille, että kyseisen kunnan valtuutetut kokivat, ettei heitä huomioitu prosessissa ja he kokivat, että heidät sivuutettiin kokonaan. Heidän kanssaan oli keskusteltu asiasta ja käyty läpi, että osallistuva budjetointi on nimenomaan kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuus. Kunnanvaltuutetuille muistutettiin, että he voivat kunnan asukkaina ottaa osaa prosessiin ja antaa äänensä, mutta valtuuston edustajina heillä ei tässä prosessissa ole vaikutusvaltaa. Baiocchi ja Ganuza (2014) ovatkin todenneet, että varhaisia osallistuvan budjetoinnin kokeiluja käsittelevässä kirjallisuudessa on noussut esiin toistuvana ongelmana se, että kaupunginvaltuutetut ovat usein vastustaneet osallistuvan budjetoinnin aloittamista, koska ovat kokeneet jäävänsä sivuun päätöksenteossa.

5.3.4 Määräraha budjetissa vapaana tai helposti saatavilla

Haastatteluissa keskusteltiin osallistuvan budjetoinnin määrärahoista, niiden suuruudesta sekä siitä, mistä määrärahat prosessiin olivat löytyneet. Haastattelut toteutettiin vuoden loppupuolella, jolloin osallistuvan budjetoinnin kuluvan vuoden toteutukset oli jo saatu valmiiksi. Kaikki haastateltavat olivat hyvin keskeisesti koko prosessissa mukana. Tästä syystä olikin mielenkiintoista, että neljän kunnan haastateltavat eivät enää saaneet mieleen tai eivät ehkä alun perinkään olleet tietoisia, mistä osallistuvan budjetoinnin määräraha varsinaisesti oli saatu tai tullut. Erään haastateltavan vastaus siihen, miten päätettiin määräraha ja mihin se perustui:

”Ei mulla oo kyllä nyt mitään muistikuvaa mistä se tuli... Budjetista se kuitenkin tuli.”

Osallistuvan budjetoinnin aloittaneissa kunnissa määrarahasta keskustellessa yli puolessa kunnista korostui se, että määrärahat prosessiin olivat budjetissa helposti saatavilla. Haastatteluissa mainittiin, että määräraha oli perintönä saatua varallisuutta, summa oli budjetissa vapaana, määräraha koottiin eri yksiköiden budjeteista tai tietyn yksikön yleisessä budjetissa oli kyseinen summa vailla käyttökohdetta. Yhdessä kunnassa osallistuvaan budjetointiin haettiin erillinen kyseisen yksikön määrärahan korotus.

Neljässä kunnassa ei muistettu mistä määräraha oli tullut, josta myös voitaneen päätellä, ettei rahojen saamisen eteen ole tarvinnut vahvaa panostamista. Oletettavasti prosessissa mukana olevat muistaisivat, miten määräraha prosessiin on saatu, jos sen eteen olisi tarvinnut tehdä paljon työtä.

Määrärahojen määrän osalta lähes kaikki mainitsivat, ettei heillä ollut muistikuvaa siitä, miten juuri kyseiseen määrärahan määrään päädyttiin. Osa mainitsi, että mallia määrärahan suuruuteen oli haettu tutkimalla, millaisia summia lähikunnat olivat prosessiin kohdistaneet. Erään haastateltavan kommentti määrärahan määrästä ja mistä määräraha tuli:

”No, se hankkeen määräraha päätettiin silleen, et sitä peilattiin muitten kuntien hankkeisiin. Ja sit haluttii sellane summa, jolla oikeesti sais jotain aikaan ja sit sellanen summa oli budjetissa vapaana.”

Tämäkin yksityiskohta tukee aiemmin mainittua löydöstä siitä, että kunnat ovat hyvin tietoisia mitä naapurikunnat tekevät ja ottavat mallia toinen toisiltaan. Haastatteluissa tuli vaikutelma, että

osallistuvaan budjetointiin osoitetun määrärahan suuruus oli pitkälti sidoksissa siihen summaan, joka budjetissa oli vapaana tai helposti saatavilla.

5.4 Toteutusvaiheen tekijät ja tavoitteet

5.4.1 Aikataulutuksen haasteet

Osallistuvan budjetoinnin prosessi on pitkä, suunnittelusta toteutukseen kuluu lähes poikkeuksetta koko vuosi. Osallistuvan budjetoinnin prosessissa saattaa olla isojakin eroja, mutta peruseriaate ja rakenne on kuitenkin sama. (Aziz & Shah, 2020, 2.) Osallistuvan budjetoinnin prosessi esitetään usein teoriassa selkeänä ja johdonmukaisesti etenevänä prosessina. Käytännössä on kuitenkin todettu tai huomattu, että prosessiin liittyy vahvasti epävarmuuden kokemus. (Lehtonen, 2022, 219.)

Mihin tahansa uuteen prosessiin tai hankkeeseen ryhtyminen edellyttää ennakkosuunnittelua ja prosessin aikatauluttamista. Kun prosessia käydään läpi ensimmäistä kertaa, on aikataulutus ja prosessin suunnittelu paras mahdollinen arvaus, koska kokemusta ei tässä kohtaa vielä voi olla. Lähes kaikissa ensimmäistä kertaa osallistuvaa budjetointia kokeilleissa kunnissa kerrottiin isoimmaksi prosessin kompastuskohdaksi aikataulutus. Vaikka suunnitelmat oli tehty etukäteen ja parhaalla mahdollisella tietämyksellä, tuli kaikissa kunnissa kiire prosessin kanssa. Yhden kunnan vastaus aikatauluihin:

”Siis aikataulu vaa oli aivan liian kireä ja siitä tuli kritiikkiäki.”

Toisen kunnan vastaus aikatauluihin:

”Aikataulut pitäis suunnitella iha uusiks, tuli aivan liian kiire! Varsinki työpajavaihe piti pitää iha liian kiireellä.”

Lehtosen (2022, 221) tutkimuksessa havaittiin vastaavasti, että kummassakin tutkimuksen kohdekunnassa osallistuvan budjetoinnin aikatauluttamisessa oli ongelmia. Aikataulutukset ongelmat saivat aikaan painetta pysyä aikataulussa ja osaltaan lisäsivät työn kuormittavuutta. Tutkimuksessa aikataulutuksen ongelmat todettiin toisessa kunnassa johtuneen siitä, että

osallistuvan budjetoinnin prosessia ei koettu tärkeäksi osaksi yksikön toimintaa, ja tästä johtuen prosessiin ei tarvittavalla tasolla sitouduttu.

Haastatteluissa tuli ilmi, että erityisesti kiireen tuntu painottui esivalmistelu- ja toteutusvaiheissa. Valtaosassa kunnista piirtyi kuva siitä, että koko prosessi ja sen eri työvaiheet veivät paljon enemmän aikaa kuin mitä oli osattu edes arvata. Osallistuvan budjetoinnin valmistelut jouduttiin tekemään kiireessä, jotta hankkeista toteuttamisesta äänestämiseen jäi aikaa. Myös toteutusvaihetta leimasi kiire ja monessa kunnassa toteutusvaihetta täytyi jouduttaa, jotta määrärahat ehdittiin vielä kuluvan vuoden aikana käyttää. Yhdessä kunnassa kävikin harmittavasti niin, että kaikkia määrärahoja ei yksinkertaisesti ehditty käyttää. Vastaavia tuloksia on tullut esille Rask, Ertiö, Tuominen ja Ahonen (2020, 27) mukaan Helsingin OmaStadi -hankkeessa. Kiire korostui tutkitun hankkeen ensimmäisellä toteutuskerralla voimakkaasti ja ratkaisuksi ongelmaan Helsingissä päätettiin, että hanke on jatkossa kaksivuotinen.

5.4.2 Resurssien niukkuus ja prosessin johtaminen

Lähes jokaisessa haastattelussa nostettiin esille osallistuvan budjetoinnin prosessin kokeminen työlääksi ja aikaa vieväksi. Keskustelun edetessä kävi lähes kaikissa haastatteluissa ilmi, että tämä raskauden ja työläyden tunne tuli pitkälti siitä, että osallistuvaa budjetointia toteutettiin oman työn ohella. Valtaosalla kunnista ei ollut prosessissa mukana ketään sellaisia henkilöitä, joiden työpanos olisi ollut kokonaan käytettävissä prosessiin. Osallistuvan budjetoinnin suunnittelulle ja toteutukselle ei siis varsinaisesti raivattu vapaata työaikaa, vaan se lisättiin kaiken muun päälle. Valtaosa haastatelluista kertoi prosessiin olleen työläs tai hyvin työläs. Yhden haastateltavan vastaus:

”Tätä on toteutettu muitten töiden lomas, joten jatkossa ois tärkeätä, et tähän varattas enemmän aikaan. Joko karsis mahdollisuuksie mukaan muista töistä, tai toteuttais tätä osbua vähä pienemmässä mittakaavas. Et olihan tää tosi raskasta ja aikaa vievää.”

Aiempi tutkimus on tunnistanut, että osallistuvaa budjetointia todellakin usein toteutetaan muun työn ohessa (Lehtonen, 2021, 7). Lisäksi osallistuvan budjetoinnin osalliset ovat kokeneet resurssien osalta haasteeksi sen, että prosessia on jouduttu toteuttamaan enemmänkin resurssien rajaamissa puitteissa kuin sen mukaan, miten osallisuustyötä todellisuudessa haluttaisiin tehdä. On myös todettu, että osallistuvan budjetoinnin prosessin vaatimaa työmäärää on haastavaa etukäteen

ennakoida, sillä osallistuvan budjetoinnin prosessi on resurssi-intensiivinen osallistumismenetelmä. (Lehtonen, 2022, 223.) ”Osallistuvan budjetoinnin alkuperäinen idea, marginaaliin jäävien tukeminen, voi kärsiä, mikäli prosessiin ei kohdisteta tarpeeksi resursseja. Tällöin on vaikea tavoittaa näitä ryhmiä tai luoda tilaisuuksia vuorovaikutukselle.” (Lehtonen, 2022, 226).

