

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

OSALLISTUVA BUDJETOINTI DEMOKRATIAINNOVAATIONA

Tapaustutkimus kolmen kunnan osallistuvan budjetoinnin kokeiluista

Hallintotieteet
Kunta- ja aluejohtaminen
Pro Gradu –tutkielma

Lokakuu 2018
Johanna Sinkkonen

TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN YLIOPISTO, Johtamiskorkeakoulu, Hallintotiede, Kunta- ja aluejohtaminen
JOHANNA SINKKONEN: Osallistuva budjetointi demokratiainnovaationa. Case-tutkimus kolmen kunnan osallistuvan budjetoinnin kokeiluista

Pro Gradu, 110 sivua, 1 liite (2 sivua)

Ohjaaja: Anni Jäntti

Lokakuu 2018

Tämä tutkimus käsittelee osallistuvaa budjetointia demokratiainnovaationa suomalaisissa kunnissa. Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, millaisesta demokratiainnovaatiosta osallistuvassa budjetoinnissa on kyse kuntalaisosallisuuden kokonaisuudessa. Tutkimus tuo näkyväksi sen, millaisia merkityksiä osallistuvalla budjetoinnille annetaan, millaisia laajempia vaikutuksia sillä on kunnan toimintaan ja mistä osallistuvassa budjetoinnissa on kyse tapaustutkimuksen kohteena olevissa kunnissa.

Tutkimuksen käsitteellisinä lähtökohtina ovat demokratia kunnallishallinnossa, kuntalaisen osallistuminen ja vaikuttaminen kunnallisessa päätöksenteossa, demokratiainnovaatiot sekä osallistuva budjetointi. Tutkimuskohteena on Helsinki, Nurmijärvi ja Tuusula, joissa osallistuvan budjetoinnin prosessi oli vireillä tutkimuksen tekoaikaan. Tutkimuksen aineisto on kerätty teemahaastatteleamalla osallistuvan budjetoinnin prosessissa tai sen toteuttamisessa merkittävässä roolissa olleita työntekijöitä ja viranhaltioita. Haastatteluaineisto on kerätty elokuussa 2018 ja haastatteluaineisto on analysoitu aineistolähtöisellä sisällönanalyysin menetelmällä.

Tutkimusaineiston mukaan osallistuva budjetointi on moniulotteinen ja –vuorovaikutteinen demokratiainnovaatio, joka muuttaa kunnan eri toimijoiden rooleja. Sen keskiössä on aktiivinen kuntalainen ja vuorovaikutteinen kunta, joiden saavuttamiseksi kunnan on uudistettava päätöksentekoa sekä vallan ja vastuun kysymyksiä.

Osallistuvassa budjetoinnissa kuntalaiset nähdään osaavana ja taitavana resurssina ja voimavarana, jossa olevaa potentiaalia kunnan tulee hyödyntää aiempaa paremmin. Osallistuvalla budjetoinnilla on vaikutuksia kunnan ja kuntalaisten väliseen vuorovaikutukseen, dialogiin ja viestintään, jossa kaikkien osapuolien on kyettävä käymään yhteistä, avointa ja jatkuvaa keskustelua. Toteutuessaan hyvin se vahvistaa päätöksenteon yhdenvertaisuutta ja moniäänisyyttä, kuntalaisen ääntä sekä haastaa kunnan yhteiskehittämiseen ja kumppanuuteen kuntalaisten kanssa. Toisaalta, mikäli kunnissa ei riittävällä tavalla panosteta prosessin toteuttamiseen ja moniäänisyyden huomioimiseen, vahvistaa se polarisaatiota ja vahvojen kuntalaisäänien voimistumista. Prosessi edellyttää kunnan eri toimialojen mukanaoloa sekä kykyä muuttaa kunnan toimintakulttuuria, toimintaprosesseja ja päätöksentekoa. Budjetointiprosessissa kunnan viranhaltijan tapa tehdä työtä muuttuu ja se tulee lähemmäs kuntalaista, jossa osa virkamiehelle kuuluvasta vallasta siirtyy kuntalaisille. Tätä kautta osallistuvan budjetoinnin prosessi vahvistaa kunnallista päätöksentekoa ja lisää sen legitimitettiä. Osallistuva budjetointi voi lisäksi parhaimmillaan lisätä kuntalaisten kiinnostusta kunnallista toimintaa kohtaan, lisätä yleistä kuntalaisaktiivisuutta, tuoda kuntalaisten mielipiteitä laajemmaksi osaksi kunnan toimintaa sekä lisätä paikallisyhteisöä ja vahvistaa kunnan brändiä. Mikäli osallistuvasta budjetoinnista halutaan kuntalaisosallistumista ja demokratiaa laajentava osa kunnallishallintoa, tulee sille olla osoitettuna merkittävä määräraha sekä kuntalaisosallisuutta mahdollistava toteuttamismuoto.

Asiasanat: osallistuva budjetointi, kuntademokratia, kuntalaisosallisuus, kunnallinen päätöksenteko, demokratiainnovaatio

Sisälllys

TIIVISTELMÄ

1 JOHDANTO.....	1
2 TUTKIMUSASETELMA	3
2.1 Perustelut pro-gradu- aiheelle	3
2.2 Tutkimuksen tavoite ja tarkoitus	5
2.3 Tapaustutkimus ja tutkimuksen toteuttaminen.....	6
3 TUTKIMUSKOHDE	7
3.1 Helsingin kaupunki	8
3.2 Nurmijärven kunta.....	9
3.3 Tuusulan kunta	10
3.4 Osallistuvan budjetoinnin toteuttaminen tapauskunnissa	11
4 TEOREETTINEN VIITEKEHYS	14
4.1 Demokratiakäsitys kunnallishallinnossa	14
4.2 Osallistuminen ja vaikuttaminen	20
4.3 Demokratiainnovaatiot	24
4.4 Osallistuva budjetointi.....	27
4.4.1 Tarkoitus ja tavoitteet.....	30
4.4.2 Toteuttaminen ja prosessi.....	31
4.4.3 Vaikutukset.....	34
4.4.4 Osallistuva budjetointi Suomen kunnissa	36
5 TUTKIMUSMENETELMÄT.....	37
5.1 Aineistonkeruu	38
5.2 Analyysitapa.....	40
6 OSALLISTUVA BUDJETOINTI KUNTADEMOKRATIASSA	41
6.1 Muuttuva vuorovaikutus ja dialogisuus	44
6.1.1 Jatkuva monisuuntainen keskustelu	44
6.1.2 Avoimuus ja luottamus.....	47
6.1.3 Monikanavainen viestintä	48
6.2 Muuttuva päätöksenteko	51
6.2.1 Yhdenvertaisuus ja moniäänisyys	55
6.2.2 Kuntalaisen ääni	59
6.2.3 Yhteiskehittäminen.....	61
6.2.4 Suora vaikuttaminen.....	64
6.3 Muuttuvat toimijoiden roolit ja kysymys vallasta.....	66
6.3.1 Muuttuva kuntalaisuus	67
6.3.2 Muuttuva viranhaltijuus	69
6.3.3 Muuttuvat vastuun ja vallan suhteet.....	72
6.4 Muutos kuntalaisaktiivisuudessa ja demokratiassa	76
6.4.1 Kuntalaisaktiivisuus	77
6.4.2 Laajenevat vaikutusmahdollisuudet	78
6.4.3 Kansalaiskasvatus.....	81
6.4.4 Kunnan imago ja brändi	82
7 OSALLISTUVA BUDJETOINTI AKTIIVISTEN KUNTALAISTEN JA VUOROVAIKUTTEISEN KUNNAN DEMOKRATIAINNOVAATIONA	83
7.1 Aktiivinen kuntalaisuus.....	84
7.2 Dialoginen ja vuorovaikutteinen kunta	86
7.3 Uudistuva päätöksenteko ja vaikuttaminen.....	88
7.4 Tutkimuksen luotettavuus ja kontribuutio.....	93
7.5 Jatkotutkimukset.....	94

LÄHTEET	96
LIITE 1 Haastattelukysymykset.....	105

Kuviot ja taulukot

Kuvio 1. Tapaustutkimuskuntien osallistuvan budjetoinnin linjaukset ja toteutus

Kuvio 2. Demokratiainnovaatioiden jaottelu

Kuvio 3. Osallistuvan budjetoinnin periaatteet

Kuvio 4. Asukkaiden perinteiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot sekä osallistuva budjetointi

Kuvio 5. Osallistuvan budjetointiprosessin perusvaiheet

Kuvio 6. Osallistuvan budjetoinnin muutospuheen kategoriakehikko

Kuvio 7. Muuttuvan vuorovaikutuksen ja dialogisuuden alakategoriat

Kuvio 8. Muuttuvan päätöksenteon alakategoriat

Kuvio 9. Muuttuvien toimijoiden roolien kategoriat

Kuvio 10. Osallistuvan budjetoinnin vaikutukset kuntalaisaktiivisuudessa ja demokratiassa

1 JOHDANTO

Meneillään oleva sote- ja maakuntauudistus muuttaa suomalaista paikallishallintoa merkittävällä tavalla, sillä kuntien vastuulla olleet sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siirtyvät uudistuksen myötä maakuntien toiminnaksi. Kunnilla on muutoksen jälkeen keskeinen merkitys ja rooli osana yhteiskuntaa ja ihmisten jokapäiväistä elämää (Jäntti 2016, 202), jolloin kuntien roolien uudistuessa on tärkeää miettiä, miten asioita kunnissa valmistellaan (Pihlaja 2017, 3). Kuntien on uudistuvassa tilanteessa ja toimintaympäristössä määriteltävä roolinsa uudelleen, sillä ne vastaavat tulevaisuudessa paikallisen identiteetin, demokratian, kuntalaisten hyvinvoinnin ja alueen elinvoiman edistämisestä (Valtiovarainministeriö 2017, 9). Muuttuneessa tilanteessa kunnan on pystyttävä löytämään roolinsa ja toimintatapoja, joilla kuntalaisten luottamusta ja samalla kunnan legitimitettä vahvistetaan. Kunnan roolimutoksessa on kyse siitä, onko kunnan uusi rooli ja toimintatapa kuntalaisten näkökulmasta onnistunut. Aito uudistuminen onnistuu vain, mikäli muutos lähtee kuntalaisten laajan osallisuuden kautta. Paikallisuuden merkitys ja alhaalta ylöspäin tapahtuva kehittäminen ovat entistä tärkeämpiä, sillä ne vahvistavat kuntaa kohtaan koettua luottamusta sekä kunnan ja kunnallisen itsehallinnon merkitystä muuttuvassa ajassa. (Nyholm, Haveri, Majoinen & Pekola-Sjöblom 2017, 7, 53.)

Suomalaiseen demokratiakeskusteluun ja valmisteluun on 2000-luvulla liittynyt vahvasti kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien ja osallistumisen parantaminen. Vaikka edustuksellinen demokratia nähdään tulevaisuudessakin tärkeimpänä kansalaisten osallisuuden muotona, on sen täydentäjänä kansalaisten suorat osallistumismahdollisuudet nousseet esiin. (Kankainen, Pessala, Siisiäinen, Stranius., Wass & Wilhelmsson 2009, 13-14.) Osallistuva budjetointi on Suomessa kasvanut vähitellen erilaisten yksittäisten kokeilujen myötä. Erityisesti mielenkiinto osallistuvaa budjetointia kohtaa on kasvanut, kun YK valitsi sen yhdeksi maailman parhaista käytänteistä kaupunkien hallinnossa ja demokratian kehittämisessä. Osallistuvan budjetoinnin on todettu parantavan demokratiaa kansalaisten ja viranomaisten vuorovaikutuksen ja keskustelun lisääntymisellä sekä lisäävän viranomaisten ja edustuksellisen demokratian päätöksenteon avoimuutta. (Pihlaja & Sandberg 2012, 158-159.) Kuntaliitto julkaisi Suomen ensimmäisen opaskirjan ”Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa” vuonna 2017, jolla uskon olevan omalta osaltaan vaikutusta kuntien kiinnostukseen uutta demokratiamuotoa kohtaan.

Tarkastelen tässä pro gradu-tutkimuksessani osallistuvan budjetoinnin tuomaa muutosta demokratiiaan: millaisesta demokratiainnovaatiosta on kyse kuntalaisosallisuuden isossa kuvassa. Tutkimuskohteenani on kolme kuntaa, joissa osallistuva budjetointi on käynnissä tai käynnistymässä tutkimuksen teon aikana osana kuntalaisosallisuuden kehittämistä. Tutkimuksen kohteena olevat kunnat ovat Helsinki, Tuusula ja Nurmijärvi.

Tällä hetkellä monissa kunnissa tehdään uuden kuntalain asettamien vaatimusten mukaista strategiaa. Tässä yhteydessä on useissa kunnissa myös tarkastelussa kuntalaisten aktiivisuuden, osallisuuden ja vaikuttavuuden kasvattaminen. Osallistumiseen liittyvän keskustelun haasteena voidaan nähdä siirtymistä hallintokeskeisestä tarkastelusta kumppanuus- ja kansalaiskeskeisyyteen, jossa julkinen hallinto takaa kansalaisten mahdollisuuksien toteutumisen (Koskiahho 2002, 52). Kankaisen ym. (2009, 12) mukaan demokratia tarvitsee toimiakseen osallistuvia, aktiivisia ja luovia kansalaisia. Tulevaisuuden kuntalaisia osallistuvan ja vaikutusmahdollisuuksia tarjoavan kunnan tulee löytää uusia vaikuttamisen keinoja ja rakentaa kunnasta kuntalaisten kunta. Osallistuva budjetointi on laajenemassa muun maailman ja muutamien Suomessa olleiden kokeilujen kautta yhdeksi uudeksi demokratian toteuttamisen malliksi Suomessa. Samaan aikaan myös vuonna 2015 voimaan tullut Kuntalaki (22 §) korostaa kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, jossa kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Lain mukaan tätä voidaan edistää muun muassa järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja, selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa, järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun, suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa sekä tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua. Osallistuminen ei ole kuitenkaan kiinni ainoastaan lainsäädännön uudistamisesta, sillä lainsäädäntö ei takaa osallistumista ja sen vaikuttavuutta. Kettusen (2002, 25-26) mukaan osallistuminen on riippuvainen myös eri toimijoiden kuten virkamiesten, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten aktiivisuudesta ja osallistumista tukevasta ilmapiiristä.

Esimerkiksi Tuusulan kunta, Nurmijärven kunta ja Helsingin kaupunki ovat osoittaneet vuodelle 2018 ja 2019 määrärahoja osallistuvalla budjetoinnilla osana kunnan ja kaupungin budjetointiprosessia. Tuusulassa on vuonna 2017 kokeiltu osallistuvaa budjetointia noin 40 000 euron määrärahalla ja vuodelle 2018 aikana mallia ollaan laajentamassa osaksi kunnan budjetointiprosessia. Vuonna 2018 Tuusulassa kokeillaan osallistuvan budjetoinnin Decidim- alustan käyttöä, joka on kehitetty Barcelonassa. Alusta tukee osallistuvaa budjetointia mahdollistamalla ideoiden keräämisen, kannattamisen

ja jatkokehittämisen sekä äänestämisen sähköisellä alustalla. (Tuusulan kunta 2018.) Nurmijärven kunta on käynnistänyt vuoden 2017 puolella ympäristön kohentamiseen sekä yhteisöllisyyttä edistäviin tapahtumiin kohdentuvan osallistuvan budjetoinnin toimintamallin. Budjetin suuruus on 38 000€. (Nurmijärven kunta 2018.) Myös Helsingin kaupunki on päättänyt käynnistää vuoden 2018 aikana osallistuvan budjetoinnin hankkeen, jossa hyödynnetään kaupungin eri toimialoilla olleita kokeiluja ja käytänteitä mm. nuorisotyöstä, kirjastotoiminnasta ja uuden Maunula-talon suunnittelusta sekä kansainvälisiä malleja laajaksi koko kaupunkia koskettavaksi vakiintuneeksi demokratian muodoksi. (Helsingin kaupunki 2018.)

Kuntasektorin ja toimintaympäristön muutos nostavat esiin kysymyksen siitä, millä tavoin kuntalaiset ovat mukana luomassa tulevaisuuden kuntaa ja vaikuttamassa sen kehittämiseen osallistuvan budjetoinnin kautta. Jäntin (2016) tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että palvelupainotteisuuden heikkenemisen, kunnan roolin monipuolistumisen ja paikallisuuden vahvistumisen myötä myös kuntalaisuus voi saada monipuolisemman merkityssisällön, ja siten myös mahdollistaa kuntalaisille vahvemman roolin kunnan kehittämisessä. Muutostilanteessa on mahdollista vahvistaa ja tehdä tilaa kuntalaisen roolille aktiivisena poliittisena toimijana, kansalaisena, asiakkaan roolin sijaan.

2 TUTKIMUSASETELMA

2.1 Perustelut pro-gradu- aiheelle

Osallistuva budjetointi on kiinnostava ja ajankohtainen aihe tutkimuksen kannalta demokratiassa ja kuntakentässä tapahtuvien muutosten myötä. Aiheeseen liittyvä tutkimus on Suomessa vielä vähäistä ja muutama kokeiluun liittyvät arvioinnit ovat olleet lähinnä työelämälähtöisiä loppuraportteja. Myös osallistuvan budjetoinnin kokeilut ovat Suomessa vielä yksittäisiä ja niihin liittyvä tutkimus on erittäin niukkaa.

Kansainvälisesti osallistuvaan budjetointiin liittyvä tutkimuskirjallisuus on keskittynyt pääasiassa kolmeen osa-alueeseen. Ensimmäinen liittyy budjetointiprosessin tuloksiin, johon sisältyy muun muassa osallistuvan budjetoinnin vaikutusten mittaaminen sekä kansalaisten vaikuttavuus, demokraattinen oppiminen, kansalaisyhteiskunnan kehittäminen ja legitimiys. Toinen painopistealue tutkimuskirjallisuudessa on kohdentunut hallintotuloksiin, johon liittyvät vastuuvollisuuteen, valvontaan ja korruption rajoittamiseen liittyvät kysymykset. Kolmas tutkimuskirjallisuuden osa-alue on julkisen

talouden tulos. Näihin kuuluvat muun muassa tutkimukset siitä, minkälaisia hankkeita rahoitetaan, talousarvioprosessien tehokkuus ja tavoitteiden toteutuminen. (Stewart, Miller, Hidreth, & Wright-Phillips 2014, 195).

Valtiovarainministeriön laatiman “Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030” mukaan perinteinen edustukselliseen demokratiaan nojautuva toimintamalli ei enää tulevaisuudessa vastaa asukkaiden vaikuttamisen ja osallisuuden tarpeisiin. Visio ennustaa, että ihmisten vaikuttamisen motiivit liittyvät yhä enemmän henkilökohtaisen elämän piiriin, joka haastaa nykyiset osallisuuden ja vaikuttamisen käytännöt. (Valtiovarainministeriö 2017, 9-10.). Äänestysvilkkaus ja puoluejäsenten määrä ovat Suomessa laskeneet muita länsimaita jyrkemmin. Edustuksellisen demokratian näkökulmasta sillä on vaikutusta legitimitettiin, eli miten oikeutettuina kansalaisten enemmistö pitää vähemmistön valitsemien edustajien tekemiä päätöksiä ja valitsemia kehityssuuntia. Pekola-Sjöblom (2017, 433) toteaa, että viime vuosina on edustuksellisen demokratian rinnalle noussut tarve suoralle demokratiolle. Alueen asukkaat haluavat vaikuttaa ja tulla kuulluksi myös vaalikauden aikana, jolloin osallistuvalla ja keskustelevalle demokratiolla on merkityksellinen rooli erityisesti tulevaisuudessa.

Toimintaympäristön muutosten lisäksi kuntalaisuus ja ihmisten osallistuminen ovat muutoksessa. Kankainen ym. (2009, 140) näkevät, että kansalaisaktiivisuus on muuttamassa muotoaan. Perinteinen yhdistysmuotoinen ja hallinnollisesti hierarkkinen kansalaistoiminta ei enää vastaa ihmisten osallistumisen tarpeisiin, ja osallistuminen muuttaa muotoaan uudelleenlaiseen aktivismiin, jossa keskiössä ovat yksittäinen ihminen ja yksittäiset toimijat. Etenkin nuorten kiinnostus perinteiseen järjestötoimintaan on vähäistä. Samaan aikaan yhteiskunnassa on virinnyt myös uudenlaisia osallistumisen ja vaikuttamisen muotoja, jotka ovat tyypillisesti epämuodollisia ja verkostoituvia. Ne toteutuvat usein projektimaisesti kampanjoina, hetkittäisinä elämyksinä ja muuntuvina verkostoina. Niiden haasteena on vaikuttamisen sirpaloituminen. Kansalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen näkökulmasta on tärkeää tunnistaa nämä muutossuunnat ja huolehtia uudennlaisista osallistumisen ja vaikuttamisen edellytyksistä, jotta erityisesti nuorten ja nuorten aikuisten lisääntyvä kokemus siitä, ettei heitä haluta kuulla yhteiskunnassa, kasva nykyisestä. (Oikeusministeriön julkaisuja 2010, 14–17.) Pikkala (2006, 12) nostaa esiin näkemyksen siitä, että olennaisinta kuntalaisvaikuttamisessa on se, missä määrin sovellettava malli lisää poliittiseen toimintaan osallistuvien kansalaisten määrää ja kuntalaisten kiinnostusta kunnan asioihin. Lisäksi keskeistä on se, miten passiivisten ryhmien aktivoimisessa onnistutaan.

Kunnat ovat viime vuosina reagoineet tähän muutostarpeeseen ja esimerkiksi osallistuva budjetointi on nousemassa juuri nyt kuntien osallisuuden uudeksi muodoksi. Kunnat, joissa osallistuvan budjetoinnin kokeiluja on käynnissä, ovat tutkimuskohteena olevien kuntien lisäksi muun muassa Vihti, jossa ohjataan asuin ympäristön viihtyvyyteen 50 000€, Porvoo, jossa 30 000€ budjetti kohdentuu asuinalueen kehittämiseen sekä Hollola, joka kehittää osallistuvan budjetoinnin kautta hyvinvointia. Lähivuosina olleita kokeiluja ovat mm. Rovaniemen aluelautakuntamalli, Pudasjärven yhteistyömalli haasteiden ratkaisuun, Espoon kokeilu budjettipelin hyödyntämisestä puistosuunnittelussa, Tampereen OmaTesoma-hanke, Karvian kevyen liikenteen väylän suunnittelu, Lahden tilojen käytön suunnittelu, Pieksämäen säästökohteiden ideointi, Helsingin aiemmat kokemukset RuutiBudjetti sekä Maunula-talo ja Kuopiossa ikääntyneiden palvelukampus. (Pihlaja 2017, 8-17.) Nämä kuvaavat sitä, miten osallistuva budjetointi on Suomessa ollut erilaisia osallistuvan budjetoinnin kokeiluja, mutta ne ovat vielä pienimuotoista ja tiettyyn rajattuun alueeseen kohdentuvaa. Nyt mm. Helsinki ja Tuusula ovat laajentaneet osallistuvan budjetoinnin kokonaisuutta niin, että se ei ole etukäteen kohdennettu mihinkään tiettyyn osa-alueeseen, vaan on vapaammin kuntalaisten ehdotuksiin nojautuvaa.

2.2 Tutkimuksen tavoite ja tarkoitus

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, millaisesta demokratiainnovaatiosta osallistuvassa budjetoinnissa on kyse kuntalaisosallisuuden kokonaisuudessa. Tarkastelen tutkimuksessani osallistuvaa budjetointia ilmiönä. Millaisia tulkintoja se tapaustutkimuksen kohteena olevissa kunnissa saa, millaisia vaikutuksia sillä on kunnan eri toimijoihin ja päätöksentekoon sekä millä tavoin sitä on toteutettu näiden tulkintojen kautta? Haluan tutkimuksellani lisätä ymmärrystä ja kuvaa osallistuvan budjetoinnin kokonaisuudesta.

Kuntalaisosallisuudesta on löydettävissä tutkimustietoa viime vuosikymmeniltä. Osallistuva budjetointi osallistumisen muotona on uudempi tutkimuskohde, josta on aiempien tutkimusten valossa vielä vähän suomalaisesta yhteiskunnasta tehtyjä tutkimuksia. Kunnan uudistuva rooli sote- ja maa-kuntauudistuksen alla sekä edustuksellisen demokratian heikkeneminen ovat herättäneet kiinnostukseni siihen, miten osallistuva budjetointi muuttaa suomalaista kuntademokratiaa ja millaisen roolin se tätä kautta tulee saamaan uutena osallisuuden muotona.

Osallistuvan budjetoinnin kokeilut ovat Suomessa vielä yksittäisiä ja niihin liittyvä tutkimus on vielä niukkaa. Pyrin haastatteluaineiston avulla kuvaamaan, millaisesta demokratiainnovaatiosta osallistuvassa budjetoinnissa on kyse suomalaisessa yhteiskunnassa ja kuntalaisosallisuuden kentässä. Tutkimuksessani pyrin ymmärtämään ja selvittämään osallistuvan budjetoinnin vaikutuksia demokratiin ja kaupunkilaisten osallistumiseen.

En tutkimuksen ajankohdasta joutuen tarkastele osallistuvan budjetoinnin toteutumiseen liittyviä prosesseja, muutoksia tai sen tuloksia, vaan keskityn tutkimuksessa haastateltavien näkemyksiin osallistuvan budjetoinnin vaikutuksista kuntademokratiaan.

2.3 Tapaustutkimus ja tutkimuksen toteuttaminen

Tapaustutkimus on Laineen, Bambergin & Jokisen (2007, 9-10) mukaan tutkimusstrategia, joka käyttää hyödykseen erilaisia aineistoja ja menetelmiä tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. Tutkimuksen kohteen on usein tapahtumien kulku tai ilmiö, josta luodaan perusteellinen ja tarkkapiirteinen kuvaus. Tapaustutkimuksessa pyritään selvittämään ilmiötä tekijöitä, jotka eivät ole entuudestaan tiedossa, ja jotka vaativat lisäselvitystä. Se pyrkii ennen kaikkea vastaamaan kysymyksiin, miten ja miksi, jotka lisäävät ymmärrystä tutkittavasta tapauksesta ja ilmiöön vaikuttaneista olosuhteista.

Tapaustutkimuksen olennainen osa on tapausten valitseminen, jotta tutkimus kohdentuu oikein ja analyttinen yleistäminen on mahdollista. Tutkittaessa yhden tapauksen sijaan useampaa tapausta, voidaan niiden valinnassa valita joko saman tyyppisiä (literal replication) tapauksia tai toistensa ääripäitä (theoretical replication). Tapausten valitseminen vaatii etukäteistyötä, jotta haettavat ominaisuudet voidaan vakioda ja mahdolliset tapaukset kartoittaa. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 28.) Tein tätä tutkimusta varten esiselvityksen kuntien ja kuntaliiton nettisivujen kautta. Kävin läpi suurten ja keskisuurten kuntien nettisivuja ja päätöspykälä löytääkseni kuntia, joissa osallistuva budjetointi olisi tutkimuksen tekohetkellä ajankohtainen. Esiselvityksessä ilmeni, että kuntien toteuttamistavoissa ja määritelmässä suhteessa osallistuvaan budjetointiin oli suuri variaatio ja osallistuva budjetointi ymmärrettiin hyvin laajan käsitteen kautta. Tutkittavan ilmiön tarkentamiseksi valitsin tapaustutkimuksen kohteeksi kuntia, joiden osallistuvan budjetoinnin kuvauksessa ilmeni osallistuvaa budjetointia paljon tutkineiden Sintomer, Herzberg ja Röcke (2008, 168) määrittelemät viisi keskeistä osallistuvan budjetoinnin tekijää. Heidän mukaansa osallistuvasta budjetoinnista puhutaan silloin, kun prosessissa on keskustelua talous- ja budjettiulottuvuudesta, kuntahallinto on vahvasti mukana

koko prosessin ajan, osallistuva budjetointi on jatkuva prosessi, se sisältää julkista keskustelua eri foorumien kautta sekä osallistujilla on rooli tai vastuu ehdotusten toteuttamisesta. Lisäksi valitsin tutkimuksen kohteeksi kuntia, joissa osallistuvan budjetoinnin prosessi oli tutkimuksen tekohetkellä meneillään, jotta kunnassa olisi kokemuksia sen vaikutuksista. Näiden määritelmien kautta tutkimustapauksiksi valikoitui Helsingin kaupunki, Nurmijärven kunta ja Tuusulan kunta.

Laineen, Bambergin & Jokisen (2007, 31-34) mukaan tapaustutkimuksen tavoitteena on tehdä tapauksesta ymmärrettävä. Kohteena oleva tapaus voidaan määritellä eri tavoin, jotta erilaiset tapaukset voidaan erotella toisistaan niiden tyyppien mukaan: kriittinen, äärimmäinen, ainutlaatuinen, tyypillinen, paljastava, tulevaisuudesta kertova tai pitkittäisotokseen perustuva tapaus. Kriittinen tapaus on tutkittavan ilmiön kannalta epätodennäköisin tai todennäköisin, jolloin tarkastelun kohteena ovat ilmiöön liittyvät olosuhteet, joissa sen tulisi toteutua ja esitettyjen väitteiden olla voimassa. Se toimii erityisesti tutkimuksissa, joissa halutaan vahvistaa, kyseenalaistaa tai laajentaa teoriaa. Äärimmäisessä tai paradigmaattisessa tapauksessa tutkitaan yhteiskunnassa vallitsevia kärjistyneitä ilmiöitä. Ainutlaatuinen tapaus on erityisyytensä vuoksi tutkimisen arvoinen, kun taas vastaavasti tyypillinen tapaus tuo esiin ilmiöön liittyvät keskeiset ominaispiireet. Paljastava tapaus tuo näkyväksi tunnistettavaan ilmiöön liittyviä tekijöitä, joita ei ole tutkittu. Tulevaisuudesta kertova tapaus näyttää tulevaisuudesta ilmiöitä, joita on odotettavissa nykyhetkestä käsin. Pitkittäisotokseen perustuvassa tapauksessa samaa tapausta tutkitaan vähintään kahtena eri jaksena, joka kuvaa, millä tavalla olosuhteet muuttuivat ajanjaksojen välillä. Tämä tutkimukseni on paljastava tapaus, sillä se tuo esiin tutkittavasta ilmiöstä asioita, joita ei ole tutkittu, mutta liittyvät vahvasti tapaukseen. Se myös näyttää tulevaa, joten siihen liittyy tulevaisuudesta kertovan tapauksen elementtejä.

3 TUTKIMUSKOHDE

Pihlajan & Sandbergin (2012, 181) mukaan osallistuvan budjetoinnin kohteena on vähemmän kehittyneissä maissa ollut erityisesti perusinfrastruktuuriin liittyvät investoinnit. Vastaavasti pidemmälle kehittyneissä maissa se on kohdentunut asuinalueiden turvallisuuteen ja viihtyisyyteen liittyviin hankintoihin ja investointeihin. Jonkin verran osallistuvaa budjetointia on hyödynnetty myös palvelujen kehittämiseen, mutta sitä ei ole sovellettu juuri missään maissa lakisäätteisten tehtävien suunnitteluun ja päätöksentekoon.

Suomen kuntien lakisääteisten tehtävien laajuus on johtanut siihen, että kuntien oma harkintavalta ja liikkumavara on jäänyt pieneksi, jolloin osallistuvan budjetoinnin soveltamismahdollisuudet ovat Pihlajan & Sandbergin (2012, 182) mukaan rajalliset. Toisaalta he toteavat, että osallistuvan budjetoinnin mallista tulisi Suomessa luoda sellainen, että siihen voidaan soveltaa myös lakisääteisten palvelujen suunnittelua ja päätöksentekoa. Sillä, mikäli tätä ei kyetä toteuttamaan, on riski, että osallistuva budjetointi jää pieneksi ja vaikutuksiltaan vähäiseksi osallisuuden muodoksi.

Tähän perustuen valitsin kolme suomalaista eri kokoista kuntaa, joissa osallistuvan budjetoinnin prosessi on tutkimuksen tekoaikaan vireillä, ja joissa sitä toteutetaan ja kohdennetaan eri tavoin. Tuusulassa osallistuva budjetointi toteutetaan alueellisten kehittämisverkostojen kautta ja budjettia ei ole kohdennettu millekään tietylle osa-alueelle. Nurmijärvi kohdentaa osallistuvan budjetoinnin viihtyisyyden ja hyvinvoinnin teemoihin ja budjetointiin osallistuu henkilöstöryhmät ja järjestöt. Helsingissä osallistuvan budjetoinnin toteutus on budjetiltaan ja kohderyhmältään laajin, sillä 4,4 miljoonan budjettiin voi kaikki kuntalaiset osallistua osallisuuspelin avulla eikä budjetille ole määritelty tarkkaa kohdetta. Koska tutkimukseni tarkoituksena on kuvata osallistuvaa budjetointia ilmiönä, en vertaile kuntien toimintamalleja keskenään, vaan pyrin teorian ja aineiston avulla ymmärtämään, millaisesta ilmiöstä osallistuvassa budjetoinnissa on kyse.

Kuvaan seuraavassa lyhyesti kuntien osallistuvan budjetoinnin lähtökohtia sekä sen kehittämisen taustalla olevia tekijöitä. Kuvaan sitä, millaisessa vaiheessa kunnat ovat tutkimuksen teko hetkellä ja millaisia suunnitelmia kunnissa on osallistuvan budjetoinnin toteuttamisesta. Koska itse osallistuvan budjetoinnin prosessi noudattelee kaikissa kunnissa peruslähtökohdiltaan samanlaista kansainvälistä toteuttamistapaa, kuvaan lopuksi osallistuvan budjetoinnin prosessin kuntien toimintana. Tutkimukseni yhdenmukaisuuden ja luettavuuden helpottamiseksi käytän kappaleesta 4 alkaen kaikista kolmesta tutkimuskohteena olevasta Helsingin kaupungista, Nurmijärven kunnasta ja Tuusulan kunnasta yhteisnimitystä kunta niissä tilanteissa, joissa viitataan tutkimusaineistossa yleisesti nousseisiin teemoihin ja tulkintoihin.

3.1 Helsingin kaupunki

Helsinki on Suomen reilun 635 000 asukkaan pääkaupunki ja Helsingin seutu on noin 1,44 miljoonaa asukasta ja 760 000 työpaikkaa käsittävä talousalueen keskus (Helsingin kaupunki 2018). Helsingin kaupunginvaltuusto päätti 16.3.2016 johtamisjärjestelmän uudistamisen periaatepäätöksen ja uuden

kaupunkistrategian ”Maailman toimivin kaupunki” yhteydessä linjata kaupunkilaisten osallistumisen ja vuorovaikutuksen periaatteita. Helsingin kaupungin osallisuuden periaatteita ovat yksilöiden ja yhteisöjen osaamisen ja asiantuntijuuden hyödyntäminen, omaehtoisen toiminnan mahdollistaminen sekä yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien luominen, joita tuetaan muun muassa hallinnon avoimuuden, selkokiehisen ja monikanavaisen viestinnän, alueellisen osallistumisen sekä osallistuvan suunnittelun ja budjetoinnin avulla. (Helsingin kaupungin hallintosääntö.) Osallistuvan budjetoinnin tavoitteena on vahvistaa kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia, edistää yhdenvertaisuutta sekä lisätä ymmärrystä kunnan toiminnasta (Helsingin kaupunginhallitus 2018).

Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin budjettiehdotusten tulee olla kaupungin arvojen ja strategian mukaisia sekä kaupungin toimivallan puitteissa toteutettavissa. Kansainvälisten mallien ja asukkaiden toiveiden perusteella Helsingin osallistuvan budjetoinnin mallissa toteutetaan aluejaon periaatetta, jossa kaupunkilaisten äänestettäväksi osoitettava summa on jaettu seitsemälle suurpiirille asukasmäärän mukaan. Tämän lisäksi osa summasta on varattu koko kaupunkia koskeviin hankkeisiin. Jokaisella suurpiirin alueella toimii stadiluotsit, jotka varmistavat yhdessä kaupungin muiden toimijoiden kanssa, että aluekohtaisten hankkeiden valmistelu toteutuu moniäänisesti ja yhdenvertaisesti. (Helsingin kaupunginhallitus 2018.)

Helsingissä osallistuvan budjetoinnin prosessissa korostetaan osallisuuden yhdenvertaisuutta. Kaupunki huolehtii osallistuvan budjetoinnin vuorovaikutteisesta valmistelusta ja monikanavaisesta viestinnästä ottaen huomioon eri väestöryhmät. Tämän vuoksi esimerkiksi monipuolisilla palvelukeskuksilla, nuorisotaloilla, kirjastoilla ja kouluilla on keskeinen rooli aloitteiden ja äänestämisen tukemisessa sekä asukkaiden keskinäisen vuorovaikutuksen edesauttamisessa. Tukemalla heikommassa asemassa olevien osallistumista sekä eri väestöryhmien keskinäistä oppimista ja vuorovaikutusta Helsinki haluaa tehdä myös kansainvälisesti edistyksellistä demokratiatyötä. (Helsingin kaupunki 2018.)

3.2 Nurmijärven kunta

Nurmijärvi on keskisuuri maaseutumainen kunta Keski-Uudellamaalla. Sen väkiluku on reilu 42 000 asukasta ja se on väkiluvultaan Suomen suurin maalaiskunta. Nurmijärvellä on kolme päätaajamaa: Klaukkala, Nurmijärven kirkonkylä ja Rajamäki. Nurmijärven kunnan kuntastrategiassa on neljä teemakokonaisuutta: kunnan ja kuntatalouden vastuullinen johtaminen, kuntalaisten aktiivisuuden ja

osallisuuden tukeminen, hyvinvointia edistävien palvelujen ylläpitäminen sekä kunnan vetovoimaisuuden ja kilpailukykyisyyden vahvistaminen. (Nurmijärven kunta 2018.)

Nurmijärven kunta otti vuonna 2017 uutena toimintamuotona käyttöön osallistuvan budjetoinnin, joka kohdentui ympäristön kohentamiseen liittyviin kuntalaisryhmien ja järjestöjen ehdotuksiin. Mallia otettiin ystävyyskunnasta Raplasta Virosta. Vuonna 2018 osallistuvan budjetoinnin teemoiksi on Nurmijärvellä valittu ympäristön kohentaminen laajasti ymmärrettynä sekä yhteisöllisyyttä edistävien tapahtumien järjestäminen, joihin ei ole haettu muuta kunnan avustusta. Kunnassa yksittäisen kuntalaisen ei ole ollut mahdollisuutta tehdä ehdotuksia, vaan paikalliset järjestöt ja henkilöryhmät voivat tehdä esityksiä, joista viranhaltijatyöryhmä valitsee äänestykseen menevät esitykset. Yksittäisten ihmisten tekemät esitykset tulkitaan kuntalaisaloitteiksi. Kohdentaminen on myös samalla korostanut järjestöjen merkitystä. (Nurmijärven kunta 2018; Nurmijärven kunnanhallitus 2018.)

3.3 Tuusulan kunta

Tuusula sijaitsee Keski-Uudellamaalla ja sen asukasluku oli vuonna 2017 yhteensä 38 646. Tuusulassa on kolme keskustaa Hyrylä, Jokela ja Kellokoski ja niitä ympäröivät maaseutualueet Tuusulanjärven tuntumassa. (Tuusulan kunta 2018.) Tuusulan kunnassa toteutettiin johtamisjärjestelmän uudistus vuonna 2017, jonka kautta kunta on pormestarijohtoinen. Samassa yhteydessä kuntaan laadittiin uusi strategia, jossa painottuvat asiakaslähtöisyys ja osallisuus. (Hagman & Heikkilä 2017.)

Tuusula on laatinut osallisuusmallin vuonna 2017, jossa kuvataan kuntalaisten osallistamista kuuden eri toimintamenetelmän avulla. Sen mukaan kuntalaiset otetaan toiminnan toteuttajiksi, he ovat mukana tekemässä päätöksiä ja suunnittelemassa palveluja. Palvelujen osalta painotetaan saavutettavuutta, kuntalaisten tarpeiden ymmärtämistä sekä sitä, että kunta antaa kuntalaisten mahdollisuuden tehdä omista palveluistaan itsensä näköisiä. (Hagman 2018.) Osallistuva budjetointi on osa tätä kokonaisuutta.

