

RAPORTIN SISÄLTÖ

- 1 Yleistä osallistuvasta budjetoinnista
- 2 Osallistuva budjetointi päätöksenteon välineenä
- 3 Esimerkkejä osallistuvasta budjetoinnista kunnissa
- 4 Havaintoja toteutuneista osallistuvan budjetoinnin hankkeista

Lähteet

ISSN 2342-2157 (pdf)
Helsinki 2019

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14
00530 Helsinki
Puhelin 09 7711
www.kuntaliitto.fi

Veronica Ahonen & Mikko Rask,
Helsingin yliopiston Kuluttajatutkimuskeskus

OSALLISTUVAN BUDJETOINNIN MALLIT JA TRENDIT SUOMESSA

KESKEISET HAVAINNOT

Suomen kunnissa osallistuvan budjetoinnin kokeiluja on tähän päivään mennessä toteutettu noin kaksikymmentä.

Osallistuvan budjetoinnin hankkeiden määrä on kasvanut vuosittain, mutta hankkeet painottuvat edelleen pääkaupunkiseudun kuntiin.

Hankkeisiin budjetoitavan rahan määrä on myös kasvanut, ja toiminta kattaa nykyisin sekä pienempiä kaupunginosa- ja rakennushankkeita että myös koko kuntaa koskettavia hankkeita. Tämä osoittaa, että osallistaminen nähdään niin kuntalaisia kuin kunnan työntekijöitä hyödyttävänä prosessina.

Osallistuvan budjetoinnin onnistuminen edellyttää tarkkaa suunnittelua, raportointia ja palautteen keräämistä.

Raportissa tarkastellaan kaikkiaan 15 osallistuvan budjetoinnin hanketta kymmenessä Manner-Suomen kunnassa.

1 YLEISTÄ OSALLISTUVASTA BUDJETOINNISTA

Osallistuva budjetointi on suoran demokratian toimintamalli, jossa tietyn alueen asukkaat pääsevät mukaan tekemään päätöksiä alueella käytettävän rahan käyttömahdollisuuksista. Osallistuva budjetointi voi olla osa kunnan budjettia tai yksittäistä projektia, kuten laajaa rakennushanketta. Osallistuva budjetointi alkaa suunnitteluvaiheesta, jonka jälkeen projekti toteutetaan ja jälkiarvioidaan. Osallistuvan budjetoinnin jokainen hanke on yksilöllinen, ja lopullinen toteutus riippuu asukkaiden innosta, osallistujien määrästä ja sosioekonomisesta taustasta, sekä ennen kaikkea hankkeen rajauksesta. Vaikka asukkaat tekevätkin ehdotukset, lopullinen hankkeen toteutus tehdään tyypillisesti ammattilaisten kanssa.

Tämän raportin tavoitteena on selvittää osallistuvan budjetoinnin historiaa, nykytilaa ja tulevaisuutta Suomessa. Raportti tutkii osallistuvan budjetoinnin eri malleja, toteutustapoja- ja alustoja, tekijöitä sekä käytettyjä resursseja. Tavoitteena on luokitella jo toteutuneita sekä tämänhetkisiä hankkeita, selvittää niiden haasteita ja onnistumisia, sekä toimia tietopakettina osallistuvasta budjetoinnista kiinnostuneille.

Raportti rakentuu neljään pääosaan. Ensimmäisessä osassa selitetään osallistuvan budjetoinnin käsite sekä raportin taustat ja menetelmät. Toisessa osassa esitellään osallistuvan budjetoinnin malleja ja prosesseja. Kolmannessa osassa tarkastellaan Suomen osallistuvan budjetoinnin hankkeita tapauskohtaisesti, sekä keskustellaan osallistuvan budjetoinnin arvioinnista. Neljäs ja viimeinen osa nostaa esiin aineistosta nousevia havaintoja sekä hankkeiden ilmeisimpiä hyötyjä ja haasteita.