Eroja prosessin kokemisessa oli erotettavissa erityisesti sen kautta, oliko osallistuvan budjetoinnin toteutus ensimmäinen laatuaan vai oliko kokemusta ennalta. Eniten aikaa ja resursseja vieväksi prosessi koettiin kunnissa, jossa sitä toteutettiin ensimmäistä kertaa. Eroja oli myös havaittavissa siinä, oliko kunnassa toteutettu aiemmin muita osallistamisen projekteja vai oliko osallistuva budjetointi täysin ensimmäinen kokemus laajemmasta osallistamisesta. Yhden kunnan haastateltavan kokemus prosessista:

”Prosessi ei tuntunu tarpeettoman raskaalta, varmaan ku tällasia saman tyyppisiä hankkeita, ei kuitenkaan suoraan osua, o meillä toteutettu jo enneki.”

Saman on tutkimuksessaan havainnut Lehtonen (2022, 226), jonka mukaan osallistuvaan budjetointiin liittyvä epävarmuus johtuu osin siitä, että menetelmä on uusi. Kokemuksen myötä epävarmuus resursoinninkin suhteen voi vähentyä, kun osataan paremmin varautua prosessin vaatimaan työmäärään. Myös Värttö (2022, 103) on löytänyt, että ensimmäistä seuraavilla kerroilla hankkeen resursointikin sujuu paljon paremmin, kun on kokemus mihin tulee varautua.

Lehtosen (2022, 224) tutkimus käsitteli yhteiskehittämistä ja osallistuvaa budjetointia sen osana. Hänen löydöstensä mukaan prosessin resursointiin ja toimintaympäristöön vaikuttaa johtaminen, johdon ja lähiesimiesten panos sekä sitoutuneisuus. Johdon ymmärrys prosessista saattaa vaikuttaa positiivisesti työntekijöiden työtyytyväisyyteen sekä hankkeen tavoitteiden toteuttamiseen. Lisäksi tutkimuksen mukaan osallistuvan budjetoinnin johtaminen vaikuttaa myös siihen, kuinka hyvin prosessiin sitoudutaan. Sitoudutaanko projektityyppisesti vai sitoudutaanko varsinaiseen menetelmään, joka osaltaan voisi vahvistaa osallistumisen merkitystä koko organisaatiossa. Kahdessa kunnassa haastateltavat toivat ilmi, että he olivat kokeneet prosessin erityisen raskaaksi. Molemmissa kunnissa osallistuvan budjetoinnin prosessi oli heillä ensimmäistä kertaa käynnissä. Näissä kunnissa ei ollut myöskään aiemmin kokeiltu muita osallistamisen prosesseja tai kyseiset henkilöt eivät olleet olleet näissä mukana. Haastateltavat kuvasivat kumpikin prosessia erittäin raskaaksi. Ensimmäisessä kunnassa haastateltava oli osa isompaa osallistuvan budjetoinnin työryhmää. Työryhmän kesken kokoonnuttiin ja keskusteluyhteys oli olemassa. Haastattelussa ei

kuitenkaan tullut selvästi esille, johtuiko prosessin erittäin raskaaksi kokeminen esimerkiksi vastuutehtävien epätasaisesta jakautumisesta. Toisessa kunnassa haastateltava puolestaan koki jääneensä prosessin täysin kanssa yksin ja ilman johdon tukea. Haastattelussa ei selvinnyt oliko kunnalle nimetty varsinainen osallistuvan budjetoinnin työryhmä vai ei. Haastateltava koki, että hänen piti yrittää itsenäisesti toteuttaa määrärahojen käytön suunnittelua ilman kunnan ohjeistusta, neuvontaa tai laajempaa suunnitelmaa. Jälkeenpäin hänelle oli selvinnyt, että kunnalla olisi ollut hyödynnettävissä hyviä yhteistyötahoja, joilta olisi saanut apua asiaan. Myös kunnan omassa organisaatiossa toimi henkilöitä, joilla olisi ollut tietoa annettavana prosessiin. Lehtonen (2022, 224) mukaan: ”Osallistuvassa budjetoinnissa johtamisella määritellään, sitoudutaanko menetelmään vai kokeillaanko sitä projektityyppisesti.” Kummassakaan kunnassa ei ole ainakaan toistaiseksi toteutettu osallistuvaa budjetointia uudelleen.

5.4.3 Vaikuttamismahdollisuus mahdollisimman monelle

Haastatteluissa käydyissä keskusteluissa tuli ilmi, että kuntalaisia haluttiin saada osallistumaan mahdollisimman laajasti. Laajoja osallistumismahdollisuuksia on tässä tutkimuksessa lähdetty tulkitsemaan määrärahan kohteeseen vaikuttamisen ja äänestämisen ehtojen kautta. Näihin periaatteisiin oli paneuduttu erityisesti miettimällä äänestämisen kriteerejä sekä sitä missä kohtaa ja miten paljon kuntalaisia otetaan mukaan osallistumaan.

Demokratiainnovaation näkökulmasta onkin tärkeää pohtia hankkeen inklusiivisuutta eli sitä, miten kaikille saadaan mahdollistettua tasavertaiset mahdollisuudet osallistua ja marginaaliryhmiä saadaan motivoitua myös osallistumaan. (Smith, 2009, 163.) Tätä yksityiskohtaa oli mietitty kunnissa muun muassa sen kautta, että osa kunnista oli kohdistanut osallistuvan budjetoinnin hankkeet nimenomaan nuoriin, joiden osallistamisessa näissä kunnissa oli aiemmin koettu isoimpia haasteita.

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä niiden laajuutta oli kunnissa myös tarkoituksenmukaisesti punnittu. Kaikissa kunnissa kuntalaiset pääsivät varsin vapaasti ehdottamaan määrärahojen käyttökohteita. Työpajoja käytettiin kahdessa kunnassa. Valtaosassa tutkimuksen kohteena olevista kunnista kuntalaiset pääsivät vielä toisen kerran antamaan äänensä lopullisille toteutusvaihtoehdoille. Sintomer ym. (2012, 2-3) kriteerien mukaan keskeistä osallistuvassa budjetoinnissa on varmistaa, että kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet kohdistuvat

nimenomaan määrärahojen käyttökohteista päättämiseen sekä ottaa kuntalaisia mukaan työpajoihin ja hankkeen suunnitteluun, ei pelkästään määrärahojen kohteesta äänestämiseen.

Määrärahoista päättämisen osalta tulee pohtia myös mille alueelle prosessi kohdennetaan. On täysin perusteltua jakaa kunta pienempiin osiin, esimerkiksi asuinaluekohtaisesti, ja miettiä prosessin kohdentamista pienemmälle alueelle. Kohdistamalla osallistuva budjetointi tarkalla aluerajauksella, saadaan varat kohdennettua juuri niin, kuin asuinalueen asukkaat haluavat. Tällöin yleensä päätösvaltakin on vain kyseisen alueen asukkailla. (Aziz & Shah, 2020, 2.) Vain yhdessä kunnassa oli jaettu määrärahaa kohdistumaan koko kuntaan ja sen lisäksi eri kaupunginosiin. Sintomer ym. (2012, 2-3) linjaa, että vaikutusvaltaa pitää kuntalaisille antaa oman asuinalueen lisäksi myös koko kuntaa koskevissa asioissa. Tampereellakin äänivaltaa kuntalaisille annettiin myös koko kuntaa koskevan määrärahan osalta. Kaikissa muissa kunnissa määrärahat kohdistuivat koko kuntaan, ei vain tiettyyn alueeseen.

Vaikuttamismahdollisuuksien luomisessa mahdollisimman monelle, korostuu äänensä antamisen oikeus. Kaikissa kunnissa äänestämisen ehtoja oli mietitty tarkkaan. Harkinnassa oli, onko tarpeen rajoittaa äänen antamista esimerkiksi ikään, asuinkuntaan tai äänten lukumäärään liittyen. Vaikutusmahdollisuudet haluttiin antaa mahdollisimman monelle, joten äänestämässä oli vain harvoja rajoitteita. Valtaosassa kunnista äänestämisen ikäraajaksi oli asetettu 12 vuotta tai ikärajaa ei ollut ollenkaan. Kahdessa kunnassa äänestykselle oli asetettu tarkka ala ja yläikäraja, johtuen siitä, että hankkeet koskivat nuoria ja haluttiin antaa nuorille päätösvalta itseään koskevista asioista. Muutamassa kunnassa äänten määrää oli rajoitettu siten, että yhdeltä tietokoneelta pystyi äänestämään vain kerran. Ainoastaan yhdessä kunnassa oli päädytty äänestämisen yhteydessä kysymään kotiosoitetta ja mikäli osoite ei ollut kunnan alueella, ääni hylättiin.