Tuusula käynnisti osallistuvan budjetoinnin vuonna 2017. Merkittävin syy budjetointiprosessin käynnistämiseksi oli johtamisjärjestelmän muutos, jonka yhteydessä myös neljän alueellisen kehittämistoimikunnan toimintaa uudistettiin. Aiemmin poliittisesti nimettyjen toimikuntien toiminta korvautui viidellä kaikille avoimella kehittämisverkostolla, joiden tavoitteena oli lähidemokratian ja asukkaiden osallisuuden edistäminen. Näille verkostoille osoitettiin osallistuvan budjetoinnin kautta rahaa, joiden

kohdentamisessa olivat mukana kaikki kuntalaiset. Kunta otti käyttöön Decidim-alustan osallistuvan budjetoinnin alustaksi vuoden 2018 aikana, sillä tarve yhdenmukaiselle osallistuvan budjetoinnin työkalulle oli ilmeinen. Sähköinen alusta tukee osallistuvaa budjetointia mahdollistamalla ideoiden keräämisen, kannattamisen, jatkokehittämisen sekä äänestämisen. Alusta on jaettu viidelle kehittämisverkostolle, joiden kautta kuntalaiset pääsevät osallistumaan osallistuvan budjetoinnin prosessiin. Verkostossa voidaan osallistuvan budjetoinnin ehdotusten lisäksi mm. järjestää tapahtumia, talkoita ja tempauksia sekä toteuttaa projekteja ja kehittämishankkeita. (Hagman 2018; Tuusulan kunta 2018.)

Tuusulassa osallistuvan budjetoinnin prosessissa kuntalaisista ja luottamushenkilöistä koostuvat kehittämisverkostot ovat avainasemassa. Kehittämisverkostoille on osoitettu osuus osallistuvan budjetoinnin määrärahoista ja verkosto koordinoi prosessin etenemistä ja toteutumista omalla alueellaan. Jokaisella kehittämisverkostolla on seitsemän hengen ydintiimit, jotka toimivat verkoston moottoreina. Verkostoja koordinoi ja kehittää yhteisömanageri. (Hagman 2018.)

3.4 Osallistuvan budjetoinnin toteuttaminen tapauskunnissa

Käyn seuraavassa lyhyesti läpi, miten tapaustutkimuksen kunnissa osallistuvan budjetoinnin prosessi toteutetaan (kuvio 1). Koska malli osallistuvan budjetoinnin toteuttamiseen on kansainvälinen ja prosessin osiltaan hyvin samansuuntainen, kuvaan kuntien käytänteitä ja linjauksia prosessin liittyen. Prosessin eri vaiheiden teoreettinen kuvaus on kappaleessa 4. Osallistuva budjetointi on määrärahasidonnainen, vuosittain määriteltävä summa, jonka vuoksi kaikissa kunnissa sen tulee kohdentua toimintaa tai investointeihin, jotka tulevat toteutukseen ko. vuoden aikana. Tästä syystä esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin käyttömenoihin kohdentuvien budjettiehdotusten kautta ei ole mahdollista palkata vakituista henkilökuntaa tai kohdentaa pysyvämpään, muina vuosina kustannuksia tarvitsevaan toimintaan. Helsingissä ja Tuusulassa osallistuvan budjetoinnin määrärahalta ei ole tarkkaa kohdennettua kohdetta, vaan se voi koskettaa sekä käyttötalousmenoja että investointihankkeita. Nurmijärvi on rajannut, että osallistuvan budjetoinnin kautta tuetaan ympäristön kohentamista tai yhteisöllisyyttä edistäviä toimia. (Hagman 2018; Helsingin kaupunginvaltuusto 2018.)

Osallistuvan budjetoinnin osatekijä		Helsinki	Nurmijärvi	Tuusula
Määräraha	Kohdentaminen	Kaikki: investoinnit ja käyttömenot	Rajattu: ympäristön ja yhteisöllisyys	Kaikki: investoinnit ja käyttömenot
	Suuruus	4,4 milj. €	38 000 €	50 000 € (+lisäksi toimialojen kehittäminen)
	jakaminen kunnan eri osiin	kyllä	ei	kyllä
Sähköinen alusta käytössä		Decidim	Solmu	Decidim
Prosessin toteuttaminen	Ideointien ja ehdotusten jättäminen	Yksityishenkilöt ja yhteisöt	Yhteisöt ja kuntalaisryhmät	Yksityishenkilöt ja yhteisöt
	Toteutusarviointi toimialoilla	kyllä	kyllä	kyllä
	Äänestysikäraja	12	Ei määritelty	13
	Äänestys	Vahva tunnistautuminen	Rekisteröityminen järjestelmään tai paperilomake	Rekisteröityminen järjestelmään
Lopullisen päätöksen vahvistaminen		Pormestari	Kunnanjohtaja	Suora kuntalaisäänestyksen tulos
Toteuttamisen päävastuu		Kaupunki	Yhteisöt	Kunta ja kehittämisverkosto

Kuvio 1. Tapaustutkimuskuntien osallistuvan budjetoinnin linjaukset ja toteutus

Helsingin osallistuvan budjetoinnin vuosittainen määräraha on 4,4 miljoonaa. Lisäksi kaupunki on linjannut, että äänestykseen etenevien budjettiehdotusten tulee olla vähintään 35 000 euron arvoisia. Tällä pyritään varmistamaan, että budjettiehdotuksilla on riittävä vaikuttavuus ja valmistelu kohdentuu suurempiin kokonaisuuksiin. Nurmijärvellä käytössä oli 38 000€ vuonna 2018. Tuusulassa on osallistuvaan budjettiin kohdennettu 50 000€. Sen lisäksi kunta on hyödyntänyt myös toimialojen talousarvion puitteissa osallistuvan budjetoinnin ideologiaa mm. sosiaali- ja terveystoimen toimialan testamenttivaroissa, kasvatus- ja sivistystoimen alueellisessa nuorisotyössä, kulttuuripalveluissa ja kerhotoiminnan suunnittelussa sekä kuntakehityksen ja tekniikan toimialalla puistosuunnittelussa ja ympäristön kohdentamisessa. Vuoden 2018 käytössä ollut määräraha osallistuvaan budjettiin on siis todellisesti ollut kehittämisverkostojen määrärahaa suurempi, sillä menetelmää on hyödynnetty kunnan toimialojen suunnittelussa. Helsingissä ja Tuusulassa vuosittain määräytyvä osallistuvan budjetoinnin määräraha jaetaan kunnan eri alueille väestömäärän mukaan. Lisäksi Helsinki osoittaa osan määrärahasta koko kaupunkia koskettaviin yhteisiin hankkeisiin. (Hagman 2018; Nurmijärvi 2018; Helsingin kaupunginvaltuusto 2018.)

Kaikissa kunnissa on käytössä sähköinen alusta, jonne ideat ja budjettiehdotukset voidaan jättää. Osallistuvan budjetoinnin prosessi tapahtuu pääasiassa digitaalisessa palvelussa, jossa budjettiehdotuksia voidaan kommentoida, kannattaa ja äänestää. Decidimin sähköinen alusta mahdollistaa ehdotuspyyntöjen kuvaamisen, keskustelun ja priorisoinnin kansalaisten tai organisaation jäsenten kanssa, hankkeiden kustannusarvioinnin, äänestyksen sekä tulosten seurannan ja arvioinnin. (Decidim 2018.) Lisäksi kaikissa kunnissa sekä ideointia että äänestämistä voi tehdä kunnan eri toimipisteissä kuten kirjastoissa. (Hagman 2018; Helsingin kaupunginvaltuusto 2018; Back 2018.)

Osallistuvan budjetoinnin ehdotuksia voivat jättää Helsingissä ja Tuusulassa yksityishenkilöt ja yhteisöt, Nurmijärvellä yhteisöt sekä vähintään kolmen henkilön kuntalaisryhmät. Helsinki ja Tuusula ovat palkanneet erityisesti kuntalaisosallisuutta tukevia työntekijöitä, joiden tehtävänä osallistuvassa budjetoinnissa on tukea kuntalaisten ideointia, moniäänisyyttä ja yhdenvertaisuutta. Lisäksi Helsingin kaupunki on laatinut ideointivaihetta tukevan OmaStadi -pelin, jonka tavoitteena on viestiä ymmärrettävästi osallistuvasta budjetoinnista sekä kehittää ideoita kaupungin osallistuvan budjetoinnin ehdotuksiin. Myös Tuusulalla on käytössä oma osallisuuspele. (Hagman 2018; Reunanen 2018; Helsingin kaupunginvaltuusto 2018; Back 2018.)

Helsingissä ja Nurmijärvellä kuntalaiset arvioivat ehdotusten jättövaiheessa ehdotuksen kustannukset ja lopulliset arviot äänestysvaiheeseen etenevien suunnitelmien kuluista tehdään kaupungin toimialoilla. Tuusulassa ehdotukset voi jättää ilman kustannuslaskentaa ja se tehdään kunnan toimesta ehdotusten arviointivaiheessa. Kaikissa kunnissa toteutetaan ehdotusten toteuttamisen arviointi ennen äänestystä. Pääasiassa se toteutetaan yhteistyössä toimialojen kanssa, jossa arvioidaan, onko ehdotus toteutettavissa määrärahojen puitteissa. (Hagman 2018; Helsingin kaupunginvaltuusto 2018; Back 2018.)

Helsingissä ja Tuusulassa äänioikeutettuja ovat kaikki äänestysvuoden aikana 12 vuotta täyttävät ja sitä vanhemmat henkilöt. Helsingissä on käytössä vahva tunnistautuminen, jossa äänestävän henkilön ikä ja kotipaikka todennetaan luotettavasti äänestyksen yhteydessä. Tuusulassa ja Nurmijärvellä riittää kuntalaisen rekisteröityminen sähköiseen järjestelmään, jolloin vahvaa tunnistautumista iän tai asuinpaikan mukaan ei voida todentaa.

Helsingissä päätöksen osallistuvan budjetoinnin käyttökohteista vahvistaa pormestari ja Nurmijärvellä kunnanjohtaja. Tuusulassa osallistuvan budjetoinnin määrärahasta päättää valtuusto hyväksyessään seuraavan vuoden talousarvion. Osallistuvan budjetoinnin kohteista toteutetaan eniten kannatusta saaneet ehdotukset voimassa olevien toimivaltarajojen puitteissa kehittämisverkostojen kanssa yhteistyössä. Äänestystuloksen vahvistamisen jälkeen Helsingissä kaupungilla ja sen eri toimialoilla on vastuu budjettiehdotusten toteuttamisesta. Tuusulassa vastuu on enemmän ehdotusten tekijöillä, joita kunnan eri toimialueet tukevat prosessissa. Tuusulassa toteuttamisessa vahva rooli on kehittämisverkostoilla, joita kunnan yhteisömanageri ja toimialueet tukevat toteutuksessa.

4 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tutkimusaineisto koostuu teoreettisesta viitekehystä, joka käsittää demokratiaa kunnallishallinnossa, kuntalaisen osallistumista ja vaikuttamista kunnallisessa päätöksenteossa, demokratiainnovaatioita sekä osallistuvan budjetoinnin kokonaisuutta. Käsittelen keskeisiä käsitteitä laaja-alaisesti peilaten erityisesti kansainvälisiin kokemuksiin ja malleihin, sillä osallistuva budjetointi on Suomessa vielä uusi ja vähän kokemuksia saanut demokratian muoto. Osallistumisen lähellä olevia käsitteitä ovat osallisuus, osallistaminen ja valtaistaminen (mm. Anttiroiko 2003; Koskiahon 2002; Bäcklund 2007). Rajaan nämä käsitteet tämän tutkimuksen ulkopuolelle, ja tarkastelen kuntalaisten osallistumisen mahdollisuuksia uuden demokratiainnovaation valossa. En myöskään käsittele osallistuvaa budjetointia demokratiateorioiden valossa, vaan tutkin ilmiötä demokratiainnovaationa.

4.1 Demokratiakäsitys kunnallishallinnossa

Demokratiaa käsitteenä voidaan tarkastella eri näkökulmista riippuen siitä, tarkastellaanko sitä päätöksentekijän vai kuntalaisen näkökulmasta (Niiranen 2011, 221). Tässä tutkimuksessa olen kiinnostunut kuntalaisten osallisuudesta, jolloin tarkastelun lähtökohtana ovat suoran demokratian rooli ja suhde kunnallisessa päätöksenteossa. Ne antavat kuvaa kuntalaisen roolista ja toimintamahdollisuuksista demokratian eri toteutumismuodoissa.

Vahva kansalaisyhteiskunta on keskeinen osa suomalaista osallistuvaa demokratiaa. Edustuksellisen osallistuvan demokratian tulevaisuudenkuvaan vaikuttaa se, miten uskottavana ja luotettavana kansalaiset näkevät nykyisen demokraattisen järjestelmämme. Vakiintuneiden demokratiamuotojen osalta on nähtävissä merkkejä demokratian heikkenemisestä mm. äänestys-aktiivisuuden laskun, vähenevän järjestöaktiivisuuden ja nuorten kiinnostumattomuuden politiikkaa ja kansalaistoimintaa kohtaan. Osallistuminen on muuttumassa kohti yksilökeskeisempää, projektimaisempaa ja verkostoituvampaa osallisuutta. (Ministeriöiden demokratiaverkosto 2010, 9-10.) Kansalaisosallistumisen kasvu on seurausta muutoksesta byrokraattisesta hallintatavasta avoimempaan, läpinäkyvämpään ja osallistavampaan lähestymistapaan. Yhteiskunnallinen muutos, erityisesti kasvanut koulutus, lisää osallistumisen ja tiedonsaantimahdollisuuden kysyntää. Samalla tiedon saatavuutta on helpottanut merkittävästi uusi teknologia ja sen tuomat mahdollisuudet. (Moynihan 2007, 56-57.)

Suomalaisen kunnallisen itsehallinnon pohjana on vahva lainsäädäntö ja siitä nouseva edustuksellinen demokratia. Kuitenkin monimutkaisten päätöksentekorakenteiden, poliittisten puolueiden edustustoiminnan heikkenemisen sekä erityisesti viime vaalien heikentyneen äänestysaktiivisuuden vuoksi on herättänyt keskustelu demokraattisen järjestelmän legitimitetistä. Lisäksi ne ovat herättäneet vaatimuksia kansalaisten osallistumisen uusista muodoista ja on nähty kasvavaa tarvetta edustuksellista demokratiaa täydentäville asukkaiden ja palvelujen käyttäjien monipuolisille vaikutusmahdollisuuksille. (Manninen 2007, 3; Ank 2011, 277.) Kansalaisten kriittinen suhtautuminen omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa on ollut lähes samalla tasolla 1980-luvulta lähtien, vaikka yhteiskunta on tänä päivänä osallistavampi kuin vuosikymmeniä sitten. Kuitenkaan laskeva äänestysaktiivisuus voidaan nähdä myös osoituksena siitä, että kansalaisten osallistuminen ja aktiivisuus kanavoituvat uudella tavalla. (Sjöblom 2006, 244.)

Bäcklundin (2007, 95) mukaan suoran osallistumisen vahvistamisen tarve nousee siitä, etteivät luottamushenkilöt edusta kuntaa pienoiskoossa. Edustuksellisen demokratian rinnalle ja sitä täydentämään on yhä vahvemmin noussut 2000-luvun aikana osallistuvan ja suoran demokratian merkitys (Pratchett 2004, 360). Viime vuosikymmeninä monet maat ovat saaneet kokemusta kansanäänestyksistä, kansalaisfoorumeista, yhteistyöhallinnosta, osallistavasta budjetoinnista ja muista malleista, joissa kansalaisilla on suora osallistumisen mahdollisuus. Kansalaisten osallistumista pidetään yleensä arvokkaana demokraattisen kansalaisuuden ja demokraattisen päätöksenteon kannalta. Tutkimukset osoittavat, että kansalaisten osallistumisella on useita myönteisiä vaikutuksia demokratiaan:

se lisää tiedon määrää, vahvistaa kansalaisten taitoja, lisää sitoutumista julkisiin päätöksiin sekä tukee osallistujien päätöksentekoa. (Ank 2011, 275.)

Kuntien näkökulmasta on keskeistä, miten ne kykenevät luomaan mahdollisuuksia ja lisäämään kuntalaisosallistumista (Pratchett 2004, 360). Lähtökohtaisesti kuntalaisen osallistuminen kunnalliseen päätöksentekoon on keskeinen osa edustuksellista demokratiaa, jolloin kuntalaisten osallistuminen on merkittävä osa kunnallista päätöksentekoa. Osallistumisella tässä tutkimuksessa pääasiassa korostetaan suoraa osallistumista, joka kohdentuu kunnallisen prosessin eri vaiheisiin asioiden esiin nostamisesta päätöksentekoon ja toimeenpanoon saakka. (Kettunen 2004, 19.) Suorien osallistumismuotojen tarkoituksena on mahdollistaa kansalaisten osallisuus prosessiin, jossa tehdään tai toimeenpannaan poliittisia linjauksia tai päätöksiä (Anttiroiko 2003, 15).

Suoran kuntalaisosallisuuden kehittämisen tarve syntyy myös edustuksellisen demokratian kautta. Tähän Kettusen (2002, 20) mukaan on kolme perustetta. Ensinnäkin kuntalaisilla tulee olla mahdollisuus kontrolloida edustuksellisen demokratian vallankäyttöä väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja luottamuksen aikaansaamiseksi. Toiseksi edustuksellisen demokratian edustajat tarvitsevat yhteyttä kansalaisyhteiskuntaan, jotta tuntuma kansalaisten arkeen pysyy yllä. Kolmanneksi suoran osallistumisen keinot kehittävät kansalaisyhteiskuntaa, joka lisää sosiaalista pääomaa. Sen kasvamisesta hyötyy koko kunta. Pikkalan (2006, 9) tekemän tutkimuksen mukaan suurin osa suomalaisten kuntien päättäjistä toivoo, että kuntalaiset osallistuisivat nykyistä enemmän keskusteluun kunnan toimintaan liittyvistä asioista.

Kettunen (2004, 24) korostaa, että kuntalaisten suora osallistuminen päätöksentekoon tarkoittaa työjakoa, jossa kuntalaisilla on oma roolinsa, poliittisilla päättäjillä omansa ja virkamiehillä omansa. Kuntalaisosallisuutta vahvistavan demokratian kehittämisessä on kyse nimenomaan tämän työnjaon parantamisesta ja keskinäisestä painoarvosta. Bäcklundin (2007, 102-104) mukaan suoran osallistumisen vahvistaminen edellyttää koko edustuksellisen demokratiajärjestelmän samanaikaista huomiointia. Suoran osallistumisen ja edustuksellisen demokratian välistä suhdetta voidaan tarkastella kahden näkökulman kautta. Ensinnäkin kunnallishallinnon dualistiseen järjestelmään kuuluu jaottelu päätösvallan käyttöön ja hallintoon ja täytäntöönpanoon. Järjestelmän mukaisesti viranhaltijat valmistelevat ja luottamushenkilöt päättävät. Tässä mallissa kuntalaiset osallistuvat kunnalliseen päätöksentekoon edustajien valinnalla. Tämä herättää kysymyksen siitä, mitä suoralla osallistumisella

tavoitellaan ja millainen suhde sillä on edustuksellisen demokratian suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmään. Toisaalta dualistiseen näkökulmaan voidaan suhtautua kriittisesti, sillä dualistinen jaottelu ei ole käytännön tasolta tarkasteltuna selkeä. Siihen vaikuttaa hallinnon verkostomainen ja joustava toimintatapa, jossa erilaisia valmistelun ja yhteistyön muotoja on edustuksellisen demokratian käytäntöjen rinnalla. Lisäksi asioiden valmisteluun vaikuttaa erilaiset toimijat ja toimintaympäristö.

Niirasen (2011) mukaan kuntaa ja kunnallista itsehallintoa voidaan tarkastella kolmen erilaisen näkökulman kautta. Kunta on asukkaiden demokraattinen yhteisö, kunta on rajatulle alueelle sijoittuva hyvinvointipalvelujen järjestäjä sekä kunta on osa laajempaa paikallisen ja alueellisen elinvoimaisuuden ja eheyden ylläpitäjä. Kunnan tehtävänä on turvata jokaisen kuntalaisen mahdollisuus osallistua heitä tai aluetta koskevien asioiden suunnitteluun ja valmisteluun. Tämä osallistuminen voi olla joko vapaaehtoista tai järjestäytyntä, epävirallista tai virallista. Kunnan johdolla ja luottamushenkilöillä on tärkeä rooli siinä, miten vaikuttavia kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen ovat. (Pihlaja & Sandberg 2012, 147-148.)

Monet osallisuutta korostavat tahot Fungin (2015, 521) mukaan nostavat esiin näkemyksen siitä, että osallistava hallintouudistus edistää myös sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Fung näkee, että kyse sen toteutumisessa ei ole ensisijaisesti institutionaalisesta ongelmasta. Kansalaisten osallistumiseen on monia muotoja, jotka erilaisissa yhteyksissä johtavat julkisiin päätöksiin ja yhteiskunnallisiin toimiin. Samalla ne hyödyttävät niitä, jotka ovat sosiaalisesti ja taloudellisesti epäedullisessa asemassa. Sen sijaan hän näkee, että haaste on poliittinen. Useimmissa yhteyksissä organisaatiot ja johtajat, joilla on resursseja ja valtuudet luoda merkittäviä osallistavan hallintotavan aloitteita, eivät yksinkertaisesti ole motivoituneita edistämään sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Fung näkee, että on luotava sellaiset poliittiset olosuhteet, joissa voimakkaat organisaatiot ovat motivoituneita edistämään sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Vain silloin johtajat ovat kiinnostuneita oppimaan sitä, miten kansalaisten osallistumisella voidaan lisätä oikeudenmukaisuutta.

Osallistumista korostavat demokratiateoriat viittaavat siihen, että demokraattinen organisaatio on parhaimmillaan, kun osallistujat osallistuvat ja toimivat yhteistyökumppaneina sekä deliberatiivisessa päätöksenteossa, että laajemmissa poliittisissa toimissa. Vaikka keskustelu on tärkeää poliittisen prosessin osana, osallistuva kansalainen ei ole päämäärä itsessään. Pikemminkin se on askel kohti laajempia tuloksia, jossa tapahtuu yksilöiden ja instituutioiden demokraattista muutosta. Tästä syystä prosessin ja tavoitteiden avoimuus sekä läpinäkyvyys ovat välttämättömiä. (Stewart ym. 2014, 200).

Kettunen (2002, 32-339) toteaaakin, että kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden tulee nähdä kuntalaisosallisuus laajemmin kuin kuulemisena. Heillä tulee olla valmius ottaa huomioon uusia näkökulmia ja antaa painoarvoa kansalaisten osallistumiselle.

Kuntalaisosallisuuden osana osallistuva budjetointi on Allegrettin ja Herzbergin (2004, 17) mukaan tapa uudistaa suoran demokratian ja edustuksellisen demokratian välistä yhteyttä. Toisaalta he toteavat, että siitä huolimatta osallistuva budjetointi koetaan myös uhkana edustuksellisen demokratian instituutioiden oikeutetulle suvereniteetille. Myös Jäntti, Airaksinen & Haveri (2017, 53) toteavat laajemmassa mittakaavassa, että osallisuuden ja kansalaistoiminnan vahvistuminen voi pahimmillaan tuoda kilpailuasetelman edustuksellisen demokratian ja kuntalaisosallistumisen välille. Toisaalta Sjöblom (2002, 77-78) näkee, että perinteisen edustuksellisen ja suoran demokratian jaottelu on väistymässä ja entistä enemmän ollaan kiinnostuneita siitä, miten suorat osallistumisen keinot voivat täydentää ja elvyttää edustuksellista demokratiaa. Käytännössä osallistuva demokratiakäsitys vahvistaa edustuksellista demokratiaa siten, että kansalaiset voisivat osallistua entistä laajemmin kunnan päätöksentekoon, jolloin vaalien rinnalla on useita vaalikauden välillä olevia osallistumismahdollisuuksia. Se edellyttää, että kuntalaisilla on osallistumisen ja vaikuttamisen kannalta riittävät kyvyt ja valmiudet esimerkiksi riittävä tiedollisen kompetenssin ja taloudellisten mahdollisuuksien näkökulmista. (Borg 2006, 7-9.) Uusia suoraan demokratiaan kuuluvia vaikuttamisen keinoja ovat mm. kunnalliset kansanäänestykset, kansanäänestysaloitteet, valtuustokäsittelyyn tähtäävät aloitteet ja kuntalaisaloitteet sekä muut osallistumismuodot. Viimeiseksi mainitut muut osallistumismuodot ovat erityisen mielenkiintoisia tutkimukseni kannalta, sillä niillä tarkoitetaan erilaisia epämuodollisia osallistumismahdollisuuksia. Nämä osallistumismahdollisuudet jakautuvat kahteen luokkaan: kertaluontoisiin (mm. kuulemis- ja keskustelutilaisuudet, asiakaskyselyt ja työpajat) sekä pysyväisluonteisiin osallistumismahdollisuuksiin, joita ovat esimerkiksi nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto. (Valtiovarainministeriö 2016, 16–23.)

Pihlaja & Sandberg (2012, 34-35) laatimassa selvityksessä alueellisten toimielinten tilasta Suomessa ennen kuntalain uudistusta hahmottivat kolme alueellisen toimielimen ja kunnan kumppanuuden erilaista kumppanuuden muotoa: keskustelukumppanuus, suunnittelu- ja kehittämiskumppanuus sekä palvelukumppanuus. Keskustelukumppanuus toimii kunnan ja asukkaiden vuorovaikutuksen ja tiedon foorumina, kun taas suunnittelu- ja kehittämiskumppanuudessa toimielimellä on selkeä rooli suunnitteluprosessissa tai omaehtoisessa kehittämisessä. Palvelukumppanuudessa on kyse, kun näiden lisäksi kumppanuus sisältää alueen palvelujen järjestämisen. Heidän selvityksensä mukaan yli

puolessa kunnista (62 %) oli keskustelukumppanuutta, mutta alle kolmanneksessa kunnista oli toteutettu suunnittelukumppanuutta ja palvelukumppanuutta vain muutamilla alueilla. Tuurnas & Haveri (2017, 74) toteavat, että asukaskumppanuuden tavoissa ja muodoissa olisi annettava tilaa uudelleenlaiselle, aidosti asukaslähtöiselle toiminnalle kansalaisikumppanuuden synnyttämiseksi. Asukkaiden osallistumisen motivoimiseksi on tärkeää löytää sopiva taso ja kohde.

Tänä päivänä kuntalaisen roolit ovat monitasoiset ja niiden välillä on yhteys. Kuntalainen nähdään kunnan jäsenenä, palvelujen rahoittajana ja käyttäjänä, vaikuttajana, järjestöosallistujana sekä päätöksenteon arvioitsijana. (Pekola-Sjöblom, Helander ja Sjöblom, 2002.) Osallistumisen edistämässä kuntalainen voidaan nähdä kansalaisena, joka haluaa vaikuttaa asioihin yleisellä tasolla vai asiakkaana, joka voi vaikuttaa esimerkiksi palveluihin. Suhtautuminen vaihtelee myös sen mukaan, nähdäänkö kuntalaiset aktiivisina vaikuttajina vai passiivisina kuntalaisina, joita tulee aktivoida osallistumaan. (Pikkala 2006, 12.) Kettusen (2002, 21) mukaan tärkeää on tiedostaa, mikä merkitys osallistumisella on ja miten se tuodaan osaksi olemassa olevia rakenteita. Sen esteenä voivat olla päätöksentekijöiden haluttomuus avata prosesseja, vaikeus löytää kuntalaisosallisuudelle soveltuvaa roolia sekä uusien osallistumismuotojen tuoma syötteiden kasvu päätöksentekoon.

Osallistuminen antaa kansalaisille sanan päätöksenteossa ja mahdollistaa näin ollen vaikutusmahdollisuudet päätöksentekoprosessiin. Osallistumisella on myös useita muita tehtäviä demokratian kannalta. Ensimmäinen tehtävä on oppinen, jossa kansalaiset lisäävät kansalaistaitojaan, kun he osallistuvat julkiseen päätöksentekoon. Toiseksi osallistuvalla demokratialla on integraatiotehtävä. Osallistuminen vahvistaa kansalaisten tunteita siitä, että he ovat osa heidän yhteisöään. Tämän seurauksena he voivat myös tuntea olevansa vastuullisempia julkisista päätöksistä. Kolmanneksi osallistuva demokratia edistää päätösten entistä suurempaa legitimitettä. (Ank 2011, 278)

Osallistuvan demokratian, harkitsevan demokratian ja sosiaalisen pääoman teorialat painottavat, että kansalaisten osallistumisella on myönteisiä vaikutuksia demokratiaan. Osallistuvan demokratian tutkimukset korostavat, että osallistuminen antaa kansalaisille mielipiteitä päätöksenteossa, rohkaisee kansalaisten taitoja ja hyveitä sekä lisää päätösten legitimiyyttä. Harkitsevan demokratian näkökulma korostaa, että keskustelujen kautta kansalaisten ääntä kuulemalla voidaan tehdä perusteltuja päätöksiä, jolloin niiden legitimitetti lisääntyy. Ja sosiaalisen pääoman teoria korostaa, että kansalaisten osallistuminen edistää yksittäisten kansalaisten osallistumista poliittiseen prosessiin ja kannustaa kansalaisten taitoja ja hyveitä. (Ank 2011, 279.) Kunta voi edistää osallistumista tarjoamalla avoimia,

kaikille suunnattuja osallistumiskeinoja tai rajattuja osallistumiskeinoja, jotka ovat suunnattu tietyille asiakasryhmälle tai alueen asukkaille. Osallistuminen voi olla lähtöisin kuntalaisten aktiivisuudesta tai kunnan tekemästä aloitteesta. Osallistumismahdollisuudet voivat olla näennäisiä, jolloin niillä ei ole todellisia vaikutuksia ja ne liittyvät lähinnä kunnan imagon rakentamiseen. Osallistumisella voi olla myös aito-ja vaikutuksia päätöksentekoon, joko siten, että kuntalaisten näkemykset saatetaan päätöksentekijöiden tietoon tai siten, että kuntalaisilla on itsenäistä päätösvaltaa. (Pikkala 2006, 12.)

4.2 Osallistuminen ja vaikuttaminen

Osallistumisen kehittämistarpeen taustalla on äänestysaktiivisuuden heikkeneminen ja poliittisten puolueiden vaikeudet, jotka nostavat painetta uudistaa kuntalaisten osallistumisen periaatteita ja käytäntöjä. Se myös Setälän (2003) mukaan osallistumiseen liitetään näkemys edustuksellisen demokratian kyvyttömyydestä ylläpitää riittävää vuorovaikutusta. (Kettunen 2004, 15-16.) Edustuksellisen demokratian lisäksi suoran osallistumisen ja vaikuttamisen kehittämistarve nousee kuntalaiskokemuksista. Kurikan (2008, 71) mukaan kuntalaisilla on heikko kansalaispätevyiden tunne. Lisäksi kokemus vaikuttamisen mahdollisuudesta sekä vaikuttamisen ja osallistumisen vaikuttavuudesta on hänen selvityksensä mukaan heikko.

Keskustelu kansalaisten osallisuudesta on noussut esiin, kun edustuksellisen demokratian rinnalle on noussut uusia osallistumisen muotoja. Keskityn tässä tutkimuksessa kuvaamaan kuntalaisten osallistumista, vaikka se sivuaa moni osin osallisuuden teemoja. Osallisuus ja osallistuminen saatetaankin nähdä toistensa synonyymeinä, mutta ne ovat monitulkintaisia käsitteitä. Osallisuus on osa ihmisen hyvinvointia ja se voidaan määritellä johonkin kuulumisen tunteeksi ja oman merkityksellisyyden kokemiseksi. Osallistuminen on toimintaa, joka vaikuttaa osallisuuden kokemukseen. Jos osallistumisella on todellisia vaikutuksia, voi se edistää osallisuuden kokemusta. (Rahikka-Räsänen & Ryyänen 2014, 2-13.)

Osallistuminen tarkoittaa kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia itseään kokevassa päätöksenteossa (Bäcklund, Häkli & Schulman 2002, 7), mahdollisuutta kuulluksi tulemiseen sekä oikeutta kaksisuuntaiseen vuorovaikutukseen ja asioihin vaikuttamiseen (Bäcklund 2007, 80). Osallistuminen Kettusen (2002, 20) mukaan tarkoittaa kuntalaisten, kunnan luottamushenkilöiden ja virkamiesten läheisempää vuorovaikutusta, jossa kuntalainen pääsee yksin tai yhdessä toisten kanssa vaikuttamaan kun-

nallisen politiikan ja hallinnon sisältöön. Osallistuminen tarkoittaa, että kansalaiset ovat mukana prosesseissa, joissa käsitellään heille merkityksellisiä asioita (Bäcklund 2007, 80). Kansalaisten osallistumiseen vaikuttaa Kohosen ja Tialan (2002, 6) mukaan kaksi keskeistä tekijää: omakohtainen kiinnostus sekä tarjolla olevat mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa.

Anttiroikon (2003, 14) mukaan osallistumiselle on ominaista sosiaalinen ja toiminnallinen ulottuvuus. Sosiaalinen ulottuvuus on olemassa aina, sillä osallisuus on olemassa toisten ihmisten mukana olemisen kautta. Toiminnallinen ulottuvuus tarkoittaa sitä, että osallistuminen on aina aktiivista toimintaa ja prosessissa mukana olemista. Kolmanneksi Anttiroikon mukaan osallistumisella viitataan erityisesti kansalaisosallisuuteen, jossa on kyse ei-vaaleilla valittujen kansalaisten mahdollisuudesta osallistua yhteisten asioiden hoitamiseen.

Kansallisella tasolla osallisuus on keskeinen osa demokratian rakennetta, jossa kansalaisella on oikeus tasavertaisena osallistua ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin ja yhteiskunnan kehitykseen. Osallisuuden vahvistaminen on yksi keskeinen keino köyhyyden torjumiseksi sekä syrjäytymisen ja eriarvoisuuden ehkäisemiseksi. (Terveystieteiden tutkimuskeskus 2017.) Ankin (2011, 279) mukaan kansalaisten osallistuminen antaa kansalaisille mielipiteitä päätöksenteossa (vaikutus), edistää yksittäisten kansalaisten sisällyttämistä poliittiseen prosessiin (osallisuus), kannustaa kansalaisten taitoja ja hyveitä (taitoja ja hyveitä), johtaa järkeviin päätöksiin, jotka perustuvat julkiseen päättelyyn (harkinta) sekä lisää päätösten legitimiyyttä (legitimiteetti).

Bäcklundin (2007, 80) mukaan suoran osallistumisen vahvistaminen voidaan nähdä kahden ulottuvuuden kautta. Poliittis-hallinnollisten prosessien kautta osallistumisessa on kyse velvollisuudesta, tehokkuudesta ja prosessien legitimaatiosta. Kuntalaisten näkökulmasta kyse on oikeudesta, palvelujen laadusta ja henkilökohtaisesta tarpeesta ja motivaatiosta. Bäcklund näkee, että taustalla ovat ennen kaikkea kuntalain hengen toteuttaminen, julkisten palvelujen tuottaminen sekä kunnallisen itsehallinnon ja kuntademokratian toimivuus.

Kuntalaisen osallistumismahdollisuuksien kehittäminen osana kunnan päätöksentekoa on kehitetty Suomessa 1970-luvulta alkaen. Kuntalaisaloite otettiin käyttöön vuonna 1976 ja suoraa demokratiaa vahvistavat nuorisovaltuustot ja vammais- ja vanhusneuvostot yleistyivät 1990-luvulla. Tällä vuosikymmenellä ovat yleistyneet erilaiset kansalaisraadit, monipuoliset osallistumisen kanavat sekä osal-

listuva budjetointi. Uusi kuntalaki (410/2015) vahvisti kuntalaisosallisuutta, sillä se korostaa kuntalaisten keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia, palvelujen yhteissuunnittelua, kuntalaisten oma-aloitteisen toiminnan tukemista sekä kuntalaisraatien ja osallisuuden vahvistamista. Kunnan ja kuntalaisten välistä vuorovaikutusta ja päätöksenteon avoimuudesta säädetään myös mm. hallintolaissa (434/2003), julkisuuslaissa (621/1999) ja laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) sekä erityislainsäädännössä mm. kaavoituksen osalta. (Christensen, Jäske, Setälä & Laitinen 2016, 9.)

Osallistuminen edellyttää uusia osallistumismuotoja, joilla on monipuolisesti yhteyksiä kunnalliseen päätöksenteon valmisteluun ja toteuttamiseen, jotta se vastaa kuntalaisten erilaisiin kiinnostuksen ja vaikuttamisen kohteisiin (Kettunen 2002, 32-33). Pyykkönen & Partanen (2016, 5) toteavat, että hyvät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet tukevat ihmisten omia voimavaroja sekä kiinnitty mistä ja luottamusta yhteiskuntaan. Samalla asukkaiden osallistuminen yhteisöjen toimintaan ja elinympäristöjen ja palvelujen kehittämiseen takaavat alueen elinvoimaisuuden säilyttämisen. Kestävä, tuloksellinen ja innovatiivinen toiminta syntyy alhaalta ylöspäin: asukkaiden ja eri toimijoiden kohtaamisista ja uusista rohkeista kokeiluista. (Pyykkönen & Partanen 2016, 5.) Toisaalta demokratiaan kuuluu myös mahdollisuus olla osallistumatta (Kettunen 2002,33).

Kettusen (2004, 18) mukaan yleisen kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämisen rinnalla tulisi osallistumisen ja vaikuttamisen kehittämistä kohdentaa erityisesti passiivisiin kuntalaisryhmiin, jos halutaan nostaa osallistumisen yleistilannetta. Kettunen näkee, että osallistumisella on myös välinearvoa, sillä kuntalaisten aktiivisempi osallistuminen kasvattaa heidän poliittista aktiivisuuttaan, äänestysvilkkauttaan sekä luottamusta poliittista järjestelmää kohtaan.

Päätöksenteon inklusiivisuudella tarkoitetaan kaikkien yksilöiden tasa-arvoisuutta ja yhtäläistä vaikuttamismahdollisuutta suhteessa päätöksiin sekä sen takaamista, että ketään ei lähtökohtaisesti jätetä päätöksenteon ulkopuolelle (Herne & Setälä 2005, 177). Koska pelkkä edustuksellinen demokratia ei takaa kaikille yhtäläistä osallistumismahdollisuutta, kuntalaisosallisuutta vahvistavat demokratiainnovaatiot voivat omalta osaltaan vahvistaa inklusiivisuuden periaatetta. Osallistumisen keskeisiä motivaation lähteitä on usko siihen, että omalla toiminnallaan voi vaikuttaa päätöksentekoon. Puhutaan poliittisesta luottamuksesta omiin kykyihin (political self-efficacy), joka vaikuttaa käyttäytymiseen arkisella eli henkilökohtaisella tasolla, mutta myös poliittisessa kontekstissa. (Bovaird, Stoker, Jones, Loeffler & Roncancio 2016, 49, 63.)

Pihlaja & Sandberg (2012, 115) toteavat, että vaikka erilaisilla keskustelufoorumeilla ei ole suoraa päätöksentekovaltaa, ne ovat usein asukkaille tärkeitä osallistumisen kanavia. Kuntalaiselle vaikuttaminen näyttäytyy usein pienten ja konkreettisten asioiden kautta, joilla on arjen kannalta merkitystä. Se voi tarkoittaa sitä, että kunnan näkökulmasta pienet asiat ovat alueen asukkaiden arjessa suuria ja tärkeitä. Kettusen (2004, 53-54) mukaan, mitä vahvemmin kuntalainen kokee todellista osallisuutta päätöksenteossa, sitä todennäköisemmin osallistuminen koetaan mielekkääksi. Vaikuttamisen kokemus on subjektiivinen tulkinta, jossa osallistuva kokee, että hänen mielipiteensä on otettu huomioon ratkaisussa tai se on ollut mukana asiaa harkittaessa. Myös Anttiroiko (2003,17) tukee tätä käsitystä. Vaikuttaminen eroaa Anttiroikon mukaan osallistumisen ja osallisuuden käsitteistä siinä, että se tarkoittaa jonkinlaisen vaikutuksen ilmenemistä tai muutoksen aikaansaamista poliittisessa prosessissa. Se viittaa samalla vahvasti kansalaisen kykyyn osallistuva vaikuttavasti hallinnollisiin prosesseihin. Vaikuttamisen ja osallistumisen kautta syntyykin käsite vaikuttava osallistuminen, joka kuvaa osallistumiseen liittyvää mielekkyyden merkityksellisyyttä. Osallistumisen on oltava jollakin tavalla vaikuttavaa, jotta se koetaan mielekkääksi.