Tämän raportin päämenetelmänä on käytetty kirjallisuuskatsausta. Apuna on käytetty myös Suomen Kuntaliiton erityisasiantuntija Päivi Kurikan haastattelua osallistuvasta budjetoinnista. Raportissa on tunnistettu kirjallisuuden perusteella neljä eri osallistuvan budjetoinnin mallia (Porto Alegre, määräraha, prosenttibudjetti ja yhdistetyt rahastot) sekä niiden soveltamista Suomessa. Tarkasteltavana on kaikkiaan 15 Suomessa toteutettua osallistuvan budjetoinnin hanketta 10 kunnassa: Espoossa, Helsingissä, Karviolla, Kuopiossa, Lahdessa, Tampereella, Tuusulassa, Pieksämäellä, Pudasjärvellä ja Rovaniemellä. Hankkeiden valinta on tehty kirjallisuuslähteiden, internethakujen sekä asiantuntijahaastattelun perusteella.

Määritelmä

Osallistuva budjetointi on toimintamalli, jossa tavalliset kansalaiset ovat mukana päättämässä julkisten resurssien rahavarojen käytöstä (Salminen, Häikiö & Lehtonen 2016). Kuntaliitto määrittää osallistuvan budjetoinnin demokraattiseksi prosessiksi, jossa eri intressiryhmät kuten asukkaat, järjestöt ja yritykset käyvät vuoropuhelua rahasta ja resursseista löytääkseen yhteisen kompromissin varojen käytölle (Pihlaja 2017). Osallistuva budjetointi tarjoaa tavalliselle kansalaiselle väylän olla aidosti mukana päätöksenteossa sekä oppia ongelmanratkaisutaitoja ja yhteiskunnan rakenteita. Osallistuva budjetointi tarjoaa asukkaille merkityksellisen tavan osallistua ja kannustaa heitä ottamaan vastuuta lähiympäristöstään.

Malli lähti käyntiin aikoinaan Brasilian Porto Alegren kaupungista vuonna 1989. Vuodesta 1964 asti voimassa ollut sotilashallinto kumottiin vuonna 1985, jonka seurauksena asukkailla oli tarve uudistaa politiikan rakenteita sekä ratkaista kaupunkia piinanneita taloudellisia haasteita. Ratkaisuksi keksittiin ottaa

Osallistuva budjetointi lisää yhteistyötä ja helpottaa eri ryhmien välillä tapahtuvaa keskustelua.

asukkaat mukaan päättämään kaupungin budjetista. Tavoitteena oli myös vähentää korruptiota sekä osallistaa erityisesti sorrettuja ihmisryhmiä (Salminen, Häikiö & Lehtonen 2016).

Nykypäivänä osallistuvan budjetin tavoite on laajentunut kestävän kehityksen käsitteen alle. Kestävän kehityksen mukaan sosiaalinen kestävyys on sitä, että jokaiselle taataan edellytykset hyvinvointiin sekä tänään että tulevaisuudessa. Sosiaalinen kestävyys on erityisesti eriarvoisuuden, kuten köyhyyden ja syrjäytymisen eliminointia (<https://www.ykliitto.fi/yk70v/sosiaalinen>). Tämä otetaan huomioon osallistuvassa budjetoinnissa sen keskeisessä tavoitteessa lisätä kansalaisdemokratiaa, vähentää huono-osaisuutta ja lisätä tulevien sukupolvien hyvinvointia. YK valitsi vuonna 1996 osallistuvan budjetoinnin yhdeksi parhaista käytännöistä paikallisdemokratian kehittämiseen (Hurme 2017).

Osallistuvaa budjetointia voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta. Radikaalin demokratian mallin mukaan osallistuvan budjetoinnin tavoitteena on aiheuttaa instituutionaalista muutosta ja lisätä tasa-arvoa. Päätöksenteon tulisi olla avointa, sillä paras lopputulos yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuun syntyy demokraattisen keskustelun tuloksena yhteiseksi näkemykseksi asioiden tilasta. Toinen näistä malleista, liberaali hallinta korostaa osallistuvan budjetoinnin merkitystä välineenä kohti tehokasta päätöksentekoa yhteisistä resursseista. Osallistuvien ja aktiivisten kansalaisten koetaan olevan tehokkaita ongelmanratkaisijoita, koska ratkaistavien asioiden ongelmat ovat heille arkipäivää (Salminen, Häikiö & Lehtonen 2016).