Haastatteluissa kävi ilmi, että kunnissa oli huomattu myös se yksityiskohta, että kun äänestämisen ehtoja ei rajata, voi halutessaan kuntalainen äänestää useamman kerran. Tai äänensä voi antaa henkilö, joka ei asu kyseisen kunnan alueella. Asiasta ei kannettu huolta ja koettiin, että vaikka joku hyödyntäisi näitä äänestämisen aukkoja, ei siitä olisi isoa haittaa, koska hanke kuitenkin kohdistuu tiettyyn kuntaan ja tuo hyvää kyseisen kunnan asukkaille. Erään kunnan vastaus äänestykseen:

”Sai äänestää pelkällä nimellä ja postinumerolla. Kyllä me se tiedostettii, että voi johtaa monii ääniin tai ulkopaikkakuntalaiste ääniin, mut ne tulis kuitenkin tän kaupungin pussiin. Eli sit hyöty voittaa haitat.”

Yli puolessa kunnista varsinainen osallistuvan budjetoinnin äänestäminen oli mahdollista suorittaa vain verkossa. Eräässä kunnassa erikseen mainittiin, että paperisista äänestyksistä oli luovuttu, koska ääniä oli sillä tavalla tullut niin vähän. Niissä muutamassa kunnassa, jossa äänestäminen oli mahdollista myös kirjallisesti, kerrottiin äänimäärien vastaavasti äänimäärien ollen hyvin pieniä. Kahdesta kunnasta saatiin tarkat äänestysmäärät verkon kautta ja paperilla annetuista äänistä. Toisessa kunnassa paperisten äänten osuus koko äänimäärästä oli 1,9 % ja toisessa kunnassa 5,3 %. Molemmissa kunnissa kirjallisesti annettiin alle 20 ääntä. Vaikka äänimäärät kirjallisilla äänillä kuulostavat pieniltä osuuksilta, voi niillä kokonaisuuden kannalta olla suurempi merkitys. Lerner (2014, 37) mukaan Yhdysvalloissa tehdyssä tutkimuksessa tuli ilmi, että osallistuvan budjetoinnin toteuttaminen pelkästään sähköisesti vähensi kunnan työmäärää prosessiin, mutta samalla myös laski marginaaliryhmien äänestysaktiivisuutta. Äänioikeuden antaminen pelkästään sähköisesti voi aiheuttaa poliittisesti syrjäytyneiden ryhmien äänten vähenemiseen. Tutkimuksessa huomattiin, että aktiiviset vaikuttavat osallistuivat myös sähköisessä äänestyksessä, mutta mikäli osallistuva budjetointi ei sisältänyt laisinkaan kasvokkain kohtaamisia, pienentyivät marginaaliryhmien äänimäärät.

5.5 Prosessin jälkeiset tekijät ja tavoitteet

5.5.1 Kokemus osallistuvan budjetoinnin vaikuttavuudesta

Tutkimuksessa tehdyissä haastatteluissa keskusteltiin osallistuvalla budjetoinnille asetetuista tavoitteista. Kaikki kunnat mainitsivat kuntalaisten osallistamisen prosessin päätavoitteeksi. Useassa kunnassa mainittiin myös yhteisöllisyyden lisääminen tavoitteeksi. Tämän lisäksi osalla kunnista oli myös lisätavoitteita, kuten ”vahvistaa terveitä elämäntapoja ja hyvinvointia”, ”lisätä digitaalisia vaikutusmahdollisuuksia”, ”hankkeella hyötyä koko kunnalle, ei vain tietylle alueelle tai tietylle ryhmälle”, ”uusia tapoja ohjata (kunnan) toimintaa”, ”kulttuurihyvinvointiin panostaminen”, ”hyvinvoinnin edistäminen” tai ”saada nuoria päättämään kunnan asioista”. Vaihtelua oli siinä, että osassa kunnista tavoitteita oli vain yksi tai kaksi eli kuntalaisten osallisuuden lisääminen ja yhteisöllisyyden vahvistaminen ja osalla kunnista tavoitteita oli useita. Riippumatta, mitä tavoitteita tai kuinka monta tavoitetta kunnassa oli asetettu, kahdeksan kuntaa kertoivat olevansa tyytyväisiä lopputulokseen ja kertoivat heidän näkökulmastaan tavoitteiden täyttyneen.

Osallistuva budjetointi on luonut keskusteluyhteyden kansalaisten ja hallinnon välille. Aiemmin vaikuttaakseen hallintoon, kansalaisten on täytynyt olla kyvykkäitä ilmaisemaan kehitettäviä kohtia

ja kerätä tukijoita taakseen. Osallistuva budjetointi pyrkii rationaalisesti välttämään alhaalta ylöspäin tulevat vaatimukset ja sen sijaan rakentamaan keskustelevampaa kulttuuria. (Baiocchi & Ganuza, 2014.) Juuri tämä avoimuus ja vuorovaikutus kunnan ja kuntalaisten välillä oli varmasti se suurin syy, miksi osallistuva budjetointi koettiin vaikuttavaksi prosessiksi.

Yhdessä kunnassa, jossa oli koko prosessin kanssa ollut eniten haasteita, jäi haastattelun pohjalta epäselväksi, mitä mieltä haastateltava, kunnan edustajana, oli tavoitteiden täyttymisestä. Kuitenkin hän kertoi, että kuntalaiset olivat tyytyväisiä prosessiin ja kokivat sen onnistuneen. Kuntalaisten mielipide oli heillä sitä kautta tiedossa, että kyseisessä kunnassa palautetta oli kysytty prosessiin osallistuneilta.

Onnistumisen kokemuksissa ja osallistuvan budjetoinnin vaikuttavuudessa nostettiin esille myös se, että sen koettiin lisäävän läpinäkyvyyttä kunnan toiminnasta kuntalaisten suuntaan. Erään haastattelun kunnan kommentti asiaan:

”Aiemmin on tullu palautetta, ettei kunnan asiat ole ollu tarpeeks läpinäkyvää.

Tavoitteena oli sit tähän tuoda uudenlaisen osallistumisen tapa ja uusia tapoja ohjata toimintaa.”

Läpinäkyvyyden koettiin lisääntyvän sitä kautta, että prosessi ei ollut liian byrokraattinen. Toisessa kunnassa nostettiin esille, että kuntalaisille haluttiin antaa todellinen vaikuttamismahdollisuus. Kuntalaiset olivat kokeneet, että heidän mielipiteitään asioihin oli kysytty ennenkin, mutta sitten kuitenkin asioille ole tehty mitään, että mielipiteet olivat kaikuneet kuuroille korville. Kuntalaiset kokivat sen “näennäisvaikuttamisena”. Siihen haluttiin muutos ja se oli prosessin päätavoite.

5.5.2 Halu jatkaa osallistuvaa budjetointia

Haastatteluissa kävi ilmi, että vaikka prosessi koettiin ensimmäisellä kerralla aikaa vieväksi ja raskaaksi, kuitenkin prosessista innostuttiin ja haluttiin lähteä toteuttamaan uudelleen. Haastateltavilta kysyttiin kunnan päätöstä osallistuvan budjetoinnin jatkosta. Tulokset jaoteltiin vastausten perusteella muotoon ei, ehkä ei, ehkä kyllä ja ei. Vastaukseksi merkittiin selkeä kyllä tai ei, vain jos haastateltava juuri näin selvästi ilmaisi kunnan kannan osallistuvan budjetoinnin jatkolle. Osalla kunnista ei ollut suoraa vastausta kysymykseen ja heillä vastausten ryhmittely tehtiin edellä mainitulla ”ehkä ei” ja ”ehkä kyllä” tavalla perustui siihen, miten haastateltavat jatkon

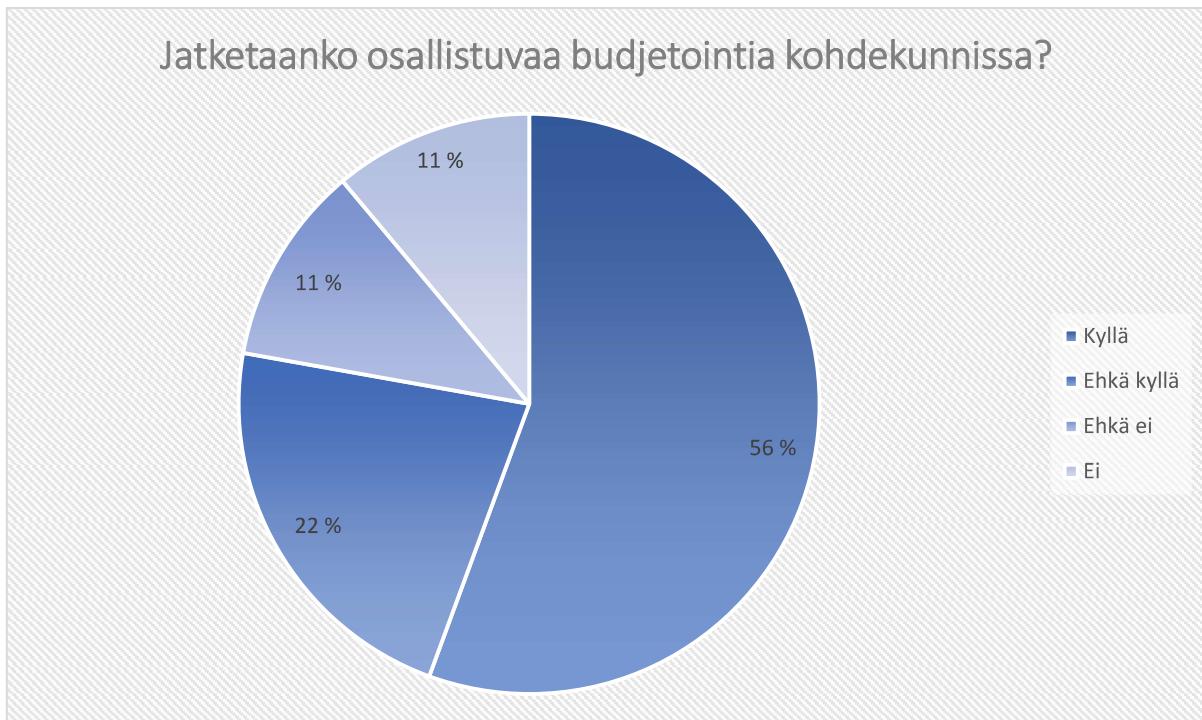
mahdollisuutta kuvailivat. Heille esitettiin ehkä vastauksen jälkeen lisäkysymys siitä, miten he näkevät, onko ehkä lähempänä vastausta ”ei” vai vastausta ”kyllä”. Näiden vastausten perusteella saadut tulokset luokiteltiin.