Vaikuttaminen tarkoittaa Kettusen (2004, 19) mukaan osallistumista, jolla halutaan tuoda kuntalaisen ääni aiempaa voimakkaammin esiin. Kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen kehittämisessä on ennen kaikkea kysymys vuorovaikutuksen muodoista, jotka antavat kuntalaiselle aiempaa suuremman vallan vaikuttaa kunnallisiin päätöksiin. Burns on vuonna 1994 jakanut ne konsultoiiviin ja kontrolloiviin muotoihin, jossa konsultoivat viittaavat menetelmiin, joiden kautta kunnan eri toimijat jakavat tietoa tai kuulevat kuntalaisia. Vastaavasti kontrolloivat menetelmät tarkoittavat menetelmiä, joissa kuntalaisten mielipide tai näkemys vaikuttaa sitovasti kunnan päätöksentekoon. Näiden raja ei ole tiukkaa, vaan esimerkiksi kuulemismenettelystä voi olla vaikutuksia päätöksentekoon. (Kettunen 2004, 21.)

Kettusen (2004, 16) mukaan kunnallisen päätöksenteon pohjana on kuntalaisten antama oikeutus eli legitimitetti, mikä heikkenee, mikäli päätöksentekijät ja kuntalaiset erkaantuvat toisistaan. Sjöbblomin (2006, 263-264) mukaan suorien vaikuttamismuotojen käytön ja äänestysaktiivisuuden välinen yhteys on vahva, mikä tarkoittaa osallistumisen keskittymistä. Ne kansalaiset, jotka ovat aktiivisia edustuksellisen demokratian puitteissa, aktivoituvat myös laajemmalla rintamalla todennäköisemmin kuin muut. Myös korkeasti koulutetut ja johtavassa asemassa olevat sekä perheelliset, kunnassa kauan asuneet ja 50-59-vuotiaat osallistuvat aktiivisemmin kuin muut. Myös Christensen ym. (2016, 59)

nostavat esiin sen, että osallistumiskeinojen kohdalla tulee kiinnittää huomiota entistä enemmän inklusiivisuuteen. Vaikka kaikille avoimet tilaisuudet ovat osallistumisen keinoina yleisimmät, niiden kautta osallistuvat usein ne, joiden ääni kuuluu päätöksenteossa jo muutenkin. Lainsäädännön kautta on turvattu vanhusten, vammaisten ja nuorten vaikutusmahdollisuudet, mutta Christensen ym. mukaan olisi hyvä tunnistaa muutkin merkittävät riskiryhmät ja vähemmistöt kunnassa poliittisen osallistumisen eriytymisen ehkäisemiseksi. Myös Shah (2007, 2) näkee ongelmallisena polarisoitumisen vaaran, jossa vahva eliitti tai intressiryhmät aktivoituvat.

Kettunen (2002, 18-19) nostaa esiin osallistumisen edustavuuteen liittyviä kysymyksiä siitä, voidaanko uusilla osallistumisen keinoilla edistää entistä laaja-alaisempaa osallistumista ja vaikuttavuutta vai johtaako se osallistumisen aktiivisuuden kasaantumiseen. Kettunen (2004, 17) mukaan siltä voidaan vältyä, kun kansalaiset tekevät yhteistyötä ja kansalaisyhteiskunnan ja poliittisen päätöksenteon välillä on aktiivisia ja vahvoja osallistumisen muotoja. Christensen ym. (2016, 59) mukaan ei-aktiivisten kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksiaan voidaan parantaa perustamalla heitä edustavia toimielimiä, kohdistamalla vaikutustapahtumiin rekrytointia erityisesti heihin tai varmistamalla edustavuus satunnaisotannalla.

Esteenä osallistumiselle ei ole ainoastaan polarisoituminen. Myös kunnallisessa toiminnassa voi ilmetä osallistumisen esteitä. Erityistä huomiota Pihlaja & Sandberg (2012, 117) kiinnittävät siihen, että kunnat eivät ota erilaisia osallisuuden toimielimiä riittävän aikaisessa vaiheessa mukaan asioiden suunnitteluun ja valmisteluun. Myös tiedonkulun ongelmat ja yhteistyön systemaattisuuden puute heikentävät osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia. Näissä erityisesti osallistuvan budjetoinnin yhteistyömalli voi olla toimiva keino.

4.3 Demokratiainnovaatiot

Käsittelen tässä osiossa, miten demokratiainnovaatioita lähestytään teoreettisesta näkökulmasta. Arvioin myös, millaiset ovat niiden keskeisimmät tavoitteet ja millaisia kokemuksia niiden vaikutuksista demokratiaan on. Tarkastelen tutkimuksessani osallistumisen näkökulmasta kollektiivinen osallistumiseen liittyviä innovaatioita, mikä tarkoittaa, että kuntalainen osallistuu ja vaikuttaa yhdessä muiden kuntalaisten kanssa jonkin ryhmän jäsenenä tai tietyn alueen asukkaana. Siinä korostuu suoran osallistumisen keinot, jossa kuntalaiset osallistuvat ja vaikuttavat kunnan asioihin suoraan edus-

tuksellista demokratiaa täydentäen. Tämä rajausta jättää tutkimukseni ulkopuolelle useat kunnissa käytäntöinä olevat suoran vaikuttamisen keinot kuten kuntalaisaloitteet, kansalaisraadit ja erilaiset kyseilyt. Tutkimukseni taustalla on ajatus aktiivisesta kansalaisesta demokraattisen yhteiskunnan jäsenenä, jossa ihmiset haluavat osallistua ja vaikuttaa asioihin ja päätöksentekoon. (Pihlaja & Sandberg 2012, 22.)

Julkishallinnon siirtyminen perinteisestä byrokraattisesta hallintomallista uusiin julkisiin hallintoihin (New Public Management) ja vuorovaikutteisiin ja verkottuneisiin asiakassuhteita vahvistaviin lähestymistapoihin (New Public Governance), korostuu verkostoitumisen ja vuorovaikutuksen merkitys toimijoiden välillä (Stenvall, Johansson, Pekkola & af Ursin 2015, 50). Osallisuus, osallistuminen ja vaikuttaminen ovat käsitteitä, jotka ovat läsnä tämän päivän kunnallisessa keskustelussa. Osallistuva demokratia ja suora demokratia ovat nousseet esiin viime vuosina, ja kansalaisten osallistumisen ja osallisuuden tarve on kasvanut kaikkialla maailmassa. Siksi viime vuosina on Suomessakin ryhdytty soveltamaan uusista demokratiainnovaatioista, joissa sovelletaan deliberatiivisen demokratian periaatteita. Deliberatiivisella demokratialla tarkoitetaan kansalaisten syvälliseen keskusteluun ja pohdintaan perustuvaa demokraattista toimintaa. Siinä päätettäviin asioihin perehdytään puolueetoman informaation ja monipuolisten keskustelujen avulla. (Raisio & Vartiainen 2015, 101.)

Demokratiainnovaatioita voidaan lähestyä kahden erilaisen erottelun näkökulmasta. Ensimmäinen erottelu yksittäisen ja kollektiivisen osallistumisen välillä viittaa siihen, kiinnitetäänkö kansalaisiin huomio yksityishenkilöinä ja heidän yksittäisiin mielipiteisiinsä vai ryhmänä, jotka muodostavat kollektiivista ääntä. Toinen erottelu voidaan tehdä lopputuloksen ja prosessin välillä, mikä viittaa kansalaisten osallistumisen painopisteeseen. Jotkut demokratiainnovaatiot keskittyvät lopputulokseen ja takaavat päätösten ottamisen vakavasti, kun taas toiset keskittyvät itse prosessiin. Jälkimmäisessä tapauksessa mielipiteenmuodostus on tulosta tärkeämpää. Yhdistämällä nämä kaksi erottelua voidaan nähdä neljä erilaista demokratiainnovaatiota (kuvio 2): kansanäänestykset, osallistava poliittinen päätöksenteko, deliberaatiotutkimukset ja keskustelufoorumit. (Ank 2011, 280.)

	Yksilö	Yhteisö / ryhmä
Tulos	Kansalaisäänestykset	Osallistava päätöksenteko
Prosessi	Deliberaatiotutkimukset	Keskustelufoorumit

Kuvio 2. Demokratiainnovaatioiden jaottelu (Ank 2011, 280).

Kansanäänestyksissä ja osallistavaan päätöksentekoon osallistuvilla kansalaisilla on ollut enemmän vaikutusta politiikkaan kuin niillä, jotka osallistuvat deliberaatiotutkimuksiin ja keskusteluihin. Lisäksi osallistumisen laadun ja määrän välillä on merkittäviä vaikutuksia. Neuvottelevat tutkimukset ja keskustelufoorumit parantavat paremmin vuorovaikutusta ja synnyttävät näin päätöksenteon laadullisuutta. Vastaavasti kansanäänestykset ja osallistavat päätöksenteon muodot mahdollistavat paremmin useamman ihmisen mukanaolon ja vahvistavat aitoja vaikutusmahdollisuuksia päätöksentekoprosessissa. Osallistuminen demokraattiseen toimintaan vaihtelee demokratiainnovaatioiden tyyppin mukaan; liberaaliset tutkimukset ja keskustelufoorumit näyttävät olevan parempia edistämään argumenttien vaihtoa, kun taas kansanäänestykset ja osallistavat päätöksentekomuodot parantavat kansalaisten vaikutusvaltaa politiikan laatimiseen ja niihin voi osallistua enemmän ihmisiä. (Ank 2011, 275-290.) Myös Kettunen (2002, 22) näkee, että kuntalaisten osallistumista voidaan tarkastella kahden ulottuvuuden kautta: laajuus ja sisältö. Laajuuden kautta tarkasteltaessa kiinnitetään huomiota siihen, kuinka monella on mahdollisuus osallistua. Osallistumisen sisällöllä tarkoitetaan sitä, millainen osallistumiskeinojen merkitys on kunnalliselle päätöksenteolle.

Toisin kuin kansanäänestyksissä ja deliberaatiotutkimuksissa, osallistuva päätöksenteko ja keskustelufoorumit lähestyvät kansalaisia enemmän ryhmänä ja vähemmän yksilöinä. Näihin demokratiainnovaatioihin liittyy usein piirre, että näiden kautta kansalaisia ja sidosryhmiä pyydetään antamaan neuvoja päätöksentekijöille. Päätaavoitteena on kuulla mielipiteitä tai ottaa ihmiset mukaan päätöksentekoon ennen päätösten tekemistä, jossa mukana on suuri joukko ihmisiä. (Ank 2011, 275-290.)

Yleisesti ottaen kansalaisten osallistumisella on positiivinen vaikutus tiedon ja taitojen kehitykselle. Lisäksi kansalaiset, jotka ovat osallistuneet päätöksentekoprosesseihin suhtautuvat yleisesti positiivisemmin itse prosessiin ja sen tuloksiin, kuin ei osallistuneet. (Ank 2011, 289-290.) Tätä puoltaa myös Åströmin, Jonssonin & Karlssonin (2017, 585) tutkimus, jossa todetaan, että kriittisemminkin osallistumisprosessiin suhtautuneet voivat viestiä osallistumisen demokratisoitumisesta, sillä he näkevät demokratiainnovaatioiden uudistamisessa pyrkimystä kansalaisten olosuhteiden ja edun tavoittelemiseen. He toteavatkin, että osallistumisen edistämiseen käytettävät menetelmät ovat moninaiset, ja kaikilla niillä on erilaiset ongelmakohtaiset vahvuudet ja heikkoudet demokraattisissa järjestelmissä (Åström, Jonsson & Karlsson 2017, 577).

Termillä demokratiainnovaatiot viitataan edustuksellista demokratiaa täydentäviin kansalaisosallistumisen instituutioihin. Kuntalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen kanavia on kehitetty erityisesti viime vuosina lainsäädännön vahvistumisen myötä sekä valtakunnallisella että kuntien tasolla. Suomessa sähköiset alustat kuten demokratia.fi-portaali, kansalaisaloite.fi, otakantaa.fi ja lausuntopalvelu.fi ovat esimerkkejä tämän päivän suoran demokratian pysyvälouenteisista osallistumismuodoista. Suoran demokratian painotus tuli kuntalakiin vuonna 1990, jonka myötä yleistyivät nuorisovaltuustot sekä vammais- ja vanhusneuvostot. Sen sijaan kansalaisraadit, verkko-osallistumisen kanavat ja osallistuva budjetointi ovat vasta tällä vuosituhanella levinneitä demokratiainnovaatioiden muotoja. (Christensen, Jäske, Setälä & Laitinen 2016, 8-13.)

4.4 Osallistuva budjetointi

Kaupunkien osallistuminen ja erilaiset osallisuutta tukevat foorumit päätöksenteossa ovat vahvistumassa. Osallistuva budjetointi on yksi suosituimmista kansalaisten osallistumistavoista maailmassa, jossa kansalaiset voivat osallistua ja vaikuttaa suoraan yhteisten varojen suunnitteluun ja käyttöön. Sen käyttöalue ja käyttötavat ovat hyvin erilaisia eri maissa. (Sintomer, Herzberg & Röcke 2008, 164.) Viime aikoina on ollut paljon kiinnostusta ja kehitystä osallistuvassa budjetoinnissa maailmanlaajuisesti (Stewart ym. 2014, 193). Osallistuva budjetointi on demokratiainnovaatio, joka on kaikkein harvinaisin Christensen ym. (2016, 21) kartoittamista osallistumiskeinoista Suomessa.

Osallistuva budjetointi lähti liikkeelle Brasiliassa Porto Alegressa 1980-luvun lopulla paikallisten työväenpuolueen poliitikkojen ja järjestöjen yhdessä kehittämä institutionaalinen ja poliittinen innovaatio. Sen tarve nousi kahdesta suunnasta, sekä ylhäältä järjestäytyneen yhteiskunnan että alhaalta ruohonjuuritason kansalaisyhteiskunnan toimijoiden taholta. Yhteisenä toiveena ja tavoitteena oli vahvistaa asukkaiden mahdollisuuksia osallistua kaupungin budjetin suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä puuttua kaupungin laajoihin taloudellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin, inflaatioon, korruptioon, vahvasti autoritaariseen hallintoon ja köyhyyteen. (Pihlaja & Sandberg 2012 163.) Siitä tuli uuden tyyppinen osallistujatalouden demokratian muoto. Nykyään osallistuva budjetointi on käytössä melko laajasti eri puolilla maailmaa. Maat Latinalaisesta Amerikasta, Pohjois-Amerikasta, Aasiasta ja Afrikasta Eurooppaan saakka toteuttavat osallistuvan budjetointia. Silti Euroopassa osallistuva budjetointi on vielä melko uusi ja dynaaminen prosessi. Erilaisten osallistuvien budjetointikokeilujen määrä on kasvanut vuodesta 2000 ja esimerkiksi Berliini, Lontoo, Pariisi, Rooma, Barcelona ja Lis-

sabon soveltavat menetelmää osana kaupunginhallintoa, vaikka Porto Alegren malli Euroopan kaupungeissa on muuttunut hyvin erilaiseksi. (Sintomer, Herzberg & Röcke 2008, 166, 175; Allegretti & Herzberg 2004.)

Osallistuttava budjetointi on suora demokraattinen lähestymistapa budjetointiin. Se tarjoaa kansalaisille mahdollisuuden oppia hallinnon toimintatavoista sekä keskustella ja vaikuttaa julkisten voimavarojen jakamiseen. Se on myös väline asukkaiden kouluttamiseen, osallistumiseen ja kansalaisten valtaistamiseen sekä hyvän hallintotavan vahvistamiseen. Osallistuvan budjetoinnin myötä lisääntyvä avoimuus ja vastuuvollisuus voi vähentää hallituksen tehottomuutta ja hillitä holhotusta ja korrup-tiota. (Shah 2007, 1.)

Osallistuva budjetointi on päätöksentekoprosessi, jonka kautta kansalaiset harkitsevat ja neuvottelevat julkisten varojen jakamisesta. Kansalaisilla on suora päätöksentekorooli siitä, miten ja missä resurssit olisi käytettävä. Osallisuuden muoto luo mahdollisuuksia kansalaisosallisuudelle, kansalaiskasvatukselle sekä antaa heille valmiuksia, jotka edistävät elävää kansalaisyhteiskuntaa. (Wampler 2007, 21.) Osallistuva budjetointi on menetelmä, jossa kansalaiset saavat tehdä todellisia päätöksiä tai päättää, miten rahat käytetään. Kyse on systemaattisesta prosessista, jossa paikalliset asukkaat ja viranomaiset suunnittelevat ja päättävät molemminpuolisessa vuorovaikutuksessa, mihin verorahat käytetään. Osallistuvassa budjetoinnissa kuntalaiset osallistuvat kunnan talousarvion laadintaan joko osittain tai kokonaan. Sen kohteena voi olla esimerkiksi jokin alue kunnasta, tietty osa investointitaloudesta tai tietty prosenttiosuus kunnan määrärahoista. Määräraha määräytyy kunnan vuosittaisen talousarvion myötä. (Valtiovarainministeriö 2012, 157.)

Osallistuvan budjetoinnin ainutlaatuisuus on se erilaisten toteuttamisen muodot, jossa yhdistyy suoran demokratian ja yhteisöllisen edustavan demokratian rajapinta. Suoran demokratian näkökulmasta jokaisella kansalaisella on mahdollisuus ideoida ja ehdottaa, äänestää ja vaikuttaa prosessin etenemiseen. Toinen osallistuvan budjetoinnin osallistumismuoto on epäsuora. Kuntalaiset voivat käydä keskusteluja eri teemoista ja päätöksentekoa tehdään edustajien kautta esimerkiksi sosiaalisista liikkeistä, naapuruusyhdistyksistä ja ammattiliitoista käsin. Tätä voidaan kutsua yhteisöperustaiseksi edustavaksi demokratiaksi. Näiden kahden ääripään välillä on useita variaatioita osallistuvasta budjetoinnista. (Cabannes 2004, 27.)

Osallistuttava budjetointi edistää myös avoimuutta, mikä voi vähentää hallituksen tehottomuutta ja korruptiota. Kuntalaisille, joilla on alhainen tulotaso ja alhainen muodollinen koulutus, osallistuva budjetointi tarjoaa mahdollisuuden tehdä valintoja, jotka vaikuttavat siihen, miten heidän hallintonsa toimii. Lyhyesti sanottuna osallistuvat budjetointiohjelmat tarjoavat köyhille ja heikossa sosioekonomisessa asemassa oleville kansalaisille pääsyn tärkeisiin päätöksentekomahdollisuuksiin. (Wampler 2007, 21.)

Se, että osallistuvat budjetointiohjelmat toimivat ja saavuttavat tavoitteensa, vaihtelee suuresti. Osallistuvan budjetoinnin vaikutukset vastuullisuuteen, päätöksentekovastuun hajauttamiseen ja vaikutusvallan lisäämiseen edellyttävät sitä tukevan paikallisen sosiaalisen, poliittisen ja taloudellisen ympäristön. Osallistuttava budjetointi avaa epävarmat talousarviomenettelyt tavallisille kansalaisille ja auttaa luomaan laajemman julkisen foorumin, jossa kansalaiset ja hallinto keskustelevat menosta ja täytäntöönpanosta. Se on samalla poliittinen prosessi, joka keskittyy resurssien jakamiseen ja demokraattiseen instituutioon, joka lisää vastuuvollisuutta, siirtää päätöksentekovaltaa kansalaisille ja antaa kansalaisille päätöksentekomahdollisuuden. (Wampler 2007, 22.)

Osallistuva budjetointi tekee talousarvioprosessista avoimen ja julkisen. Samalla kun se antaa pienituloisille ja perinteisesti syrjäytyneille kansalaisille tilaisuuden tehdä poliittisia päätöksiä, toimii se myös kansalaiskasvatuksen väylänä. Päätöksentekoprosessissa mukana oleminen ja päätöksiin sitoutuminen antavat kansalaisille mahdollisuuden ymmärtää paremmin heidän ja hallinnon oikeuksia ja velvollisuuksia. Kansalaiset oppivat neuvottelemaan keskenään ja hallinnon kanssa niukkojen resurssien ja painopisteiden jakamisesta. (Wampler 2007, 22.) Tämä onkin merkittävä osa osallistuvan budjetoinnin tavoitteita, sillä paikallishallinto joutuu tekemään usein vaikeita päätöksiä taloudellisten kysymysten äärellä. Se tarkoittaa, että tarvitaan kivuliaita päätöksiä menojen ja palveluiden vähentämisestä tai verojen ja maksujen korotuksista. Osallistuva budjetointi voi vastata tähän priorisoinnin tarpeeseen, sillä kansalaiset voivat auttaa löytämään parhaimmat ratkaisut hallitukselle ja yhteisölle. (Ebdon & Aimee 2006, 437.)

Poliittisilla ja yhteiskunnallisilla toimijoilla, kansalaisilla ja muilla toimijoilla on erilaiset motiivit edistää ja osallistua osallistuvaan budjetointiin. Paikalliset hallinnon näkökulmasta osallistuva budjetointi edistää resurssien oikeudenmukaisempaa jakautumista sekä edistää hallinnon avoimuutta. Osallistuva budjetointi antaa mahdollisuuden lisätä resurssien jakelua pienituloisiin lähiöihin. Osallistuvan budjetoinnin säännöt edistävät sosiaalista oikeudenmukaisuutta, sillä kaikkien tasapuolisen

osallistumisen korostaminen auttaa hallintoa tukemaan voimavarojen uudelleenjakoa pienituloisten ja keskiluokkaisten ryhmien kesken. Lisäksi kansalaisten osallistuminen tarjoaa mahdollisuuksia muuttaa heidän poliittista ja sosiaalista tietoisuuttaan. Kansalaisilla on monia kannustimia osallistua osallistuvan budjetoinnin prosessiin. Ensinnäkin osallistuva budjetointi mahdollistaa heille osallistumisen julkiseen päätöksentekoon. Yleinen voimaantumisen tunne vahvistuu entisestään, mikäli kansalaiset voivat nähdä suoran yhteyden heidän osallistumisensa ja päätöksenteon tulostensa välillä. Toinen tärkeä kannustin kansalaisille on, että he saavat tietoa kunnan toiminnasta kokonaisuutena. Kolmas hyöty kansalaisille on se, että osallistuva budjetointi tarjoaa mahdollisuuden oman toimintaympäristön sekä palvelujen laadullisuuden edistämiseen. Sosiaalisten järjestöjen ja yhteisöjen ensisijainen kannustin osallistuvan budjetointiin osallistumiseen on välillinen, sillä se voi vahvistaa kansalaisjärjestöjen merkitystä prosessin osana. Osallistuva budjetointi antaa mahdollisuuden luoda uusia verkostoja sekä vaikuttaa poliittiseen järjestelmään prosessin kautta. (Wampler 2007, 39-42.)

4.4.1 Tarkoitus ja tavoitteet

Osallistuva budjetointi tarkoittaa toimintatapaa, jossa asukkaat ovat aktiivisesti mukana verovaraja koskevassa keskustelussa, suunnittelussa ja päätöksenteossa. Osallistuvaa budjetointia voidaan käyttää monissa erilaisissa tilanteissa, monenlaisten tarpeiden ja ongelmien ratkaisemisessa eikä siitä ole olemassa yhtä menetelmää tai toimintatapaa. Yhteistä kaikille toimintatavoille on, että osallistuva budjetointi on demokraattinen prosessi, siinä käydään keskustelua rahasta ja resursseista sekä ratkaistaan vaikeita asioita yhdessä. Malli edistää uutta tapaa ajatella ja suhtautua yhteisten verovarojen käyttöön, luoda avoimuutta ja laatua päätöksentekoon sekä motivoida asukkaita osallistumaan ja ottamaan vastuuta yhteisistä asioista. (Pihlaja 2017, 4.) Tämän päivän yhteiskunnassa on yleistä, että organisaatiot, viranomaiset ja yksityissektori osallistuvat osallistuvan budjetoinnin prosessiin. Tämä monitoimijoiden mukana oleminen parantaa niiden välisiä suhteita, vuorovaikutusta ja kaupunkiympäristöä toimijoiden välillä. (Cabannes 2015, 274.)

Vaikka säännöt ja toteuttamistavat vaihtelevat eri maiden ja kuntien välillä, on mahdollista yksilöidä osallistuvaa budjetointia ohjaavia periaatteita. (Wampler 2007, 26). Osallistuva budjetointi tarkoittaa, että kansalaiset osallistuvat julkisen talouden suunnitteluun tai kohdentamiseen. Sen tulee sisältää viisi keskeistä tekijää, jotta toimenpidettä voidaan kutsua osallistuvaksi budjetoinniksi. Ensinnäkin prosessissa tulee olla keskustelua talous- ja budjettiulottuvuudesta, koska budjetointiresurssit ovat aina rajalliset. Toiseksi kaupunkien hallinnon on oltava mukana prosessissa, sillä siinä käsitellään

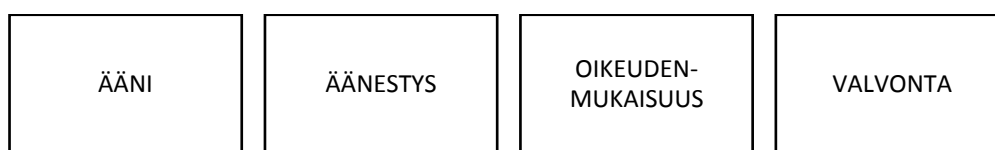
julkisten varojen käyttöä. Kolmanneksi osallistuvan budjetoinnin tulee olla jatkuva prosessi. Neljänneksi prosessiin on sisällytettävä jonkinlainen julkinen keskustelu erityisten foorumien puitteissa, ja viidenneksi osallistujilla on oltava myös jonkinlainen rooli tai vastuu ehdotusten toteuttamisesta. (Sintomer, Herzberg & Röcke 2008, 168.) Sitran (2012) mukaan osallistuva budjetointi on demokraattinen prosessi, jossa yhteisön jäsenet voivat suoraan vaikuttaa talousarvion käyttöön. Osallistuvan budjetoinnin keskeisiä osatekijöitä ovat avoin keskustelu, talousarvion avoimuus ja ymmärrettävä esitystapa. Osallistuvassa budjetoinnissa käsitellään kahta erillistä, mutta toisiinsa liittyvää tavoitetta: paikallishallinnon tehokkuuden parantamista ja demokratian laadun parantamista. Se auttaa parantamaan hallinnon suorituskykyä ja samalla lisäävät kansalaisten mahdollisuuksia osallistua julkiseen keskusteluun. (Wampler 2007, 21.)

Papen ja Lernesin (2016) tutkimuksensa mukaan keskeisimmät osallistuvan budjetoinnin haasteet liittyvät epäselviin tavoitteisiin erityisesti suhteessa yhdenvertaisuuden toteutumiseen, osallistujien motivaatiotekijöihin sekä rajoittaviin rakenteisiin, jotka estävät osallistuvan budjetoinnin laajenemisen. Tutkijoiden mukaan näihin haasteisiin voidaan vastata käytännön toimilla, joissa laajennetaan idean keräämistä alkuperäisen ideointivaiheen lisäksi, lisätään mahdollisuuksia vuorovaikutukseen osallistujien ja heidän osallistumattomien naapureidensa välillä, laajennetaan osallistuvan budjetoinnin prosesseja ja lujitetaan yhteyksiä osallistuvan budjetoinnin ja muiden poliittisen toiminnan välillä.

4.4.2 Toteuttaminen ja prosessi

Osallistuvasta budjetoinnista on löydettävissä yhteisiä toteuttamisen muotoja siihen liittyvistä eroavuuksista huolimatta. Lähtökohtaisesti osallistuvan budjetoinnin prosessissa kunta on jaettu alueisiin, joiden puitteissa järjestetään kuntalaisten kokouksia ja suunnitellaan resurssien jakamista. Osallistuvalla budjetoinnilla on vuosittainen jatkumo, joka liittyy talousarviovalmisteluun. Se on siis jatkuva, toistuva ja systemaattisesti etenevä alueellinen prosessi, joka on suunniteltu hyvin ja josta tiedotetaan ajantasaisesti. Osallistuvassa budjetoinnissa asukkaat tai heidän edustajansa valitsevat kohteet, joita budjetilla rahoitetaan. Lisäksi alueellisesti seurataan budjetin ja sen kautta toteutettavien hankkeiden etenemistä. Sen keskeisenä osana on asukkaiden ja viranomaisten välinen keskustelu, jossa kaikkia kuullaan eikä osallistujien yhteiskunnallisella asemalla ole vaikutusta keskusteluun tai päätökseen. (Valtiovarainministeriö 2012, 159.)

Suomeen osallistuva budjetointi on rantautunut kansainvälisten esimerkkien kautta. Koska osallistuvan budjetoinnin lähtökohtana on Porto Alegressa kehitetty malli, on osallistuvan budjetoinnin prosessin osat hyvin yhdenmukaiset eri puolilla maailmaa. Wamplerin (2012, 1-7) mukaan osallistuvaan budjetointiin sisältyy neljä keskeistä periaatetta: ääni, äänestys, oikeudenmukaisuus ja valvonta (kuvio 3). Nämä neljä periaatetta eivät muodosta selkeää yhtä mallia, vaan ovat joukko näkökulmia, joilla voidaan synnyttää yhteiskunnallisia muutoksia.

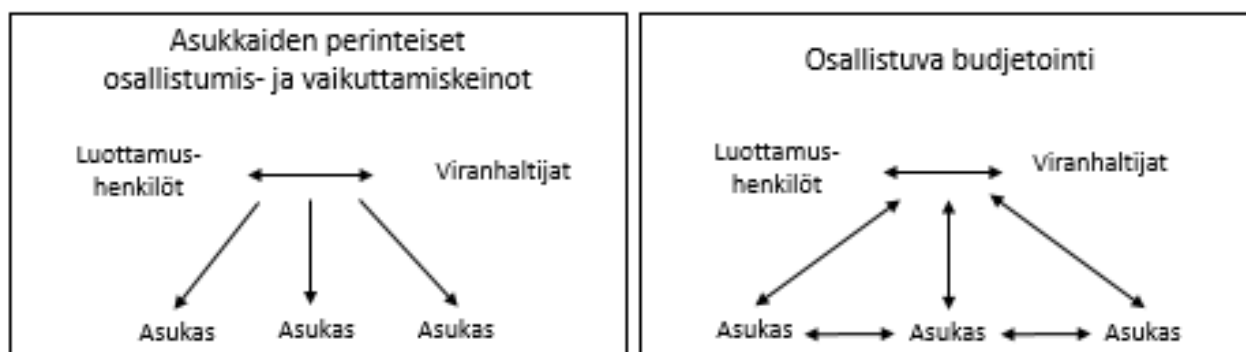


Kuvio 3. Osallistuvan budjetoinnin periaatteet (Wampler 2012.)

Osallistuva budjetointi lisää yhteistyötä sekä kansalaisten kesken, että heidän ja viranomaisten välillä. Se luo mahdollisuuden tuoda esiin yksittäisen kansalaisen ääni, jossa uudet ideat ja toimijat otetaan mukaan poliittiseen järjestelmään ja päätöksentekoon. Äänestys on toinen tärkeä periaate osallistuvassa budjetoinnissa. Kun kansalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa yhteisiin päätöksiin, he joutuvat tekemään vaikeita ja tärkeitä päätöksiä siitä, mihin rahaa kohdennetaan. Äänen laajentaminen on keskeinen väline päätöksenteon uudistamisessa ja aidon päätäntävällän antamisessa. Kolmas periaate on sosiaalinen oikeudenmukaisuus. Osallistuva budjetointi on alun perin suunniteltu edistämään sosiaalista oikeudenmukaisuutta, sillä sen avulla pystytään uudelleen kohdentamaan julkisia varoja. Sen tavoitteena on vahvistaa erityisesti niiden asukkaiden ääniä, joiden näkemys ei tule muiden osallisuuden muotojen kautta riittävästi esiin. Viimeinen periaate on kansalaisten mahdollisuus julkisten varojen valvontaan. Tämän mahdollistamiseksi paikallisten hallintoprosessien on muututtava kahdesta syystä. Ensinnäkin on keskeistä, että päätöksentekijät oppivat uusia tapoja olla suoraan yhteydessä ja vuorovaikutuksessa kansalaisten suoran vaikuttamisen ja päätöksenteon läpinäkyvyyden vahvistamiseksi. Toiseksi päätöksentekijöiden on muutettava politiikan ja hallinnon tapoja, jotta kansalaiset voivat valvoa julkisten varojen kohdentumista. Implementaatio ilman kansalaisten mukaan ottamista ei ole enää nykypäivänä mahdollista. Nämä neljä periaatetta muodostavat osallistuvan budjetoinnin ytimen. (Wampler 2012, 1-7.)

Kuntalaisten, hallinnon viranomaisten ja kansalaisryhmien välinen keskustelu on keskeinen osa osallistuvaa budjetointia. Erityisesti edustuksellisen demokratian järjestelmissä kansalaisten välisellä

kommunikaatiolla tulisi olla tärkeä rooli, jotta esiin nostettavat ongelmat ja haasteet kuvaavat ihmisten ja ihmisryhmien erilaisia intressejä ja arvoja. (Valtiovarainministeriö 2012, 161.) Kuten kuvio 4 kuvaa sitä, miten osallistuva budjetointi muuttaa asukkaiden perinteisiä osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja ja samalla eri toimijoiden välistä vuorovaikutusta.



Kuvio 4. Asukkaiden perinteiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot sekä osallistuva budjetointi (Sintomer ym. 2010, 8.)

Se korostaa ennen kaikkea vuorovaikutuksen monisuuntaisuutta sekä horisontaalisuutta osallistuvan budjetoinnin toimijoiden kesken. (Sintomer ym. 2010, 8.) Myös Pihlaja & Sandberg (2012, 166) korostavat prosessin sisältämää jatkuvan vuorovaikutuksen merkitystä kuntalaisten kesken sekä virkamiesten ja osallistujien välillä.

Osallistuvan budjetoinnin prosessin suunnittelusta ja toteutuksesta voidaan erottaa kaikille yhteisiä vaiheita (ks. Salminen ym. 2016). Ennen osallistuvan budjetoinnin käynnistämistä määritellään osallistumisen periaatteet esimerkiksi siitä, ketkä osallistuvat ja miten prosessi toteutetaan. Osallistuvan budjetoinnin prosessi on yhdenmukainen perinteisten yhteiskunnallisten asioiden päättämisen prosesseihin nähden. Lähtökohtaisesti prosessissa asetetaan agenda, priorisoidaan tarpeita sekä tehdään niiden pohjalta päätöksiä. Häikiö, Lehtonen & Salminen (2016) kuvaavatkin, että osallistuvasta budjetoinnista muodostuu helposti todennettavissa oleva ja vaiheesta toiseen etenevä selkeä prosessi, jossa kuntalaisten osallistuminen ei jää vain rituaaliksi, vaan siinä on aito vaikuttamisen mahdollisuus.

Osallistuvan budjetoinnin prosessin osana on löydettävissä ideoinnin, kannattamisen, yhteissuunnittelun, äänestämisen ja toteuttamisen osiot tutkittavien kuntien prosesseissa (kuvio 5). Kuntalaisten ideoinnin, ehdotusten syventämisen ja yhteissuunnittelun kokonaisuuteen voi liittyvä alustava kuntalaisäänestys tai sitten soveltuvien ehdotusten arviointia toteutetaan kunnan toimialojen sisällä yhdessä ehdottaneiden kuntalaisten kanssa. Häikiö, Lehtonen & Salminen (2016) kuvaavat alun ideoinnin,

kannattamisen ja yhteissuunnittelun vaihetta tapaamisvaiheeksi, jossa sovitaan noudatettavista säännöistä, jaetaan ja kerätään tietoa, keskustellaan, tehdään ehdotuksia ja esitetään toiveita sekä kootaan esityksiä yhteen.



Kuvio 5. Osallistuvan budjetointiprosessin perusvaiheet (Lehtonen 2015 mukailten)

Päätöksentekovaiheessa osallistuvaan budjetointiin kuuluu suora kansalaisten äänestys. Siinä asukasosallistajat itsenäisesti tai yhteistyössä hallinnon edustajien kanssa päättävät rahankäytöstä esimerkiksi neuvottelemalla tai eri vaihtoehtoista äänestämällä. Osallistuvaan budjetoinnin tärkeä osa on äänestystuloksen mukaisten päätösten toteuttaminen sekä niiden toteuttamisen arviointi. Ebdon ja Franklin (2006, 441) mukaan osallistuvan budjetoinnin kokonaisuutta olisi arvioitava osallistumisen tavoitteiden ja tuloksien näkökulmasta. Arvioitavia kokonaisuuksia ovat päätöksen teosta tiedottaminen ja viestintä, osallistujien kouluttaminen osallistuvan budjetoinnin kokonaisuudesta, budjettiehdotusten saama kannatus, vaikutukset päätöksentekoon sekä prosessin synnyttämä luottamus ja yhteisöllisyyden kokemus. Näiden eri tavoin toteuttavien vaiheiden myötä osallistuva budjetointi voi muodostua hyvin monenlaiseksi. Vaihtoehtoja on lähes rajattomasti ja siirtyessään paikasta toiseen osallistuva budjetointi on saanut lukuisia erilaisia käytännön sovelluksia

4.4.3 Vaikutukset

Osallistuvan budjetoinnin ja talousarviolaadinnan välillä on voimakas yhteys. Osallistuva budjetointi onkin parantanut kansalaisten, hallinnon ja paikallisen poliittisen eliitin välistä viestintää. Sillä on ollut myös myönteisiä vaikutuksia osallistujien poliittiseen kulttuuriin ja osaamiseen. (Sintomer, Herzberg & Röcke 2008, 174.) Osallistuva budjetointi parantaa demokratiaa lisäämällä viranomaisten ja kuntalaisten välistä vuorovaikutusta ja keskustelua sekä lisää viranomaisvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon avoimuutta (Valtiovarainministeriö 2012, 159).

Swaner (2017, 95, 102–107) toteaa, että budjetointiin osallistuvilla kansalaisilla on enemmän ymmärrystä julkisten varojen monimutkaisesta käytöstä. Tämä vahvistaa kansalaisten myönteisempää

suhtautumista virkamiehiä ja hallintoa kohtaan sekä lisää paikallishallinnon legitiimiyttä. Budjetointiin osallistuminen lisäsi myös empatiaa ja luottamusta edustuksellisen demokratian edustajia kohtaan, sillä osallistujat ymmärsivät, miten päätösprosessi toimii ja miten vaikeaa julkishallinnollinen päätöksenteko on. Osallistuttava budjetointi lisää kansalaistoimintaa, edistää poliittista osallistumista, vahvistaa kansalaisten ja hallituksen välistä suhdetta ja myös lisää julkisten varojen oikeudenmukaisempaa ja tehokkaampaa käyttöä.

Osallistuvan budjetoinnin onnistumisessa on useita tekijöitä. Poliitikoilla tulee olla kiinnostus ja tahto menetelmän käyttöön sekä prosessin tulee olla säännöllinen ja jatkuva. Se tulee taata taloudellisia mahdollisuuksia ohjata määrärahoja asukkaiden päätettäväksi ja prosessin tulee olla asukkaille mielekäs ja osallisuutta mahdollistava. Lisäksi asukkaiden tulee saada säännöllistä palautetta siitä, miten ehdotukset ovat vaikuttaneet lopulliseen budjettiin ja täytäntöönpanoon, prosessin tulee olla hyvin suunniteltu ja toteutettu ja sitä arvioidaan ja kehitetään jatkuvasti. (Pihlaja & Sandberg 2012, 160; Valtiovarainministeriö 2012, 160.)

Osallistuvan budjetoinnin prosessissa tulee huomioida, että se antaa äänen hiljaisemmille tai passiivisemmille kuntalaisryhmille. Stewartin ym. (2014, 199-200) mukaan tätä voidaan huomioida osallistuvan budjetoinnin rakenteellisella tasolla, jossa osallisuus kohdennetaan kaikkiin alueen asukkaisiin kansalaisuudesta riippumatta. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus edellyttää, että osanottajien panostelut kohdennetaan yleiseen etuun hyödyntämällä heikoimpia. Se myös tarkoittaa, että prosessia pyritään avaamaan mahdollisimman laajasti, järjestetään tapaamisia eri kielillä sekä madalletaan osallistumiskynnystä esimerkiksi tarjoamalla kuljetuksia tai lastenhoitoapua.