Hyödyt

Osallistuva budjetointi lisää toiminnan läpinäkyvyyttä. Kansalaistietoisuus lisääntyy ja päätöksentekijät saavat tarkempaa tietoa asukkaiden tarpeista. Erityinen hyöty tulee toiminnan lokaaliudesta. Esimerkiksi Euroopan unionin tason päätöksiä on usein kritisoitu niiden suuresta skaalasta, jonka vuoksi ne eivät sovellu täydellisesti Euroopan unionin kaikkiin eri kolkkiin. Osallistuvassa budjetoinnissa asukkaat tekevät juuri heitä itseään koskevia päätöksiä, sillä he tietävät kokemuksesta sen, mikä toimii ja missä on kehitettävää. Lisäksi eri toimijoiden välinen yhteistyö ja dialogi lisääntyvät, joka vähentää toiminnan siiloutumista. Esimerkiksi rakennusprojekti vaatii niin asukkaiden mielipiteitä, kaavamutoksia kuin infrastruktuurin muutoksia, joka yhdistää monenlaisia toimijoita (Wampler 2000).

Osallistuva budjetointi tukee kestävää kehitystä. Se lisää sosiaalista liikkuvuutta kaventamalla eri toimijoiden ja ihmisryhmien välistä kuilua. Sillä on myös ekologisia vaikutuksia, sillä toiminnan tehostuminen vähentää siihen käytettäviä turhia resursseja. Osallistuva budjetointi voi hyödyntää myös esimerkiksi kierrätystä ja lahjoituksia, jotka pienentävät ekologista jalanjälkeä (Pihlaja 2017).

Osallistuva budjetointi lisää yhteistyötä ja helpottaa eri ryhmien välillä tapahtuvaa keskustelua. Se lisää asukkaiden ymmärrystä julkisten varojen käytöstä, mutta myös viranhaltijoiden ymmärrystä asukkaiden asenteista päätöksentekoa kohtaan. Viranhaltijat oppivat kärsivällisyyttä, kun taas asukkaat luottamusta. Byrokraatit muuttuvat kasvottomista päättäjäistä ihmisiksi, ja asukkaat yhteisestä massasta yksilöiksi.

Prosessi myös parantaa paikallisidentiteettiä ja elinvoimaa sekä asukkaiden mennekeä. Omaan asuinalueeseen kohdistuva arvostuksen paraneminen voi ilmentyä esimerkiksi vähentyneenä roskaamisena ja ilkeinä. Asukkaat siis oppivat ottamaan vastuuta lähiympäristöstään (Hurme 2017). Kuntaliiton erityisasiantun-

Hankkeet ovat voineet olla myös kaukana tavallisen ihmisen arjesta, jolloin ne eivät ole vetäneet puoleensa muita kuin vaikuttamisesta jo valmiiksi kiinnostuneita.

tija Päivi Kurikka tuo myös esille haastattelussaan (2018), että asukkaiden mukaan ottaminen vaikeisiin päätöksiin vähentää negatiivisen palautteen määrää esimerkiksi yleisönosastokirjoittelujen, vihaisten yhteydenottojen tai sosiaalisen median kautta. Tämän lisäksi taloudellisia säästöjä syntyy esimerkiksi vähentyneiden valitusten kautta. Ennaltaehkäisevä toiminta on usein halvempaa kuin korjaavat toimenpiteet.

Haasteet

Liberaalin hallinnan mukaan osallistuvan budjetoinnin liittäminen voimassaoleviin instituutioihin lisää resurssien käytön tehokkuutta ja ennakoitavuutta. Näkemyksen mukaan se ei kuitenkaan onnistu ilman teknillis-taloudellisia asiantuntijoita, sillä asioista heikosti tietävät tavalliset ihmiset voivat tehdä lyhytnäköisiä päätöksiä vailla kunnollisia perusteluja tai riittäviä puitteita niiden toteuttamiseksi. Sitä vastoin, radikaalin demokratian mallin mukaisesti asiantuntijuus ja edustajuus hallitsevat osallistujien näkemyksiä. He saattavat käyttää teknistä kieltä ja käsitellä monimutkaisia aiheita, joka rajoittaa aiheeseen entuudestaan perehtymättömien osallistumista.