Haastatteluissa kysyttäessä Pirkanmaan seitsemästä ensimmäistä kertaa osallistuvaa budjetointia kokeilleesta kunnasta vain yksi kunta ilmoitti heti, ettei aio ainakaan seuraavana vuonna toteuttaa osallistuvaa budjetointia uudelleen. Viisi kuntaa ilmoitti, että aikovat heti seuraavana vuonna jatkaa uudelle osallistuvan budjetoinnin kierrokselle. Kolmesta kunnasta vastaus jatkolle oli ehkä. Näistä kolmesta vastauksesta yksi kallistui ”ehkä ei” -vastauksen puolelle- Kaksi muuta kuntaa olivat positiivisella ”ehkä” vastauksella enemmän sitä mieltä, että osallistuvaa budjetointia jatketaan, kuin että ei jatkettaisi. Heidät siis luokiteltiin ”ehkä kyllä” -tuloksiin.

Jatkuvuus on osallistuvan budjetoinnin keskeinen ominaisuus. Määrärahoja pitäisi antaa vuosittain kuntalaisten päätettäväksi, jotta prosessia voisi kutsua osallistuvaksi budjetoinniksi. Yhden yksittäisen määrärahan myöntäminen ennalta päätettyyn projektiin ei näin ollen täyttäisi näitä kriteerejä. (Sintomer ym. 2012, 2-3.) Haastatteluiden perustella osallistuvan budjetoinnin tärkeän kriteerin, jatkuvuuden, toteutuminen näyttää hyvin valoisalta. Haastatteluiden perusteella vain 11 % ilmaisi, ettei ole jatkamassa osallistuvaa budjetointia, kun puolestaan 56 % ilmaisi jatkavansa uudella prosessilla. Epävarmoja ”ehkä ei” ja ”ehkä kyllä” vastauksia oli 33 % vastauksista. (Kuvio 6.). Erään kunnan kommentit:

”Kyllä me koettii, et odotukset täytyy. Pelkkää positiivista palautetta o annettu, ja jatketaan! (osallistuvaa budjetointia)”

Kuvio 6. Jatketaanko osallistuvaa budjetointia kohdekunnissa?



Haastatteluissa saatuja vastauksia osallistuvan budjetoinnin jatkosta pystytään osittain vertaamaan jo todelliseen toteumaan. Haastattelut tehtiin loppuvuoden 2022 ja alkuvuoden 2023 aikana ja haastatteluiden keskustelut koskivat edellistä kokonaisuudessaan toteutettua osallistuvan budjetoinnin prosessia. Keskustelut eivät näin ollen koskeneet vielä vuotta 2023 ja alkuvuodesta haastatteluiden tekemisen aikana suurella osalla kunnista ei ollut vielä mitään informaatiota vuoden 2023 mahdollisista osallistuvan budjetoinnin hankkeista. Vuoden edetessä kuntien verkkosivuille on päivitetty tietoja ja näin ollen voidaan todeta seuraavaa. Pirkanmaan yhdeksästä kunnasta, jossa osallistuvaa budjetointia on toteutettu, vain kolmessa ei ole osallistuvan budjetoinnin prosessia käynnissä vuodelle 2023. Kuudessa kunnassa näin ollen on jatkettu osallistuvaa uudelle kaudelle. Tämä tekee osallistuvan budjetoinnin jatkamisen prosentiksi Pirkanmaalla huikeat 66,6 %.

Demokratiainnovaatioiden ominaisuus vaikuttavuus, viittaa siihen kansalaisten sitoutuminen tulisi pitää yllä ja erityisesti sitoutumista haastaa vuosittainen jatkumo. Vaikuttavuuden saavuttaminen vaatii panostusta niin kunnan viranomaisilta kuin kuntalaisiltakin. (Smith, 2009, 178.) Kunnan viranomaiset näyttävät Pirkanmaalla rohkeasti omalla esimerkillään sitoutumisesta osallistuvaan budjetointiin.

Tutkiessani kyseisten kuntien vuoden 2023 osallistuvan budjetoinnin suunnitelmia, tuli esille myös, että osallistuvan budjetoinnin määrärahoja oli kahdessa kunnassa kohotettu. Kangasalla osallistuvan budjetoinnin budjetit ovat aiempina vuosina olleet 10.000-30.000 euroa ja vuodelle 2023 budjetti on kohotettu 50.000e (Kangasalan kaupunki, 2023). Lempäälässä vuoden 2022 ensimmäinen osallistuvan budjetoinnin toteutus koski 10.000 euron määrärahaa ja vuodelle 2023 määräraha on 75.000 euroa (Lempäälän kaupunki, 2023). Tampereelle osallistuvan budjetoinnin sykli on kaksivuotinen ja heillä vuoden 2022-2023 jakso on edelleen käynnissä. Ikaalinen, Virrat ja Sastamala jatkoivat vuodelle 2023 samansuuruisella määrärahalla kuin vuonna 2022. Aiempi tutkimus tunnistaa, että osallistuvaan budjetointiin kohdennettujen määrärahojen on todettu ainakin Yhdysvalloissa tuplaantuneen vuosittain 2011-2014 (Lerner, 2014, 43).

Haastatteluissa positiivisella kannalla osallistuvan budjetoinnin jatkon suhteen oli seitsemän kuntaa yhdeksästä. Vuodelle 2023 osallistuvaa budjetointia jatkoi kuusi kuntaa. Vastausten ja toteuman eroon on nähtävissä kaksi mahdollista syytä. Haasteltavalta ei kysyty aiotaanko osallistuvaa budjetointia jatkaa heti seuraavana vuonna. On siis hyvin mahdollista, että tämä vastauksien ja toteuman ero johtuu siitä, että kyseisen yhden kunnan osallistuvan budjetoinnin suunnitelmat kohdistuvat seuraaville vuosille. Yhtä lailla on mahdollista, että kunnassa olikin tultu toisiin ajatuksiin osallistuvasta budjetoinnista.

5.5.3 Tiedottamisen heikkous

Edellä tutkimuksessa käsiteltiin osallistuvan budjetoinnin prosessin loppuvaiheen positiivisia tuloksia. Seuraavaksi keskitytään prosessin loppuvaiheen kehitettäviin kohtiin. Haastateltaville oli hankkeiden toteutuksen jälkeen paljastunut, että kaikki kuntalaiset eivät olleet tietoisia kunnassa käynnissä olleesta osallistamisesta. Useammassa kunnassa kuntalaiset olivat oma-aloitteisesti antaneet palautetta siitä, että prosessista oli tiedotettu liian vähän. Vastaava kokemus tuli esille tutkimuksessakin, kun tutkimusta aloittaessani lähdin tutkimaan missä kunnissa osallistuvaa budjetointia on toteutettu. Informaatiota oli suuressa osassa tutkimuskunnista hieman, yhdessä ei olleenkaan ja muutamassa kunnassa hieman laajemmin.

Demokratian toteutumisen näkökulmasta olisi erityisen tärkeää saada mahdollisimman moni osallistumaan ja saada selvyyttä myös siihen, miksi he, jotka eivät osallistu, eivät osallistu. Ovatko syyt kenties kiinnostuksen puute vai se, ettei ole mahdollisuutta osallistua? (Kettunen, 2004, s.10.) Se, ettei kaikissa kunnissa kuntalaisilla ollut tietoa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksistaan,

haastaa koko prosessia demokratian toteutumisenkin kannalta. Salminen ym. (2016, 61) mukaan olennainen osa demokratiaa on myös se, että osallistuminen on tasavertaista. Demokraattisuus edellyttää lisäksi avoimuutta, yhteisten asioiden tehokasta toimeenpanoa sekä sitä, että tehdyt päätökset vastaavat kansalaisten tarpeita.

Kuntalaisten antama palaute tiedottamisen heikkoudesta koski sekä osallistuvan budjetoinnin prosessin aloittamista sekä määrärahojen käyttökohteista raportointia. Kuntalaiset olivat ilmaisseet, että olisivat halunneet olla tietoisia prosessista jo etukäteen. Yhden kunnan haastattelussa kerrottiin näin:

”Tiedottamisesta tuli kyllä negatiivista palautetta, ei niinku ollu löydetty koko tietoa tästä. Ja sit raportoinnista kans, et ei tiedetty mihin ne rahat sit käytettiin.”

Kuntalaisten palautteessa korostui myös se, että kuntalaiset eivät tarkkaan tiedäneet, mitä määrärahoilla varsinaisesti lopulta tehtiin. Määrärahojen käytön avoin informoiminen on erityisen tärkeää onnistuneen osallistamisen kannalta. Sintomer ym. (2012, 2-3) määrittelevät yhdeksi osallistuvan budjetoinnin keskeisiksi kriteereiksi, budjetoinnin lopputulos tulee olla julkisesti nähtävillä, koska kuntalaisilla on oikeus tietää ja nähdä mitä määrärahoilla saatiin aikaan. Tutkimuksen kohdekunnista kuudesta kunnasta löytyi tieto, mitä osallistuvan budjetoinnin määrärahoilla oli toteutettu. Kahdessa kunnassa ei löytynyt mitään tietoa toteutuksesta ja yhdessä kunnassa määräraha kerrottiin kunnan verkkosivuilla käytetyn ”kaupungin yleisilmeen kohottamiseen”. Tarkempaa tietoa ei ollut saatavilla.