Osallistuvan budjetoinnin prosessiin kuuluu myös haasteita, joilla voi olla vaikutuksia yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen, kansalaisten oppimiseen ja hallinnollisiin uudistuksiin. Vaikka osallistuvan budjetoinnin malleissa eri puolilla maailmaa on olemassa merkittäviä eroja, on siitä löydettävissä rajoituksia, jotka näyttävät esiintyvän useimmissa tapauksissa. Ensimmäinen haaste on se, että keskitytään liian pieniin tai yksityiskohtaisiin tehtäviin, joka heikentää prosessin vaikutusmahdollisuuksia. Toiseksi, vaikka osallistuva budjetointi osallistaa kuntalaisia suoraan päätöksentekoprosessiin, hallinto on edelleen tärkein toimija, jonka rooli ja toiminnan merkitys tulee tunnistaa. Kolmas haaste koskee pitkän aikavälin suunnitteluun vaikuttamista. Monet osallistuvan budjetoinnin toimijat ovat kiinnostuneita lyhyen ja keskipitkän aikavälin hankkeiden turvaamisesta, jolloin vaikuttaminen ja keskustelu pitkän aikavälin kehittämisestä ja kaupungin tulevaisuuden suunnittelusta jää heikoksi.

Lisäksi on olemassa vaara, että osallistuva budjetointi mahdollistaa viranomaisten ja luottamushenkilöiden mahdollisuuden käyttää prosessia omien prioriteettiensa ja aikataulujensa edistämiseksi. (Wampler 2007, 45-47.)

Christensen ym. (2016, 60) mukaan kuntien valtuustoja tulisi rohkaista delegeoimaan todellista päätösvaltaa kuntalaisille erilaisilla osallistuvan demokratian muodoilla, sillä se vahvistaisi kuntalaisten asenteita kunnan hallintoa ja sen oikeudenmukaisuutta kohtaan, ja lisäisi kuntalaisten kiinnostusta kuntapolitiikkaan. Samalla on huomioitava, että osallistujat edustavat mahdollisimman hyvin kunnan eri väestöryhmiä ja näkemyksiä, ja osallistujien valintaprosessi on läpinäkyvä. Christensen ym. mukaan päätösvalan delegeoiminen toimielimille yksittäisissä kysymyksissä osallistuvan budjetoinnin kautta ei heikennä valtuuston asemaa kunnan ylimpänä ja pääasiallisena päätöksentekuelimenä.

4.4.4 Osallistuva budjetointi Suomen kunnissa

Suomessa kiinnostus osallistuvaan budjetointiin on kasvanut vasta 2010-luvulla. Kunnat ovat 2000-luvun aikana soveltaneet sitä pienimuotoisesti ja kokeilunomaisesti erilaisissa kaupunkisuunnittelu- ja rakennushankkeissa (ks. Pihlaja ja Sandberg 2012; Salminen ym. 2016). Vaikka osallistuvaa budjetointia on käytetty maailmanlaajuisesti yli 20 vuotta, rantautui se kunnolla Suomeen vasta vuonna 2012 Sitran käynnistäessä uuden demokratian foorumin. (Sitra 2012). Tästä syystä Suomessa ei ole löydettävissä yhdenmukaista osallistuvan budjetoinnin mallia, koska kokeilut ovat tähän päivään saakka olleet projektimaisia, kokeellisia tai pienimuotoisia. Aktiivisimmat kaupungit ovat olleet Helsinki, Espoo ja Tampere, joissa osallistuvan budjetoinnin toimintamallit ovat koskettaneet pääasiassa yhden toimialan tai palvelun kehittämistä, tai vastaavasti asuinalueen tai ympäristön kehittämistä.

Suomen ensimmäinen osallistuva budjetointikokeilu toteutettiin Helsingin Keskuskirjastossa vuonna 2012, jossa asukkaat päättivät 100 000 euron määrärahan käytöstä kirjastopalvelujen kehittämiseen (Helsingin keskustakirjasto 2018). Toinen kokeilu toteutettiin Helsingin kaupungin nuorisokeskukseen vuonna 2013 käynnistämässä RuutiBudjetti -hankkeessa, jossa nuoret osallistuivat päättämään nuorisotyön kohdentamisesta ja toiminnasta omalla alueellaan. Hankkeen aikana nuorille annettiin mahdollisuus ideoida ja määritellä, millaisia vapaa-ajanvietto- ja nuorisopalveluja he tarvitsevat alueella. Malli laajentui osaksi kaupungin nuoris- ja opetustoimintaa ja on vakiintunut osaksi toimialan toimintaa kaikissa Helsingin kaupunginosissa. (Högnabba 2014, 18–19.) Kolmas suomalainen ko-

keilu toteutettiin Espoossa Suvelan asukaspuiston suunnittelussa ja kehittämisessä. Puistosuunnitelun budjetti oli 40 000 euroa ja siinä hyödynnettiin budjetointipeliä osallistuvan budjetoinnin välineenä. Peliä pidettiin helppokäyttöisenä ja havainnollisena tapana osallistua alueen kehittämiseen. Yhteisen suunnittelun kokemukset olivat hyviä ja Espoo jatkaa osallistuvan budjetoinnin mallia alueellisen toimintasuunnitelman avulla. (Espoo 2016.) Neljä suomalainen esimerkki on Tampereella toteutettu Tesoman kaupunginosan kehittäminen, jossa asukkaat osallistuivat asuinalueiden ja palveluiden kehittämiseen vuonna 2014. Asukkaiden osallistuminen toteutettiin kyselylomakkeiden ja työpajojen avulla. (Tampereen kaupunki Oma Tesoma -hanke 2015.) Kaikkia näitä ja muita pienempiä kokeiluja yhdistää

Osallistuva budjetointi on vielä menetelmänä ja toimintamuotona Suomessa melko uusi, joten Pihlajan ja Sandbergin (2012, 179) mukaan sen käyttöönotto edellyttää harkintaa, laajamittaista valmistelutyötä sekä kunta- ja valtiotason poliittista hyväksyntää. Pihlajan & Sandbergin tekemän selvityksen mukaan osallistuva budjetointi voisi Suomessa toimia alueellisella ja paikallisella tasolla työkaluna, jonka avulla edistettäisiin kun-tien ja asukkaiden välistä vuorovaikutusta sekä vahvistettaisiin systemaattisempia suunnittelu- ja päätöksenteon käytänteitä. Lisäksi se voisi olla apuväline erilaisien kuntalaisten, kuntalaisryhmien ja osa-alueiden tarpeiden tunnistamiseen ja näkyväksi tekemiseen.

Pihlajan & Sandbergin (2012, 182) mukaan Suomen kuntien lakisääteisten tehtävien laajuus on joutanut siihen, että kuntien oma harkintavalta ja liikkumavara on jäänyt pieneksi, jolloin osallistuvan budjetoinnin soveltamismahdollisuudet ovat rajalliset. Heidän mukaansa osallistuvan budjetoinnin mallista tulisi Suomessa luoda sellainen, että siihen voidaan soveltaa myös lakisääteisten palvelujen suunnittelua ja päätöksentekoa. Sillä mikäli tätä ei kyetä toteuttamaan, on riiksi, että osallistuva budjetointi jää pieneksi ja vaikutuksiltaan vähäiseksi osallisuuden muodoksi. Myös olemassa olevia osallisuuden ja vaikuttamisen muotoja tulee hyödyntää osallistuvan budjetoinnin rinnalla.

5 TUTKIMUSMENETELMÄT

Tutkimuksessani hyödynnän laadullisen tutkimuksen menetelmiä, koska tavoitteenani on tuottaa tutkimuksella tietoa, joka lisää ymmärrystä osallistuvan budjetoinnin ilmiöstä. Sen kohteena on yleensä todellinen elämä ja siihen liittyvät ilmiöt, joita pyritään tutkimaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Laadullisessa tutkimuksessa tyypillistä on se, että tutkittavat kohteet valitaan tarkoituksenmu-

kaisesti. Tutkimuksessa käytettävät tutkimusmenetelmät, kuten teemahaastattelu, pyrkii saamaan tutkittavien näkökulmat esiin ja aineisto analysoidaan aineistolähtöisesti. Laadullista tutkimusta määrittää myös tutkijan suhde ja tutkijan omien arvolähtökohtien suhde tutkittavaan kohteeseen. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 157–160.)

5.1 Aineistonkeruu

Tämän tutkimuksen aineistona ovat yksilöhaastattelut. Haastattelu tutkimusmenetelmänä on systemaattinen tapa kerätä tietoa, jossa ollaan vuorovaikutuksessa yhdessä tutkittavan kanssa. Teemahaastattelu on strukturoidun ja avoimen haastattelun välimuoto. Teemahaastattelussa käsiteltävät teemat ovat tiedossa, mutta kysymysten tarkka muoto ja järjestys puuttuvat. (Hirsjärvi ym. 2007, 201-202.) Teemahaastattelu myös mahdollistaa tarkentavien kysymysten tekemisen, jolla tutkija voi varmistaa, että on ymmärtänyt oikein haastateltavaa (Jäntti 2016, 99.)

Valitsin teemahaastattelun aineistoni tiedonkeruumenetelmäksi, koska se tuo esiin tutkittavasta ilmiöstä monipuolisesti eri elementtejä teemoittaen kuitenkin aiheen keskeisiä sisältöjä. Teemahaastattelu antaa tilaa aiheen ääreltä myös sellaisille asioille, jotka eivät aineistonkeruun alkuvaiheessa olleet tiedossani. Koska tutkin osallistuvaa budjetointia demokratiainnovaationa, oli tutkimusmetodologisesti tärkeää esittää sellaisia kysymyksiä, jotka nostavat esiin uudenlaisia ajatuksia ja elementtejä tutkittavasta ilmiöstä. Haastattelukysymysten teemat ovat liitteessä 1. Lisäksi aineistonkeräämisen aikana oli mahdollista syventää ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä aineistonkeruun edetessä. Teemahaastattelu myös mahdollistaa uusien oivalluksien syntymisen. Haastattelujen aikana kaikille haastateltaville syntyi uusia havaintoja tai oivalluksia tutkittavasta ilmiöstä, joka on tärkeä osa tutkimuksen tuloksia.

Aineistoni lähtökohtana olivat kunnat, joissa osallistuvan budjetoinnin prosessi oli tutkimushetkellä meneillään prosessin jossain vaiheessa. Koska tutkin osallistuvaa budjetointia ilmiönä, on tutkimusaineiston kannalta keskeistä selvittää sitä haastattelemalla osallistuvan budjetoinnin parissa työskenteleviä henkilöitä. Aineistoni on kerätty teemahaastattelemalla osallistuvan budjetoinnin prosessissa tai sen toteuttamisessa merkittävässä roolissa olleita viranhaltijoita tai työntekijöitä kolmessa kunnassa, Helsingissä, Nurmijärvellä ja Tuusulassa. Valitsin kyseiset kunnat, koska näissä kunnissa osallistuvan budjetoinnin prosessi oli käynnissä tutkimuksen teon aikana sekä niiden prosessit täyttivät

alkukartoituksen pohjalta viisi keskeistä Sintomerin, Herzbergin & Röcken (2008, 168) tekemää osallistuvan budjetoinnin määritelmää. Kaikkien tutkimuskuntien prosessiin liittyy keskustelua talous- ja budjettiulottuvuudesta, kaupunkien hallinto on mukana prosessissa, osallistuva budjetointi on kunnissa jatkuva prosessi, kaikissa kunnissa käydään julkista keskustelua eri foorumeilla sekä osallistujille on suunniteltu roolia tai vastuuta myös ehdotusten toteuttamisessa.

Aineisto on kerätty yksilökohtaisesti toteutettuina teemahaastatteluina, sillä ne toivat vuorovaikutuksellisenä tilanteena paremmin esiin haastateltavan äänen ja näkemyksen. Avoimen haastattelun toteuttamiseen tutkimuksemme ajalliset resurssit eivät riittäneet ja toisaalta teemahaastattelu mahdollisti strukturoituna menetelmänä aihepiirin rajaamisen etukäteen tutkimuskysymysten mukaisesti. Teemahaastattelujen avulla halusin tutkimuksessani koota aineistoa, joka kuvaa osallistuvan budjetoinnin ilmiötä tämän päivän Suomessa kolmen kuntatapauksen kautta. Tarkasteluni näkökulman ollessa virkamiesten ja kunnan työntekijöiden suunnalta, keskittyy tutkimukseni kuvaamaan heidän ajatuksiaan ja kokemuksiaan työskennellessään osallistuvan budjetoinnin prosessissa sen eri vaiheissa. Valitsin haastateltavaksi nimenomaan osallistuvan budjetoinnin parissa työskenteleviä, sillä oletin heillä olevan työn ja tehtävän kautta kattava käsitys osallistuvan budjetoinnin kokonaisuudesta ja siihen liittyvistä asioista.

Tutkimusaineistoni pohjautuu kolmen kunnan virkamiesten tai työntekijöiden näkemyksiin osallistuvan budjetoinnista omassa kunnassaan. Haastateltavani työskentelevät osallistuvan budjetoinnin parissa kunnassaan. Haastateltavien valinnan teki jokainen kunta. Aineisto on kerätty elokuussa 2018 ja niihin osallistui yhteensä 11 henkilöä kolmesta kunnasta. Haastattelujen kesto oli 37-62 minuuttia, keskimääräisen haastattelun kestoksi tuli näin 51 minuuttia. Haastattelut toteutettiin pääasiassa haastateltavien työhuoneessa tai työpaikan kokoustilassa ja ne nauhoitettiin. Litteroitavaa haastattelumateriaalia kertyi yhteensä 560 minuuttia. Haastatteluissa oli mukana projektityöntekijöitä, hallinnon ja taloushallinnon virkamiehiä ja valmistelijoita, sektoreiden johtoa sekä kuntalaisosallisuuden parissa työskenteleviä henkilöitä. Haastateltavien laaja toimenkuvien kirjo antoi mielestäni tutkittavaan ilmiöön moniulotteisuutta sekä auttoi tarkastelemaan ilmiötä sen eri puolilta. Haastattelujen lisäksi aineistona tutkimuksessani on käytetty tutkimuskohteena olevien kuntien nettisivuilla olevia aiheeseen liittyviä materiaaleja, kuntien päätöspöytäkirjoja ja niiden oheismateriaaleja sekä kuntien tutkijalle antamia aiheeseen liittyviä kirjallisia materiaaleja.

5.2 Analyysitapa

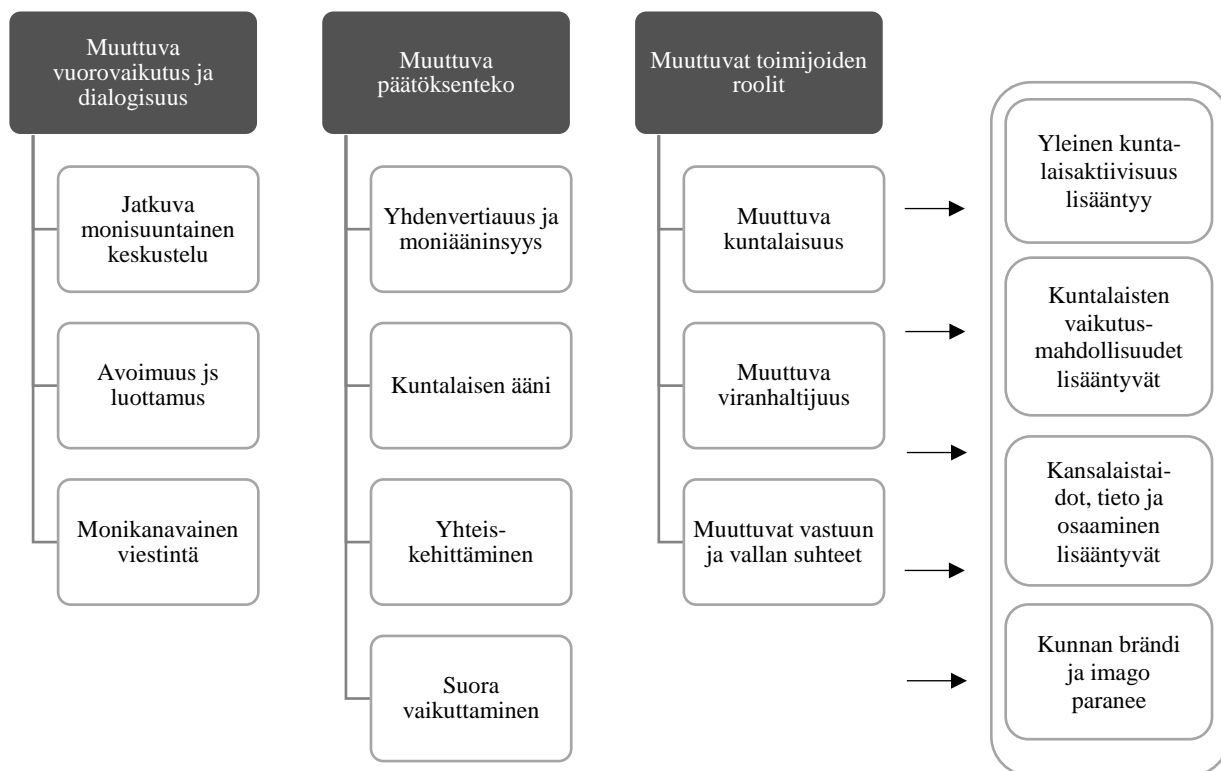
Aineiston keräämisen jälkeen aineistosta tehtiin peruslitterointi eli haastateltavien puhe kirjoitettiin sanatarkasti puhtaaksi. Litteroitu aineisto analysoitiin tutkittavaan ilmiöön liittyviin teemoihin sekä teoreettiseen viitekehykseen soveltuvilla analyysitavalla. Laadullista analyysitapaa ja päätelmien tekoa käytetään silloin, kun tutkimuksen tavoitteena on ymmärryksen lisääminen tutkittavasta ilmiöstä. (Hirsjärvi ym. 2007, 217-219.)

Laadullisessa tutkimuksessa aineistolähtöisen analyysin voi tehdä teemoitellen, tyyppitellen, sisällön-erittelyllä, diskurssianalyysillä tai keskusteluanalyysillä. Tässä tutkimuksessa on hyödynnetty teemoittelua aineistolähtöisellä sisällönanalyysin menetelmällä, jossa aineistoa käsitellään siten, että saadaan informaatioarvoa johtopäätösten tekemisen pohjaksi. Analyysissa halutaan selvittää, minkälaisia näkemyksiä tai teemoja tutkittavana olevaan ilmiöön liitetään. Olen tässä tutkimuksessa hyödyntänyt aineistolähtöistä sisällönanalyysiä, jossa pyritään luomaan teoreettinen kokonaisuus käsiteltävästä tutkimusaineistosta. Analyysi tavoitteena on luoda teoreettinen ymmärrys ja perusteltu selitys tutkittavasta ilmiöstä (Tuomi & Sarajärvi 2002, 97.) Tuomi & Sarajärven (2002, 93) mukaan sisällönanalyysin päälähtökohtana on päättää, mikä aineistossa kiinnostaa, aineiston läpikäyminen sen kautta ja aineiston luokittelu. Tämä toimii pohjana aineiston analyysille, tulkinnalle ja ilmiön tarkastelulle (Ruusuvaori, Nikander & Hyvärinen 2010, 10).

Tutkimusaiheen näkökulmasta teemahaastattelun sisällönanalyysi avaa keskeisiä sisältöjä, joita ilmiölle annetaan ja sitä kautta se tuottaa lisäinformaatiota kuntien osallistuvan budjetoinnin kokonaisuutta kuntalaisosallisuuden ja demokratiainnovaation näkökulmista. Aloitin aineistoni analyysin tutustumalla litteroituun aineistoon kokonaisuutena. Kirjoitin ylös keskeisiä havaintoja siitä, mistä haastateltavat puhuvat, kun he puhuvat osallistuvasta budjetoinnista. Pyrin löytämään pääteemat ja keskeiset sisällöt ilmiöön liittyen.

Hyvin varhaisessa vaiheessa nousi aineistossa esiin teema osallistuvan budjetoinnin tuomasta muutoksesta kunnassa. Muutospuhe kohdistui vuorovaikutukseen ja dialogiin, päätöksentekoon, valta- ja vastuurakenteisiin sekä toimijoiden rooleihin. Lisäksi haastatteluaineistosta nousi esiin osallistuvan budjetoinnin taustalle olevat keskeiset elementit ja vaikutukset. Näiden kautta päätin jakaa aineistoni kolmeen kategoriaan (kuvio 6). Kategoriakokonaisuus sisältää osallistuvaan budjetointiin liittyviä

muutoksia kunnallisessa toiminnassa, jotka käsittelevät 1) vuorovaikutusta ja dialogisuutta, 2) päätöksentekoa ja sen prosessia sekä 3) toimijoiden rooleja ja vastuun ja vallan kysymyksiä. Neljäs kategoria käsittelee ilmiön vaikutuksia kuntalaisaktiivisuuden ja demokratian näkökulmasta.



Kuvio 6. Osallistuvan budjetoinnin muutospuheen kategoriakehikko.

6 OSALLISTUVA BUDJETOINTI KUNTADEMOKRATIASSA

Koska tutkimukseni tavoitteena on selittää ja ymmärtää, millaisesta demokratiainnovaatiosta osallistuvassa budjetoinnissa on kyse, käsittelem seuraavassa tutkimusaineiston kautta esiin nousseita kategoriaita ja niiden sisään liittyviä teemoja. Ne auttavat näkemään, millaisia merkityksiä ja sisältöjä osallistuvaan budjetointiin liitetään.

Osallistuvan budjetoinnin lähtökohtana on kunnan halu ja strateginen päätös kuntalaisosallisuuden lisäämisestä. Kaikissa tutkimuskohteena olevassa kunnassa oli strategiassa nostettu esiin kuntalaisten osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien edistäminen. Sen osana oli kunnassa päätetty osallistuvan budjetoinnin kokeilusta tai käyttöön ottamisesta. Kuntien haastateltavat henkilöt näkivät osallistuvan budjetoinnin prosessin onnistumisen kannalta jatkuvuuden keskeisenä tekijänä ja onnistumisen mahdollistajana. Osallistuvan budjetoinnin kehittymismahdollisuudet ovat vahvassa yhteydessä siihen,

että sen on tietoisesti valittu kunnan osallisuuden keinoksi, jota halutaan kehittää ja ylläpitää. Jatkuvuus takaa sen, että kuntalaisten osallistuminen kasvaa vuosittain tiedon ja kokemusten myötä.

”Kyllä meillä on strategisena tai joteki kunnan strategiassaki on tää tämmönen osallisuus ihan todettu.” (haastattelu 5)

”Ja varmaan sen myötä, että tästä toimintamallista tulee niinku jatkuva ja että se tulee toistuu vuosittain ja ihmiset oppii siihen, että heiltä kysytään ja se voi vaikuttaa, niin kyllä mä uskon ja luotan siihen, että sit myös saadaan ihmisiä enemmän mukaan.” (haastattelu 9)

”Ja ehkä siinä mielessä tätä ei voi vuosittain ajatella, että nyt on ja ensi vuonna taas ei oo. Vaan kyllä tää on jotenki semmone kymmenen vuotta pitäis pitää se systeemi pyörimässä ja sitä kehittää ja kattoo sitä, minkälaisiin tuloksiin siinä päästään.” (haastattelu 6)

Osallisuuden korostumisen taustalla on Helsingissä ja Tuusulassa ollut lähivuosien aikana toteutettu johtamisjärjestelmän muutos kaupunginjohtaja /kunnanjohtajajärjestelmästä pormestarimalliin, jonka yhteydessä oli molemmissa kunnissa nostettu esiin myös kuntalaisosallisuus ja vaikuttaminen. Kuntiin on laadittu muutoksen yhteydessä osallisuusmalli, jonka kokonaisuuden osana oli päätetty myös osallistuvan budjetoinnin käynnistämisestä.

”Meillä ehkä sitten se, mikä on mikä on alkuunsa, mutta mikä on vähän semmonen draiveri, on kyllähän tämä poliittiseen johtamisjärjestelmän muutos pormestarimalliin, niin kyll se oli tietyllä tavalla on myös pormestarille ja tälleen uudelle poliittiselle johdolle tosi tärkeä näyttää, että ollaan lähempänä. Että tässä saadaan muutosta ja tullaan lähemmäs kuntalaisia. Kuullaan heitä herkemällä korvalla.” (haastattelu 8)

”Tossa meillä uudistettiin johtamisjärjestelmää, niin siihen liittyen valmisteltiin tämän osallisuuden kokonaisuuden, joka oli osa sitä uudistusta. Ja sit sen tiimoilta on luotu meille oma osallisuusmalli ja sitten yhtenä tämmösen osallisuusmallin teoiksi viemisenä, niin ollaan otettu tää osallistuva budjetointi käyttöön.” (Haastattelu 9)

Osallistuvan budjetoinnin käynnistämisen taustalla oli tutkimuskunnissa myös näkemys siitä, että yleinen edustuksellisen demokratian tila ja kuntalaisten aktiivinen vaikuttamismahdollisuus ovat nousseet uudella tavalla esiin kuntakentässä. Haastateltavat näkivät, että osallistuva budjetointi vastaa edustuksellisen demokratian heikkenemiseen ja samalla myös uudistaa poliittista päätöksentekoa kunnissa.

”Siis varmasti semmonen, että ihmiset kokee turhautumista tämmöseen edustukselliseen demokratiaan monesti.” (Haastattelu 4)

”Mutta laajentamalla tätä joukkoa ja vähentämällä sitä edustuksellista roolia ja suuntaamalla sitä enemmän tekemiseen, niin haluttiin saada asioita tapahtumaan.” (Haastattelu 9)

”Ja virkistää sitte vähän tätä poliittistaki myllyä ja tuoda vähän semmosta ristikkäistä näkemystä, että millä tavalla kehitystä viedään eteenpäin.” (Haastattelu 6)

Haastateltavat näkivät, että kuntalaisten osallistuminen ja vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen ovat myös tämän päivän ilmiö suomalaisessa kuntakentässä. Kuntalaisosallisuutta ajatellaan yhdeksi tämän ajan megatrendiksi, jota ovat vahvistaneet asiakaskeskeisyyden vahvistuminen, kuntalaisten tietoisuuden kasvu sekä tiedon saanti ja sosiaalinen media.

”... tiedetään, että kaupunkilaiset haluaa olla enemmän mukana ja on sitä tietoa ja osaamista, että vastataan myös siihen tarpeeseen. Kaupunkilaisten tarpeeseen. Siihen, että halutaan olla mukana ja sitä dialogia käydä kaupungin kanssa.” (haastattelu 11)

”No ihan varmasti tää osallisuuskeskustelu yleensä. Kuntalaiskeskeisyys, asiakaskeisyys laajemminkin yhteiskunnassa ja sosiaalinen media ja sen vaikutus.” (haastattelu 9)

Kunnissa oltiin myös tietoisia vuonna 2015 uudistuneen Kuntalain tuomasta linjauksesta kuntalaisten kuulemiseen ja osallistumiseen. Osallistuva budjetointi on haastateltavien mukaan yksi osallistumisen muoto kuntakentällä, joka uudistaa kuntien toimintatapoja. Se on myös osa kunnassa olevaan osallisuuden kokonaisuutta, jossa monikanavaisuus ja erilaiset vaikuttamisen väylät vahvistuvat.

”Se tulee ihan suoraan kuntalaista. Sen perusteluissa mainitaan osallistuva budjetointi. Kunta voi toteuttaa kuntalaisten osallisuuden toteuttamiseksi erilaisia toimenpiteitä kuten osallistuva budjetointi.” (Haastattelu 1)

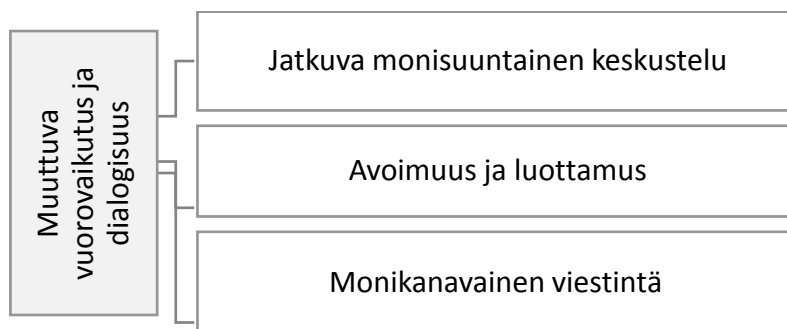
”Että kyllä mä luulen, että se lainsäädäntö, että ehkä se semmoinen yleinen ilmapiiri. Että kaupunkilaiset on valveutuneita ja haluavat olla mukana. Ja kuntien pitää sitten etsiä niitä uusia työkaluja ottaa kaupunkilaisia mukaan.” (haastattelu 2)

”... osallistava budjetointi on yks palanen tätä osallisuus palikkaa kaikkienensa.” (haastattelu 8)

”Että mitä kaikkea se osallisuus kunnassa tarkoittaa ja osallistuva budjetointi on nähty sitten yhtenä hyvänä keinona sitten myöskin saada kuntalaisia mukaan päätöksentekoon, ihan suoraan vaikuttamaan.” (haastattelu 10)

6.1 Muuttuva vuorovaikutus ja dialogisuus

Osallistuvalla budjetoinnilla on merkittäviä vaikutuksia kunnan ja kuntalaisten väliseen vuorovaikutukseen, dialogiin ja viestintään (kuvio 7). Kunnan viranhaltioiden ja luottamushenkilöiden on kyettävä uudella tavalla käymään vuoropuhelua ja keskustelua kuntalaisten kanssa. Osallistuvalla budjetoinnilla nähtiin myös merkittäviä muutosvaikutuksia avoimuuden, kuntalaisten, kunnan viranhaltioiden ja luottamushenkilöiden välisen luottamuksen ja viestinnän monikanavaisuudelle osalta.



Kuvio 7. Muuttuvan vuorovaikutuksen ja dialogisuuden alakategoriat.

6.1.1 Jatkuva monisuuntainen keskustelu

Vuorovaikutuksen muutos lähtee liikkeelle siitä, että kuntalaisten ja kunnan viranhaltioiden välille täytyy syntyä avoin dialogi ja vuorovaikutus. Muutoksen näkökulmasta se tarkoittaa, että kunnan työntekijän toiminta muuttuu niin, että vuorovaikutus kuntalaisten kanssa kuuluu osaksi jokaisen työntekijän työtehtävää.

” Siis sillä tavalla, että kyllähän tämmönen kuntalaisviestintä, kaupunkilaisten kanssa keskusteleminen, yhdessä tekeminen ni kuuluu jokaisen virkamiehen kaupungin virkamiehen työtehtäviin.” (haastattelu 2)

”Pitää ainaki olla aika avoin ja pitää suhteissa kuntalaisiin pitää olla vähän tiiviimmin. Pitää pystyä keskustelemaan ja tekemään vähän jalkatyötä enemmän.” (Haastattelu 3)

”Mutta se miten sitä sitten on omat henkilökohtaiset kyvytkin tehdä tai halu tehdä sitä.” (haastattelu 2)

Muutos kunnan perinteisistä vuorovaikutuksen tavoista aitoon dialogiin ei ole haastateltavien mukaan helppoa. Dialogisuus edellyttää kunnan työntekijältä taitoja ja kyvykkyyttä monikanvaiseen ja monipuolisiin vuorovaikutustilanteisiin, joissa kumppanina ei ole vain kunnan sisäiset toimijat tai kollegat, vaan monivivahteinen kuntalaisjoukko. Haastateltavien mukaan se tarkoittaa myös motivaatiota ja halua olla dialogissa kuntalaisten kanssa, sillä se vaatii uudenlaisia vuorovaikutustaitoja ja kykyä aidosti kuulla kuntalaisia. Vuorovaikutus tarkoittaa, että kunnan työntekijän täytyy olla sen kehittämisessä myös motivoitunut. Haastateltavat puhuvatkin toimintakulttuurin muutoksesta, joka koskettaa erityisesti kunnan työntekijöitä.

”Että kyl se kysyy meiltä erilaisia, tai ensinnäkin asennetta mutta sitten myöskin ihan taitoja. Että meidän täytyy osata ottaa se asukas kuntalainen mukaan ja kohdata hänet, ja myös ne hänen erilaiset tunteensa sen prosessin aikana. Mutta osata myös hyödyntää se hänen asiantuntemuksensa.” (haastattelu 9)

”Must se on pääosin hyvä asia, mutta se tuo oo semmosen uudenlaisen vaikeusasteen ja kasvattaa vuorovaikutustyön vaatimuksia sille virkakoneistolle.” (haastattelu 7)

Kaikille kunnan työntekijöille dialogisuuden ja vuorovaikutuksen kasvaminen ei ole merkittävä muutos, vaan on kuulunut jo aiemmin osana tapaa tehdä työtä. Osalle kuitenkin muutos on merkittävä ja tarkoittaa myös osaamisen vahvistamista sen osalta. Osaamista tarvitaan myös siihen, että kunnan työntekijä tulee lähemmäs kuntalaisia. Haastatteluissa nousi esiin se, että osallistuvan budjetoinnin prosessissa työntekijä on enemmän esillä oman tehtävän kautta suorassa vuorovaikutuksessa kuntalaisten kanssa. Samalla kunnan työntekijä on ottamassa aiempaa vahvemmin kantaa julkisesti omasta tehtävästään käsin, jossa roolissa on aiemmin ehkä ollut johtotehtävissä olevat henkilöt. Muutos tarkoittaa työnkuvaan liittyvää muutosta, mutta myös tarpeita koulutukselle ja osaamisen kehittämiselle.

”Tulee enemmän myös sitten perusriviasiantuntijatehtävästä, tulee julkisempaa myös sen kautta, koska sä oot tuolla vastaamassa kaupunkilaisten kysymykseen. Ja tulee entistä enemmän niitä sellasia tilanteita, joissa sä oot omilla kasvoilla siellä kertomassa siitä sun substanssi työstä, josta saat aikasemmin ehkä enemmän kertonu vaan niille sun

kollegoille ja luottamushenkilöille. Ni nyt sä keskustelet niitä enemmän kentällä asukkaiden kanssa.” (haastattelu 11)

Osallistuvaan budjetointiin liittyvä kaksisuuntainen vuorovaikutteisuus nousee esiin haastateltavien puheessa. Kuntalaisten aito kuunteleminen ja jatkuva keskustelu ovat tärkeä osa osallistuvaa budjetointia (ks. Pihlaja & Sandberg 2012; Raisio & Vartiainen 2015; Sintomer ym. 2010). Kuntalaisten kanssa tulee käydä jatkuvaa keskustelua kuntalaisia koskettavista kysymyksistä kuntalaisten lähtötilanne huomioiden. Tärkeää on haastateltavien mukaan se, että puhe ja kieli ovat kuntalaisille ymmärrettävää. Samalla aito keskustelu vaatii kunnan työntekijöiden ymmärrystä erilaisista kuntalaisista ja kuntalaisryhmistä.

”Että mä nään, että osallisuus tarkoittaa, osallisuus on hyvin pitkälti myös viestintää asioista. Että ihmiset tietää, mitä tapahtuu ja miten voi tulla mukaan ja siinä on kyllä vielä paljon työtä.” (haastattelu 10)

”Me ollaan opittu puhetapaa ja sitä että pitää toistaa asioita ja pitää jaksaa kuunnella ja jutella. Sit varmaan paljon liittyy just tohon nimenomaan siihen puheeseen ja viestimiseen, että koko ajan harjoitellaan sitä, että millä asioilla voidaan niin, että tulee ymmärrystä.” (haastattelu 3)

”Me ollaan opittu kyllä se, että tää vaatii jatkuvaa keskustelua. Viestintää, puhumista, puhumista, puhumista eri paikoissa.... Erilaisten kaupunkilaisryhmien ymmärrystä.” (haastattelu 11)

Mukana olevissa kunnissa todettiin, että dialogisuus vaatii oppimista ja se vahvistuu kokemuksen myötä. Kyse on toimintakulttuurin muutoksesta, jossa kaikki vuorovaikutuksessa olevat oppivat ja muuttuvat.

”Että kyllä tätä edelleen viedään siihen dialogisempaan suuntaan. Että nyt ku meille tulee seuraava kierros sitte ens vuonna, niin mä luulen, et toimialat on yhä valmiimpia siihen.” (haastattelu 11)

”Ja avoimesti oppia kaikesta siitä, mitä näistä kohtaamisista mitä meillä on ja jotenkin avoimia sille, että mein pitää tehdä tähän ehkä muutoksia.” (Haastattelu 2)

6.1.2 Avoimuus ja luottamus

Osallistavan budjetoinnin lähtökohtana on kunnan toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys. Avoimuuden lähtökohtana on se, että kunta avaa toimintaansa kuntalaisille aiempaa enemmän. Samalla se tarkoittaa sitä, että kunnan työntekijät ottavat kuntalaisia mukaan prosessin eri vaiheisiin. Avoimuuteen kuuluu tärkeänä osana myös oppiminen sekä avoimuus muutokselle kunnan toiminnassa.

”Ja toisaalta kaupunki oppii sellaseen, että tällasta kuulemista voi olla ja voidaan ennistä enemmän useammin avata niitä kohtia, kun palvelua suunnitellaan tai asiaa kehitetään, että missä me voitaisiin ottaa kaupunkilaisia mukaan.” (Haastattelu 2)

Avoin dialogi tarkoittaa myös kunnassa olevien prosessien ja erilaisten vaihtoehtojen avaamista sekä valittujen toimintalinjausten perustelua prosessin kaikissa vaiheissa. Haastateltavat näkivät, että se vaatii kunnan työntekijöiltä uudenlaista kyvykkyyttä asioiden kuvaamiseen kuntalaisten kielellä sekä kuntalaisten näkökulmien avointa huomioimista asioiden valmisteluvaiheessa. Avoimuus asettakin kunnan työntekijöille vaatimuksen kertoa asioista ymmärrettävästi ja oikea-aikaisesti. Samalla se tarkoittaa, että kunnan työntekijät tulevat lähemmäs kuntalaisia.

”Se pakottaa meidät selittämään asiat paremmin. Perustelemaan tehtyjä ratkaisuja ja suunnitelmia paremmin...Ja must tuntuu, et me ei olla virkamiehinä tai julkisena hallintona aina oltu kauheen hyviä selittämään niitä asioita, mitä pitää ottaa huomioon. Ja tää voi ikään kuin luoda enemmän mahdollisuuksia sillä, että sit ihmiset ymmärtää, miks jollekin asialle sanotaan ei.” (haastattelu 7)

”Kyllä se sitä työtä muuttaa. Se tarkoittaa, että niitä asioita täytyy avata jo sinä valmisteluvaiheessa eri suuntiin. Ja täytyy ehkä jotenkin astuu sieltä norsunluutornista alas ja ihan oikeasti kohdata ja kuulla ja kuunnella.” (haastattelu 10)

Osallistuva budjetointi haastaa myös uudenlaiseen avoimuuteen, jossa kunnan sisäiseen toimintaan vaikuttaa enemmän ulkoa päin tulevat asiat. Kuntalaisten raikkaat ja kuntayhteisölle ehkä vieraamatkin ideat raikastavat kunnan toimintaa.

”Että onhan se ihan uudenlainen päänavaus ja jotenki happea saadaan tähän kuntayhteisöön sisään näiden uusien ideoiden ja näkemysten kautta. Ja ihmiset sitten kyllä peräinkin, että no millo se ratkastaan ja mitä sille kuuluu.” (haastattelu 6)

Avoimuuden lisäksi osallistuvan budjetoinnin perustana on luottamus. Kuntalaisten, kunnan päättäjien ja kunnan työntekijöiden välinen luottamus nousi vahvasti esiin haastateltavien puheessa. Osallistavaan budjetointiin liittyvä päätöksenteon laajentaminen tuo esiin kysymyksen siitä, miten tämä eri toimijoiden välinen luottamus rakentuu.