Päätäjät saattavat olla myös haluttomia jakamaan valtaa tai jopa pyrkiä aktiivisesti ajamaan läpi omia hankkeitaan näennäisen kansalaisosallistumisen kautta (Wampler 2000). Kurikan (2018) mukaan luottamushenkilöiden epäilevä asenne on usein seurausta siitä, että vallanpitäjät kokevat oikeudekseen ylläpitää kaiken kattavaa päätösvaltaa, koska heidät on demokraattisesti valittu päättämään asukkaiden asioista. Niin kutsuttu Foucault-lainen kritiikki ottaa kantaa tähän samaan toteamalla, että osallistujien tehtävänä ei ole tehdä itsenäisiä valintoja vaan legitimoida jo valmiita päätöksiä (Salminen, Häikiö & Lehtonen 2016). Lisäksi valtiolla, järjestöillä, yrityksillä ja tavallisilla kansalaisilla voi olla hyvinkin poikkeavat näkemykset projektin hyödyistä ja haitoista. Osallistumiseen motivoivien tekijöiden erilaisuuden ansiosta myös lopputulokset voivat olla eri intressiryhmien mielessä hyvinkin poikkeavia (Wampler 2000).

Kohteiden valinnassa tulisi kiinnittää huomiota vähemmistöjen ja huono-osaisten tunnistamiseen. Osallistuvaa budjetointia on ajoittain kritisoitu sen epäoikeudenmukaisesta toteuttamisesta alueittain. Esimerkiksi rikkaille ja köyhille asuinalueille myönnetty rahamäärä on voinut olla sama, jolloin köyhällä asuinalueella raha on mennyt perusinfrastruktuurin kehittämiseen ja rikkailla ylimääräisiin ylellisyyksiin, kuten golfkenttiin.

Hankkeet ovat voineet olla myös kaukana tavallisen ihmisen arjesta, jolloin ne eivät ole vetäneet puoleensa muita kuin vaikuttamisesta jo valmiiksi kiinnostuneita. Epäoikeudenmukaisuus voi ilmetä myös osallistuvan budjetin toteutusaloissa tai tilaisuuksien järjestämispaikoissa. Kaikista huono-osaisimmilla ei ole välttämättä mahdollisuutta liikkua kauas kotoaan tai käyttää digitaalisia alustoja (Häikiö & Salminen 2016). Osallistuminen on myös tutkitusti kasautuvaa: ne, kellä on tiedollisia ja taidollisia valmiuksia osallistua, osallistuvat aktiivisemmin myös osallistuvaan budjetointiin. Tavalla tai toisella kyseessä voi olla kuntalaisjoukkoa polarisoiva prosessi (Kurikka 2018).

Arviointi

Arviointi on avainasemassa kaikissa osallistuvan budjetoinnin hankkeissa (Hurme 2017). Tällä hetkellä arviointia tehdään pääasiassa kyselypalautteiden ja taloudellisten mittareiden avulla. Taloudellisista mittareista esimerkkeinä toimivat vaihto-

ehtolaskelmat, joissa verrataan hankkeiden kustannuksia ilman sekä osallistuvan budjetoinnin kanssa.

Tällä hetkellä on kuitenkin menossa useita opinnäytetöitä, joissa arvioidaan Suomen kunnissa tehtäviä osallistuvan budjetoinnin kokeiluja. Lisäksi esimerkiksi BI-BU-hankkeen puitteissa ollaan kehittämässä yleisempi arviointimalli, jota ollaan testaamassa Helsingin ja Vantaan kaupunkien hankkeiden yhteydessä. Tarkoituksena on jatkossa kehittää malli, joka palvelee joustavasti eri kaupunkien tarpeita (<https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2018/evaita-osallisuuden-evaluointiin>).