Päätösten läpinäkyvyys on keskeinen demokratiainnovaatioiden ominaisuus ja se edellyttää, että päätökset ja niihin johtaneet syyt pitää olla tiedossa, myös niillä, jotka eivät ole itse osallistuneet päätöksentekoon (Smith, 2009, 176). Osallistuva budjetointi on mahdollisuus lisätä kunnan toiminnan läpinäkyvyyttä, kehittää kunnan ja asukkaiden välistä vuorovaikutusta, lisätä ymmärrystä talousasioiden hoidosta sekä edistää yhteisöllisyyttä (Pihlaja, 2017, 13).

Useat haastateltavat ilmaisivat, että kummatkin tiedottamiseen liittyvät asiat on otettu huomioon ja niihin pyritään jatkossa panostamaan. Mietteitä kuitenkin aiheutti se, millä tavoin ja missä osallistuvasta pitäisi informoida, jotta mahdollisimman moni kuntalainen löytäisi tiedon. Kunnissa oli pohdittu osallistuvan budjetoinnin tiedottamiskanaviksi kunnan verkkosivujen lisäksi

paikallislehteä sekä kunnan viraston ilmoitustaulua. Paikallislehteen oli mietitty myös jutun tekemistä määrärahojen käytöstä.

5.5.4 Palautteen systemaattisen keräämisen puuttuminen

Yhtenä keskeisistä kysymyksistä haastatteluissa oli kysymys, onko osallistuvan budjetoinnin prosessien jälkeen kuntalaisilta kysytty systemaattisesti ja isommassa mittakaavassa palautetta prosessista. Tämän kysymyksen osalta keskustelu jäi kaikissa kunnissa varsin lyhyeksi, sillä yhtä kuntaa lukuun ottamatta vastaus oli kaikista kunnista, että palautetta ei ole kysytty. Ahonen ja Rask (2019, 1) korostavat, että palautteen kerääminen on yksi keskeisistä kohdista osallistuvan budjetoinnin prosessissa ja edellytys koko prosessin onnistuneelle toteutukselle.

Suurin osa kunnista pyrkii tavalla tai toisella selvittämään kuntalaisten tarpeita ja odotuksia. Siitä huolimatta kuntavaikuttamisen suurena haasteena on ollut, että kunnan päättäjät eivät riittävän hyvin ole tietoisia mitä kuntalaiset tarvitsevat, odottavat ja ajattelevat. Kunnallishallinnon on todettu kuuntelevan enemmän ylhäältä tulevia ohjeita kuin palveluiden todellisia käyttäjiä eli kuntalaisia. (Kettunen, 2004, 21.)

Osassa kunnista palautetta oli kysytty prosessin aikana, esimerkiksi työryhmiin osallistuneilta. Prosessiin tiiviisti osallistuneiden palaute oli haastateltavien mukaan pääosin pelkkää positiivista. Usean haastateltavan kohdalla vaikuttivat siltä, ettei palautteen kerääminen prosessin jälkeen ollut mahdollisesti tullut edes työryhmän kesken mieleen. Erään kunnan vastaus:

”Niin no... Hmm... Palautetta ei oo kyllä varsinaisesti ees huomattu kerätä... Joo... tässä varmasti parantamisen paikka kunnassa.”

Haastattelussa käyty keskustelu palautteesta sai useat miittelijäksi ja moni heistä mainitsi, että asiaan täytyy tehdä korjausliike. Yksi haastateltava mainitsi laittavansa palautteen kysymisen kunnassa heti alulle. Kuntalaisten mielipiteen kuuleminen olisikin erittäin tärkeää kaikissa kunnissa osallistuvan budjetoinnin jatkokehityksen kannalta.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Tutkimuksessa havaittua

Tutkimuksen tuloksia käytiin läpi osallistuvan budjetoinnin prosessin etenemisen kautta. Keskeisiä tuloksia prosessin aloittamisvaiheessa löytyi neljä kappaletta. Tuloksena löytyi, että osallistuvan budjetoinnin prosessien aloittamisessa keskeiset vaikuttavat tekijät ovat päättäjien aktiivisuus ehdottaa osallistuvaa budjetointia, naapurikuntien aloittamat osallistuvan budjetoinnin hankkeet, tavoite vahvistaa kuntalaisten osallistumista kunnassa sekä se, että määräraha on vapaana tai helposti saatavilla budjetissa. Osallistuva budjetointi oli kahdeksassa kunnassa aloitettu yhden tai useamman päättäjien aloitteesta. Päättäjien aktiivisuudella ja rohkeudella esittää osallistuvan budjetoinnin käyttöönottoa on ratkaiseva vaikutus osallistuvan budjetoinnin toteuttamiseen, sillä vain yhdessä tapauksessa kuntalaisten toimesta. Tutkimuksessa tuli merkittävimpänä tuloksena esille, että kunnat seuraavat aktiivisesti, mitä naapurikunnissa tapahtuu. Merkittävä motivaattori osallistuvan budjetoinnin aloittamiseen oli naapurikuntien positiivinen paine, haluttiin aloittaa uusi prosessi, koska naapurikunnassakin oli niin tehty. Naapurikuntien tekemisestä peilattiin myös osallistuvan budjetoinnin sopivaa määrärahan määrää mietittäessä. Osallistuvan budjetoinnin aloittamisessa merkitsi myös se, miten helposti prosessiin mietitty budjetti oli saatavilla. Suuressa osassa kuntia mainittiin, että prosessiin varatun määrärahan verran varoja oli ”vapaana” budjetissa. Keskeinen motivaattori osallistuvan budjetoinnin aloittamisessa oli myös laajempien osallistumismahdollisuuksien tarjoaminen kuntalaisille sekä yhteisöllisuuden vahvistaminen. Kuntalaisten vahvempi osallistaminen oli kaikissa kunnissa prosessin päätavoite ja osissa kunnista ainoa tavoite, mitä osallistuvan budjetoinnin vaikutuksille asetettiin.

Toteutusvaiheessa keskeisiä tekijöitä ja tavoitteita tunnistettiin kolme. Osallistuvan budjetoinnin toteuttamiseen itse prosessin aikana vaikuttavina tekijöinä tunnistettiin vaikeus prosessin realistiseen aikataulutukseen sekä resurssien ja johtamisen haasteet. Osallistuvan budjetoinnin aikataulutuksessa mainittiin lähes kaikissa kunnissa eniten korjattavaa. Kiire oli läsnä prosessin eri vaiheissa, aina suunnittelusta toteutukseen saakka. Monessa kunnassa kuvailtiin osallistuvan budjetoinnin prosessia raskaaksi. Tämä johtui suurelta osin siitä, että lähes kaikissa kunnissa osallistuvaa budjetointia toteutettiin normaalin työn rinnalla. Osittain kyse oli varmasti myös siitä, että prosessiin varatut resurssit oli kohdennettu huonosti, joka taas on johtamisen ongelma. Keskeiseksi tavoitteeksi toteutusvaiheessa löydettiin se, että vaikuttamismahdollisuuksia pyrittiin

turvaamaan mahdollisimman laajasti kansalaisille, esimerkiksi tarjoamalla mahdollisuus sähköisen äänestyksen lisäksi kirjalliseen äänestykseen tai asettamalla tiukkoja ehtoja äänestykseen osallistumiselle.

Prosessin toteutuksen jälkeen tunnistettavat, osallistuvaan budjetointiin vaikuttavat tekijät, ovat kokemus osallistuvan budjetoinnin vaikuttavuudesta, halu jatkaa osallistuvaa budjetointia, heikko tiedottaminen sekä puute systemaattisen palautteen keräämisessä. Kaikissa kunnissa, yhtä lukuun ottamatta, koettiin osallistuvalla budjetoinnille asetettujen tavoitteiden täyttyneen. Ja sitä kautta koettiin myös vahvasti, että osallistuvalla budjetoinnilla saatiin vaikutuksia aikaan. Kunnissa koettiin myös vahvaa halua jatkaa osallistuvaa budjetointia. Yhdeksästä kunnasta vain yksi kunta ilmoitti, ettei aio jatkaa osallistuvaa budjetointia. Prosessin negatiivisia tekijöitä olivat tiedottaminen ja palautteen kerääminen. Yhdeksästä kunnasta vain yhdessä oli systemaattisesti kerätty palautetta prosessin toteuttamisen jälkeen. Osassa kunnista palautetta kysyttiin prosessin aikana osallistuneilta, mutta laajempi palautteen kysyminen jäi toteutumatta. Koska systemaattinen palautteen kerääminen jäi puuttumaan, tuli kunnille palautetta vain vähän, niiltä kuntalaisilta, jotka halusivat oma-aloitteisesti ilmaista mielipiteensä. Useammassa kunnassa palautetta tuli siitä, että osallistumisen mahdollisuudesta ei tarpeeksi tiedotettu. Prosesseista tiedotettiin pääosin ainoastaan kunnan verkkosivuilla. Palautetta kuntalaiset antoivat myös siitä, ettei kuntalaisille välttämättä riittävästi tiedotettu, mitä määrärahoilla lopulta tehtiin.