”Se ehkä muuttaa tätä kuviota, että sellaisessa maailmassa jossa asioista keskustellaan asukkaat, virkamiehet ja poliitikotkin yhdessä niin kenellä on luottoa siinä tilanteessa... Se ei perustu johonkin ammatilliseen profession näkemykseen, vaan sieltä tulee muita tekijöitä, jotka saa lisää painoarvoa.” (Haastattelu 1)

Prosessin eri vaiheet myös sisältävät kysymyksen luottamuksesta. Osallistuvaan budjetointiin liittyy vaihteita, joissa kunta ottaa kantaa esimerkiksi tehtyjen ehdotusten kustannuksiin tai ehdotusten toteuttamiskelpoisuuteen. Kuntalaisia voi yllättää se, miten julkisten hankintojen kustannukset eroavat yksityistalouden kustannuksista. Lisäksi kuntalaisille voi olla vaikeaa ymmärtää, millaisiin asioihin kunta ei voi vaikuttaa tai päättää esimerkiksi ympäristön osalta yksityisten pihojen tai liikehuoneistojen osalta. Siihen liittyy vahvasti luottamuksen kysymykset. Prosessin kokonaisuuden kannalta haastateltavat näkevät erittäin keskeisenä osana sen, että kuntalaiset luottavat kunnan työntekijöiden toimintaan ja ammattitaitoon.

”Et kun ihmiset näkee, että mitä asiat oikeasti maksaa ... ihan eri summan kuin se meidän puistoon tuleva puu tai penkki kuin se, että ihminen omalle takapihalleen hankkii Plantagenista jonkun taimen ja ostais penkin siitä puutarha kaupasta.” (Haastattelu 11)

... että jos ihmiset on erimieltä kuin meidän asiantuntijat. Mutta kyllä tietyt asiat täytyy luottaa siihen asiantuntemukseen.” (haastattelu 6)

6.1.3 Monikanavainen viestintä

Viestinnässä on tärkeää selkeys ja kiinnostavuus. Haastateltavien mukaan kunnalle asettaa haasteita viestinnän näkökulmasta tavoittaa kuntalaiset eri kanavien välityksellä ja tuoda kunnan viestintä riittävän mielenkiintoiseksi. Kuntaviestintä kilpailee muun kuntalaisia kohtaavan viestinnän keskellä ja haastateltavat kokivat viestin läpisaamisen suureksi haasteeksi ihmisten arjessa. Lisäksi kuntaviestinnässä kohtaa monet tekijät, jotka vaikeuttavat sen kiinnostavuutta. Kunnan julkishallinnollinen rooli velvoittaa asianmukaiseen ja asialliseen viestintään, joka voi samalla muuttaa viestinnän kuntalaisten

näkökulmasta mielenkiinnostomaksi, liian asiakeskeiseksi eikä herätä innostusta. Esimerkkinä haastatteluissa nousi esiin jo osallistuvan budjetoinnin käsite, joka ei välttämättä ole haastateltavien mielestä viestinnällisesti kovin kiinnostava.

”Et jotenkin se, että ensimerkiksi ton miettiminen ett miten sä viestit tätä kuntalaisille sillai selkeesti yksinkertaistamatta liikkaa.” (Haastattelu 2)

”Niitä kanavia on niin paljon ja sitten se, että samaan aikaan me yritetään viestiä kaupunkiuskottavasti asioita, joka saattaa sitten jonkun mielestä näyttää tosi tylsältä ja puisevalta. Et meidän pitää pystyä viestimään silleen, että se on kivaa ja kiinnostavaa, ja samaan aikaan myöskin asiallisesti oikein.” (Haastattelu 3)

”... se osallistuva budjetointi on vähän sellanen hallinnollinen ja käsitteellinen termi. Me just mietitään sitä, että miten me puhutaan kaupunkilaisille. Siitä meidän osallistuvasta budjetoinnista... Et me puhutaan siitä, että me avataan budjettia ja päätetään rahasta. Ja yritetään sitä konkretisoida mahdollisimman paljon, et mistä siinä on kysymys.” (Haastattelu 11)

Haasteelliseksi kunnissa on koettu se, että tietoisuus osallistuvasta budjetoinnista on vielä melko rajoittunutta eikä se ole tavoittanut kaikkia kuntalaisia. Se vaatii aktiivista tiedottamista ja markkinointia eri foorumeilla, jotta kuntalaiset saadaan mukaan eri väestöryhmistä ja eri alueilta. Samalla tunnistettiin se, että osallistuvan budjetointiin liittyvän tietoisuuden kasvattaminen kuntalaisten keskuudessa vie aikaa.

”Että ehkä kysymys on 95% kuntalaisista, jotka eivät ole todennäköisesti kuullu mitään tai tajunnu mitä tää tarkoittaa, niin miten me saadaan ne kiinni.” (haastattelu 8)

”Mutta en mä osaa sanoa sitte, onko se osallistuva budjetointi sanana vielä ja käsitteenä tullu tutuksi, musta tuntuu jotenki että sitä pitää vielä kyllä aika monta vuotta lanseerata. Ja toistaa sitä ajatusta, että ei se mikään asia mee hetkessä, ett se vaatii useamman vuoden markkinoinninki, että tämmönen nyt on.” (haastattelu 6)

Viestinnällä on keskeinen rooli osallistuvan budjetoinnin onnistumisessa. Kaikissa tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa oli mietitty kuntalaisille kohdennetun viestinnän toteuttamista ja monikanavaisuutta. Aktiivinen viestintä tulee olla osana koko osallistuvan budjetoinnin prosessin ajan. Viestinnän keskeinen tavoite on tuoda kuntalaisten tietoisuuteen osallistuvan budjetoinnin mahdolli-

suudesta, mutta sillä on myös merkittävä rooli kuntalaisten mukaan saamisessa ja innostumisen heittämisessä. Viestintä koettiin keskeisenä haasteena kaikissa kunnissa. Viestintäkanavia on useita ja niiden saavutettavuudessa eri kuntalaisryhmille on haasteita.

”Mutta sit me tarvitaan siihen toki hyvä viestintäkampanja ja semmosta selkeätä hyvää viestintää ja näkyvyyttä tuolla, et me saada ihmiset innostuu.” (haastattelu 11)

”Mutta must erityisesti osallistuvassa budjetoinnissa on kyse aika puhtaasti siitä viestinnästä, että miten me kerrotaan ja mitä me kerrotaan. Ja millä välineellä. Se ei ole millään tavalla helppoa. Tähän liittyy monta semmosta asiaa mitä mitkä on... minkä läpisaaminen ihmisten arkeen ei oo mitenkään helppoa.” (Haastattelu 3)

Prosessin aikana nähdään tärkeäksi viestiä siitä, mitä kuntalaisten ehdotuksille tapahtuu ja missä vaiheessa prosessia kulloinkin mennään. Riskinä nähtiin se, että kuntalaisten ehdotukset sekoittuvat kunnan muun toiminnan sekaan tai kadottavat yhteyden kuntalaisiin siinä vaiheessa, kun niitä arvioidaan kunnan toimialoilla. Prosessin aikaisella viestinnällä voidaan vaikuttaa siihen, että kuntalaiset ovat kaiken aikaa tietoisia osallistumisensa vaikutuksista ja yhteys kuntalaisiin ei katoa.

”Yks riski on se, että tää ei tehdä toteutettuja hankkeita jollain tavalla näkyväksi ja kommunikoida niiden yhteydessä, että nämä on kaupunkilaisten itse tuottamia.” (haastattelu 7)

”Että me ei tavallaan hävitetä sitä yhteyttä missään vaiheessa sinne ideoitten ja ehdotusten alkuperäisiin tekijöihin. Että se osallisuuden kokemus ja dialogi säilyy siinä prosessissa.” (haastattelu 11)

” Että siinä on semmonen edelleen dialogisuus tässä vaiheessa. Ett ei näytä siltä, että kaupunki nyt kaappaskin nää mun suunnitelman ja sit ne pyörii jossain mykässä myllyssä, mistä me ei kuulla ollenkaan mitään, vaan sitä kommunikoidaan siellä alustalla, mutta myöskin me järjestetään yhteiskehittämisen tilaisuuksia ihan alueilla.” (Haastattelu 2)

Viestinnällisesti on tärkeää myös tuoda esiin ne asiat, joita osallistuvan budjetoinnin kautta on saatu aikaan. Haastateltavat uskovat, että konkreettiset toimenpiteet edistävät ja motivoivat osallistuvan budjetoinnin jatkototeutumista, jolloin tuloksista viestiminen lähellä kuntalaisia ja konkreettisten esimerkkien kautta on tärkeää.

”... parin vuoden jälkeen meillä on kaupunki täynnä semmosia asioita, joissa jopa ehkä lukee, että tätä ei olisi tässä ilman kaupunkilaisten äänestystä. Et ne niinku sellasia tiettyllä tavalla demokratian muistomerkkejä tai huomioon merkkejä on ympäri kaupunkia. Ja silloin siihen, että miten me kommunikoidaan eri paikoissa se, että mihin sitä rahaa on käytetty, on tosi tärkeitä.” (haastattelu 7)

Kuntalaisille kohdennetun viestinnän lisäksi myös kunnan sisäisellä viestinnällä on tärkeä merkitys. Kaikissa tutkimuskunnissa osallistavan budjetoinnin hallinta oli nimetty tietylle kunnan toimialalle. Samalla se tarkoitti sitä, että viestintä kunnan muiden toimialojen kanssa koko prosessin ajan oli sen onnistumisen kannalta merkittävää. Jotta osallistuva budjetointi onnistuu tavoitteissaan ja prosessista saadaan koko kuntaa koskettava saumaton ja jouheva kokonaisuus, on osallistuvan budjetoinnin prosessi ja sen mahdollisuudet tärkeä tunnistaa kaupungin eri sektoreilla. Se tarkoittaa kuntalaisille kohdennetun viestinnän lisäksi myös kunnan sisällä tapahtuvaa aktiivista viestintää.

”Että kyllä se jotenki on meille tällöinen sisäisen viestinnän haaste, että miten me saadaan meidän toimialat mukaan ja aktiivisesti vuorovaikuttamaan kaupunkilaisten kanssa ja sitten hyvään dialogiin.” (Haastattelu 2)

Osallistuvaan budjetointiin voi liittyä myös pettymyksen tunteita, mikäli viestinnässä epäonnistutaan. Budjetoitavat summat voivat olla kuntalaisille vaikeita hahmottaa ja suureltakin kuulostava summa voi kunnan alaisena toimintana toteutettuna olla yllättävän pieni. Lisäksi kunnissa nähdään, että osallistuva budjetointi voi tuoda pettymystä täyttämättömien odotusten kautta.

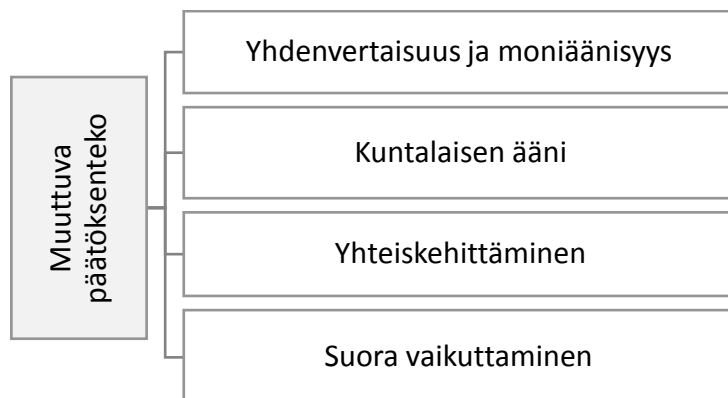
”Silleen, että se ehkä kuulostaa kaupunkilaisista ehkä isolta, mutta jos sitten ajatellaan tätä kaupunkia ja mitä sillä saa, niin ei sillä ihan hirveesti saa asioita. Mikä saattaa tulla sitten kaupunkilaisille vähän sellaisena negatiivisena yllätyksenä.” (haastattelu 4)

”Pahimmillaan se tietysti johtaa siihen, että budjetti vain turpoo tai sitte tulee lisää tyytymättömiä kuntalaisia, koska he eivät ole saaneet niitä toiveitaan menee läpi.” (haastattelu 8)

6.2 Muuttuva päätöksenteko

Haastateltavien puheessa nousi esiin neljä keskeistä päätöksentekoon liittyvää teemaa: yhdenvertaisuus ja moniäänisyys, kuntalaisen ääni, yhteiskehittäminen ja kumppanuus sekä kuntalaisten suora vaikuttamismahdollisuus (kuvio 8). Haastateltavien mukaan osallistava budjetointi haastaa kunnan

perinteisiä päätöksenteon toimintatapoja ja rakenteita. Samalla sillä on vahva mahdollisuus uudistaa kunnallista toimintaa, päätöksenteon rakenteita ja toimialojen välisiä rajoja.



Kuvio 8. Muuttuvan päätöksenteon alakategoriat.

Osallistuvaan budjetointiin kuuluu tärkeänä osana päätöksenteko, joka on siirtynyt kunnan päätöksenteon järjestelmästä suoraan kuntalaisille. Tavoitteena on, että kuntalaisten päätöksentekomahdollisuudet kasvavat ja samalla päätöksentekoprosessi konkretisoituu kaikille osallistuville. Osallistuva budjetointi tuo esiin kuntalaisten näkökulman kunnan kehittämiseen ja heille tärkeisiin asioihin. Ennen kaikkea osallistuva budjetointi edellyttää, että kunta sopeutuu ja huomioi päätöksentekoprosessissa aiempaa enemmän kuntalaisten toiminnan.

”Mä ajattelen, että kaupungille on tosi tärkeää nähdä sitä, että mitkä asiat kaupunkilaisille on tärkeitä ja mimmosista lähtökohdista kaupunkilaiset, että asioita suunnitellaan ja mitkä heidän arjessa on niitä keskeisiä asioita, jotka pitää huomioida, kun tehdään, suunnitellaan ja kehitetään palveluja, kehitetään sitä alueellista tekemistä.”
(Haastattelu 2)

”Et mä ajattelen, että tämä on semmone demokratian pieni avaus, jossa kaupunkilaiset saa päättää jostakin. Mut se kunta sopeutus enemmän asioihin, mitä kaupunkilaiset itse tekee.” (haastattelu 4)

Kunta on osallisuuden mahdollistajana myös hyvä maaperä, sillä siellä on monialaisuutta, monitoimijuutta sekä valtava määrä osaamista. Samaan aikaan kunta joutuu osallistumisen vahvistuessa koviin, sillä sitä ohjaa vahva lainsäädäntö ja vahvat hallinnolliset prosessit.

”Kaupungilla on mun mielestä hyvät edellytykset siihen. Meillä on paljon osaamista täällä, jos ajattelee ihan kaupunkiorganisaatiota. Meillä on digitaalisia välineitä, meillä on tavallaan mahdollisuuksia, meillä on määrärahoja erilaisia avustusjuttuja ja muita. Mutta sitten meillä on tietenkin tietyt reunaehdot ja säädökset ja lait ja muut mitä meidän pitää noudattaa. Ja meillä on jotkut byrokraattiset prosessit aika hitaita.” (haastattelu 11)

Kaikkien kuntien haastatteluissa nousi esiin myös kysymys päätöksenteon prosessista. Haastateltavien mukaan kunnan on myös prosessin aikana kiinnitettävä huomiota siihen, että prosessi on demokraattinen ja kuntalaisia riittäväällä laajuudella koskettava. Samalla on tunnistettava se, ettei osallistuvasta budjetoinnista tule päätöksenteon ohituskaistaa, jolla ohitettaisiin kunnan päätöksenteon keskeisiä vaiheita tai vietäisi jokin yksittäinen asia ohi kokonaisuuden.

”Koska mä luulen, että siinä tulee tää sitte demokratiakysymys, että miten me voidaan taata, että tämä osallistuvan budjetoinnin järjestelmä demokraattisempi kuin tämä kunnallinen, että on valittu poliittiset päätöksentekijät vaaleilla. Että kyllähän se jossain välissä tökkii se homma sitten, että mistä se tulee se mandaatti legitimitteetti sitte päättää tästä osallistuvan budjetoinnin rahoista.” (haastattelu 6)

”Ja sit se moniäänisyys, ettei tää ohituskaista. Että siinä äänestysvaiheessa saadaan mahdollisimman laajat joukot liikkeelle äänestää.” (haastattelu 11)

”... ni vähän tietysti on heitelty ett onks tää joku ohituskaista ja näin, että vähän kyseenalaistettu, että onks tässä nyt järkeä.” (haastattelu 5)

Osallistuva budjetointi myös haastaa kuntien nykyisiä taloussuunnittelun rakenteita. Kunnan suunnittelun sykli on pitkä ja moniulotteinen, johon osallistuva budjetointi voi tuoda uusia tehtäviä tai muuttaa painopisteitä. Vuoden ajalle budjetoidut rahat ovat käytettävissä sen kalenterivuoden aikana, jolloin kunnissa tulee toteuttaa koko osallistuvan budjetoinnin sykli kyseisen vuoden aikana. Se haastaa sekä kunnan organisaatiota ja sen kyvykkyyttä kevyeen ja ketterään toimintaan, mutta myös asettaa haasteita kuntalaisten osallisuuden tukemiseen.

”No kyllä se haastaa, kun kuitenkin meillä on kunnan vuosikello. Nythän me tässä vaiheessa rakennetaan ens vuoden budjettia hyvin pitkälle ja aikataulutetaan sen pohjalta toimenpiteitä ja sitoutetaan työntekijät tiettyihin juttuihin. Niin se, että se osallistuva budjetointi voikin tuoda semmosia yllätysmomenteja.” (haastattelu 10)

Osallistuva budjetointi on kaikissa kunnissa kohdennettu kertaluonteisiin tai määräaikaisiin asioihin. Se voi olla rajoittava tekijä, sillä ehdotukset yhteissuunnittelun, äänestyksen ja päätöksenteon kautta toteutukseen tulisi kaikissa kunnissa saattaa valmiiksi kunnan tilikauden mukaisesti. Tämä voi johtaa siihen, että prosessista joudutaan tekemään nopea, jolloin kuntalaisten laaja kuuleminen ja osallistuminen jäävät heikommaksi. Samalla on tärkeää huomioida, että monesta asiasta syntyy ylläpitokustannuksia kunnalle, joka tulee huomioida tulevina vuosina.

*”Tietysti on haasteitaki, mutta just se ongelma on se, ku se on tämä määrärahasidon-
naisuus... mitkä olis varmuudella pystyis toteuttaa sit sen saman vuoden aikana.”
(Haastattelu 5)*

*”Tähän on meille aina tullu ryökkäleen kova kiire siinä äänestysvaiheessa, että ehdi-
tään ennen kesäkuun alkua, et päätökset on saatu aikaan. Ehkä se ryhmi pitäis miettiä
niin, että vähän verkkasemminki toimivat yhteisöt ja ihmisryhmät ehtis ottaa kantaa.”
(Haastattelu 6)*

*”Yksi riski on se, että se äänestys on toteutettu sillä tavalla heikosti, että ihmiset eivät
osallistu.” (haastattelu 7)*

Prosessissa tunnistetaan myös se, että se vie väistämättä aikaa ja päätösprosessin aikasykli muuttuu. Joihinkin kuntalaisten ehdotuksiin saattaa liittyä kilpailutuksia tai muutoin kunnan vahva rooli. Keskinen haaste liittyy myös kunnan resursseihin. Kunnissa oli resursoitu osallistuvan budjetointiprosessin läpiviemiseen henkilötyöpanosta, mutta toteuttamisen osalta oli paljon epävarmuutta siitä, miten eri toimialat ovat varustautuneet kuntalaisten ehdotusten arviointiin ja toteuttamiseen tai sen tukemiseen.

*”Ja just se, että sinnehän toimialalle tulee duunia siitä, kun ne alkaa kilpailuttaa kau-
punkilaisten kanssa.” (Haastattelu 2)*

*”Pelkään, että on voitu jossain kohtaa aliarvioida sitä työmäärää, joka niiden ehdotus-
ten tekemiseen ja käsittelemiseen tarvitaan.” (haastattelu 1)*

*”Että siin on mun mielestä kyllä pohdittavaa, että millä tasolla niitä voidaan tehdä.
Kun se ei oo pelkästään se raha, mikä siihen tarvitaan, kun sitä tarvitaan se virkamies-
valmistelu kuitenkin, kun on kyse kunnan toiminnasta. Ja jos on jotain isompia hank-
keita, niin siihen tarvitaan kilpailutukset ja muut. Että se on kaikki aikaresurssia. Sekä*

se osallistuvan budjetoinnin prosessi vaatii resursoinnin, mutta myös sitten se toimeenpano vaatii myös.” (haastattelu 10)

6.2.1 Yhdenvertaisuus ja moniäänisyys

Osallistuva budjetointi alun perin oli suunniteltu edistämään sosiaalista oikeudenmukaisuutta (ks. Wampler 2012; Wampler 2007; Fung 2015; Kettunen 2004), sillä sen avulla pystytään uudelleen kohdentamaan julkisia varoja. Haastatteluaineiston mukaan osallistuvan budjetoinnin lähtökohtana tapaustutkimuksen kunnissa on saada mahdollisimman moni kuntalainen osalliseksi prosessiin sen eri vaiheissa. Kohderyhmänä ovat erityisesti mahdollisimman laajat väestöryhmät eri puolilta kuntaa. Osallistumisaktiivisuuden saavuttaminen tarkoittaa, että sen tulee olla kuntalaisille kiinnostavaa ja helposti saavutettavissa arjen keskellä.

”Me toivotaan tietenki, että mahdollisimman moni ja mahdollisimman laajat väestöryhmät ja eri kaupunginosista saatais mukaan tähän. Sehän on ihan sit siitä kiinni, kuinka helposti saavutettava ja matala kynnyks ja kiinnostavaks me saadaan tää koko prosessin näitten eri väestöryhmien kohalta.” (haastattelu 11)

Samaan aikaan kunnissa on tunnistettu, että osallistuvan budjetoinnin prosessissa tulee huomioida erityisesti ei-aktiiviset kuntalaiset, joille osallistuminen kunnalliseen päätöksentekoon ja olemassa oleviin osallistumismuotoihin ei ole ollut aktiivista. Osassa kunnista on käyty keskustelua siitä, miten heikommassa asemassa olevia kuntalaisia saavutetaan ja mahdollistetaan heidän osallisuutensa. Kunnissa tunnistettiin, että näitä ei-aktiivisia kuntalaisia löytyy kaikista ikä- ja yhteiskuntaluokista, mutta erityisesti heikommassa taloudellisessa tai sosiaalisessa tilanteessa olevien aktiivisuus on ollut vähäistä, jota halutaan tällä osallisuuden muodolla lisätä. Näiden kuntalaisten tavoittamiseksi kunnan toimijoiden on tehtävä aktiivista yhteistyötä eri tahojen kanssa.

”Eli me ollaan paljon tehty työtä sen eteen, että me saadaan myös ne hiljsemmat ryhmät mukaan. Me mietitään paljon sitä, että keiden kanssa meidän pitää sitä yhteistyötä tehdä, että me saadaan nää hiljaiset ryhmät mukaan.” (haastattelu 2)

”Ja totta kai monenlaiset sellaiset ihmiset, jotka nyt ei oo aktiivisia. Että mun mielestä se on tosi tärkeä ja hienoa, että meillä on niitä asukasaktiiveja ja kuntalaisaktiiveja, jotka tekee ja vaikuttaa. Mutta ennen kaikkea just ketkä jotka ei oo mukana, että miten heidät saadaan liikkeelle. Ja saadaan heidätki kuultua.” (haastattelu 10)

”... tavoite on sillä tavalla semmosia kaikkein haavottuvimmassa asemassa olevia ihmisiä pyritään osallistaa.” (Haastattelu 4)

Osallistuva budjetointi toteutetaan kaikissa tutkimuskunnissa sähköisellä alustalla, sillä se toimii prosessin edetessä parhaiten ja vahvistaa kunnan eri toimijoiden ja kuntalaisten ajantasaista ja aktiivista vuoropuhelua ja viestintää. Nykypäivän teknologia mahdollistaa laajemman kuntalaisjoukon osallistumisen ja tekee siitä vaivatonta. Digitaalisella alustalla voidaan vahvistaa myös yhdenvertaisuutta, sillä se mahdollistaa osallistumisen kaikkialla.

”No kyllä me ajateltiin, että tämmöinen digitaalinen alusta kuitenkin lisää sitä yhdenvertaisuutta ja sitä ketteryyttä. Että sitä on mahdollista osallistua siihen sieltä omalta sohvalla nurkalta kiireisessä arjessa ja seurata sen prosessin etenemistä.” (Haastattelu 2)

Osallistumisaktiivisuuden saavuttaminen ja sähköisen alustan käyttöön liittyä monia haasteita haastateltavien mielestä. Kunnissa on tiedossa, että osa kuntalaisista jää sähköisten osallistumismahdollisuuksien ulkopuolelle. Sähköinen alusta herättää paljon keskustelua ja myös vastustusta, sillä sen nähdään olevan periaatteellisesti jo syrjivä ja yhdenvertaisuutta heikentävä. Helposti tunnistettava ryhmä ovat ikääntyneet, joista suurelle osalle digitaalinen vaikuttamisympäristö on vieras ja siitä on vähän kokemusta.

”Että äänestys on vaan digitaalinen. Se herättää aika paljon vastustusta, vaikka me ollaan kuinka selitetty, on tarkoitus, että kirjastoihin tulee semmoset oikeatkin äänestyspisteet, joihin sä voit tulla ja sitten vaikka avustettuna tehdä ne klikkaukset. Niin silti ihmisiä se pelottaa ja he kokee sen lähtökohtaisesti jo syrjivänä sen, että joku on digitaalista.” (Haastattelu 4)

”Mutta itse ainakin koen tosi tärkeänä, että me huomioitas ikäihmiset, jotka varsinkin, kun meillä se järjestelmä on digitaalinen, niin siitä, miten mä ihan oikeesti varmistetaan se, että ne jotka ei ehkä oo näitä diginatiiveja, että miten he pysyy mukana, miten hän saa tietoa, miten he pääsee varmasti kanssa kertomaan sen oman mielipiteensä ja antamaan sen oman äänensä.” (haastattelu 10)

Ikääntyneiden lisäksi kunnissa tunnistetaan myös muita kuntalaisryhmiä, joiden osallistuminen on heikompaa kuten nuoria aikuisia sekä sosiaalisesti eri syistä eristäytyneitä. Heikosti saavutettava kun-

talaisryhmä osallisuuden osalta on ruuhkavuosia elävät perheet, joiden arjen täyttää työ ja lapsiperheen arki. Toisaalta lapsiperheiden tavoittamiseen on olemassa keinoja, sillä kunnan palvelujen piirissä on merkittävä osa lapsiperheistä koulujen ja päivähoidon kautta. Myös sähköinen alusta tukee lapsiperheiden osallisuutta helppokäyttöisyydellään ja digitaalisella alustalla, mikäli heillä on tietoa vaikutusmahdollisuuksista.

”Toki tämmöset työssä käyvät ja tämmöset perheelliset ihmiset niin ... heitä ei oo helppo houkutella mukaan mihinkään kuntalaisten iltaan... niin perheessä on ruuhkaa, harrastus kuljetuksia ynnä muita. Niin heidät tavoittaa parhaiten ehkä siellä sähköisessä ympäristössä. Kunhan he vaan tulevat tietoiseksi, että se on heille mahdollista.” (haastattelu 9)

”Että kyllä varmaan koululaisia pystyttään aika näppärästi hyödyntää, koska tää voidaan kytee tohon opetustyöhön. Että musta se on hirvee luontevaa. Ja tapa tavoittaa sitten laaja joukko, ja ehkä sitäkin kautta saada niitä koteja ja perheiltä tähän mukaan.” (haastattelu 8)

Lisäksi kielikysymykset voivat tulla osallisuuden esteeksi erityisesti pääkaupunkiseudulla, jossa maahanmuuttajien osuus kuntalaisista on maakuntia korkeampi. Tällä hetkellä sähköiset järjestelmät eivät kovin hyvin tue niitä henkilöitä, jotka eivät puhu Suomen virallisia kieliä tai englantia. Myös näkövammaisille sähköisillä alustoilla on esteellisyttä.

”Ett siis maahanmuuttajia syrjäyttää enemmänki se kieli ku se digi. Ett on paljon sellasia jotka ei osaa suomee tai englantii.” (Haastattelu 4)

Osallistuvaan budjetointiin liittyvissä tutkimuksissa on nostettu esiin polarisoitumisen riski. Sillä tarkoitetaan sitä, että jo valmiiksi aktiivisesti osallistuvat henkilöt aktivoituvat myös osallistuvassa budjetoinnissa (Shah 2007; Christensen ym. 2016; Sjöblom 2006). Myös lähes kaikki haastateltavat nostivat esiin tämän näkökulman. Heidän mukaansa yhdenvertaisuuden toteutumisen esteenä on se, että osallistuva budjetointi tavoittaa jo valmiiksi aktiivisia ihmisiä.

”Ja sit on se, ihan niinku meilläkin sillon alussa tunnistettu ihan todellinen riski, että siitä tulee toinen ääni niille, joilla on jo ääni.... et siihen tulee semmonen itsekkyyseenestys.” (haastattelu 7)

”Että se on tavallaan se vaara, tämmönen sudenkuoppa, että ne samat ihmiset, jotka vaikuttaa muitakin kautta, niin heidän äänensä vahvistuu, kun he saavat vielä yhden

kanavan vaikuttaa... samalla meidän pitää pitää huoli siitä, että se ei muutu tämmöiseksi hyväosasten temmellyskentäksi.” (haastattelu 9)

Haastatteluissa nousi esiin se, että kunnan on kiinnitettävä toiminnassaan huomiota polarisoitumisen ehkäisemiseen ja moniäänisyyden varmistamiseen. Lähtökohtaisesti kunnissa oli ajatus siitä, että valmiiksi jo aktiiviset ja vaikuttamisesta kiinnostuneet ihmiset osallistuvat osallistuvan budjetoinnin prosessiin ilman erityistä tukea tai aktivointia. Siksi kunnissa nähtiin, että prosessissa tulee panostaa erityisesti ei-aktiivisiin kuntalaisiin. Kaikissa kunnissa oli mietitty keinoja sen edistämiseksi ja käytössä oli monia keinoja moniäänisyyden edistämiseksi. Tärkeimmäksi ja konkreettiseksi keinoksi nousi haastateltavien mielestä kuntalaisten keskuuteen jalkautuminen sekä matalan kynnyksen toiminta. Kunnan työntekijöiden on siirryttävä konkreettisesti kuntalaisten pariin, jotta tavoitetaan ne henkilöt, joiden osallistuminen muutoin kunnalliseen päätöksentekoon on heikkoa.

”Ajatellaan ehkä niin, että ne kaikista aktiivisimmat ... pystyy tekee niitä ehdotuksia itse, meidän ei tarvitse niin kovasti panostaa heihin, vaan se selkeästi meidän homma on etsitä niitä tahoja, jotka eivät itse tee.” (Haastattelu 3)

”... mennään sinne, missä he kokoontuu.... mennään sinne, missä ihmiset on. Että ei voi odottaa, että ihmiset löytää sen jostain sen tiedon ja tulee meidän luokse. Vaan meidän kyl täytyy mennä sinne ihmisten luokse eri paikkoihin, erilaisiin kohtaamispaikkoihin, oli se sitte terveyskeskuksia tai kaupan aulaa tai kirjastoa tai vaikka bussipysäkeilleki.” (haastattelu 10)

Kunnissa tunnistettiin, että kuntalaisten aktivoiminen ei voi olla vain kunnan työntekijöiden toimintaa, vaan siihen tarvitaan myös muita toimijoita. Erilaisten kuntalaisryhmien tavoittamiseen ja aktivoimiseen järjestöt ja verkostossa toimivat kumppanit ja vapaaehtoiset ovat avainasemassa. Kaikissa kunnissa onkin lähestytty aktiivisesti erilaisia kumppaneita ja kutsuttu heitä yhteistyöhön osallistuvan budjetoinnin osalta.

”... me tehdäänkin nyt jo kasvatuksen ja koulutuksen toimialan ja sitten nuorisopalvelujen kanssa yhteistyötä siinä. Ja sit stadiluotsit on nyt tosiaan lähteny kontaktoimaan niitä alueella toimivia järjestöjä ja esimerkiksi palvelutaloja. Ja sitten meillä on hyvää yhteistyötä maahanmuuttajajärjestöjen kanssa.” (Haastattelu 2)

Moniäänisyyden ja yhdenvertaisuuden toteutumista on huomioitu prosessin eri vaiheissa. Äänestämisen ja prosessin eri vaiheissa huolehditaan mahdollistamalla osallistuminen monikanavaisesti. Kai-

kissa kunnissa on mietitty sitä, miten äänestämisen ja mukana oleminen mahdollistuu erilaisissa elämäntilanteissa saavutettavasti ja mahdollisimman helposti. Myös alueellinen saavutettavuus nousi esiin kaikissa kunnissa. Kirjasto ja koulut ovat haastattelujen mukaan keskeisimmät konkreettiset paikat, joihin äänestämistä on suunniteltu toteutettavaksi.

”Ni siinä yrittänyt huomioida sillee esimerkiksi alueellisesti ett meillä on Itiksen kirjastossa ja Kannelmäen kirjastossa ett ne ei oo kaikki tääl keskustassa. Ja sitten myös pyritty sillä tavalla eri ikäisiä ihmisiä tavoittaa niin ku esimerkiksi että tehään ihan vanhusten palvelutaloilla ett koska he ei ehkä pääse sinne kirjastoon välttämättä.” (haastattelu 4)

”Oli meillä nytkin sillä tavalla, että meillä oli kirjastossa se äänestys, että vietiin ne kehitysideat tonne kirjastoihinkin nähtäväksi, että jos joku haluaa kirjallisesti antaa palautetta. Koska tässähän käy äkkiä se, että onko tää vaan tämmösen digi sähkösen asiointiin tottuneiden ihmisten temmellyskenttä.” (haastattelu 6)

6.2.2 Kuntalaisen ääni

Osallistuva budjetoinnin keskeinen tavoite on antaa mahdollisuus kuntalaisen äänen kuulemiselle, jossa uudet ideat ja toimijat otetaan mukaan poliittiseen järjestelmään ja päätöksentekoon (ks. mm. Wampler 2012; Kettunen 2004). Haastatteluaineiston mukaan osallistuvassa budjetoinnissa on keskeistä kuntalaisen aito kokemus siitä, että omalla osallistumisella on ollut merkitystä ja oma mielipide on tullut huomioituksi. Osallistujille on tärkeää nähdä, että omalla äänellä on ollut vaikutusta itselle tärkeiden asioiden eteenpäin viemisessä. Samalla kuntalaisen äänen vahvistuminen muuttaa kunnallista hallintoa, joka samalla myös parantaa kaupungin toimintaa.

”Eli jotenki, että saadaan ihmiset ihan oikeasti näkemään se, että mun äänellä ja mun ajatuksillaan on merkitystä ja niillä voidaan saada asioita aikaan. Että mun mielestä se on se kaikista oleellisin juttu siinä. Että ihan oikeasti ihmiset kokee, että mua kuullaan ja mä pystyn viemään mulle tärkeitä asioita eteenpäin.” (haastattelu 10)

”Ajatellaan että kaupunkilaiset voi tietää ja tuntee kaupungin hyvin siitä omista lähtökohdistaan ja sitä kautta voi ehkä tehokkaammin parantaa sitä kaupunkia.” (Haastattelu 3)

Kuntalaisten kuuleminen ja kuulluksi tulemisen kokemus nousevat tärkeänä teemana haastateltavien vastauksissa. Kuntalaiset nähdään oman alueensa asiantuntijoina, joilla on kuva erilaisten ihmisten tarpeista. Tavoitteena onkin, että osallistuvaan budjetointiin osallistumisessa on matala kynnyks. Osallistujille tulee prosessin aikana vahva yhdessä tekemisen kokemus. Haastateltavat näkevät, että kunta on ennen kaikkea kuntalaisia varten ja osallistuvassa budjetoinnissa mahdollistuu kuntalaisten aito kuuleminen ja aktiivinen rooli. Samalla kuntalaisten äänen kuuluminen vahvistaa kunnan toimintaa, sillä kunnan työntekijät ja luottamushenkilöt eivät pysty näkemään kaikkien erilaisten kuntalaisten tarpeita.

”... kaikkee mitä me täällä tehdään, toimintaa, sisältöjä, sitä yhteistä parempaa huomiosta, sitä yhteistä veroeurojen käyttöä, niin saatais se kuntalaisen ääni kuuluviin siellä. Kun ei se kaikki viisaus asu meidän viranhaltijoista eikä edes meidän päätöksentekijöissä. Meillä on hyvin erilaisia kuntalaisia ja erilaisii tarpeita, niin viedä tavallaan sitä keskustelua tuonne ruohonjuuritasolle. Ja saada ihmiset mukaan.” (haastattelu 9)

”No siis saada kuntalaiset mukaan vaikuttamaan, mun mielestä se on se kaikista tärkein tavoite. Että me kuullaan enemmän kuntalaisia. Ja mä ite ainakin uskon siihen sloganiin tai ajatukseen, että kunta on yhtä kuin kuntalaiset eli me kunnassa, kunnan organisaatiossa ollaan kuntalaisia varten täällä töissä. Ja tavallaan mun mielestä se lähtee siitä.” (haastattelu 10)

Samalla se myös tarkoittaa, että erilaisten kuntalaisten tavoittamiseksi ja heidän äänensä kuulluksi tulemiseksi kunnassa tulee olla monenlaisia osallistumisen ja vaikuttamisen kanavia. Erilaisia kuntalaisia tulee lähestyä eri tavoin, jotta jokaiselle löytyy oma motivoiva tapa osallistua ja vaikuttaa.

”... ihmiset on erilaisii ja must on hyvä, ett on erilaisii lähestymistapoja. Ett nyt meill on sit tiukkoja tietoiskuja semmosille ihmisille jotka haluaa tehokkaasti, ett miten tää juttu on ja miten mä voin hyödyntää tätä ja ajaakseen jotain omaa asiaa. Ja sit jollekin ihmiselle on tollasia pelijuttuja. Hirveen kiva ett on erilaisii juttuja erilaisille ihmisille.” (haastattelu 4)

Parhaimmillaan haastateltavien mukaan kuntalaisten äänen kuuluminen tulee esiin vaikuttavuuden syntymisenä. Se tarkoittaa, että kuntalaisten ehdotusten ja ideoiden kautta syntyy uusia oivalluksia, jotka synnyttävät parempaa vaikuttavuutta kuntalaisten elämässä. Vaikuttavuus tarkoittaa myös, että kunnan käytössä olevat resurssit kohdentuvat paremmin niihin asioihin, jotka kuntalaisista ovat tärkeitä.

”No kyllä mä nään just sen vaikuttavuuden, että me saatas oikeesti niistä euroista enemmän irti. Ja sitten toisaalta myös, että ne eurot olis ja menis sinne, mihin kuntalaiset, mistä he sais enemmän iloa ja hyötyä siihen omaan elämäänsä.” (haastattelu 8)

Haastateltavat näkevät, että osallistuvan budjetoinnin tavoitteena on ollut saada yhtenäisempää ja nopeampaa päätöksentekoa, jossa kokeillaan samalla kunnan eri rakenteiden muutostarpeita. Kunta voi toimia kuntalaisten ideoiden ja ehdotusten alustana, joka vie eteenpäin ja mahdollistaa kuntalaisille tärkeitä asioita.

”Että mä nään, että osallistuva budjetointi on myöskin alusta, että kaupunki haluaa myöskin toimia alustana kaupunkilaisten omille ideoille ja omalle semmoselle yrittäjyydelle ja tekemiselle. Ja tässä myös mahdollistuu sellaiset asiat.” (haastattelu 2)

6.2.3 Yhteiskehittäminen

Osallistuva budjetointi lisää yhteistyötä sekä kansalaisten kesken, että heidän ja viranomaisten välillä (ks. mm. Wampler 2012). Haastateltavat nostivat esiin uudenlaisen yhteiskehittämisen ja kehittämiskumppanuuden kuntalaisten ja kunnan toimijoiden välillä. Kuntalaiset nähdään osallistuvassa budjetoinnissa kunnan työntekijöiden rinnalla tasaveroisina kehittämiskumppaneina. Ajatus uudistaa kunnan roolia suhteessa kuntalaisiin ja haastaa kuntaa aitoon yhteiskehittämiseen kuntalaisten kanssa. Se tarkoittaa samalla sitä, että kuntalaiset otetaan mukaan tasavertaisina kumppaneina, eikä toiminnan kohteena.