2 OSALLISTUVA BUDJETOINTI PÄÄTÖKSENTEON VÄLINEENÄ

Osallistuvan budjetoinnin perusajatus on kirjattu Kuntalain (410/2015) viidennen luvun 22 momenttiin kunnan asukkaiden ja palveluiden käyttäjien oikeutena osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Myös esitys maakuntalaiksi korostaa mahdollisuutta vaikuttaa palveluihin ja maakunnan toimintaan yhteisen hyvinvoinnin lisäämiseksi, joten tulevissa maakunnissa on myös mahdollisuus osallistua talouden suunnitteluun (Pihlaja 2017). Lisäksi osallistuva budjetointi perustuu pitkälti ajatukseen hallinnon avoimuuden lisäämisestä, joka puolestaan on kirjattu kolmeen eri lakiin:

- Perustuslaki painottaa kansalaisosallistumista olennaisena osana elinympäristön kehittämistä.
- Julkisuuslain mukaan kaikkien viranomaisten asiakirjojen on oltava julkisia.
- Hallintolain mukaan kansalaisilla on oikeus saada tietoa viranomaisilta ja lausua mielipiteensä asioista, joilla on yleisiä ja laajoja vaikutuksia.

Kuntalaissa ei tarkkaan määritellä, mitä menetelmiä kuntien on käytettävä asukkaiden osallisuuden lisäämiseksi. Sen sijaan kuntalain 22§:ssä on lueteltu esimerkkejä eri tavoista. Kurikan (2018) mukaan tämä asettaa enemmän vapauksia toimijoille, joka nähdään positiivisena asiana. Mikäli ”OB-pakko” olisi kirjattu lakiin, voisi siitä tulla väkinäistä toimintaa, jota viranhaltijat olisivat haluttomia toteuttamaan.

Mallit

Osallistuva budjetointi on syntynyt jatkeeksi perinteiselle edustukselliselle demokratialle. Nyky maailmassa monet näkevät perinteisen edustuksellisen demokratian vanhentuneena käytäntönä, jossa päätöksenteko tapahtuu kansalaisilta piilossa. Nykyinen puoluejärjestelmä saatetaan kokea toimimattomaksi, koska yksityisten kansalaisten mielipiteet eivät välttämättä tule edustetuksi päätöksenteossa. Vaikuttaminen on myös entistä enemmän keskittynyt kaupunkien keskuksiin, jonka vuoksi nykyinen kuntakoon kasvaminen on herättänyt huolta reuna-alueilla asuvien vaikutusmahdollisuuksista (Hurme 2017).

Kaikkea kansalaisosallistumista ei voida kuitenkaan määritellä osallistuvaksi budjetoinniksi. Sintomer, Henzberg, Röcke ja Allegretti esittävät vuoden 2012 tutkimuksessa osallistuvan budjetoinnin vähimmäiskriteerit. Näitä ovat taloudellisuus, alueellisuus, toistuvuus, moninaisuus ja vaikuttavuuden seuranta.

Näiden kriteerien käytön jälkeen voidaan erottaa neljä osallistuvan budjetoinnin toteutustapaa. Näitä ovat Porto Alegre-malli, määräraha, prosenttibudjetti sekä yhdistetyt rahastot (Hurme 2017; Pihlaja 2017).

Porto Alegre-malli on näistä perinteisin. Siinä osallistuvan budjetoinnin prosessi nivoutuu kaupungin vuosittaiseen talousarvioon. Eri kaupunginosissa järjestetään kokouksia, joiden perusteella koostetaan ehdotuksia varojen kohdentamiseen. Tämän jälkeen niin kutsutut budjettiasiamiehet tekevät jatkovalmistelut ja vievät päätökset kunnanvaltuustoon (Hurme 2017).

Porto Alegren mallissa asukkaat luottavat päätöksentekijöiden harkintaan, joka voidaan nähdä myös uhkana. Esimerkiksi Porto Alegressa malli otettiin käyttöön sotilasvallankaappauksen jälkeen, jolloin vallalla oli vasemmistohallitus. Hallituksen vaihtuessa ajan kuluessa oikeistolaisemmaksi myös näkemys hyödyllisistä hankkeista muuttui palvelemaan enemmän hyväosaisten intressejä, jolloin osallistuvan budjetoinnin tarkoitus kääntyi jokseenkin itseään vastaan (Wampler 2000).