Tutkimukseni osoittaa, että osallistuvan budjetoinnin toteuttaminen kunnissa vaatii parempaa suunnittelua. Erityistä panostamista vaativat aikataulut, resursointi sekä johtaminen. Lähes kaikissa tutkimuksen kunnissa nämä edellä mainitut asiat nostettiin haasteeksi. Aikataulutukset pettivät, osallisilla oli epävarma olo tekemisestään ja työtä koettiin olevan liikaa. Vastauksista välittyi johtamisen haasteita, mutta myös informaation puute. Edellä mainittujen seikkojen perusteella, suosittelenkin kuntia vahvasti panostamaan suunnitteluvaiheeseen sekä henkilöstön ja päättäjien tiedon lisäämiseen osallistuvasta budjetoinnista, jotta prosessista tulisi mahdollisimman onnistunut.

Osallistuvan budjetoinnin prosessia toteuttaessa kuntien tulisi kiinnittää huomiota prosessista tiedottamiseen. Haastateltavat toivat ilmi, että kuntalaiset olivat jälkeenpäin sanoneet, etteivät oikein olleet tietoisia käynnissä olevasta hankkeesta. Osallistuvasta budjetoinnista tulisi näin ollen keskustella julkisesti enemmän ja tiedottaa monipuolisemmin. Osassa kunnista osallistuvasta budjetoinnista oli tehty juttuja myös paikallislehteen ja laitettu ilmoituksia ilmoitustauluille, mutta

silti kuntalaiset eivät välttämättä olleet informaatiota löytäneet. Kuntalaisten tiedottaminen osallistuvan budjetoinnin mahdollisuuksista on ehdottoman tärkeää. Kettunen (2004, 10) mukaan demokratian näkökulmasta olisi erityisen tärkeää saada mahdollisimman moni osallistumaan ja saada selvyyttä myös siihen, miksi he, jotka eivät osallistu, eivät osallistu. Ovatko syyt kenties kiinnostuksen puute vai se, ettei ole mahdollisuutta osallistua? (Kettunen, 2004, 10.) Tutkimuksessa esille tulleiden tulosten valossa osa ongelmaa on se, ettei kuntalaisilla ole ollut mahdollisuutta osallistua, jos he eivät ole olleet tietoisia käynnissä olevasta hankkeesta. Suosittelenkin nostamaan osallistuvan budjetoinnin aktiivisemmaksi osaksi kunnallista keskustelua, jotta aiheesta tulisi myös kuntalaisille arkipäiväisempi ja he tietäisivät omista vaikuttamismahdollisuuksistaan.

Lähes jokaisessa haastattelussa esiin noussut asia oli osallistuvan budjetoinnin aloittamisen perimmäinen syy. Prosessissa mukana olleet henkilöt usein viittasivat, että kokeilu aloitettiin, koska muissakin kunnissa on jo osallistuvaa budjetointia kokeiltu. Vaikuttaisi siis siltä, että vieruskuntien ja kuntayhteisön positiivinen paine innostaisi aloittamaan osallistuvaa budjetointia. Nämä asiat nousivat selkeästi haastatteluissa esille. Yhden maakunnan laajuisesta tutkimuksesta emme pysty aukottomia johtopäätöksiä tekemään, mutta mielenkiintoinen löydös on.

Haastatteluissa kävi ilmi, että vaikka prosessi koettiin ensimmäisellä kerralla aikaa vieväksi ja raskaaksi, kuitenkin prosessista innostuttiin ja haluttiin lähteä kokeilemaan uudelleen. Pirkanmaan seitsemästä ensimmäistä kertaa osallistuvaa budjetointia kokeilleesta kunnasta vain yksi kunta ilmoitti, ettei aio ainakaan seuraavana vuonna kokeilla osallistuvaa budjetointia uudelleen. Yli 50 % Pirkanmaan osallistuvaa budjetointia toteuttaneista kunnista jatkoi heti perään vuodelle 2023 uudella kierroksella. budjetoinnin tärkeä kriteeri on jatkuvuus. Ensimmäisen kokeilun voidaan näin ollen ainakin Pirkanmaalla lisäävän selvästi mahdollisuutta osallistuvan budjetoinnin jatkuvuudelle.

Kaikkien edellä mainittujen löydösten perusteella ehdottomasti suosittelen kuntia rohkeasti käynnistämään osallistuvaa budjetointia. Aloittamalla osallistuva budjetointi kunnat kannustavat muitakin kuntia rohkeasti lähtemään mukaan. Kun useammat kunnat kokeilevat osallistuvaa budjetointia, voi sillä olla kohottavaa vaikutusta osallistuvan budjetoinnin määrärahojen suuruuteen, sillä esimerkiksi katsotaan muista kunnista. Lisäksi kokeilut lisääisivät merkittävästi osallistuvan budjetoinnin tärkeintä piirrettä, jatkuvuutta. Vaikka prosessissa oli ollut haasteita kaikissa kunnissa, lähes kaikille kunnille jäi positiivinen tunne kokonaisuudesta ja prosessille asetetut tavoitteet koettiin täytyneen. Tämän ja aiempienkin tutkimusten tulosten mukaan yhdenkin innokkaan kunnan viranhaltijan rohkeus esittää osallistuvan budjetoinnin aloittamista voi riittää. Kannustan

siis kunnanjohtajia ja muita kunnan viranhaltijoita rohkeasti esittämään kunnassaan osallistuvan budjetoinnin aloittamista.

Osallistuvan budjetoinnin aloittamiseen löytyy tukea, joilla prosessin aloittamisen kynnystä on pyritty alentamaan. Kuntaliitto on tuottanut laajan oppaan ” Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa”, joka sisältää perustietoa osallistuvasta budjetoinnista sekä erittäin paljon käytännön esimerkkejä, miten osallistuvaa budjetointia voi toteuttaa (Pihlaja, 2017). Lisäksi Tampereen yliopisto on yhteishankkeessa LAB-ammattikorkeakoulun kanssa osaltaan yrittänyt lievittää edellä mainittua stressiä julkaisemalla sähköisen oppaan sekä ohjevideon osallistuvan budjetoinnin käyttöönottoa helpottamaan (Empaci, 2023). Opas tai työkalu on suunnattu nimenomaan kuntapäätäjille, erityisesti Itämeren alueella, ja sen tarkoituksena on tarjota tukea ja neuvoja sekä valmiita vastauksia osallistuvan budjetoinnin kokeilemiseen. Työkalu tarjoaa esimerkkejä budjetointitavan käytöstä useissa eri kaupungeissa sekä sinne päivitetään tuoreet tutkimustulokset osallistuvan budjetoinnin tuloksista. (Tampereen yliopisto, 2021.)

Osallistuvan budjetoinnin käytöllä on maailmanlaajuisestikin nähty upeita tuloksia. Todettuja tuloksia ovat olleet julkisen vallan pienentäminen, talouskasvun lisääminen ja sitä kautta myös hyvinvoinnin lisääntyminen. (Salminen, Häikiö & Lehtonen, 2016, 65.) Jotta osallistuvan budjetoinnin prosessia pystyttäisiin kunnissa kehittämään ja jalostamaan, suosittelen kuntia panostamaan systemaattiseen palautteen keräämiseen. Osallistuvan budjetoinnin jälkeen palautetta oli laajemmin ja systemaattisesti kysytty kuntalaisilta vain yhdessä kunnassa. Tämä on mielenkiintoinen yksityiskohta, huomioiden sen, että osallistuvaa budjetointia tehdään nimenomaan kuntalaisia varten ja he ovat prosessin keskiössä suunnittelemassa ja päättämässä. Määrärahan kohteen valitsevat kunnan päättäjät ja he myös johtavat prosessia eteenpäin. Miten siis voidaan tietää, että määrärahojen määrän ja koko prosessin sujuvuuden kanssa on tehty oikeita valintoja, jos palautetta loppukäyttäjiltä ei kysytä lainkaan? Ahonen ja Rask (2019, 1) sanoin: ”Osallistuvan budjetoinnin onnistuminen edellyttää tarkkaa suunnittelua, raportointia ja palautteen keräämistä”. Tähän ehdottomasti suosittelisin kuntien panostamaan. Palautetta keräämällä prosessi voitaisiin saada tehokkaammaksi ja kuntalaisilta saattaisi saada muitakin hyviä kehitysehdotuksia.

Kuten tutkimuksessa on todettu, kunnat seuraavat toistensa tekemistä. Pirkanmaallakin jo yli puolessa kunnista on kokemuksia osallistuvan budjetoinnin toteutuksista, joten tietoa ja kokemuksia olisi jaettavaksi. Voisiko osallistuvan budjetoinnin kehitystä ja jatkoa tulevaisuudessa suunnitella kuntayhteistyön kautta tai vaikkapa yli maakuntarajojen?

6.2 Tutkimuksen rajoitteet

Tutkimuksen luotettavuutta ja sitä kautta koko tutkimuksen onnistumista tarkastellessa ovat mietittäviä asioista tutkimuksen eettisyys, uskottavuus, luotettavuus ja puolueettomuus (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 160). Tutkimuksen etiikkaa, luotettavuutta ja pätevyyttä käsiteltiin aiemmin luvuissa 4.4 ja 4.5, joten tässä osiossa nostetaan esille teemoista vain tutkimuksen keskeisiä rajoitteita.

Keskeisin rajoite tässä monitapaustutkimuksessa on tapausten määrä. Kuten jo aiemmin tutkimuksessa on todettu, yhdeksän kuntaa on pieni otanta, josta ei ole mahdollista yleistä tehdä. Haastatteluaineistosta löytyi kuitenkin selkeitä yhtäläisyyksiä, jotka toistuivat useissa kunnissa. Yhtäläisyyksiä on nostettu tutkimuksessa esille sen pohjalta, että asiat on mainittu useassa haastattelussa. Tutkimuksen tuloksia on verrattu aiempiin tutkimuksiin. Osaan tuloksista löytyi tukea aiemmista tutkimuksista, mutta ei kaikkiin. Tutkimuksen pienen otannan vuoksi on mahdollista, etteivät vastaavat tulokset välttämättä toistuisi toisen maakunnan laajuisessa tutkimuksessa.