”... tää osallistuvaa budjetointi on osa semmoset laajempaa julkisen sektorin muutosta, jossa pitää mennä semmosesta kruunun edustaja -tyyppisestä ajattelusta ehkä enemmän semmoseen alustan luomisen ajatukseen ja kumppanina toimimiseen.” (Haastattelu 7)

”Että nyt hänet otetaan aktiiviseksi toimijaksi. Että otetaan suunnittelun kumppaniksi, hänet otetaan päätöksen tekijäksi siinä osallistuvan budjetoinnin prosessissa.” (Haastattelu 9)

”Kyllä se varmaan on vähän puhkonu jonkunlaisia kuplia sitte, että se viisaus asuu täällä kunnanvirastoissa.” (haastattelu 6)

Osallistuvan budjetoinnin kautta kunnasta tulee kuntalaisten yhteisö, jossa kunnan toimijat ja kuntalaiset yhteiskehittävät kunnan toimintaa, ympäristöä ja palveluja. Kumppanuuden kehittäminen viestii sitä, että kunta on aidosti kuntalaisiaan varten ja on itse kehittämiskumppanina avoin ja dialoginen. Yhteiskehittäminen ja kumppanuus vähentävät kunnan ja kuntalaisten mahdollista vastakkainasettelua ja samalla vähentää käsitystä kunnasta jäykkänä ja byrokraattisena yhteistyökumppanina.

”Se voi parhaimmillaan lisätä semmosta luottamusta siihen, että kaupunki on ihan kiva kaveri. Siinä, että jos me saadaan yhdessä jotainkin aikaan, se voi säteillä semmosena tunteena siitä, että saman asian äärellä ollaan. Usein se keskustelu kaupungin kanssa on se, että kaupunki tekee asioista hankalia, hidastaa ja vaikeuttaa, vaikka se ei näin ole, mutta se kokemus on semmone.” (haastattelu 3)

”Että mä itse toivon, että sen vastakkainasettelun sijaan me yhdessä nyt rinnakkain rakennettas hyvää kuntaa.” (haastattelu 10)

Osallistuva budjetointi edistää kunnan eri toimijoiden ja kuntayhteisön yhteisymmärryksen luomista. Se tukee yhteisen konsensuksen syntymistä vaikeissa asioissa sekä auttaa ymmärtämään priorisointiin liittyvää vaikeutta. Priorisoinnin kysymys voi nousta esiin molemmista suunnista, sekä kaupungin linjauksista, mutta myös osallistuvan budjetoinnin kautta kuntalaisten esityksistä. Kun kuntalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa yhteisiin päätöksiin, he joutuvat tekemään vaikeita ja tärkeitä päätöksiä siitä, mihin rahaa kohdennetaan ja mihin sitä ei kohdenneta. Osallistuvien määrän laajeneminen on keskeinen väline päätöksenteon uudistamisessa ja aidon päätäntävallan antamisessa.

”Jos on esimerkiksi virkamiespuolella ollut joku väärä oletus ja asukkaat haluaakin jotain muuta kuin mitä olisi tullut tarjolle, ni se prioriteettien vaihtaminen sen mukaan mitä veronmaksajat haluaa, ni se on yksi odotus. Ja silloinhan se johtaa siihen, että kaupungin toiminta tulee tarkoituksenmukaisemmaksi ja tehokkaammaksi.” (Haastattelu 1)

Yhteiskehittäminen ja kumppanuus koskettavat myös kuntalaisten välistä vuorovaikutusta ja kumppanuutta. Kaikissa tutkimuskunnissa oli luotu rakenteita, joissa kuntalaiset suunnittelevat ja keskustelevat keskenään ja yhdessä kunnan tarpeista. Kuntalaisten odotuksena on, että osallistuvan budjetoinnin kautta pääsee kehittämään kuntaa yhdessä toisten kuntalaisten kanssa.

”...osallisuudelta odotetaan myös samalla sellasta sosiaalisuutta ja yhdessä tekemistä ja sellasta kiinnostavuutta... siihen kuuluu tää yhteisö ja yhdessä kehittäminen.” (haastattelu 11)

Kumppanuuden ja yhteiskehittämisen muutostarve ei kosketa pelkästään kunnan työntekijöiden ja kuntalaisten välistä suhdetta. Kuntalaisten uudenlainen osallistuminen haastaa myös kunnan eri toimialat uudenaikaiseen yhteistyöhön. Kuntalaisilta nousevat ehdotukset voivat olla sellaisia, että niiden tyyppisiä asioita ei ole koskaan aiemmin kunnassa jouduttu miettimään tai ne koskettavat uudella tavalla useita kunnan toimialoja samanaikaisesti. Voi myös olla, että osallistuvan budjetoinnin kautta nousevat ehdotukset eivät ole selkeästi minkään kunnan toimialueen sektoria, vaan kunta on uusien haasteiden edessä uudenlaisten, ehkä kunnalle vieraampien ajatusten äärellä. Osallistuva budjetointi siis muuttaa kuntaa ja sen toimintaa, sillä se haastaa kunnan rakenteita ja vaatii rajoja ylittävää yhteistyötä.

”Mehän ollaan ihan mutkilla. Koska sitten pitäis niinku yhtäkkiä... ei kukaan oo aikaisemmin joutunut laskemaan jostain ulkoapäin tulevia tämmösiä budjettiehdotuksia, jotka saattaa olla, toivottavasti ne on uudenlaisia ja semmosia uusia avauksia, jotka ei välttämättä mietitä, onkohan tää oikeastaan kunnan hommia ollenkaan vai ei.” (haastattelu 3)

”Ja on tullu sit sellasiaki, että se ei oikeestaan kunnan toimialajaossa se ei oo selkeesti yhden, vaan me joudutaan sitä porukalla kattoo ett, kellekäs useammalle tää kuuluukaan nyt. Ja sopia, että kuka siinä on se vastuuhenkilö. Että onhan se rikkonu ja raikas-tanu vähän tämmösiä perinteisiä työkuvioitaki, että ne ei oo enää niin selvärajaisia sitte se ei oo minkään kunnan toimialan tai tällasen jaon mukaan, vaan siellä on ihan sellasiaki jotka joutuu useampi, ainaki kaks toimialaa kattoo yhdessä hoitaa sen. Se on ihan hyvä, että se haastaa sen yhteistyön sitte.” (haastattelu 6)

Yhteiskehittämisen muuttaminen kunnan sisällä ei ole yksinkertainen kysymys ja haastateltavat nostavat esiin monitoimijuuteen liittyvät haasteet. Uudenlainen yhteistyö ja eri toimialojen välisen yhteistyön kehittäminen voi olla hidasta ja aikaa vievää. Toimialoilla saattaa olla erilaisia odotuksia tai näkökulmia suhteessa osallistuvaan budjetointiin, joka voi vaikuttaa yhteistyön edistymiseen ja helpouteen.

”Kun meidän pitäis tätä tehdä yhdessä kaupunki yhteistoimialan kanssa. Niin se hidastaa sitä prosessia. Mitä enemmän meillä on tällasia välivaiheita kaikessa kommunikaatiossa, päätöksenteossa, niin ne on sellasia, jotka kokeilu näkökulmasta.” (haastattelu 11)

6.2.4 Suora vaikuttaminen

Tutkimuskohteena olevissa kunnissa tarve kuntalaisten osallisuuden vahvistamiselle ja vaikutusmahdollisuuksien laajentamiselle oli ajankohtainen. Kunnissa oli käytössä erilaisia osallisuuden ja osallistumisen muotoja, mutta tarve niiden kehittämiseksi ja laajentamiselle oli noussut esiin kuntalaisilta. Aiemmin käytössä olleita osallistumiskeinoja ei oltu pidetty riittävinä kuntalaisten keskuudessa, vaan kuntalaiset halusivat enemmän ja suurempaa mahdollisuutta vaikuttaa. Osallistuvaa budjetointia pidettiin yhtenä vahvana suoran demokratian ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja keinoista, jolloin sen ottaminen mukaan kunnalliseen päätöksentekoon on ollut merkittävä askel vaikuttamiskanavien vahvistamisen suuntaan.

”... kaiken kaikkiaan ni siitä on tullu kuntalaisilta palautetta suht välillisesti tai suoraan, että näkyy, että se heidän vaikuttamismahdollisuutensa eivät ole riittävät tai on semmosia asioita, mistä tuntuu, että ne asiat lokahtais kerralla paremmin kohalleen, jos kuunneltas heitä, erityisesti jossain paikallisessa käytännön asioissa. Että sitä keskusteluyhteyttä haluttiin tiivistää.” (Haastattelu 8)

”Ja kunnassa on kuitenkin tietysti osallistettu kuntalaisia monella eri tavoin ja monia vuosia aikasemminkin. On tehty erilaisia kuntalaisiltoja ja tän tyyppisiä ja niinku näistä kuntalaisten kanssa pidettyissä keskusteluissa ja tilaisuuksissa on noussut se halu siihen ihan oikean vaikuttamismahdollisuuteen. Että ei pelkästään niin, että päästään äänestämään, että ketkä siellä valtuustossa tai lautakunnissa istuu. Vaan ihan oikeasti päästään jollain tavalla itse kiinni siihen, että mitä tässä lähialueella tapahtuu.” (Haastattelu 10)

Kuntalaisten osallistuminen ja uusien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen synnyttävät uutta. Kuntalaiset näkevät asioita eri puolelta kunnan työntekijöihin ja päätöksentekijöihin nähden, jolloin osallistuvassa budjetoinnissa on mahdollisuus synnyttää uusia ideoita, joita ei muutoin olisi syntynyt.

”Minusta siinä on ihan hyvä mahdollisuus, että tapahtuu jotain sellaista, mitä tällä vanhalla päätöksenteon rakenteella ei ikinä oltais tultu miettineeksi.” (Haastattelu 3)

”Siinä on mahdollisuus aktivoida ihmisiä ja tavallaan sen kautta, vaikka toteuttaa kaupungiss jotain uutta semmosta radikaalia kokeiluu tai semmosta mitä virkamiehet ei tuu es ajateltuu.” (haastattelu 4)

”Esimerkkinä se oliko se ... siitä Isosuon pitkospuu ja semmosesta ulkoreitistöstä sille suoalueelle, ni ei se oo missään meidän kunnan suunnitelmissa noussu esille. Että on se nyt sitte aika mahtavaa, että se nousi sitä kautta esille ja vielä niin jopa, että se olis ma-hollista tehdä... Ja nythän toisella kierroksella taas tuli joku mikä ötökkäpuistoidea. Ni ei ne tässä meidän normaalisysteemissä, ei sellasia ideoita hevin tuu. Että ei maha mittää, muillakin on ideoita.” (haastattelu 6)

Osallistuva budjetointi nähdään ketteränä ja kuntalaisia motivoivana osallisuuden muotona, sillä se tuo konkreettisella ja näkyvällä tavalla esiin asukkaiden vaikuttamisen ja osallisuuden. Se luo onnistuneita esimerkkejä vaikuttamisesta, jotka toteutuessaan motivoi osallistumaan uudelleen.

”Että tää osallistuva budjetointi on kuitenkin kohtuullisen ketterä työkalu, että näkee sen, että mä olin mukana tässä ja sitten jo vuoden päästä tai puolen vuoden päästä alkaa jotain tapahtumaan ja saadaan niitä asioita näkyviin, missä ollaan itse oltu mukana kehittämässä, ideoimassa ja ehdottamassa asioita.” (haastattelu 2)

Toisena merkittävänä syynä kuntalaisten osallisuuden nähdään se, että budjetoitava raha on riittävän suuri, sillä se lopulta antaa mahdollisuudet ja resurssit toimia. Haastateltavat näkevät, että riittävän isolla budjettimäärällä saadaan aikaan sekä vaikuttavuutta, mutta myös kertoo siitä, että kunta näkee ihmisten osallistumisella merkitystä ja antaa sille arvoa.

”Että periaatteessa ihmiset on sen innokkaampia osallistumaan, mitä isommista rahoista ne voi päättää. Ett se motivii ihmisillä on se, ett ne halua päättää asioista. Ett toivottavasti ihmiset kokee, että tää on tarpeeks tärkeätä. Ja myös kokee tän sillee, ett jos tämä toimii, toivottavasti saadaan ehkä vähän laajennettua tätä rahamäärää, isompia rahoja kaupunkilaisten päätettäväksi jatkossa.” (haastattelu 4)

Kuntalaisilta onkin tullut kritiikkiä koskien budjetoitavan summan pienuutta, sillä budjetin suuruus nähdään heijastelevan sitä, miten paljon vaikuttavuutta saadaan aikaan. Myös niissä kunnissa, joissa budjetti oli kohdennettu tiettyyn osaan kunnan toimintaa, oli ilmennyt kriittisyyttä rahojen kohdentumisesta.

”Ja sitten se, että onkos tää niinku riittävää, ni siihen toki kohdistuu kritiikkiä, että miksei laiteta koko budjettia samantien päätettäväksi.” (Haastattelu 1)

”...semmosta on ollu ilmassa, ett tää on vähän kaupungin tällasta viherpesun kaltaista, vähän tällasta, että oikeesti kaupunkilaiset ei saa vaikuttaa juuri mihinkään ja nyt on avattu tällainen pikkuriikkinen 4,4 miljoonaa ja sitten missä missään muussa ei ikinä kuulla ketään. Ja että tämmösiä kriittisiä äänen painoja on tullu.” (haastattelu 2)

Haastateltavat toivat myös esiin, että itse osallistuvan budjetoinnin prosessista tulee saada riittävän mielenkiintoinen ja osallistumiseen kannustava. Osallistuvan budjetoinnin prosessi ei saa olla liian vaikea ja hierarkkinen, vaan innostaa ja houkuttaa yhteiseen tekemiseen ja ideointiin. Osallistuvassa budjetoinnissa kuntalaisten ja kunnan eri tahojen osallistuminen on vahvasti läsnä. Siinä kuntalainen voi vaikuttaa suoraan kunnan asioihin ja olla vahvassa vuorovaikutuksessa kunnan päättävien ja valmistelevien tahojen kanssa.

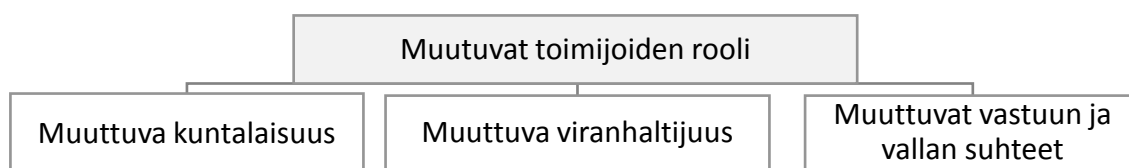
”Tästä täytyy tehdä kiinnostava, innostava, inspiroiva prosessi. Että tästä täytyy tehdä muuta ku paperinmakuinen, että meidän täytyy muistaa juhlia ja tämän tyyppisiä, järjestää erilaisia tapahtumia, joissa on myös hauskaa.” (haastattelu 11)

Haastateltavat myös näkevät, että kuntalaiset ovat tulleet vaativimmiksi ja sosiaalinen media on muuttanut ihmisten käyttäytymistä. Taustalla voi olla myös tyytymättömyyttä kunnalliseen päätöksentekoon ja linjauksiin, jonka vuoksi halutaan olla mukana vaikuttamassa suoraan paikallisiin asioihin.

Mä luulen, et siinä on taustalla toisaalta tiedon avoimuus, kansalaisten koulutustason nousu, asioiden monimutkaistuminen, semmonen tarve rakentaa erityisesti kaupungeissa ja kasvualueilla rakentaa paikallisidentiteettiä ja sitten vois ajatella ehkä, että siinä on myös, ehkä molemminpuolinen tyytymättömyys. (haastattelu 7)

6.3 Muuttuvat toimijoiden roolit ja kysymys vallasta

Tarkastelen tutkimuskohteina olevien kuntien työntekijöiden näkemyksiä siitä, miten kunnan eri toimijoiden eli kuntalaisen, kunnan työntekijän ja luottamushenkilöiden roolit ja toiminta muuttuvat osallistuvan budjetoinnin myötä, kun päätöksentekoa laajennetaan koskettamaan kaikkia toimijoiden tasoja (kuvio 9).



Kuvio 9. Muuttuvien toimijoiden roolien kategoriat.

Samalla tarkastelussa on myös se, millaisia vaikutuksia tällä roolien muutoksella on vastuun ja vallan kysymyksiin. Osallistuvassa budjetoinnissa on kysymys päätösvallan siirtymisestä kuntalaisille, jolloin sillä on vaikutuksia myös vallan ja vastuun kysymyksiin.

6.3.1 Muuttuva kuntalaisuus

Kaikissa tutkimuskunnissa nähtiin kuntalaiset tärkeänä resurssina ja voimavarana kunnan toiminnassa. Haastateltavat kuvasivat kuntalaiset osaavina, taitavina ja tietävinä asukkaina, joiden potentiaalia kunnan tulisi hyödyntää aiempaa paremmin. He myös näkivät kuntalaiset aktiivisina kansalaisina, jotka haluavat osallistua ja antaa osaamistaan kunnan käyttöön. Osallistuva budjetointi vahvistaa kuntalaisissa olevaa osaamista, tietoa ja taitoa. Kuntalaisten osaaminen on kunnan kehittämisen tärkeä voimavara, jotka voidaan osallistuvan budjetoinnin kautta saada kunnan hyödyksi.

”Kyllä se liittyy tähän yleiseen varmaan, että ihmiset haluaa osallistua ja sitä osaamista tuntuu, että on, niin näitä kanavia luoda sitte.” (haastattelu 6)

”... täällähän asuu ihan mielettömän paljon osaamista ja erilaista kokemusta. Ja että miten me saatas kaikki nää mahtavat tyypit innostumaan mukaan. Niin kyllä siinä on puolin ja toisin riittää opettelemista uusista toimintatavoista.” (haastattelu 9)

”On siinä se, että tässä ajassa on sellainen ajatus siitä, että kansalaiset on päteviä ja pystyviä ja koulutettuja. Ja yllättävän monella on aikaa ja halua käyttää aikaansa naapureiden tai yhteisön hyväks.” (Haastattelu 1)

Haastateltavien mukaan kuntalaisen rooli muuttuu osallistavassa budjetoinnissa aktiivisemmaksi, osaavammaksi, tietävämmäksi, toimivammaksi, päättävämmäksi ja oppivammaksi. Aktiivinen kuntalainen tarkoittaa, että kuntalainen ottaa roolia myös ratkaisujen hakijana sekä aktiivisena prosessin edistäjänä. Kuntalainen on osana ideoinnista niiden toteuttamiseen, eikä vain odota ideoidessaan, että

kunta toteuttaa ne. Aktiivisuus on ennen kaikkea mahdollisuus, jota ei velvoiteta, mutta johon kunta antaa mahdollisuuden.

”Toivottavasti vähän aktiivisempaan suuntaan tai sitten... Niin että kaupunkilaiset itse on osana myös sitä tekemistä. Se voi olla yksi mahdollisuus.” (Haastattelu 3)

”Ja mun mielestä meidän pitää tietyllä tavalla varmistaa, että se mahdollisuus on todellinen jokaiselle ihmiselle. Mutta sitten ihmisillä on kuitenkin omat elämänsä ja ihmisillä on myös oikeus olla lähtemättä asioihin mukaan ilman että he on jotenkin huonompia ihmisiä.” (Haastattelu 7)

”Että nyt hänet otetaan aktiiviseksi toimijaksi. Että otetaan suunnittelun kumppaniksi, hänet otetaan päätöksen tekijäksi siinä osallistuvan budjetoinnin prosessissa. Hän pääsee jopa yhteiskehittämään niitä häneen itsensä kohdistuvia palveluita... Ei hänen oo pakko aktivoitua tai olla aktiivinen. Mutta jos hän haluaa, niin nykyään mahdollisuuksia on tosi paljon.” (haastattelu 9)

Osallistuva budjetointi vahvistaa kuntalaisten toimijuutta. Kuntalaiset eivät ole vain palvelujen tai toiminnan kohteita, kaupunkikuluttajia, vaan osa toiminnan kokonaisuutta. Yksi kunnista painottaa osallistuvan budjetoinnin prosessissa valittavien ehdotusten osalta sitä, miten paljon kuntalaiset ovat itse lupautuneet olla toteuttamassa ideaa. Sillä halutaan vahvistaa kuntalaisten toimijuutta ja osallistumista koko prosessiin sen ideoinnista aina toteuttamiseen saakka.

”... siitä tulee vähän semmosta kuntalaiskuluttajuutta. Minä asiakkaana pyydän kunnalta tiettyjä asioita, sen sijaan, että se korostaisi sitä ajatusta kunnallisesti itsehallinnosta ja kuntalaisten oikeudesta hallita sitä omaa aluettaan.” (haastattelu 7)

”... miten sitä rahanjakoo painotetaan, ni kuitenkin sellaiset hankkeet, joissa se ehdottaja on jotenkin mukana siinä toteutuksessa tavalla tai toisella, että osallistuu ainakin siihen suunnitteluun, jatkokehittelyyn ja ehkä ihan siihen tekemiseenkin. Ett halutaan mielellään sellasia palkita.” (Haastattelu 5)

Kuntalainen nähdään osallistuvassa budjetoinnissa myös päätöksentekijänä. Se myös lisää kuntalaisten valtaa omaan elinpiiriin ja toimintaympäristöön kuuluvissa asioissa. Lisäksi osallistuva budjetointi antaa kuntalaiselle mahdollisuuden edistää omien arvojen mukaista toimintaa esimerkiksi kohdentamalla budjetointia heikommassa tilanteessa oleville.

”Siis siinä mielessä, että on suoran demokratian väline siinä mielessä, että valtaa siinänsä annetaan kuntalaisille aika paljon, tässä enemmän päätöksentekoon.” (Haastattelu 3)

”Mun mielestä tätä kautta ihmisille tulee mahdollisuus osoittaa empatiaa joitain heikommasta tilanteesta olevia ihmisiä kohtaan tai sitten olla mukana tekemässä jotain näkyvää muutosta omaan lähiympäristönsä.” (haastattelu 7)

Kuntalaisille osallistuva budjetointi on mahdollisuus ja uusi rooli kunnallisessa päätöksenteon prosessissa. Lähtökohtaisesti kaikissa kunnissa kuntalaiset suhtautuivat osallistuvaan budjetointiin innostuneesti ja positiivisesti. Kuntalaiset olivat hämmentyneitä ja yllättyneitä suorasta mahdollisuudesta vaikuttaa kunnan määrärahojen käyttöön. Erityisesti, kun kuntalaiset kuulevat ja ymmärtävät, mistä budjetointiprosessissa on kyse, on innostus ja ideointi ollut nähtävissä.

”Tosi kiinnostuneesti kyllä, että aika jännä. Ja sitten vähän sellaista epäilyä, että ooteks te ihan tosissanne.” (Haastattelu 3)

”Sitten on semmosia tosi positiivisesti suhtautuvia ihmisiä, että onpas mahtavaa ja heti lähtee. Ku avaa vähän, että miten se prosessi menee, ei tarvii ees kauheen syvästi kertoo, että mistä tässä on kyse ni se lähtee ihmisillä ideat virtaamaan ja tulee semmosia, että ahaa, tässä on oikeasti semmone kohta, jossa voi tehdä.” (haastattelu 3)

”Mutta esimerkiksi, kun mä ite on jalkautunut kyselee näitä ideoita, niin onhan se vastaanotto ollu jotenkin ihanaa. Kyllä ihmisillä on niitä ajatuksia siit omasta lähiympäristöstä ja siit, miten he toivoo, että näitä kunnan resursseja käytettäis ” (haastattelu 10)

6.3.2 Muuttuva viranhaltijuus

Kunnan työntekijöiden osalta rooli ja yhteistyösuhde kuntalaisten kanssa muuttuu osallistuvan budjetoinnin prosessin myötä. Se tarkoittaa, että kunnan työntekijä tulee lähemmäs kuntalaista ja kuntalainen on lähempänä työntekijän työtä. Se samalla myös vahvistaa kunnan työntekijöiden kuntalaislähtöistä ajattelua.

”Kyllä meidän täytyy, se sillä tavalla positiivisesti ohjaa lähemmäs kuntalaista... Mutta kyllä se myös omalla tavallaan selkeyttää sitä virkamiesten ja kuntalaisten roolia, että olemme täällä kuntalaisia palvelemissa. Että sillä tavalla ei olla missään vaan tornissa rahoja jakamassa tai byrokratiaa pyörittämässä, vaan ollaan lähellä, niin silloin se parhaimmillaan tuo asiakas ensin ajattelun vielä voimallisemmin.” (haastattelu 8)

”Kyllähän sitä sitäkin muuttaa ihan valtavasti. Ei oo enää, niin että viranhaltija voi istua tuolla omassa kopissaan, vaikka kolme kuukautta suunnitella siellä jotain itsensä ja ehkä muutaman asiantuntijakollegan kanssa. Ja ehkä mahdollisesti jutella jonkun poliitikon kanssa. Vaan kyllähän tää haastaa sen perinteisen, että viranhaltija valmistelee ja päätöksentekijä päättää.” (haastattelu 9)

Muutos tarkoittaa myös, että kunnan työntekijän on jalkauduttava aiempaa enemmän kuntalaisten luo ja tunnistaa kuntalaisissa oleva tietoa ja kokemuspohja. Se tarkoittaa, että kunnan viranhaltijan on arvostettava kuntalaisissa olevaa osaamista ja tietoa. Se haastaa perinteisen professiopohjaisen ajattelun, jota kuntien toiminnassa on vielä paljon.

”Meillä on ollut toisaalta aika vahva professionalistinen ajatusmalli hallinnon puolella, että virkamiehet on puolueettomia ja asiallisia ja tietää hirveesti ja pystyy tekemään parhaat ratkasut. Ja sitten päättäjät päättää ja that’s it. Ja se toinen osapuoli, hallintoalamaiset, veronmaksajat, se on ehkä ollut enemmän sivussa. He ovat nyt ehkä löytämässä äänensä. Tämä on myös tapa kasvattaa sitä ääntä.” (Haastattelu 1)

”... varmasti on täällä paljon vielä viranhaltijoita, jotka on sitä mieltä, että hänellä on kaikki se asiantuntemus ja hän on se tämän asian huippuosaja, että hän tietää paremmin. Että kyllähän... Että miks pitäis kysyy kuntalaisilta -tyyppisesti. Että ei ehkä arvosteta sitä, että maallikot tulee kerran sanomaan että mihin ne eurot pitäis käyttää.” (haastattelu 9)

Osallistuva budjetointi myös muuttaa kunnan työntekijöiden työtä, sillä prosessi edellyttää kunnan eri toimialojen mukana oloa kuntalaisten ehdotusten läpikäynnistä, arvioinnista ja kustannusten laskennasta aina toteuttamiseen saakka. Se myös herättää kysymystä siitä, onko siihen kunnassa varauduttu ja huomioitu riittävällä tavalla. Taustalla voi olla pelkoa, että kuntalaisten mukaan ottaminen vaatii lisää aikaa tai oma työmäärä kasvaa merkittävästi.

Haastateltavat tunnistivat myös prosessin liittyviä pelkoja kunnan työntekijöiden puolella. Näitä olivat mm se, jos kuntalaisilta tulisi idea, joka ei olisi kunnan kokonaisuuden näkökulmasta hyvä tai veisi kunnan rajallisia resursseja väärään suuntaan. Lisäksi pelkona on, että kunnan pitkänlinjan suunnitelmallisuus vaarantuu tai suunnitelmissa olevat asiat viivästyvät osallistuvan budjetoinnin kautta tulleiden ehdotusten vuoksi.

”Pelkoja on varmasti just se lisätyön tekeminen ja semmosen joku saattaa pelätä sitä, että ruetaan sekoilemaan jotakin ja se oma hyvä suunnitelma ei meekkään enää läpi, vaan jotkut kuntalaiset, kun keksii jonkun. Ni se tekee vähän vaikeempaa siitä.” (Haastattelu 3)

”Siin on varmaan huoli just siitä, et semmonen erityisesti julkisen tilan suunnittelun liittyvää suunnittelu periaate jotenkin vaarantuu. Ja priorisointi tehdään jonkinlaiseen huutoäänestyksen tuloksena.” (haastattelu 7)

”Mutta siinä voi olla, että toimialalla ja just kaupunkiympäristötoimialalla ni on olemassa niin paljon valmiita suunnitelmia, jotka on aikataulutettu pitkälle tulevaisuuteen. Ja sitten joku tämmönen asukasaloitteinen juttu, joka tuliskin sinne väliin, niin pakottaa ehkä miettimään uudestaan prioriteetteja tehdäänkö niin vai tehdäänkö näin.” (Haastattelu 1)

Osallistuva budjetointi on herättänyt kunnan työntekijöissä myös kiinnostusta ja innostusta, ja siltä odotetaan mahdollisuutta ottaa kuntalaiset mukaan oman sektorin toimintaan. Moni työntekijät odottavat, että osallistuvan budjetoinnin kautta lisätään asukkaiden äänen aitoa kuulemistä, kunnan toimivuutta ja sitä kautta asukastyytyväisyyttä. Osallistuva budjetointi on myös aktivoinut toimialoja oma-aloitteelliseen osallisuuden vahvistamiseen sekä pohdintaan siitä, millaisiin kunnan vastuulla oleviin asioihin osallistuvasta budjetoinnista tai sen erilaisista versioista olisi hyötyä.

” Jos tämä parantaa jollain tavalla kaupungin toimivuutta tai parantaa asukastyytyväisyyttä siihen mitä kaupunki tekee, lisää ymmärrystä, niin ok.” (Haastattelu 1)

”... meillä on asiasta kiinnostuneita ja innostuneita virkamiehiä.” (haastattelu 2)

”Ja yllättävän monesta suunnasta on tullu, että hei, meillä olis tämmönen ja meillä olis tällainen. Että mä luulen, että hyvin suurella osalla virkakoneistoo ni se, että he saa vähän ne ajatukset vaan loksautettuu siihen oikeanlaisen asentoon, niin sieltä löytyy paljonki sitä potentiaalia lähteä tekemään sitä osallistavaa budjetointia. Ja saada kuntalaiset mukaan.” (haastattelu 10)

Osallistuva budjetointi myös muuttaa kunnan työntekijän työprosesseja ja tapaa tehdä työtä. Työsuunnitelmissa tulee huomioida kuntalaisten osallistumismahdollisuudet ja sen viemä aika. Lisäksi aitoon kuntalaisten kuulemiseen liittyy se, että alustaviin suunnitelmiin tulee muutoksia, joita kunnan työntekijä ei osannut odottaa.

”Että ihan tämmöstä konkreettista, kuinka mä aikataulutan sen mun työni, ja otan huomioon sitten sen, että me tehdäänkin tätä yhdessä muiden kanssa.” (haastattelu 11)

”Että se myös hidastaa sitä työtä. Että, kun me tehdään yhdessä. Että tää on vähän ku afrikkalainen sananlasku, että jos haluat edetä nopeasti niin mene yksin, mut jos haluat päästä kauas, niin kulje sitten yhdessä. Että tää on tämmöstä pitkäjänteisestä, rakentaa semmosta pitkäjänteistä yhdessä tekemisen kulttuuria ja dialogin kulttuuria tää osallistava budjetointi.” (haastattelu 11)

”Eli tavallaan se vaatii kyl mun mielestä semmosta ehkä vielä enemmän sitä suunnitelmallisuutta kuin aikasemmin, ja semmosta että ollaan liikkeellä hyvissä ajoin ja että varataan siihen itse prosessiin sitä resursseja.” (haastattelu 10)

6.3.3 Muuttuvat vastuun ja vallan suhteet

Osallistuvaan budjetointiin liittyvät kysymykset vallan ja vastuun muutoksesta nousivat esiin haastattelujen edetessä. Niihin liittyi myös haastattelun aikana tapahtuneita oivalluksia haastateltavissa, sillä moni haastateltava ei ollut ajatellut tätä teemaa ennen haastattelua. Haastateltavat kokivat, että kuntalaisen roolin vahvistuminen osallistuvan budjetoinnin kautta myös lisää virkamiehiin kohdistuvaa painetta. Koska kunnan työntekijällä on työtehtävänsä kuuluva vastuu, haastaa se osallistuvan budjetoinnin kautta syntyvät vastuukysymykset. Erityisesti haastateltavat nostivat tämän esiin sellaisissa tilanteissa, joissa projekti ei onnistuisikaan tavoitteessaan.

”Samaan aikaan on sillee, et se virkamiehen kohdistunut paine on se, että pitäis kokeilla ja lähtee rohkeasti tekemään ja se toinen paine on se, että kuka tästä on päättänyt ja nyt pitää saada joku pää vadille -tyyppinen keskustelu. Se on aika mielipuolista. Ja mä tiedän, että tosi monelle mun kollegoille tää tilanne on aika hämmentävä. Ja tää osallistava budjetointi tietyllä tavalla vauhdittaa sitä kulttuurin muutosta.” (haastattelu 7)

Haastattelujen aikana nousi esiin vastuukysymysten rinnalla myös kysymys vallasta. Kunnan työntekijällä on tehtävänsä kuuluvaa valtaa lainsäädännön tai kunnan hallintosäännön kautta delegoiduista asioista. Tuohon vallan kokonaisuuteen osallistava budjetointi vaikuttaa merkittävällä tavalla, sillä se siirtää osan virkamiehelle kuuluvasta kuntalaisille. Omaan työtehtävään liittyvästä vallasta luopuminen nähtiin olevan joillekin haaste, erityisesti silloin, jos siihen liittyy samalla oman työn hallintaan ja suunnitelmallisuuden liittyviä tekijöitä. Erityisesti vallan kysymys voi näyttäytyä tilanteissa, joissa viranhaltija kokee vallan siirtymistä kuntalaisille, joilla ei ole heihin nähden riittävää osaamista tai tietoa perustellun päätöksen tekemiseen.

”Se on varmaan jotenki luontaista, ett ihminen kuitenkin halua valtaa, ett semmone pie-niki oman vallan löysäämine saattaa olla jotenki haastavaa. Että jotkut on ihan järkyt-tyneitä siit ett mitä, jos me ollaan jo tääl vuosisuunnitelmassa suunniteltu ett tämmönen juttu rakennetaa kymmenen vuoden päästä ni voiko ne kaupunkilaiset tuosta vaan päät-tää ett se rakennetaan nyt.” (haastattelu 4)

”Joissain asioissa se päätösvalta sieltä virkamieheltä tai virkakoneistoita siirtyy niille kuntalaiselle tai sitten niiltä luottamushenkilöiltä suoraan kuntalaisille. Ja kyl mä us-kon, että siinä on jonkin verran kipuilua edessä. Kyllähän ihmiset tykkää siitä, että heillä on vaikutusvaltaa, että jos sitä valtaa lähdetään hajottamaan tai jakamaan toi-sella tavalla tai jakamaan laajemmalle porukalle, niin kyllä se varmaan joillekin on iso muutos ja kivulias muutos.” (haastattelu 10)

”... mun mielestä siellä on ihmisen haluttomuus luovuttaa valtaa jollekin, joka ehkä tietää asioista vähemmän.” (haastattelu 4)

Kuntalaisten näkökulmasta osallistuva budjetointi lisää kuntalaisilla olevaa valtaa. Samalla myös ky-symys vastuusta nousee esiin, jossa kuntalainen on samaan aikaan enemmän vastuussa tehdyistä pää-töksistä.

”... ei se rahan iso juttu, vaan kysymys on se, että kun sitä rahaa on siinä pöydällä, niin myös kuntalaisille tulee jollain tavalla valtaa siinä prosessissa enemmän kuin normaa-lissa budjetoinnissa.” (haastattelu 7)

”Kyllä mä uskon ainakin, että vallan myötä tulee vastuu tietyssä mielessä, siis silleen, että sehän antaa ihan eri tavalla omistajuutta kuntalaisille se osallistuva budjetointi.” (haastattelu 10)

Osallistuva budjetointi nähdään haastateltavien mielestä myös osana hyvää ja toimivaa demokraat-tista päätöksentekoa, jossa kuntalaisille myönnetty suora vaikutusmahdollisuus vahvistaa myös muita päätöksenteon rakenteita. Sen ei nähdä olevan ristiriidassa edustuksellisen demokratian kanssa, vaan vahvistavan toinen toisiaan. Osallistuvan budjetoinnin prosessi vahvistaa kunnallista päätöksentekoa ja lisää sen legitimiteettiä, sillä päätöksenteko laajenee ja siihen osallistuvien määrä kasvaa.

”Mä oon itse koko ajan jotenki ajatellut tätä meidän osallisuusmallia laajemminkin rakennettaessa, että tää ei oo niinku minkäänlaisessa vastavirrassa edustuksellisen demokratian kanssa. Vaan tässä on kyse juuri sen edustukselliseen demokratiaan ja julkisen hallinnon tehtävän oikeutuksen vahvistamisesta.” (haastattelu 7)

”Mutta toisaaltahan mä itse mennään, et mitä suurempi määrä meitä on vaikuttamassa asioihin, niin sitä parempiihan lopputuloksia saadaan. Sitä suuremman joukon hyväksymiä ne asiat on. Että siinä mielessä mä myös nään, että se osallistuva budjetointia legitimoii tietyssä mielessä asioita.” (haastattelu 10)

”Sanotaan niin, että se mitä se tuo, se tekee sen kaupunkilaisten agendan jollain tavalla, se tiettyllä tavalla validio tai legitimoii teemoja joitain alueilta, jolloin ei perustuu siihen, että joku yksittäinen ihminen on ollut siitä asiasta tosi aktiivinen. Että täällä on 10.000 ihmistä taustalla, jotka kokee, että asiat pitäis ratkaista. Ja silloin se tuo niille aktiiveille enemmän polttovoimaa suhteessa kaupunkiin, että se on vahvempia siinä keskustelussa ja voi sanoa, että kattokaa nyt, että on 10.000 ihmistä, jotka sanoo, että tää puiston korjattavaa. Eikä niin että minä ja mun kaverit.” (haastattelu 7)

Haastateltavat näkivät, että merkittävin muutos vallan ja vastuun näkökulmasta kosketti kunnan virkamiehiä. Vaikutus kuntien luottamushenkilöiden toimintaa, rooliin tai valtaan oli vielä vähäinen. Osallistuvassa budjetoinnissa tutkimuskohteena olevissa kunnissa uusi osallisuuden muoto ei ollut merkittäväällä tavalla vaikuttanut kunnan vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden toimintaan valtuustossa, hallituksessa tai lautakunnissa tässä vaiheessa kokeiluja.

”Ei siihen nyt oo tullu mitään muutoksia. Enkä mä oleta, että tosta mitään merkittäviä muutoksia siis järjestelmän puolelle...” (Haastattelu 1)

”... tää budjetissa on vielä ihan tosi tosi pieni raha, että ei se sinällensä vielä ole niin iso muutos, että se poliittiseen päätöksentekijän kohtaan...” (haastattelu 2)

Osallistuvan budjetoinnin kokonaisuudessa luottamushenkilöiden rooli on ollut konkreettisessa toiminnassa vaihteleva eri kunnissa. Kunnassa luottamushenkilöt saattoivat olla mukana vain strategisen linjauksen päätöksessä, jonka jälkeen päätöksenteko osallistuvan budjetoinnin sisällä on hyvin pitkälle vietyä kunnan päätöksenteosta erilliseksi päätösprosessiksi. Osassa kunnista luottamushenki-

löillä oli jonkinlainen rooli jossain prosessin vaiheessa, esimerkiksi päättämässä lopullisista osallistuvan budjetoinnin kohteista. Mutta oli myös malleja siitä, että luottamushenkilöiden rooli oli vahva koko prosessin ajan erilaisten ryhmien kautta.

”... poliittisilla päättäjillä ei ole kovin voimakasta roolia nyt ainakaan suunniteltu tässä koko osallistuvan budjetoinnin harjoituksessa.” (haastattelu 7)

”Nehän ei oo oikeastaan ollu sitte mukana muuta ku tavallaan tietysti valtuusto sillo ku sitte ku tää raha.” (haastattelu 5)

”Hehan muodostaa käytännössä sen ydin tiimin pitkälti ja halunneet olla tässä mukana.” (haastattelu 8)

Kaikissa kunnissa luottamushenkilöiden suhtautuminen osallistuvan budjetointiin oli myönteinen. Prosessin aikana kunnan eri päättävät elimet olivat tietoisia prosessin etenemisestä ja osassa kunnista luottamushenkilöt olivat eri tavoin mukana osallistuvan budjetoinnin prosessin eri vaiheissa. Toisaalta osallistuvaan budjetointiin liittyi myös ennakkokäsityksiä ja varauksellisuutta. Se liittyi pääasiassa pelkoon siitä, että osallistuvasta budjetoinnista muodostuu ohituskaista asioille, jotka ovat linkittyneet suurempaan kokonaisuuteen.

”Mutt eihän tää selkee juttu ole, ei tää pelkkää hurraata herättänyt tuolla luottamushenkilöiden joukossakaan. Kyllä siinä osa katsoi, että tää on tämmönen ohituskaista. Että kun nää kunnan tarpeet tulee normaalin myllyn kautta kunnan työntekijöiltä ja niiltä lautakunnilta ni sitte syntyy tämmöne ohituskaista, että siellä voi vähän somessa masinoimalla saada sitte joukkoja taakse ja näin.” (haastattelu 6)

Osallistuvalla budjetoinnilla nähtiin kaksi vaikutusta kuntademokratian kannalta. Koska osallistuva budjetointi antaa kuntalaisille suoran osallistumisen ja vaikuttamisen kanavan, on luottamushenkilöiden huomioitava aiempaa enemmän kuntalaisten mielipiteet ja osallisuus. Se on myös jonkin verran vaikuttanut siihen, millainen edustuksellinen rooli luottamushenkilöillä on. Koska kuntalaisten ääni tulee myös kuulluksi suoraan, voidaan katsoa myös, että luottamushenkilöiden valtaa on siltä osin siirtynyt suoraan kuntalaisille.

”Heillä on ollut se mandaatti päättää, niin eihän sitä on viety heiltä pois. Mutta nyt se kuntalaisen ääni kuuluu entistä enemmän myös sen prosessin aikana. Että kyllä siinä itseasiassa voi olla päätöksentekijöilläkin tavallaan haasteita hyväksyä se, että he eivät

enää ole se ainoa kuntalaisen äänitorvi, vaan se kuntalainen saa käyttää ääntään myös itse.” (haastattelu 9)

”Kyl se varmaan sillä lailla, et sehän lisää myös sitä, tavallaa luottamushenkilötkin antaa tavallaan, piirun verran luovuttaa sitä omaa päätösvaltaansa kaupunginvarojen käytöstä, kun se menee sinne asukkaille...” (haastattelu 11)

Toisaalta haastateltavat näkivät, että mikäli osallistuvan budjetoinnin rooli kunnallisessa päätöksenteossa kasvaa tai sen määrärahat merkittävästi kasvavat, on sillä tulevaisuudessa vaikutusta nykyistä enemmän luottamushenkilöiden rooliin ja toimintaan. Näköpiirissä haastateltavien mukaan oli se, että kun osallistuvan budjetoinnin prosessi etenee tai budjetoinnin piiriin kuuluvaa määrärahaa kasvatetaan, voi se vaikuttaa luottamushenkilöiden käytössä olevaan valtaan.

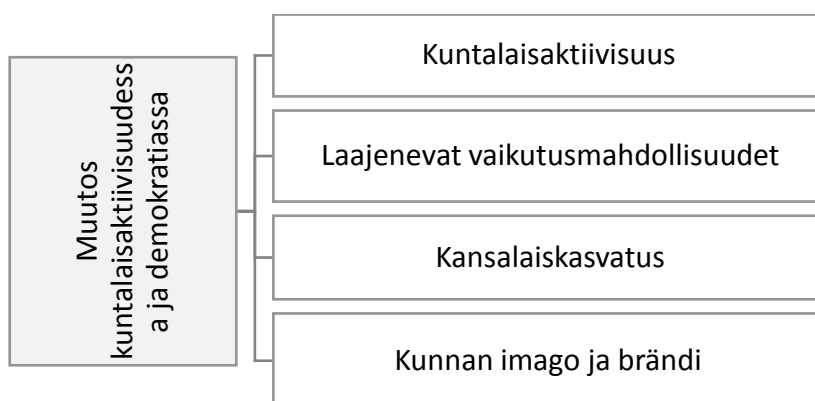
Päätäjille osallistuvasta budjetoinnista nähdään olevan hyötyä kahta kautta. Se voi nostaa esiin kuntalaisten keskuudessa olevia asioita ja ilmiöitä, jotka eivät lähde eri syistä eteenpäin osallistuvan budjetoinnin prosessissa, mutta jonka luottamushenkilötaso voi ottaa itselleen tai puolueelleen edistettäväksi asiaksi. Toinen hyöty on se, että osallistuvan budjetoinnin kautta ihmisten kiinnostus poliittista päätöksentekoa kohtaan voi kasvaa, mikä lisää päätöksenteon edustuksellisuutta.

”... että jos on tosi hyviä ideoita mitkä saa paljon kannatusta ni sitte vois olla mahdollista ... että joku puolue voisi ottaa sen ohjelmaansa, jos se jäisi täpärästi, ett ei tuu valituksi tai ei oo mahtunut budjettiin, koska se on niin iso.” (haastattelu 4)

”Varmaan sitä kautta että, se voi kasvattaa joidenkin ihmisten kiinnostusta sitä poliittista järjestelmää kohtaan, kun he ymmärtää, missä ne sen osallistuvan budjetoinnin rajat menee. Et mihin asioihin sillä ei voi vaikuttaa.” (haastattelu 7)

6.4 Muutos kuntalaisaktiivisuudessa ja demokratiassa

Aineistoni analyysiosiossa käyn lopuksi läpi osallistuvan budjetoinnin vaikutuksia itse budjetointiprosessia laajempien vaikutuksien kautta. Haastateltavat toivat haastattelussa esiin sen, että osallistuvalla budjetoinnilla on myös seurannaishyötyjä kuntalaisten ja kunnan muulle toiminnalle.



Kuvio 10. Osallistuvan budjetoinnin vaikutukset kuntalaisaktiivisuudessa ja demokratiassa

Osallistuva budjetointi voi lisätä parhaimmillaan kuntalaisten kiinnostusta kunnallista toimintaa, vaikuttamismahdollisuuksia ja päätöksentekoa kohtaan, lisätä yleistä kuntalaisaktiivisuutta, tuoda kuntalaisten mielipiteitä laajemmaksi osaksi kunnan toimintaa myös muissa kysymyksissä, vahvistaa positiivista vuorovaikutusta ja dialogia kuntalaisten ja eri toimijoiden välillä sekä lisätä paikallisylypeyttä ja vahvistaa kunnan brändiä (kuvio 10). Lisäksi sillä on merkittävä kansalaiskasvatuksellinen tehtävä, jota avaan tarkemmin kohdassa 6.4.3.

6.4.1 Kuntalaisaktiivisuus

Haastateltavien mukaan osallistuvan budjetoinnin myötä kuntalaisten aktiivisuus vahvistuu ja prosessin onnistumisen kautta kiinnostus myös muuta kunnallista päätöksentekoa kohtaan voi vahvistua. Se voi lisätä kuntalaisten kiinnostusta kunnan taloussuunnittelua kohtaan, mutta myös lisätä kiinnostusta vaikuttamiseen, oman lähiympäristön kehittämiseen ja kunnan toimintaa kohtaan.

”Ett jos osallistut tähän niin ehkä saattaa olla joskus pienempi kynnys sitten vilkasta sitä kaupungin talousarvioo tai kiinnostumaan tai mitä muuta siellä talousarviossa on ja miten ne päätökset tehään... tän kautta ihmiset vois alkaa löytämään muitaki vaikuttamiskanavii.” (haastattelu 4)

”Tietysti nää konkreettiset teot houkuttelee parhaimmillaan muita mukaan ja musta se porras myös laajemmin alkaa kiinnostumaan kunnan ja tän lähiyhteisön toiminnasta. Ja täähän on mun mielestä osittain sellasta täkyä siihen, että oikeesti kuntalaiset kiinnostuu laajemmin omasta hyvinvoinnistaan, omasta lähiympäristöstään ja tietysti kunnan toiminnasta kaikkienensa.” (haastattelu 8)

6.4.2 Laajenevat vaikutusmahdollisuudet

Haastatteluaineiston mukaan osallistuvan budjetoinnin kautta saadaan näkyväksi kuntalaisille tärkeitä asioita ja teemoja. Se voi avata näkökulmia myös osallistuvaa budjetointia laajempaan kuntanäkökulmaan tai suurempiin hankkeisiin, kuin mihin osallistuvalla budjetoinnille kohdennetut määrärahat riittäisivät. Osallistuva budjetointi tuottaa kunnalle paljon tietoa siitä, millaisista asioista kuntalaiset ovat kiinnostuneita ja millaisiin asioihin he haluavat sijoitettavan kunnan resursseja. Prosessissa syntynyt tieto on kunnalle erittäin merkityksellistä ja tärkeää, jos sitä osataan käyttää hyödyksi myös kunnan muussa suunnittelussa ja kehittämisessä.

”Ett jos me saadaan oikeesti tuhansii ihmisii jättämään sinne ehotuksia, kommentoimaan ehotuksii. Jos me saadaan ihmiset aktivoitua siellä alustalla niin kyllähän siinä generoituu valtava määrä tietoa siitä, ett millaiset asiat ihmiset välittää. Ja mä toivoisin, että sitä käytettäisiin myös muus päätöksenteossa eikä vaan silleen, että se perusosbuprosessi, että tietyt valitaan ja kaikki muu unohdetaan ja taas seuraavana vuonna kaikki uudestaan.” (haastattelu 4)

”No kyllähän se varmaan, jos ajatellaan sitä, että hyvät ideat kilpailee aina keskenään, ni ensinnäkin se tuo lisää ideoita, kehittämisenäkemyksiä tähän kunnanki toiminnan, tai kunta yhteisön toiminnan piiriin... ni onhan se aika legendaarinen muutos verrattuna tähän, että me vaan täällä kunnan työntekijöiden piiristä ja enempi esimieskunnan piiristä sitte kootaan vuosittain ne ideat ja niitä testataan sitte poliittisilla päätöksentekijöillä.” (haastattelu 6)

Haastateltavat näkivät, että osallistavan budjetoinnin ideologiaa on mahdollista laajentaa koskemaan myös muuta kunnallishallintoa ja kunnan toimintaa. Se samalla tarkoittaa, että kunta on halukas viemään kuntalaisten ideoita eteenpäin kunnan muussa päätöksenteossa. Se edellyttää, että kunta on kiinnostunut ottamaan prosessin aikana syntyneet kuntalaisten ideat ja ehdotukset mukaan myös muuhun kunnalliseen suunnitteluun.

”Mutta sit se tarkoittaa sitä, että kaupungin pitää olla sillä tavalla kiinnostunut niistä ajatuksista ja miettiä, että onks tää jollain muulla tavalla vietävissä eteenpäin.” (haastattelu 7)

Osassa kunnista onkin jo mietitty, miten näitä kuntalaisille tärkeitä asioita saataisiin mukaan muihin kunnallisiin prosesseihin ja miten kuntalaisosallisuutta voisi kasvattaa kunnan muussa suunnittelussa

osallistuvan budjetoinnin myötä tai sen rinnalla. Ehdotuksena nousi esiin muun muassa malli, jossa osallistuvan budjetoinnin määrärahat olisivat omana prosessinaan ja sitten isommat ja budjetiltaan suuremmat hankkeet kulkisivat omana prosessinaan kuntalaisten arvioinnin kautta ennen viemistä kunnan päätöksentekoon ja talousarvioon.

”Mutta jos olis tullu todella isompia hankkeita, ni sit se täytys jotenki varmaan käytännössä jakaa niin, että on ne pienet hankkeet johonki X euroon asti ja sitte olis tämmöset isot, joista sit myös äänestettäis, mutta sillee että ne sisällytetään sitte kunnan talousarvioon, et niillä olis joku tietty könttä.” (Haastattelu 5)

”Mutta onko se sinänsä vaarallista, että kuullaan niistä investointiesityksistä onko se nyt osallistuvan budjetoinnin vai yleensä kyselyjen kautta, onks tää nyt oikein priorisoiu nää investointikohteet, niin kylhän semmoseen pitäisi olla varaa.” (haastattelu 6)

Haastateltavien mukaan osallistuvan budjetoinnin piirissä olevaa määrärahaa on mahdollista ja tarpeen mukaista kasvattaa kokeiluvaiheen jälkeen. Näkökulmana on, että onnistuttaessa prosessissa, se synnyttää määrärahan kasvuun painetta kuntalaisten suunnalta.

”Mutta se että nouseeko sitten kansalaisyhteiskunnasta vaatimuksia esimerkiksi tän vo-lyymin kasvattamisesta ja mitä muita ajatuksia siitä sitten seuraa, kun ihmiset on esimerkiksi jonkun aikaa sitten tehneet niitä esityksiä ja saaneet kokemusta siitä, miten se vaikuttaa.” (Haastattelu 1)

”Että seuraavat haasteet on tietysti tää prosessin kehittäminen mutta myös se, että me avataan isompi osa tätä budjettia. Että saadaan lisää rahaa tähän budjettiin.” (haastattelu 2)

”Vaan nyt sitä mukaan, kun meidän osaaminen kasvaa ja tavallaan hyödyntää sitä osallistavaa budjetointia, niin voidaan yhä enemmän avata sitä kunnan budjettia kuntalaisten päätettäväksi.” (haastattelu 9)

Osallistuva budjetointi osallisuuden muotona sopii haastateltavien mukaan monille kunnan toimialoille. Osa näki, että se soveltuu eri tavoin toteutettavana jokaiselle toimialalle, kunhan kunnan vastuulla olevista peruspalveluista huolehditaan. Osallistuvalla budjetoinnilla voidaan vaikuttaa palvelujen laatuun ja parantaa asiakaslähtöisyyttä.

”... kyl se kaiken toimialoihin erittäin hyvin sopii. Nähdään sekä investointipuolelle että käyttötalous menoihin. Mutta siltä osin, että sen jälkeen, ku me ollaan ensin huolehdittu, et me ollaan ensin resursoitu ne kaupungin lakisääteiset tehtävät.” (haastattelu 11)

”Ett kylä kuitenkin tietty perusinfra ja kaikki sen tyyppinen tasapuoliset palvelut ja muut ett kylhän sen täytyy olla kunnan vastuulla.” (haastattelu 5)

”Ja jollain tavalla johonkin palvelun parantamiseen toki ja laaduntamiseen.” (haastattelu 3)

Osallistava budjetointi ei voi haastateltavien mukaan korjata peruspalveluissa olevia asioita, vaan ne tulee toteuttaa kunnan talousarvioin puitteissa. Lisäksi osallistuva budjetointi ei voi tuottaa palveluja tai toimintaa, josta aiheutuu merkittäviä pysyviä kuluja kunnan vuosittaiseen budjettiin.

”Mutta ei semmoseen ilmeiseen resurssivajeen paikkaamiseen peruspalveluissa, joista kuntaan vastuussa. Must se ei sovellu semmoseen vaikka, että yksi opettaja lisää koululle. Niinku luokkakokoja pienennettävä. Myöskin se tekijä, että niiden hankkeiden pitää olla määräaikaisia tai niiden sen rahan käytön pitää olla määräaikainen, että se ei sovellu sellaiseen, joka synnyttää jatkuvan tarpeen avustuksesta tai tuesta tai rahoituksesta.” (haastattelu 7)

Laajentaminen osaksi kunnan muuta päätöksentekoa edellyttää sitä, että osallistavan budjetoinnin vaikuttavuuden arviointia tehdään aktiivisesti ja systemaattisesti kokeilujen ajan. Vaikutusten arvioinnissa on kuntalaisten näkökulma keskeinen, joka on tunnistettu kaikissa tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa.

”... 2019 meillä semmonen kolmen vuoden kokeilu tulokset saatu, ni sit varmaan katoetaan, että mikä tää systeemi oikeestaan on ja mihin suuntaan sitä kannattaa kehittää.” (haastattelu 6)

”Ja sit jos mietitään vielä sitä vaikuttavuutta, että mitä tällä kaikella, että mikä on muuttunut tai muutoksessa tän meidän työn kautta, niin sitten me tullaan siihen mittamiseen ja se, että miten osallisuutta mitataan.” (haastattelu 9)

6.4.3 Kansalaiskasvatus

Kaikissa tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa tuotiin esiin osallistuvassa budjetoinnissa yhtenä tavoitteena olevan kansalaiskasvatuksen. Myös osallistuvan budjetoinnin teoreetikot näkevät, että osallistuvaan budjetointiin liittyvä kuntalaisten oppinen ja kansalaistaitojen lisääntyminen ovat merkittävä tulos prosessin aikana (ks. Wampler 2007; Swaner 2017; Ank 2011; Shah 2007). Kansalais-taitojen kasvamiselle tai kansalaiskasvatuksella tarkoitetaan kuntalaisten tietoisuuden lisäämistä kunnallisesta päätöksenteosta sekä siinä huomioon otettavista asioista ja tekijöistä. Samalla se on myös demokratiakasvatusta siitä, miten yhteisiä verorahoja käytetään, millaista lainsäädäntöpohjaa kunnan tulee huomioida ja millaista huolellisuutta julkisen rahan käyttäminen edellyttää.

”Että se tavallaan myös samalla kasvaa se ymmärrys siihen päätöksentekoon liittyen, miten montaa eri asiaa on otettava huomioon. Miten kaupungis tehdään päätöksiä, kustannustietoisuus, mutta myös se priorisointi. Että tulee kokemusta siitä, et ku kaikkea ei voi saada, ni mitä sitten minä itselleni merkityksille asioilla ja valinnoilla sitten teen.” (haastattelu 11)

”Että se ei ollu vaan tällaista ideoiden heittäilyä, vaan he joutu perehtymään, että mitä se mahtais maksaa.” (haastattelu 6)

Prosessi opettaa kuntalaista siihen, että päätöksentekeminen on vaativa ja moniuloittinen asia, jolloin se vie aikaa ja vaatii eri tahojen välistä vuoropuhelua. Se sisältää eri asioiden tarkastelua laaja-alaisesti samalla, kun on otettava huomioon asiaan vaikuttavat tekijät koko kunnan näkökulmasta. Se myös lisää kuntalaisten välistä ymmärrystä.

”Että ne vaatii valmistelua, ne vaatii yhteistä valmistelua. Ne vaatii eri osapuolten asioiden käymistä yhdessä läpi ja sitten jotain sopimista. Mutta tavallaan tässä myöskin tehdään kansalaisille tiettäväksi se, että ne ei oo kevyitä hommia sitten ku lähdetään vaatimaan jotain ja saavutetaan sille kannatusta, että hei, tää pitää nyt toteuttaa. Että sillä on seurauksia myöskin”. (Haastattelu 1)

”Että vaikka kaupunkilaisen mielestä tää saattaa olla ihan valtavan hidasta, mutta siinä on tosi paljon muuttujia mitkä pitää ottaa huomioon. Että kyllä tää on varmasti myöskin sellainen demokratiakasvatuksen prosessi.” (haastattelu 2)

”Se myös parhaimmillaan voi kasvattaa kuntalaisten empatiaa suhteessa siihen julkisen tehtävän hoitamiseen. Et kun ihmiset näkee, että mitä asiat oikeasti maksaa.” (haastattelu 7)

Osallistavaan budjetointiin on kaikissa kunnissa hyväksytty myös nuoret yli 13 vuotiaat. Samalla, kun osallistuminen budjetointiprosessiin vahvistaa lasten ja nuorten äänen kuuluvuutta, toimii se konkreettisenä väylänä demokratiakasvatuksessa. Se konkretisoi sitä, millaista kunnallinen päätöksenteko kokonaisuudessaan on.

Kansalaiskasvatuksen taustalla on ajatus oppivasta kuntalaisesta, jonka tiedon ja osaamisen määrä kasvaa budjetointiprosessin aikana. Kuntalainen oppii asioita, joita päätöksenteossa ja asioiden eteenpäin viemisessä tulee huomioida. Haastateltavat arvioivat, että se vähentää kunnan toimintaan kohdistuvaa kritiikkiä sekä lisää kustannustietoutta.

”Että semmosesta yleiskritiikistä semmoseen jäsennellympään touhuun, ni se on mun mielestä tärkeä juttu kyllä, että ihmiset joutuu miettimään sitä tätä vähän omaa ideaa suhteessa muihinkin.” (haastattelu 6)

”Kyllä se tietenkin niinku vaatii sitä, että sä pystyt esimerkiksi formuloimaan ja muotoilee sen ajatuksesi siitä, että mitä on. Ja ymmärrystä siitä, et miten kaupungin budjetointi prosessi toimii. Kustannustietoutta, että mitä maksaa se, jos lähiliikuntapaikka rakennetaan. Pitää ymmärtää, tai ainaki karttuu se tieto, toivottavasti matka varrella, että miten kaavoituksella vaikutetaan tähän.” (Haastattelu 11)

”... yhteiskehittäminen kaupunkilaisilla helpottuu, kun ihmiset oppii.” (Haastattelu 4)

6.4.4 Kunnan imago ja brändi

Kaikki haastateltavat nostivat esiin sen, että osallistuvan budjetoinnin käynnistymisen myötä kunnissa on käynnistynyt positiivinen keskustelu. Useampi haastateltava kertoi, että sosiaalisessa mediassa keskustelu kunnasta on ollut myönteissävytteistä. Lisäksi kunnista puhutaan verkostoissa ja muiden kuntien keskuudessa myönteiseen sävyyn, mikä vaikuttaa kunnan imagoon ja brändiin.

”Että kyllä musta jotenkin se positiivisen virran määrä ja onnistumisten määrä, mikä tästä on tullu, niin se on kuitenkin ollu semmonen positiivinen yllätys.” (haastattelu 8)

”... onkin saatu osa kuntalaisia aktivoitumaan ja saatu luotua Tuusulalle brändiä siitä, että meille osallisuus asiat on tärkeitä ja me tehään paljon työtä sen eteen, että me ollaan osallisuus kysymyksissä edelläkävijöitä.” (haastattelu 9)

Prosessin tulokset heijastuvat myös paikallisylypeytenä kuntalaisten keskuudessa. Samalla se vahvistaa kokemusta kuntalaisuudesta, sillä yhdessä tekeminen ja konkreettisten tulosten aikaan saaminen vahvistaa omistajuutta ja kuntalaisuutta.

”Kyllä mä ajattelen et hyvin toteutettuna se vahvistaa paikallisylypeyttä.” (haastattelu 7)

”Niitä esimerkkejä nyt on helppo todentaa, että kun tietää, että on itse ollut rakentamassa jotain, niin kyllähän siinä tykätty ja ylpeänä esittelee kaverilleen, puhumattaan siitä, että olis sit itse rikkomassa niitä paikkoja. Se tuo ikään ku sitä omistamisen tunnetta. Tää on mun juttu ja siitä taas virtaa lisää asioita.” (haastattelu 8)

Kuntien haastattelussa nousi esiin haastateltavien kokemus siitä, että oma kunta on osallistuvassa budjetoinnissa edelläkävijä ja esimerkkinä muille kunnille. Kuntien strategista päätöstä osallisuuden ja vaikuttamisen vahvistamisesta pidettiin merkittävänä päätöksenä kuntalaisuuden vahvistamisessa ja sen koettiin antavan selkärankaa toiminnan jatkokehittämiseksi. Kaikissa kunnissa osallistuva budjetointia pidetään tällä hetkellä pysyvänä osana kunnan päätöksenteon ja osallisuuden prosessia, jotka tulee jatkuvasti kehittää. Samalla nähtiin, että osallistuva budjetointi on kaikille osapuolille oppimisprosessi, joka saa ja voi muuttua kaiken aikaa. Se vahvistaa samalla kunnan muuta kehittämistyötä sekä antaa mahdollisuuden kokeilla uutta.

7 OSALLISTUVA BUDJETOINTI AKTIIVISTEN KUNTALAISTEN JA VUOROVAIKUTTEISEN KUNNAN DEMOKRATIAINNOVAATIONA

Tutkimukseni tarkoituksena tuottaa tietoa siitä, millaisesta demokratiainnovaatiosta osallistuvassa budjetoinnissa on kyse ja millaisia tulkintoja se tapaustutkimuksen kohteena olevissa kunnissa saa. Kaikissa tutkimukseen osallistuneissa kunnissa kuntalainen piirtyy aktiivisena ja osallistuvana asukkaana, joka on tärkeä kunnan voimavara ja resurssi. Tutkimusaineistoni pohjalta voidaan todeta, että osallistuva budjetointi on moniulotteinen ja –vuorovaikutteinen demokratiainnovaatio, joka muuttaa

kunnan eri toimijoiden rooleja. Sen keskiössä on aktiivinen kuntalainen ja vuorovaikutteinen kunta, joiden saavuttamiseksi kunnan on uudistettava päätöksentekoa sekä vallan ja vastuun kysymyksiä.

7.1 Aktiivinen kuntalaisuus

Osallistuvassa budjetoinnissa kuntalaisuus piirtyy aktiivisena toimijana kunnan yhteisen edun edistämiseksi. Kuntalainen nähdään osaavana, tietävänä ja taitavana kuntalainen, joka on tärkeä resurssi ja voimavara kunnan toiminnassa. Osallistuva budjetointi myös vahvistaa kuntalaisissa olevaa osaamista, tietoa ja taitoa. Aktiivinen kuntalainen tarkoittaa, että kuntalainen ottaa roolia myös ratkaisujen hakijana sekä aktiivisena prosessin edistäjänä. Aktiivisuus on ennen kaikkea mahdollisuus, jota ei velvoiteta, mutta johon kunta antaa mahdollisuuden. Tämä tukee Kankaisen ym. (2009) näkemystä siitä, että demokratia tarvitsee toimiakseen osallistuvia, aktiivisia ja luovia kansalaisia.

Kuntalainen toimii kunnassa kehittämiskumppanina sekä kunnan työntekijöiden ja luottamushenkilöiden kanssa, että yhdessä toisten kuntalaisten kanssa. Demokratiainnovaatio synnyttää uudenlaisen yhteiskehittämisen ja kehittämiskumppanuuden kuntalaisten ja kunnan toimijoiden välillä, jossa kuntalaiset ovat kunnan työntekijöiden rinnalla tasaveroisina kehittämiskumppaneina, eivät toiminnan kohteita. Yhteiskehittäminen edistää kunnan eri toimijoiden ja kuntayhteisön yhteisymmärryksen luomista.

Tutkimusaineiston mukaan kuntalaiset haluat osallistuva ja vaikuttaa oman alueensa asioihin. Osallistuvassa budjetoinnissa on keskeistä kuntalaisen aito kokemus siitä, että omalla osallistumisella on ollut merkitystä ja oma mielipide on tullut huomioituksi. Motivaatio osallistumiseen kumpuaa halusta vaikuttaa sekä aitoon kokemukseen vaikuttamisen ja osallistumisen merkityksellisyydestä. Osallistuva budjetointi nähdään ketteränä ja kuntalaisia motivoivana osallisuuden muotona, sillä se tuo konkreettisella ja näkyvällä tavalla esiin asukkaiden vaikuttamisen ja osallisuuden. Tämä tukee Pihlajan & Sandbergin (2012) ajatusta aktiivisesta kansalaisesta demokraattisen yhteiskunnan jäsenenä, jossa ihmiset haluavat osallistua ja vaikuttaa asioihin ja päätöksentekoon.

Kuntalaisille osallistuva budjetointi on mahdollisuus ja uusi rooli kunnallisessa päätöksenteon prosessissa. Jäntin (2016) tutkimuksen mukaan muutostilanteessa on mahdollista vahvistaa ja tehdä tilaa kuntalaisen roolille aktiivisena poliittisena toimijana. Tämä tapaustutkimus tukee Jäntin ajatusta, sillä

osallistuvan budjetoinnissa kuntalainen tuottaa tietoa kunnan hyödyksi, toimii oman kunnan asiantuntijana sekä tuo uusia ideoita suoraan päätöksentekoon. Kunta toimii kuntalaisten ideoiden alustana ja osallistumisen mahdollistajana.

Kuntalaiset ovat heterogeeninen ryhmä, jolloin päätöksenteon legitimitetin ja kuntalaislähtöisyyden vahvistamiseksi tarvitaan kuntalaisosallistumisen moniäänisyyttä. Sen varmistamiseksi osallistuvan budjetoinnin kohderyhmänä ovat mahdollisimman laajat väestöryhmät eri puolilta kuntaa. Tavoitteena on se, että mahdollisimman moni kuntalainen tulee osalliseksi budjetoitiprosessia sen eri vaiheissa. Osallistumisaktiivisuuden saavuttaminen tarkoittaa, että sen tulee olla kuntalaisille kiinnostavaa ja helposti saavutettavissa arjen keskellä.

Osallistuvan budjetoinnin yhtenä keskeisenä tavoitteena on kuntalaisten aktiivisuuden kasvattaminen. Monissa maissa, joissa osallistuva budjetoinnin käytänteet ovat pitkällä, se on erityisesti tarjonut köyhille ja heikossa sosioekonomisessa asemassa oleville kansalaisille pääsyn tärkeisiin päätöksentekoaikoihin (ks. Wampler 2007) ja se onkin alun perin suunniteltu edistämään sosiaalista oikeudenmukaisuutta (ks. Wampler 2012; Fung 2015). Lisäksi osallistuvan budjetoinnin riskinä pidetään sekä kansainvälisesti että tutkimusaineiston pohjalta polarisoitumisen vaaraa (ks. Shah 2007; Christensen ym. 2016; Sjöblom 2006). Se tarkoittaa, että jo valmiiksi aktiiviset kuntalaiset löytävät nykyisten lisäksi uuden osallistuvan budjetoinnin väylän, ja näin jo vahvojen ääni vahvistuu edelleen ja heikkojen heikentyy. Tämän tutkimuksen mukaan osallistuva budjetointi vaatii kunnan kohdentamia resursseja ja prosessin toteuttaminen edellyttää uudenlaista toimintatapaa ja aikaa. On tärkeä mielestäni miettiä sitä, miten osallistava budjetointi toteutetaan niin, että se mahdollistaa kuntalaisten moniäänisyyden ja aidon kuulluksi tulemisen. Vain sitä kautta osallistava budjetointi voi tulla merkittäväksi osaksi suomalaista demokratiaa kenttää. Mikäli kunnissa ei riittävällä tavalla panosteta prosessin toteuttamiseen ja moniäänisyyden huomioimiseen, vahvistaa se polarisaatiota ja vahvojen kuntalaisäänien voimistumista.

Myös tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että osallistuvan budjetoinnin prosessissa on erityistä huomiota kiinnitettävä ei-aktiivisiin kuntalaisiin, jotka osallistuvat heikosti nykyisten osallistumis- ja vaikuttamiskanavien kautta. Näitä heikosti saavutettavissa olevia kuntalaisia löytyi kaikista kuntalaisryhmistä, mutta erityisesti tutkimusaineistossa mainittiin heikossa sosiaalisessa ja taloudellisessa asemassa olevat, ikääntyneet, lapsiperheet, nuoret sekä maahanmuuttajat. Tutkimuksen kohteena ole-

vat kunnat olivat aktiivisesti pyrkineet löytämään keinoja tämän ehkäisemiseksi kohdentaen erityisesti aktivoivia toimenpiteitä ei-aktiivisiin kuntalaisiin. Konkreettisesti se tarkoitti sitä, että kunnan täytyy tunnistaa ne kuntalaiset, joiden aktivoitumista halutaan parantaa sekä paikat, joissa heidät voi kohdata. Sen kautta kunnan työntekijöiden on tärkeää jalkautua kuntalaisten pariin ja käydä aktiivista keskustelua eri kuntalaisryhmien kanssa. Lisäksi tarvitaan matalan kynnyksen osallistumista, jossa osallistuminen vaikuttamiseen ja päätöksentekoon on helppoa ja vaivatonta. Sen edistämiseksi kunnat tarvitsevat erilaisia kumppanuuksia kunnan alueella toimivien tahojen kanssa, jotka auttavat monikanavaisesti löytämään ja kohdentamaan aktivointitukea.

7.2 Dialoginen ja vuorovaikutteinen kunta

Osallistuvalla budjetoinnilla on merkittäviä vaikutuksia kunnan ja kuntalaisten väliseen vuorovaikutukseen, dialogiin ja viestintään, jossa kaikkien osapuolien on kyettävä uudella tavalla käymään yhteistä ja jatkuvaa keskustelua. Dialogisuus ja vuorovaikutus tarkoittavat toimintakulttuurin muutosta, jossa tapahtuu monisuuntaista suoraa vuorovaikutusta, jatkuvaa keskustelua ja aitoa kuuntelemista. Dialogisuus vaatii ymmärrystä erilaisista kuntalaisista sekä kuntalaisten keskuudessa, että kunnan työntekijöiden, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten välillä. Tutkimustulokset vahvistavat sitä, että osallistuva budjetointi vaatii onnistuessaan vuorovaikutuksen monisuuntaisuutta sekä horisontaalisuutta osallistuvan budjetoinnin toimijoiden kesken. (ks. Sintomer ym. 2010; Pihlaja & Sandberg 2012).

Tässä tutkimuksessa korostui kunnan rooli vuorovaikutuksen rakentajana. Kunnan osalta toimintakulttuurin muutos merkitsee vuorovaikutuksen selkeyttä, avoimuutta päätöksenteon kaikissa vaiheissa sekä ymmärrettävää puhetta ja asioiden sanoittamista. Kunnan tulee olla kumppanina aktiivinen viestijä, jonka viestii mielenkiintoisesti, tavoitettavasti, monikanavaisesti ja aktiivisesti tiedottaen. Aktiivinen viestintä tulee olla osana koko osallistuvan budjetoinnin prosessin ajan, jolla varmistetaan se, että kuntalaiset ovat kaiken aikaa tietoisia osallistumisensa vaikutuksista ja yhteys kuntalaisiin ei katoa missään prosessin vaiheessa. Kunta myös toimii kuntalaisten välisen jatkuvan dialogin ja vuorovaikutuksen areenana, joka mahdollistaa eri kuntalaisryhmien osallistumisen. Kunnan on tärkeää sen edistämässä huomioida viestinnän ja dialogin monikanavaisuus ja saavutettavuus.

Osallistuva budjetointi muuttaa kuntalaisen lisäksi kunnan työntekijän ja virkamiehen roolia. Heidän työnsä muuttuu lähemmäs kuntalaisia, aitoon ja aktiiviseen keskustelukumppanuuteen. Samalla työn

prosessit tulevat avoimemmaksi kuntalaisille jo valmisteluvaiheessa, jossa kuntalaiset voivat aiempaa enemmän vaikuttaa työntekijän työn suunnitelmiin ja prosessin kulkuun. Tämän taustalla on ajatus siitä, ettei kunnan työntekijällä ole kaikki kunnan toiminnan kehittämiseksi tarvittava tieto, vaan kuntalaisilla on paljon osaamista ja tietoa siitä, miten kuntaa tulisi kehittää sekä omaa asuin- ja toimintaympäristöä ja palveluja parantaa. Dialogisuus edellyttää kunnan työntekijältä taitoja, motivaatiota ja kyvykkyyttä monikanvaiseen ja monipuolisiin vuorovaikutustilanteisiin, joissa kumppanina on monivivahteinen kuntalaisjoukko. Se myös vaatii uudenlaisia vuorovaikutustaitoja ja kykyä aidosti kuulla kuntalaisia, sillä osallistuvassa budjetoinnissa ollaan suorassa vuorovaikutuksessa kuntalaisten kanssa. Se myös vaatii kunnan työntekijöiltä uudenlaista kyvykkyyttä asioiden kuvaamiseen kuntalaisten kielellä sekä kuntalaisten näkökulmien avointa huomioimista asioiden valmisteluvaiheessa.

Osallistuva budjetointi synnyttääkin kehittämiskumppanuutta, joka sisältää uudenlaista yhteiskehittämisen mallia kuntalaisten ja kunnan toimijoiden välillä. Tämän tutkimusaineiston mukaan se vähentää kunnan ja kuntalaisten vastakkainasettelua ja kritiikkiä, lisää kunnan päätöksenteon kokonaisuuksiin liittyvää ymmärrystä, helpottaa priorisointia sekä lisää kuntalaisten toisiinsa liittyvää ymmärrystä. Kuntalaisten tietoisuus lisääntyy kunnallisesta päätöksenteosta sekä siinä huomioon otettavista asioista ja tekijöistä. Samalla ajatus oppivasta kuntalaisesta vahvistuu, jossa kuntalaisen tiedon ja osaamisen määrä kasvaa budjetointiprosessin aikana. Tästä haastateltavat puhuivat kansalaiskasvatus-käsitteenä. Tutkimuksessa korostuu kansalaisymmärryksen ja -kasvatuksen merkitys osana osallistuvan budjetoinnin tavoitteita. Se vahvistaa Swaner (2017) näkemystä siitä, että osallistuvaan budjetointiin osallistuvilla kansalaisilla on enemmän ymmärrystä julkisten varojen monimutkaisesta käytöstä. Se vaikuttaa myönteisesti kansalaisten suhtautumiseen kunnan työntekijöitä ja viranhaltijoita kohtaan sekä lisää näin paikallishallinnon legitimiyyttä. Tulokset vahvistavat myös Swanerin (2017) näkemystä siitä, että osallistuva budjetointi lisää kuntalaisten kokemaa empatiaa suhteessa kunnan päättäjiin päätöksentekoprosessin tuntemisen ja ymmärtämisen kautta.

Samalla osallistuva budjetointi myös uudistaa kunnan toimialojen välistä yhteistyötä uusien kuntalaisavausten ja -ehdotusten kautta. Se voikin parhaimmillaan vähentää toimialojen välisiä rajapintoja kuntalaisen tullessa mukaan budjetointiprosessiin sekä parantaa kunnan sisällä eri toimijoiden välistä viestintää ja edistää yhteiskehittämistä. Jotta osallistuva budjetointi onnistuu tavoitteissaan ja prosessista saadaan koko kuntaa koskettava saumaton ja jouheva kokonaisuus, on osallistuvan budjetoinnin prosessi ja sen mahdollisuudet tärkeä tunnistaa kaupungin eri sektoreilla ja kaikkien toimialojen on tärkeää olla aktiivisesti mukana osallistuvan budjetoinnin prosessissa.

7.3 Uudistuva päätöksenteko ja vaikuttaminen

Tämän tapaustutkimuksen mukaan osallistava budjetointi haastaa kunnan perinteisiä päätöksenteon toimintatapoja ja rakenteita. Samalla sillä on vahva mahdollisuus uudistaa kunnallista toimintaa, päätöksentekoa ja toimialojen välisiä rajoja. Osallistuva budjetointi edellyttää, että kunta sopeutuu ja huomioi päätöksentekoprosessissa aiempaa enemmän kuntalaisten toiminnan. Se tuo esiin kuntalaisten näkökulman kunnan kehittämiseen ja heille tärkeisiin asioihin. Kunnan on myös prosessin aikana kiinnitettävä huomiota siihen, että prosessi on demokraattinen ja kuntalaisia riittäväällä laajuudella koskettava. Erilaisten kuntalaisten tavoittamiseksi ja heidän äänensä kuulluksi tulemiseksi kunnassa tulee olla monenlaisia osallistumisen ja vaikuttamisen kanavia. Lisäksi tutkimustulokset vahvistavat Pihlaja (2017) näkemystä siitä, että osallistuva budjetointi edistää uutta tapaa ajatella ja suhtautua yhteisten verovarojen käyttöön sekä luo avoimuutta kunnalliseen päätöksentekoon.

Osallistuvaa budjetointia pidetään tämän tutkimuksen tulosten mukaan yhtenä vahvana suoran demokratian ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja keinoista, jolloin sen ottaminen mukaan kunnalliseen päätöksentekoon on merkittävä askel vaikuttamiskanavien vahvistamisen suuntaan. Kunta on ennen kaikkea kuntalaisia varten ja osallistuvassa budjetoinnissa mahdollistuu kuntalaisten aito kuuleminen ja aktiivinen rooli. Osallistuvan budjetoinnin tavoitteena on ollut saada yhtenäisempää ja nopeampaa päätöksentekoa, jossa kokeillaan samalla kunnan eri rakenteiden muutostarpeita. Kunta voi toimia kuntalaisten ideoiden ja ehdotusten alustana, joka vie eteenpäin ja mahdollistaa kuntalaisille tärkeitä asioita. Kuntalaisten ehdotusten ja ideoiden kautta syntyy uusia oivalluksia, jotka synnyttävät parempaa vaikuttavuutta kuntalaisten elämässä. Sitä kautta on myös mahdollisuus synnyttää kuntaa uusia ideoita, joita ei muuta kautta olisi syntynyt. Prosessissa tunnistetaan myös se, että se muuttaa kuntaa ja sen toimintaa, sillä se haastaa kunnan rakenteita, toimintatapoja sekä vaatii toimialojen rajoja ylittävää yhteistyötä.