Tutkimuksen luotettavuutta arvioidessa on otettava huomioon myös tutkijan vaikutus tulosten tulkinnasta. Tässä tutkimuksessa ei pystytä täysin pois sulkemaan sitä mahdollisuutta, että toinen tutkija päätyisi nostamaan eri näkökulmia ja tuloksia samasta aineistosta. Kun tutkimuksen pääasiallisena aineistona toimivat haastattelut, on mahdollista, että toinen tutkija tulkitseisi haastateltavien kertomia asioita eri tavalla. Tutkimuksen luotettavuutta rajoittaa myös tutkijan kokemattomuus. Kyseessä on ensimmäinen laajempi tutkimus, jonka tutkielman tekijä on toteuttanut, joten tutkimusprosessi on sisältänyt paljon opettelua. Tulosten luotettavuutta tukee kuitenkin se, että tutkimuksessa löydettyjä tuloksia ja tehtyjä johtopäätöksiä tukee monelta osin aiempi tutkimus ja kirjallisuus osallistuvasta budjetoinnista.

6.3 Jatkotutkimukset

Jatkotutkimuskohteita on edelleen tarjolla runsaasti. Osallistuvaa budjetointi ilmiönä on tutkittu, mutta erityisesti maakuntakohtaisia tutkimuksia ei ole paljon tehty. Olisi mielenkiintoista, että tutkimuksia tehtäisiin muidenkin maakuntien osalta. Tämän tutkimuksen puitteissa tuli esille, että naapurikuntien positiivinen paine voi saada muutkin kunnat ottamaan osallistuvan budjetoinnin käyttöön. Aiemmissa tutkimuksissa ei ole noussut esille tällainen ilmiö, joten olisi erittäin

mielenkiintoista selvittää muidenkin maakuntien osalta seuraavatko kunnat toistensa tekemisiä ja toimia ja otetaanko niistä mallia ja esimerkkiä oman kunnan toimintaan.

Maakuntien kartoittamisen jälkeen olisi mahdollista tehdä näitä aiempia tutkimuksia hyödyntäen laajempaa katsausta osallistuvan budjetoinnin kokeiluista koko Suomen laajuudelta. Koko Suomen laajuisessa tutkimuksessa olisi kiinnostavaa nähdä toimiiko tuo positiivinen paine myös maakuntien tasolla. Lisäksi olisi mielenkiintoista tutkia esimerkiksi, onko maakuntien välillä isoja eroja osallistuvan budjetoinnin käyttöönottoprosenteissa. Voisiko esimerkiksi Pohjois-Suomen ja Etelä-Suomen välillä olla isoja eroja?

Mielenkiintoinen jatkotutkimussuunta olisi myös selvittää syvemmin ja tarkemmin, miksi osallistuvaa budjetointia ei ole kunnissa otettu käyttöön. Tutkimuksessani soitin myös kuntiin, joiden verkkosivuilla ei ollut mitään mainintaa osallistuvasta budjetoinnista. Näissä kunnissa, joissa osallistuvaa budjetointia ei mainittu, ei osallistuva budjetointi ollut käytössä. Näissä lyhyissä puhelinkeskusteluissa kuntapäättäjien kanssa, nousi heidän omasta aloitteestaan esille, että useammassa kunnassa syy oli se, että resursseja uuden prosessin aloittamiseen ei koettu olevan. Toinen kuntapäättäjien itse esiin tuoma asia oli budjetin jo lähtökohtainen tiukkuus, joten koettiin ettei tällaiseen prosessiin ollut irrotettavissa määrärahoja. Olisi kiinnostavaa selvittää syvemmin, ovatko syyt henkilöstöressurssien ja määrärahojen niukkuudessa vai voiko perimmäisenä syynä olla rohkeuden puute uuden asian aloittamisen?

LÄHTEET

- Abers, R. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Ahonen, V. & Rask, M. (2019). *Osallistuvan budjetoinnin mallit ja trendit Suomessa vuosina 2009-2018*. Uutta kunnista: Kuntaliiton julkaisusarja, Nro 2/2019, Kuntaliitto, Helsinki.
<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2019/1985-osallistuvan-budjetoinnin-mallit-ja-trendit-suomessa>
- Akaan kaupunki (2021). <https://akaa.fi/akaan-veroprosentti-laskee-2200een/> Viitattu 14.4.2023
- Aula, V. (2022). *KANSALAISEN OSALLISTAMISEN VÄLINEITÄ MAAILMALTA Kansainvälinen vertailu lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyttä ja osallistamista lisäävistä digitaalisista palveluista*. Sitra. 15.6.2022
<https://www.sitra.fi/app/uploads/2022/06/sitra-kansalaisen-osallistamisen-valineita-maailmalta.pdf>
- Aziz, H. & Shah, N. (2020). *Participatory Budgeting: Models and Approache*. Cornell University, arXiv:2003.00606. Julkaistu 1.3.2020.
- Baiocchi, G. & Ganuza, E. (2014). *Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered*. Sage Journals. Volume 42, Issue 1.
<https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1177/0032329213512978>
- Bianchi, C., Nasib, G. & Rivenbark, W. (2021). *Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges*. Routledge. Public Management Review 2021, VOL. 23, NO. 11, 1581–1589. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1878777>
- Bherer, L., Dufour, P.; Montambeault, Françoise (2016). *The participatory democracy turn: an introduction*. Journal of civil society, 2016, Vol.12 (3). s.5-230.
- Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (2002). *Osalliset ja osajat, kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Gaudeamus.
- Ganuza, E. & Baiocchi, G. (2012). *The power of ambiguity. How participatory budgeting travels the globe*. Journal of Public Deliberation 8 (2). s.1–12.
- Christensen, H.S, Jäske, M., Setälä, M. & Laitinen, E. 2016. Demokraattiset innovaatiot Suomessa. Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla. Valtio-neuvoston selitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56/2016.
- Eduskunta (2023). *Kansalaisaloitteet*.
<https://www.eduskunta.fi/FI/valtiopaivaasiat/Sivut/Kansalaisaloitteet.aspx>
Viitattu 24.3.2023
- Emerson, K. & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington, District of Columbia. Georgetown University Press.

- Empaci (2023), *Preparing for Participatory Budgeting: Online Manual for PB Beginners, Users and Experts*. <http://www.empaci.eu/> Viitattu 28.3.2023
- Fung, A. (2006). *Varieties of participation in complex governance*. *Public Administration Review* 66: 66–75.
- Geißel, B. (2013). Introduction: On The Evaluation Of Participatory Innovations. Teoksessa: Geißel, B. & Joas, M. *Participatory Democratic Innovations in Europe Improving the Quality of Democracy?* Leverkusen Verlag Barbara Budrich. s.9–32
- Hakari, K. (2013). *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinno uudistusten kolmas aalto?* Acta Universitatis Tamperensis 1871. Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Väitöskirja.
- Hirsjärvi, S, Remes, P & Sajavaara, P. (2004). Tutki ja kirjoita. Tammi: Helsinki.
- Homburg, V., Pollitt, C., & van Thiel, S. (2007). Introduction. Teoksessa Pollitt, C., van Thiel, S. & Homburg, V. (toim.), *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, 1–9. New York: Palgrave Macmillan.
- Häikiö, L. & Salminen, J. (2016). *Osallistuvan budjetoinnin oikeudenmukaisuus*. *Janus* vol. 24 (4), s. 340–357.
- Ikonen, H-M. (2017). Puhelinhaastattelu. Teoksessa Hyvärinen, M., Nikander, P. & Ruusuvoori, J. (toim). *Tutkimushaastattelun käsikirja*. Vastapaino. Tampere. s.270-284
- Kallinen, T. & Kinnunen, T. Etnografia. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/metelmaopetus/>>. [Viitattu 12.2.2022.]
- Kangasalan kaupunki (2022). <https://www.kangasala.fi/hyvinvointi-ja-vapaa-aika/kulttuuri/osallistuva-budjetointi-kaikkien-kangasala/> Viitattu 2.2.2023
- Kangasalan kaupunki (2023). <https://www.kangasala.fi/ajankohtaista/osallistuvaan-budjetointiin-on-varattu-50-000-e-vuodelle-2023/> Viitattu 27.4.2023
- Kapanen, M. (2020). *Osallistuva budjetointi siirtää päätösvaltaa kansalaisille – ja parhaimmillaan lisää hyvinvointia*. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV). <https://www.vtv.fi/hyva-hallinto-artikkeli/osallistuva-budjetointi-siirtaa-paatosvaltaa-kansalaisille-ja-parhaimmillaan-lisaa-hyvinvointia/> Viitattu 16.11.2022
- Kennett, P. (2010). Global Perspectives on Governance. Teoksessa Osborne, Stephen (toim.), *New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practise of Public Governance*. 19–35. New York: Routledge.
- Kestilä-Kekkonen, E. & Korvela, P-E. (2017). ”Vaali- ja puolueosallistumisesta demokraatiainnovaatioihin: Syventyykö vai heikentyykö demokratia?”. Teoksessa