Päätöksenteon monipuolistuminen ja laajentuminen synnyttävät legitimitetin ja vallan jakautumisen kysymykset. Osallistuvalla budjetoinnilla näyttää olevan merkittävä vaikutus kunnan työntekijän ja viranhaltijan työhön. Samalla, kun kunnan työntekijän tapa tehdä työtä muuttuu ja tulee lähemmäs kuntalaista, osa virkamiehelle kuuluvasta vallasta siirtyy kuntalaisille. Virkamiesvalmistelun sijaan osallistuvassa budjetoinnissa ehdotukset ja niiden valmistelu tulee suoraan kuntalaisilta. Kuntalaisen roolin vahvistuminen muuttaa kunnan työntekijän työtapoja ja vaikuttaa työn suunnitelmallisuuteen.

Se tarkoittaa tämän tutkimuksen mukaan sitä, että toimintakulttuuri kunnissa muuttuu, joka tarkoittaa myös uudenlaisia osaamisen, vuorovaikutustaitojen ja kyvykkyyden haasteita virkamiehille.

Vaikutus kuntien luottamushenkilöiden toimintaa, rooliin tai valtaan oli tässä tutkimuksessa vielä vähäinen. Toisaalta haastateltavat toivat esiin sen näkemyksen, että kun osallistuvan budjetoinnin prosessi etenee tai budjetoinnin piiriin kuuluvaa määrärahaa kasvatetaan, voi sillä olla laajempaa vaikutusta luottamushenkilöiden käytössä olevaan valtaan. Osallistuvan budjetoinnin ajatellaan vahvistavan kuntalaisdemokratian toteutumista suorana osallistumismuotona, sillä kuntalaiset haluavat edustuksellisen demokratian heikkenemisen myötä suoran vaikuttamisen väyliä (ks. Pekola-Sjöblom 2017; Manninen 2007; Ank 2011; Bäcklund 2007). Tämän tapaustutkimuksen mukaan sillä ei näytä olevan merkittävää vaikutusta edustuksellisen demokratian rooliin tai toimintaan, mikäli osallistuvalla budjetoinnille osoitettu määräraha on kunnan kokonaisbudjetista pieni osuus. Kansainvälisesti sillä on edustuksellisen demokratian toimintaan suurempaa merkitystä (Allegretti & Herzberg 2004; Wampler 2007), sillä osallistuvalla budjetoinnille on osoitettu useissa kaupungeissa merkittävä osuus kaupungin budjetista ja moniäänisyyden toteutumiseen on kiinnitetty erityistä huomiota. Näin ollen voi ajatella, että se voi vastata uutena demokratiamuotona edustuksellinen demokratian heikkenemiseen, vaikka sen vaikutukset vielä tässä tapaustutkimuksessa jäivät vahvistamatta. Tätä tutkimus kuitenkin vahvistaa sitä näkemystä, että osallistuva budjetointi ei ole ristiriidassa edustuksellisen demokratian kanssa, vaan ne vahvistavat toinen toisiaan. Osallistuvien määrän kasvaessa nähtiin, että osallistuvan budjetointi vahvistaa kunnallista päätöksentekoa ja lisää sen legitimitettiä. Tämä tulos vahvistaa Ankin (2011) näkemystä siitä, että kansalaisten osallistumisella on useita myönteisiä vaikutuksia demokratiaan ja laadun (Wampler 2007) parantumiseen.

Osallistuvalla budjetoinnilla onkin mielestäni siihen, että se edelleen jää pieneksi ja vaikutuksiltaan melko vaatimattomaksi demokratiainnovaatioksi Suomessa, jollei sillä ole merkittävää roolia demokratian ja budjetoinnin kokonaisuudesta. Tämä huoli nousi esiin myös haastateltavien puheessa. Mikäli osallistuvan budjetoinnin määrärahat jäävät kunnan budjetoinnin kokonaisuuden näkökulmasta pieniksi, demokratiainnovaatioon osallistuvien kuntalaisten kokemus vaikuttavuudesta ja osallistumisen merkityksellisyydestä jää vähäiseksi. Mikäli osallistuvalla budjetoinnille ei osoiteta riittävän suurta vuosittaista määrärahaa ja sitä kautta aitoa taloudellista päätöksenteon mahdollisuutta, uudistuksen kyvykkyys kuntademokratian vahvistamisessa ei toteudu ideaalilla tavalla. Riskinä on, että osallistuva budjetointi jää tätä kautta edelleen pieneksi demokratiainnovaatioksi, jolla ei demokratian vahvistumisen, polarisaation ehkäisemisen ja kuntalaisten osallistumisen vaikutusten vahvistamisen

kannalta ole merkittävää roolia kunnissa. Mikäli osallistuvasta budjetoinnista halutaan uudenlainen ja kunnan demokratiaa laajentava osallistumisen muoto kunnallishallinnossa, tulee sille olla osoitettu merkittävä määräraha kunnissa sekä kuntalaisosallisuutta mahdollistava toteuttamismuoto.

Kuntalaisille muodostuu uudessa osallisuuden muodossa suora väylä päätöksentekoon, joka haastaa kunnan perinteisiä toiminnallisia rakenteita. Se antaa kuntalaisille suoran päätävävallan tietystä rahamäärästä ja on siltä osin irrallinen osa kunnan taloussuunnittelun prosessista. Tutkimusaineistossa nousee esiin se, että prosessi vaatii aikaa ja resursseja eri kohdassa kuin aiemmin kunnallisessa taloussuunnittelussa. Prosessi edellyttää kunnan eri toimialojen mukana oloa kuntalaisten ehdotusten läpikäynnistä, arvioinnista ja kustannusten laskennasta aina toteuttamiseen saakka, jolloin se muuttaa kunnan toimintaprosesseja ja päätöksentekoa. Aineistossa nousikin esiin huoli siitä, että osallistuvasta budjetoinnista ei muodostu ohituskaistaa jonkin irrallisen asian eteenpäin viemiselle, vaan siinä esiin nousevat asiat muodostavat yhteyden kunnan muuhun päätöksentekoprosessiin ja strategiaan linjauksiin.

Osallistuvaa budjetointia pidettiin yhtenä vahvana suoran demokratian ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja keinoista, jolloin sen ottaminen mukaan kunnalliseen päätöksentekoon on ollut merkittävä askel vaikuttamiskanavien vahvistamisen suuntaan tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa. Se on ketterä, konkreettinen ja motivoiva osallisuuden muoto. Tutkimustulokset vahvistavat Pihlaja & Sandberg (2012) näkemystä siitä, että kuntalaiselle vaikuttaminen näyttäytyy usein pienten ja konkreettisten asioiden kautta, joilla on arjen kannalta merkitystä. Juuri näiden osalta osallistuva budjetointi on merkittävä demokratiainnovaatio, joka vahvistaa kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja osallisuutta.

Osallistuva budjetointi voi lisätä parhaimmillaan kuntalaisten kiinnostusta kunnallista toimintaa, vaikuttamismahdollisuuksia ja päätöksentekoa kohtaan. Sen myötä kuntalaisten yleinen aktiivisuus voi vahvistua ja prosessin onnistumisen kautta kiinnostus myös muuta kunnallista päätöksentekoa kohtaan voi lisääntyä. Osallistuva budjetointi tuottaa kunnalle paljon tietoa siitä, millaisista asioista kuntalaiset ovat kiinnostuneita ja millaisiin asioihin he haluavat sijoitettavan kunnan resursseja. Prosessissa syntynyt tieto on kunnalle erittäin merkityksellistä ja tärkeää, jos sitä osataan käyttää hyödyksi myös kunnan muussa suunnittelussa ja kehittämisessä. Osallistuva budjetointi myös onnistuessaan vahvistaa positiivista vuorovaikutusta ja dialogia kuntalaisten ja eri toimijoiden välillä sekä lisää paikallisyhteisöä ja vahvistaa kunnan brändiä. Osallistuvan budjetointi on demokratiainnovaatio, jonka

lähtökohtana tulee olla kunnan halu ja strateginen päätös kuntalaisosallisuuden lisäämisestä ja aidon suoran kuntalaisvaikuttamisen vahvistamisesta. Osallistuvan budjetoinnin prosessin tulee olla avoin ja kaikille saavutettavissa. Niiden toteutumiseksi tulee prosessilla olla jatkuvuutta sekä olla osana kuntalaisosallisuuden laajempaa kokonaisuutta.

Osallistuva budjetointi on tällä hetkellä laajenemassa Suomen kunnissa osallisuuden muotona. Merkillä pantavaa on se, että osallistuva budjetointi näyttää suomalaisissa kunnissa tällä hetkellä saavan hyvin monikäsitteisen ja moniulotteisen määritelmän. Kuten kansainväliset tutkimukset ja mallin toteutukset osoittavat, osallistuvaa budjetointia toteutetaan eri muodoissa (mm. Cabannes 2004) eikä siitä ole olemassa yhtä menetelmää tai toimintatapaa (mm. Pihlaja 2017). Tämä monikirjaisuus voi mielestäni demokratiainnovaation kehittymisen kannalta olla haaste, sillä monikirjaisuus voi heikentää käsitteen tulkintaa, mikäli sitä käytetään liian erilaisissa osallisuuden ja päätöksenteon kokonaisuuksissa. Mielestäni riskinä on se, että osallistuva budjetointia määriteltäessä liian laajasti ja moniulotteisesti, sen todellinen toteutuminen kunnissa heikkenee ja näin demokratiainnovaation kyvykyys vastata sille asetettuihin tavoitteisiin vähenee. Tarkoitan tällä sitä, että osallistavan budjetoinnin käsitteestä tulee niin monisyinen, että itse osallistuvan budjetoinnin elementit rajallisten resurssien kohdentamisesta, päätöksenteosta ja rahanjaon keskeisyydestä (ks. mm. Wampler 2007; Wampler 2012; Sintomer ym. 2008) himmenevät.

Osallistuvalla budjetoinnilla on mahdollisuus uudistaa suomalaista demokratiaa kunnissa. Se kuitenkin tarkoittaa, että osallistuvalla budjetoinnilla tulisi merkittävä rooli kunnallisessa päätöksenteossa. Osallistuvan budjetoinnin edistäjänä ja ehkäisijänä ovat ennen kaikkea kunnan virkamiehet, työntekijät ja luottamushenkilöt. He omalla toiminnallaan, päätöksenteon mahdollistamisella ja vallan luovuttamisella mahdollistavat osallistuvan budjetoinnin tavoitteiden toteutumisen ja kuntalaisten vaikuttamiskokemusten saavuttamisen. Osallistavaan budjetointiin liittyy vahvasti kysymys vallasta ja vallan jakautumisesta. Mielestäni tämä on tärkeä tunnistaa ja avoimesti keskustella osallistuvaa budjetointia suunnittelevissa ja sitä toteuttavissa kunnissa. Toteutuakseen osallistuva budjetointi tarkoittaa päätöksenteon laajenemista, jolloin kuntien perinteisen tavan toimia täytyy uudistaa. Se tarkoittaa sitä, että kuntalaisosallisuus ja koko osallistuvan budjetoinnin prosessi suunnitellaan niin, että se mahdollistaa kaikkien kuntalaisten osallistumisen, aidon päätöksenteon toteutumisen ja prosessissa mukanaolon. Sen toteutuminen edellyttää mielestäni ennen kaikkea sitä, että kunnassa on vahva ja tiedostettu tahtotila kuntalaisosallisuuden ja vaikuttamisen edistämiseen.

Huomioitavaa tässä tutkimuksessa on se, että tutkimuskunnat suhtautuivat positiivisesti ja hyvin inostuneesti osallistuvaan budjetointiin ja näkivät sen kehittämisessä paljon kuntalaisten osallisuutta parantavia elementtejä. Tämä lähtökohta vaikuttaa tutkimustuloksiin, sillä se antaa demokratiainnovaatiosta hyvin positiivisen ja uudistavan kuvan. On todettava tämän tutkimuksen sekä kansainvälisten tutkimusten valossa, että osallistuvalla budjetoinnilla on monia kuntalaisten osallisuutta parantavia vaikutuksia. Sen onnistumisessa on kuitenkin kiinnitettävä huomioita kuntalaisten äänen vaikuttamiseen, moniäänisyyteen, toimijoiden väliseen luottamukseen ja aktiivisen kuntalaisuuden tukemiseen. Lisäksi kunnan tulee avata omaa toimintaa ja prosesseja sekä uudistaa omia toimintatapoja ja toimintakulttuuria vuorovaikutuksellisemmaksi, jotta osallistuvalla budjetoinnilla on mahdollisuutta uudistaa kunnallista päätöksentekoa ja kunnallishallintoa. Osallistuva budjetointi on tervetullut lisä kuntademokratian kentälle.

Tapaustutkimukseen kuuluneissa kunnat olivat kooltaan ja osallistuvaan budjetointiin kohdennettujen määrärahojen osalta hyvin erilaisia. Myös osallistuvan budjetoinnin toteuttamistavat erosivat jonkin verran toisistaan. Samalla oli kuitenkin huomattavaa, että samoja ilmiöön liittyviä kysymyksiä osallisuuden moniäänisyydestä, muutoksista ja vaikutuksista liittyi kaikkien haastateltavien puheeseen. Osallistuva budjetointi on haasteista huolimatta tuonut jokaiseen kuntaa paljon kuntaa edistäviä asioita. Kunnat olivat tyytyväisiä maineestaan osallistuvan budjetoinnin edelläkävijöinä.

Tämä tutkimus nosti teoreettista tutkimusaineistoa vahvemmin esiin eri toimijoiden välisen luottamuksen merkityksellisyyden osallistumisen mahdollistamisessa. Tutkimustulokset myös korostavat teoreettista viitekehystä vahvemmin muuttuvaa viranhaltijuutta ja suhdetta valtaan sekä osallistuvan budjetoinnin laajempaa vaikutusta kuntalaisaktiivisuuteen ja kunnan imagoon. Tutkimukseen liittyvänä yhteenvetona voidaan todeta, että kuntalaisosallisuus on keskeinen osa tämän päivän kuntien toimintaa ja sitä halutaan jatkuvasti kehittää. Kuntalaisten osallistuminen ja vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen ovat tämän päivän ilmiö suomalaisessa kuntakentässä. Vaikka tapaustutkimus kohdentui kolmeen hyvin erilaiseen kuntaan, antaa se kuvaa osallistuvaan budjetointiin liittyvästä ilmiöstä, vaikutuksista kuntademokratiassa ja kuntalaisosallisuudessa sekä sen antamiin mahdollisuuksiin kuntasektorille.

Tutkijana oli hienoa kokea lähes kaikissa haastatteluissa tilanne, jossa myös haastateltavat saivat oivalluksia haastattelun aikana. Uskon, että haastattelujen jälkeen Helsingissä edelleen mietitään kuntalaisten osallisuutta ehdotusten toteuttamisvaiheessa sekä luottamushenkilöiden roolia ja muutosta

päätöksenteon prosessissa. Tuusulassa voi edelleen nousta esiin prosessin kirkastaminen ja luottamushenkilöiden rooli prosessin kokonaisuudessa ja Nurmijärvellä mietitään varmasti vielä kuntalaisten moniäänisyyden ja yhdenvertaisuuden toteutumista ja edistämistä.

7.4 Tutkimuksen luotettavuus ja kontribuutio

Antila (2012, 94) korostaa, että tapaustutkimuksellinen lähestymistapa mahdollistaa aineiston keräämisen tilannekohtaisesti ja vaiheittain. Väitöskirjassaan Antila esittää Staken (1995) esittämän jäsentelyn tapaustutkijan roolin kolmesta näkökulmasta, jossa arvioidaan, kohdistuuko tutkijan mielenkiinto tutkittavaan kohteeseen (intrinsic case study), menetelmien toimivuuden tutkimiseen (instrumental case study) vai yhteisön toimintaan (collective case study). Tässä tapaustutkimuksessa huomioni on ollut erityisesti osallistuvaan budjetointiin liitetyistä merkityksistä ja ilmiöstä. Se on sisältänyt ilmiöön liittyvää tarkastelua erityisesti kuntalaisosallisuuden ja demokratian näkökulmasta sekä yhteisöön kohdistuvaa tutkimusta kuntaviitekehysten kautta.

Kvalitatiivisen tutkimuksen objektiivisuus syntyy tutkijan subjektiivisuuden tunnistamisesta eli tutkijan tulee tunnistaa omat subjektiiviset uskomukset, asenteet ja arvostukset (Eskola & Suoranta 1998, 77). Jyrhämä (2004, 223) toteaa, että tutkijan tulee tuoda ajattelunsa niin läpinäkyvästi esiin, että tutkimuksen lukija ymmärtää, miksi tutkija on päätenyt esitettyihin ratkaisuihin ja johtopäätöksiin. Tässä tutkimuksessa olen pyrkinyt tuomaan objektiivisen tulkinnan esiin käyttämällä aineistanalyysissä hyödyksi aiempia tutkimuksia, aineistolähtöistä teemoittelua sekä tukenut esiin nostamiani tutkintoja haastateltavien suorilla lainauksilla.

Validiteetti eli tutkimuksen pätevyys kuvaa sitä, miten hyvin tutkimusmenetelmä mittaa valitun tutkimuskohteen tai – ilmiön ominaisuutta eli mittaako tutkimus sitä, mitä sen avulla on tarkoitus selvittää. Sisäinen validiteetti tarkastelee teoreettisen ja käsitteellisten määrittelyjen loogista suhdetta, johon olen kiinnittänyt huomiota peilaten aineistoa vahvasti teoreettiseen viitekehykseen nähden ja käyden aineiston ja teorian välistä vuoropuhelua aineiston tulkinnassa. Tutkimuksen reliabiliteetilla tarkoitetaan mittaustulosten toistettavuutta sekä yleisesti hyväksytyjen arviointikeinojen käyttäminen. Reliabiliteettia lisää myös tutkimusaineiston hankinnan ja analyysin kuvaaminen. (Hirsjärvi ym. 2007, 227.) Tapaustutkimuksen luonteesta joutuen tähän tutkimuksen yleistettävyyttä tulee Peuhkurin (2008, 130-131) lähestyä eri tavalla kuin tilastollista yleistämistä, sillä tapaustutkimukseen liittyy jännite yksittäisen tapauksen ja yleisen näkökulman välillä sekä jännite empiirisen ja teoreettisen

orientaation välillä. Peuhkuri toteaaakin, että tapaustutkimuksen mahdollisuus kuvata ilmiöstä riippuu siitä, millä tavoin teoria ohjaa tutkimusasetelman rakentamista ja koko tutkimusprosessia. Tämä tutkimus nojautuu vahvasti kansainväliseen ja laaja-alaiseen aiheeseen liittyvään tutkimuskirjallisuuteen, joka on toiminut myös aineistolähtöisen analyysin viitekehyksenä. Lisäksi tutkimuksen ja aineiston analyysin vaiheet ovat kuvattu niin, että ne tukevat ilmiön laajempaa tarkastelua ja mahdollistaa ilmiöön liittyvää yleistettävyyttä.

Tieteellisen tutkimuksen yhtenä keskeisenä arviointikriteerinä voidaan pitää tutkimustiedon uutuusarvoa. Koska osallistuvaan budjetointiin liittyvä tutkimus on vielä Suomessa niukkaa ja kyseessä on suomalaisessa kuntakentässä vielä uusi osallisuuden muoto, tämä tutkimus synnytti uutta tietoa osallistuvan budjetoinnin ilmiöstä suomalaisissa kunnissa. Samalla se täydentää ja syventää aiempaa lähinnä kansainvälistä tietämystä aiheeseen liittyen.

Tämän tutkimuksella voi nähdä vaikutuksia kuntien osallistuvan budjetoinnin käynnistämiseen, sillä tutkimus antaa tietoa osallistumismuotoon liittyvistä tekijöistä ja havainnoista. Se antaa kunnille tietoa siitä, millaisia asioita osallistuvassa budjetoinnissa tulee huomioida sekä tuo nähtäväksi ilmiöön liittyvä moniulotteiset seikat. Se samalla myös antaa vahvistusta sille, että osallistuva budjetointi uutena demokratiainnovaationa lisää kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia sekä lisää kunnan yhdenvertaisuutta, moniäänisyyttä, avoimuutta sekä kuntalaisten ja kunnan välistä vuorovaikutusta ja dialogia. Tämä osallistuva budjetointiin liittyvä tutkimus hyödyntää kuntien osallistumiseen ja demokratian vahvistamiseen liittyvää kehittämistyötä.

7.5 Jatkotutkimukset

Osallistuvaa budjetointia on vielä tutkittu verraten vähän erityisesti suomalaisissa kunnissa, jonka vuoksi jatkotutkimusaiheita on runsaasti. Tämä tutkimus tarjoaa hyvän lähtökohdan kuntalaisosallisuuden ja vaikuttamisen tutkimukselle, jota voidaan jatkotutkimuksissa lähestyä kuntalaisten kokemuksen vaikuttavuuden kautta. Se on mahdollista siinä vaiheessa, kun kuntien osallistuvan budjetoinnin kokemukset ovat vahvistuneet ja kokemuksia osallistuvan budjetoinnin prosessista on enemmän, jolloin uuden demokratiainnovaation tuloksia voidaan tarkastella laajemmassa näkökulmassa.

Mielenkiintoinen tutkimusaihe liittyy myös osallistuvan budjetoinnin vaikutuksista edustuksellisen demokratian rooliin ja toimintaan. Tämän tutkimuksen puitteissa oli pieniä viittauksia siihen, että

laajetessaan ja määrärahojen kasvaessa osallistuvalla budjetoinnilla voi olla merkittäviä vaikutuksia nykyiseen demokratiajärjestelmäämme kunnissa. Osallistuvalla budjetoinnilla nähdään olevan mahdollisuuksia vastata edustuksellisen demokratian heikkenemiseen, jonka vuoksi olisi mielenkiintoista tutkia, syntyykö sille laajetessaan sellainen rooli kuntademokratiassa.

Kolmantena jatkotutkimuksen aiheena tästä tutkimuksesta nousee kuntalaisten osallisuuden synnyttämä legitimitetin kokemus. Kuntien tällä hetkellä muuttuvassa toimintaympäristössä ja roolin uudelleen määrittelyssä kuntalaisten luottamus ja samalla kunnan legitimitetti ovat keskeisiä kysymyksiä. Jatkotutkimuksen avulla olisi mahdollista selvittää, miten osallistuva budjetointi vahvistaa sitä uutena demokratiainnovaationa ja millaisia vaikutuksia sillä on kuntalaisten kokemaan legitimitettiin kunnallista päätöksentekoa kohtaan.

LÄHTEET

Allegretti, G & Herzberg, C. 2004. Participatory budgets in Europe. Between efficiency and growing local democracy. Transnational Institute and the Centre for Democratic Policy-Making. Nro 5.

Ank, M. 2011. Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences* 77: 2, 275–293.

Antila, M. 2012. Kehittämispääoman synty ja rakentuminen strategisessa palvelujen laadunkehittämistyössä. Akateeminen väitöskirja. Johtamiskorkeakoulu. Tampereen yliopisto. Tampere University Press.

Anttiroiko, Ari-Veikko. 2003. Kansalaisten osallistuminen, osallisuus ja vaikuttaminen tietoyhteiskunnassa. Teoksessa Bäcklund, P. (toim.): Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen – tapaus Nettimaunula. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2003:5.

Borg, S. (toim.). 2006. Suomen demokratiaindikaattorit. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:1. Oikeusministeriö. Helsinki.

Bovaird, T., Stoker, G., Jones, T., Loeffler, E. & Roncancio M. P. 2015. Activating collective co-production of public services: influencing citizens to participate in complex governance mechanisms in the UK. *International Review of Administrative Sciences* 82:1, 47-68.

Bäcklund, P. 2007. Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsingin kaupunki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Bäcklund, P. & Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) 2002. Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus.

Cabannes, Y. 2004. Participatory budgeting. A significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization* 16: 1, 27-46.

Cabannes, Y. 2015. The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. *Environment & Urbanization* 27:1, 257–284.

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.

Ebdon, C. & Aimee L. F. 2006. Citizen Participation in Budgeting Theory. *Public Administration Review* 66:3, 437–447.

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

Fung, A. 2015. Putting the public back into governance. The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review* 75: 4, 513-522.

Herne, K & Setälä M. 2005. Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. *Politiikka* 43:3 s. 175–188.

Hirsjärvi, S, Remes, P & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. Tammi: Helsinki.

Häikiö, L., Lehtonen, P. & Salminen, J. 2016. Globaalin menetelmän paikalliset käytännöt – Osallistuva budjetointi Tesomajärven suunnittelussa. Yhdyskuntasuunnittelun Seura ry. Artikkel. Saatavissa 1.10.2018: <http://www.yss.fi/journal/globaalin-menetelman-paikalliset-kaytannot-osallistuva-budjetointi-tesomajarven-suunnittelussa/>

Högnabba, S. 2014. Unelmia, pikavoittoja ja demokratiapöhinää. Helsingin demokratiapilottien tulokset. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 1:2014. Saatavissa 29.1.2018: https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/14_03_17_tutkimuskatsauksia_1_14_hognabba.pdf

Jyrhämä, R. 2004. Sisällön erittelyn mahdollisuuksia. Taulukkolaskenta analysoinnin apuna. Teoksessa: Uusikylä P & Kansanen K. (toim.) Tutkimuksen monet menetelmät. WS Bookwell Oy. Juva

Jäntti, A. 2016. Kunta, muutos ja kuntamuutos. Akateeminen väitöskirja. Johtamiskorkeakoulu. Tampereen yliopisto.

Jäntti, A, Airaksinen J. & Haveri A. 2017. Osallistuminen julkishallinnon legitimititeettikysymyksenä. Teoksessa Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.). 2017. Kansalaiset kaupunkia kehittämässä. Tampere University Press: Tampere.

Kankainen, T., Pessala, H., Siisiäinen, M., Stranius, L., Wass, H. & Wilhelmsson, N. (toim.). 2009. Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen. Helsinki: Edita (Oikeusministeriön julkaisu, 2009:5).

Kettunen, P. 2002. Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H: Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus. 218–242.

Kettunen, P. 2004. Osallistua vai vaikuttaa? Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut, nro 39. Vammala: Vammalan kirjapaino.

Kohonen, K. & Tiala, T. 2002. Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Sisäasianministeriö. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Koskiahho, Briitta. 2002. Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa Bäcklund P., Häkli, J. & Schulman, H: Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus.

Kurikka, P. 2008. Kuntalaisten kunta. Asukkaiden näkemyksiä kunnan toiminnasta ja päätöksenteosta. Kuntien demokratiatilinpäätös. Teema 3. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.). 2007. Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus: Helsinki.

Manninen, T. (toim.). 2007. PARAS demokratia. Kohti kansanvaltaista uudistusta ja elävää demokratiaa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki

Ministeriöiden demokratiaverkosto. 2010. Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Oikeusministeriön julkaisu 14/ 2010. Saatavissa 6.10.2018: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76229/omml_14_2010_demokratiapolitiikan_suuntaviivat._wilhelms-son._191s._8046__kt.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Moynihan, D. P. 2007. Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries. Teoksessa Shah, Anwar (toim.): Participatory Budgeting. The World Bank, Public Governance and Accountability Series, Washington D.C.s 55-90.

Niiranen, V. 2011. Keskiössä kuntalainen - demokratia itsehallinnon kivijalkana. Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J & Majoinen K. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Acta nro 224. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Nyholm, I., Haveri A., Majoinen K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.). 2017. Tulevaisuuden kunta. Acta 264. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Oikeusministeriön julkaisu. 2010. Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Mietintöjä ja lausuntoja. 2010:14. Helsinki.

Pape, M. & Lerner, J. 2016. Budgeting for Equity: How Can Participatory Budgeting Advance Equity in the United States? Journal of Public Deliberation. 12:2, 1-16.

Pekola-Sjöblom, M. 2017. Kuntalaiset kuntien ja kuntayhteisöjen perustajana. Teoksessa Tulevaisuuden kunta. Nyholm, Inga, Haveri Arto, Majoinen Kaija & Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.). 2017. Acta 264. Suomen Kuntaliitto. Helsinki

Pekola-Sjöblom, M., Helander, V. & Sjöblom, S. 2002. Kuntalaisen monet roolit. KuntaSuomi 2002-tutkimuksia nro 37. Acta nro 147. Suomen Kuntaliitto.

Pihlaja R. 2017. Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki

Pihlaja, R. & Sandberg, S. 2012. Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriön julkaisu, 27:2012. Saatavissa 31.1.2018: <http://vm.fi/documents/10623/1107144/Alueellista+demokratiaa+++L%C3%A4hidemokratian+toimintamallit+Suomen.pdf/597e319d-32b2-4f35-8f0b-5bafb64020f4>

Pikkala, S. 2006. Kunta kuntalaisosallistumisen edistäjänä. Kuntien demokratiatilinpäätös. Teema II. Kuntademokratian toimintatavat. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Pratchett, L. 2004. Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. *Political Studies*. Volume 52. (358–75).

Pyykkönen, A & Partanen, H. (toim.). 2016. Kuulehan sie minnuu - kokemuksia Siun sotesta ja osallisuudesta suurten muutosten ytimessä. Kuntaliiton verkkojulkaisuja. Helsinki.

Rahikka-Räsänen, N. & Ryyänen, S. 2014. Osallistuminen ja osallisuus lähidemokratiassa. Suomen Setlementtiliitto ry.

Raisio, H. & Vartiainen, P. 2015. Deliberaalinen demokratia vahvistaa kansalaisten osallistumista. Teoksessa: Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon, 101–114. Toim. Kirsi Lehto. Vaasan yliopisto. Opetusjulkaisuja 65. *Hallintotiede* 2. Saatavissa 3.10.2018: https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-581-7.pdf

Ruusuvuori, J, Nikander, P. & Hyvärinen, M. 2010. Haastattelun analyysi. Vastapaino: Tampere

Salminen, J. & Häikiö, L. & Lehtonen, P. 2016. Osallistuva budjetointi hallinnollisena ja poliittisena käytäntönä. *Hallinnon Tutkimus* 35(1), 60-75.

Shah, A. 2007. Overview. Teoksessa Shah, A. (toim.) 2007. Public sector governance and accountability series. Participatory budgeting. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, 1–18.

Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G. & Röcke, A. 2010. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation. Study. Dialog Global. Number 25. In: WEnt gGmbH – Capacity Building International, Germany. Service Agency Communities in One World. Germany.

Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A. 2008. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and regional research*. Vol 32:1, 164–178.

Sjöblom, S. 2002. Kuntalainen vaikuttajana. Teoksessa Pekola-Sjöblom M., Helander, V & Sjöblom, S. Kuntalaisen monet roolit. *KuntaSuomi 2002- tutkimuksia nro 37*. Acta nro 147. Suomen Kuntaliitto.

Sjöblom, S. 2006. Kuntalaiset vaikuttajina. Teoksessa Pekola-Sjöblom, M., Helander, V. & Sjöblom, S. Kuntalainen – kansalainen. Tutkimus kuntien asenteista ja osallistumisesta 1996 – 2004. *KuntaSuomi 2004-tutkimuksia nro 56*. ACTA nro 182. Suomen Kuntaliitto.

Stenvall, J., Johanson, J-E., Pekkola, E. & af Ursin K. 2015. Hallintotiede. Teoksessa: Governance. Hallinnan uusia ulottuvuuksia. Toim. Ilari Karppi. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu.

Stewart L.M. & Miller, Steven A. & Hidreth, R. W. & Wright-Phillips, Maja V. 2014. Participatory Budgeting in the United States: A Preliminary Analysis of Chicago’s 49th Ward Experiment. *New Political Science* 36 (2), 193–218.

Swaner, R. 2017. Trust matters: Enhancing government legitimacy through participatory budgeting. *New Political Science*, 39(1), 95–108

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi: Helsinki.

Tuurnas, S. & Haveri A. 2017. Kuulemisesta kumppanuuteen? Palvelujen yhteistuotanto asuinalueen kehittämisessä. Teoksessa Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.). 2017. Kansalaiset kaupunkia kehittämässä. Tampere University Press: Tampere. Saatavissa 3.10.2018: http://tam-pub.uta.fi/bitstream/handle/10024/102475/Backlund_ym_Kansalaiset_kaupunkia_kehittamassa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Valtiovarainministeriö. 2012. Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012. Saatavissa 3.10.2018: <http://vm.fi/documents/10623/1107144/Alueellista%20demokratiaa%20-%20Lähidemokratian%20toimintamallit%20Suomen.pdf/597e319d-32b2-4f35-8f0b-5bafb64020f4>

Valtiovarainministeriö. 2017. Tulevaisuuden kunta – asiantuntijaryhmän muistio sote- ja maakunt uudistuksen vaikutuksista kuntiin. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11a. Helsinki.

Wampler, B. 2007. A guide to participatory budgeting. Teoksessa Shah, Anwar (toim.): Participatory Budgeting. The World Bank, Public Governance and Accountability Series, Washington D.C.

Wampler, B. 2012. Participatory budgeting: Core principles and key impacts. *Journal of Public Deliberation*, 8:2. Saatavissa 8.2.2018: <https://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1236&context=jpd>

Åström, J., Jonsson, M. E & Karlsson, M. 2017. Democratic Innovations: Reinforcing or Changing Perceptions of Trust? *International Journal of Public Administration*, 40:7, 575-587.

Julkaisemattomat lähteet:

Back, M-L. 2018. Sähköpostikeskustelu. 8.10.2018.

Decidim 2018. Viitattu 14.2.2018: <https://decidim.org/>

Espoon kaupunki. 2016. Suvelan asukaspuiston osallistuvan budjetoinnin raportti. Saatavissa 1.2.2018: <http://www.espoo.fi/download/noname/%7B2D328CC7-E2D2-4979-B369-3CAFB07882F5%7D/64251>

Hagman, H. 2018. Tuusulan Me teemme yhdessä Uutta Tuusulaa! Osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto Tuusulassa. Konsernijaosto 28.5.2018. Esittelymateriaali.

Hagman, H. & Heikkilä, A. 2017. Kokemuksia kunnan osallisuussivuston rakentamisesta ja osallistavien työkalujen käyttöönotosta. Digikuntakokeilun verkostotapaaminen 11.12.2017. Esittely-diasarja. Saatavissa 3.10.2018: https://vm.fi/documents/10623/2948251/2.+2017-12-11+Tuusula_VM_esittely.pdf/f88cabf9-6e28-49ce-a909-a5a3bcb6c98e/2.+2017-12-11+Tuusula_VM_esittely.pdf.pdf

Helsingin keskustakirjasto. 2018. <http://keskustakirjasto.fi/yhdessa/osallistuvabudjetointi>

Helsingin kaupunginhallitus. 2018. Päätöstiedote nro 37. Saatavissa 3.10.2018: https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatostiedote/2018/Keha_2018-10-01_Khs_37_Pt/index.html

Helsingin kaupungin hallintosääntö. Viitattu 14.2.2018: https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginvaltuusto/Suomi/Paatos/2017/Keha_2017-11-29_Kvsto_21_Pk/D5C7DA35-AA07-CA39-8D4B-5FBF6B000000/Liite.pdf

Helsingin kaupunki 2018. Viitattu 4.2.2018: https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatos/2017/Keha_2017-11-13_Khs_40_Pk/EFD2A757-4ED3-C16C-A893-5FDE2A300001/Osallisuusmallin_toimeenpano_ja_rahoitus.pdf

Kuntalaki 410/2015. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410#Pidp451249664>

Lehtonen, P. 2015. Pauliina (2015). Osallistuvan budjetoinnin kokeilu Tampereen Tesomalla. Asuinalueiden kehittämissuunnitelman (ARA) seminaari: Aasukkaiden osallisuus sekä lähiöt, maine ja media 29.01.2015, Helsinki. Saatavissa 3.10.2018: <http://www.ara.fi/download/noname/%7BBEB440495-EA9A-4009-BF90-75ED33836F9C%7D/106947>

Nurmijärven kunnanhallitus. 2018. Osallistavan budjetoinnin kokemukset vuodelta 2017 sekä teemat vuonna 2018. 29.1.2018 § 18. Saatavissa 8.10.2018: <http://nurmijarvi02.hosting.documenta.fi/kokous/20184684-3.PDF>

Nurmijärven kunta. 2018. Saatavissa 8.10.2018: https://www.nurmijarvi.fi/ajankohtaista/9693/osallistuva_budjetointi_-_kuntalaiset_mukaan_paattamaan_varojen_kaytosta

Reunanen, T. 2018. Sähköpostikeskustelu. 10.10.2018

Tampereen kaupunki Oma Tesoma – hanke. 2015. Osallistuvan budjetoinnin ja palvelumuotoilun pilotointi Tesoman alueen kehittämisessä. Saatavissa 29.1.2018: http://www.pirkanmaa.fi/fi-les/files/aluekehitys/kuntakehitys/osallistuvan_budjetoinnin_loppuraportti.pdf

Tuusula 2018. Saatavissa 14.2.2018: https://www.tuusula.fi/sivu.tmpl?sivu_id=8228

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. 2017. Saatavissa 24.11.2017: <https://www.thl.fi/fi/web/hyvinvointi-ja-terveyserot/eriarvoisuus/hyvinvointi/osallisuus>

Sitra. 2012. Saatavissa 29.1.2018: <https://www.sitra.fi/artikkelit/hankevauhdituksilla-haetaan-yhteiskunnallista-vaikuttavuutta/>

LIITE 1 HAASTATTELUKYSYMYKSET

TAUSTAKYSYMYKSET

Haastateltavan rooli ja työtehtävä kunnassa

TAVOITE JA TAUSTA

1. Mistä ajatus osallistuvan budjetoinnin kehittämiseen kunnassanne lähti liikkeelle?
2. Mitkä ovat osallistuvan budjetoinnin keskeisiä tavoitteita kunnassanne?

TOTEUTTAMINEN

3. Miten kuntanne aikoo toteuttaa osallistuvan budjetoinnin? Eli millaisista elementeistä osallistuvan budjetoinnin prosessi teillä koostuu?
4. Miten päädyitte juuri tähän toteutustapaan?
5. Millainen osallistuvaan budjetointiin kohdennettu määräraha kunnassanne on tälle vuodelle ja miksi päädyitte juuri tähän budjettitasoon?
6. Miten yleisesti kuntanne viranhaltijat suhtautuvat osallistuvaan budjetointiin?
7. Miten kuntanne luottamushenkilöt / päättäjät suhtautuva osallistuvaan budjetointiin?
8. Miten kuntalaiset ovat suhtautuneet osallistuvaan budjetointiin?
9. Keiden osallistumista osallistuvan budjetoinnin avulla halutaan saavuttaa?
10. Miten huolehditte siitä, että osallistujien joukko on moniääninen?

ERI TOIMIJOIDEN ROOLIT

11. Millainen rooli kuntalaisella on osallistuvassa budjetoinnissa? Muuttaako se nykyistä roolia?
12. Mitä uutta osallistuva budjetointi tuo kuntalaisten osallistumiseen?
13. Millaisia uusia taitoja kuntalainen mielestäni tarvitsee osallistuvan budjetoinnin prosessissa?

14. Millaisena näet hallituksen, valtuuston ja lautakuntien roolin osallistuvan budjetoinnin prosessissa? Muuttaako se nykyistä roolia?
15. Millainen on mielestäsi kunnan työntekijän / virkamiehen rooli osallistuvassa budjetoinnissa? Muuttaako se nykyistä roolia tai toimintaa?
16. Miten osallistuva budjetointi mielestäsi muuttaa kuntanne päätöksentekoa?

HAASTEET JA MAHDOLLISUUDET

17. Millaisia mahdollisuuksia osallistuva budjetointi mielestäsi tuo kuntaan? Mitä osallistuva budjetointi parhaimmillaan voi kuntaan tuoda?
18. Millaisia haasteita se on tuonut?
19. Millaisiin kunnan vastuulla oleviin asioihin osallistuva budjetointi mielestäsi sopii?
20. Millaisiin asioihin se ei mielestäsi sovi?

JATKOSUUNNITELMA

21. Millaisena näet osallistuvan budjetoinnin jatkumahdollisuudet kunnassanne?
22. Millaisia esteitä näet osallistuvan budjetoinnin laajenemisessa kunnissa ja eri sektoreilla?
23. Millaisia asioita olette tässä vaiheessa oppineet?
24. Onko mielessäsi jotakin sellaista, mitä haastattelussa ei ole tullut esiin, josta haluaisit vielä kertoa?