- Kestilä-Kekkonen, Elina & Paul-Erik Korvela (toim.), *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*, 8–29. Jyväskylä: SoPhi.
- Kettunen, P. (2004). *Osallistua vai vaikuttaa?* Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu, nro 39. Vammala: Vammalan kirjapaino.
- Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen, T. (2005). *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä*. Vastapaino. Tampere.
- Koskinen, J. (2017). Esipuhe. Teoksessa Pihlaja, R. *Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa*. Suomen kuntaliitto. Helsinki. s.3
- Kuntalaki 410/2015
- Lamminsivu, M. (2022). *NÄENNÄISDEMOKRATIAA VAI AITOA VAIKUTTAMISTA? Osallistuva budjetointi osallistumis- ja vaikuttamiskanavana asukkaiden näkökulmasta*. Pro Gradu -tutkielma. Tampereen Yliopisto.
- Lehtonen, P. (2022). ”*Voi tulla mitä vaan vastaan*”: *Epävarmuus ja yhteiskehittämistä muokkaavat käytännöt osallistuvassa budjetoinnissa*. HALLINNON TUTKIMUS 3/2022. s. 213-262
- Lehtonen, P. (2021). *Policy on the move: the enabling settings of participation in participatory budgeting*. Policy Studies, DOI: 10.1080/01442872.2021.1895981. <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.1895981>
- Lempäälän kaupunki (2022). <https://www.lempaala.fi/lempaala-tietoa/osallistu-ja-vaikuta/idearaha-ideoi-ja-aanesta/> Viitattu 31.1.2023
- Lempäälän kaupunki (2023). <https://www.lempaala.fi/tiedotteet/mita-on-osallistuva-budjetointi-lempaalassa-osbu/> Viitattu 27.4.2023.
- Lerner, J. (2014). *Everyone counts: Could “participatory budgeting” change democracy?* Ithaca, New York: Cornell Selects. (E-kirja).
- Lähdesmäki, K. (2003) *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia no 113.
- Lähdesmäki, K. (2011) *New Public Management julkisjohtamisen uudistajana – yhä kesto-suosikki reformeissa?* Teoksessa: Hyyryläinen, E. & Viinamäki O-P. (Toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen*. Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia no 238. s.75-87
- Menegat, R. (2002). *Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil*. Environment & Urbanization 14 (2), s.181–206.
- 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.

Mänttä-Vilppulan kunta (2023).

<https://www.manttavilppula.fi/kaupunkipalvelut/kaupunki-tiedottaa/vastaa-ja-vaikuta-vilppulan-aseanseudun-kehittamiseen/> Viitattu 14.4.2023.

Nokian kaupunki (2022).

<https://www.nokiankaupunki.fi/ajankohtaista/nokian-kaupungin-vapaa-aikapalveluissa-kokeillaan-osallistuvaa-budjetointia/> Viitattu 21.1.2023

Osborne, S. (2006). *The New Public Governance?* Public Management Review 8 (3): 377– 387.

Osborne, S. (2010). *New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practise of Public Governance*. New York: Routledge.

Pihlaja, R. (2017). *Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa*. Suomen kuntaliitto. Helsinki

Pirkkalan kunta (2023). <https://www.pirkkala.fi/osallistuva-budjetointi> Viitattu 14.4.2023

Raisio, H. & Vartiainen, P. (2015). Deliberaalinen demokratia vahvistaa kansalaisten osallistumista. Teoksessa: Lehto, K. (Toim.) *Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon*. Vaasan yliopisto. Opetusjulkaisuja 65. Hallintotiede 2. s.101-114.
https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-581-7.pdf (Viitattu 13.3.2023)

Rask, M., Ertiö, T., Tuominen, P. & Ahonen, V. (2020). *Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin loppuarviointi. OmaStadi 2018 – 2020*. Helsingin yliopisto. BIBU.

Röcke, A. (2013). Forms of Democratic Innovations in European Participatory Budgeting. Teoksessa: Geißel, B. & Joas, M. *Participatory Democratic Innovations in Europe Improving the Quality of Democracy?* Leverkusener Verlag Barbara Budrich. s.33-52

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkojulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <<https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/>>. (Viitattu 17.01.2023.)

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

Sastamalan kaupunki (2022).

<https://sastamala.fi/uutiset/osallistuvan-budjetoinnin-hankkeet-julkaistu-kaupungin-kotisivuilla/> Viitattu 31.1.2023.

Serup Christensen, H., Jäske, M., Setälä, M. & Laitinen, E. (2016). *Demokraattiset innovaatiot Suomessa – Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla*. Valtioneuvoston kanslia, 12.12.2016. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56/2016.

Sinkkonen, J. (2018). *Osallistuva budjetointi demokratiainnovaationa. Case-tutkimus kolmen kunnan osallistuvan budjetoinnin kokeiluista*. Pro Gradu -tutkielma. Tampereen Yliopisto.

- Sintomer, Y., Herzberg, C. & Allegretti, G. (2013). *Learning from the South: participatory budgeting worldwide. Updated version*. Engagement Global/ Servicestelle Kommunen. NO 25.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A. & Allegretti, G. (2012). *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*. Journal of Public Deliberation. 30.12.2012. Volume 8, Issue 2, Article 9.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A. (2008). *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges*. International Journal of Urban and Regional Research. Volume 32.1 March 2008. s.164–78.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tampereen kaupunki (2022).
<https://www.tampere.fi/osallistu-ja-vaikuta/vastaa-kyselyihin-ja-osallistu-suunnitteluun/osallistuva-budjetointi> Viitattu 1.2.2023
- Tampereen yliopisto (2021) *Sähköiset ratkaisut osallistuvan budjetoinnin tueksi*. Julkaistu 19.3.2021 <https://www.tuni.fi/fi/ajankohtaista/sahkoiset-ratkaisut-osallistuvan-budjetoinnin-tueksi> Viitattu 16.11.2022
- Tietoa Pirkanmaasta (2022). <https://www.pirkanmaa.fi/tietoa-pirkanmaasta/> Viitattu 23.9.2022
- Tietoa Pirkanmaasta 2 (2022). <https://www.pirkanmaa.fi/tietoa-pirkanmaasta/pirkanmaan-karttoja/> Viitattu 8.12.2022.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Uudistettu painos. Tammi. Jyväskylä.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi. Jyväskylä.
- Urjalan kunta (2022). <https://www.urjala.fi/talous-ja-paatoksenteke/osallistava-budjetointi/> Viitattu 14.4.2023.
- Valkeakosken kaupungin nuorisopalvelut (2021). *Toimintakertomus 2021*.
<https://www.valkeakoski.fi/uploads/2022/05/fbc81d1e-nuorisotoimintoimintakertomus-2021--kopio.pdf> Viitattu 31.1.2023
- Valtioneuvosto, *Kulttuuria kartalla*.
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75308/12%20Pirkanmaa.pdf?sequence=13&isAllowed=y> Viitattu 23.9.2022
- Vilkka, H. (2007). *Tutki ja mittaa. Määrällisen tutkimuksen perusteet*. (E-kirja)
- Virtain kaupunki (2022).
<https://www.virrat.fi/ajankohtaista/?newsid=1649&newstitle=Osallistuva+budjetointi+v.+2022%3A+Virtolainen%2C+ehdota+ideaasi+ja+vaikuta%21> Viitattu 31.1.2023

Värttö, M. (2022). *Reflections on Participatory Democracy Reforms*. Väitöskirja. Tampereen Yliopisto. <https://oma.tsr.fi/api/projects/4b51f418-9edd-43ee-9cb9-3d787a1d3187/attachment/ac13fe86-a4d6-4bcf-9deb-590e33d389ae>

Ylöjärven kaupunki (2023). <https://www.ylojarvi.fi/osallistuva-budjetointi> Viitattu 14.4.2023

LIITE 1 Haastattelukysymykset

Haastattelukysymykset kunnille, joissa osallistuva budjetointi on ollut käytössä pidempään kuin yhtenä vuonna.

- 1) Miten osallistuva budjetointi otettiin käyttöön, tuliko aloite kunnan päättäjiltä, kuntalaisilta vai puolueilta?
- 2) Millaisia tavoitteita osallistuvan budjetin vaikutuksille asetettiin?
- 3) Onko tavoitteet täyttyneet tai onko osun käyttönotolla yleensä ollut vaikutusta kuntaan, esim. kuntalaiset tyytyväisempiä tai kunta houkuttelevampi uusille asukkaille?
- 4) Miten päätettiin hankkeen määräraha, mihin se perustui?
- 5) Millaisista toimista osallistuvan budjetoinnin kokonaisuus teillä koostuu?
- 6) Miten osallistuva budjetointi on kehittynyt, onko prosessiin tehty muutoksia?
- 7) Kuinka suurta äänestysaktiivisuus on ollut? Onko siinä tullut vuosien saatossa kasvua?
- 8) Millaista palautetta koko prosessista on kuntalaisilta tullut?

Haastattelukysymykset kunnille, joissa osallistuvaa budjetointia on kokeiltu yhtenä vuonna.

- 1) Miten osallistuva budjetointi otettiin käyttöön, tuliko aloite kunnan päättäjiltä, kuntalaisilta vai puolueilta?
- 2) Miten päätettiin hankkeen määräraha, mihin se perustui?
- 3) Millaisista toimista osallistuvan budjetoinnin kokonaisuus teillä koostuu?
- 4) Koitteko, että jotain prosessia tulisi jatkossa muuttaa tai jalostaa?
- 5) Millaiset ehdot äänestämiseen oli ja kuinka paljon ääniä annettiin?
- 6) Millaisia tavoitteita osallistuvan budjetin vaikutuksille asetettiin?
- 7) Onko tavoitteet täyttyneet ja onko suunnitelmissa jatkaa osallistuvaa budjetointia?
- 8) Millaista palautetta kokeilusta on kuntalaisilta tullut?