Määräraha-mallissa projektille myönnetään kiinteä rahasumma, joka jaetaan alueen tai kohderyhmien kesken. Asukkaille annetaan oikeus päättää rahoituksen kohteista (Hurme 2017). Tätä kutsutaan usein myös hankemalliksi (Pihlaja 2017). Mallin hyötynä on lisääntynyt yhteishenki alueella. Projektiluontoisuuden ansiosta monet ovat kuitenkin sitoutuneita vain projektin ajaksi, jonka jälkeen kansalaisaktiivisuus laskee, ja pidemmällä aikavälillä kansalaisdemokratia ei lisääntynyt (Wampler 2000).

Prosenttibudjettimallissa tietty osuus kunnan kokonaisbudjetista annetaan asukkaiden käyttöön. Perinteisesti määrä on ollut noin yhden prosentin luokkaa. Porto Alegre-mallista tämä eroaa siten, että valta rahoituksen kohtalosta siirtyy kokonaan asukkaille, kun Porto Alegre-mallissa lopullinen toteutus ja päätökset tapahtuvat budjettiasiamiesten kautta. Alkuvaiheessa mukana saattaa olla asiantuntijoita ohjeistamassa päätöksenteossa, mutta lopullinen valta on asukkailla. Tämä malli kuitenkin vaatii sitoutumista suunnitteluun toimiakseen käytännössä (Hurme 2017).

Taloudellisuus	<ul style="list-style-type: none"> • Mukana on rahaa, jonka käytöstä asukkaat tai asukasedustajat päättävät
Alueellisuus	<ul style="list-style-type: none"> • Valtio tai kunta on jaettu alueisiin, joita ohjaa poliittinen elin • Kaikilla alueen asukkailla on avoin pääsy osallistuvan budjetoinnin hankkeita koskeviin kokouksiin
Toistuvuus	<ul style="list-style-type: none"> • Jotta osallistuva budjetointi voidaan määrittää toimivaksi käytännöksi, sen tulee toistua useammin kuin kerran • Esimerkiksi yksittäinen asukasilta, jossa keskustellaan varallisuuden käytöstä, ei täytä toistuvuuden vaatimusta
Moninaisuus	<ul style="list-style-type: none"> • Prosessin tulee sisältää lukuisia eri vuorovaikutusmuotoja • Pelkät kokoukset ovat harvoin toimivia tai tehokkaita, vaan käytössä voi olla esimerkiksi digitaalisia vaikuttamisalustoja, haastatteluja tai keskustelutilaisuuksia
Vaikuttavuuden seuranta	<ul style="list-style-type: none"> • Kunta tai alue vastaa hankkeen toteutumisesta ja kerää asukaspalautetta

Kuvio 1. Osallistuvan budjetoinnin kriteerit. (mukaillut Hurme 2017).

Yhdistettyjen rahastojen (pools) mallissa rahoja ohjataan eri tahoilta yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä malli pyrkii kehittämään yksittäisen asuinalueen palveluita ilman päällekkäisyyksiä. Mallin valinta tehdään aina yksilöllisesti, riippuen osallistuvan yhteisön luonteesta ja koosta. (Hurme 2017)

Prosessi

Osallistuvan budjetoinnin prosessista voidaan erottaa 6–9 erillistä vaihetta. Ensin prosessi valmistellaan esimerkiksi tekemällä taustatutkimusta ja kartoittamalla alueen tarpeita. Tämän jälkeen se esitellään asukkailla esimerkiksi visualisointien avulla. Alkuvaiheessa on tärkeä huolehtia siitä, että tehdään selväksi pelisäännöt, kuten budjetti ja osallistuvat ryhmät.

Prosessista tulee tiedottaa kattavasti monipuolisissa tiedotuskanavissa ja pyrkiä tavoittamaan myös epäaktiivisemmat kansalaiset. Tämän jälkeen alkaa ideointivaihe, jossa asukkaat esittävät ehdotuksiaan ja keskustelevat niistä. Lopuksi ideat kootaan ehdotuksiksi esimerkiksi asiantuntijoiden avulla, ja näistä voidaan järjestää äänestys. Voittajaehdotukset toteutetaan ja toteuttamista seurataan asiantuntijoiden toimesta. Lopuksi järjestetään vielä jälkiarviointi ja palautteen kerääminen (Hurme 2017).

Toteutusmenetelmiä on useita. Mitä useampaa menetelmää hyödynnetään, sitä monipuolisemmin tavoitetaan eri ihmisryhmät ja herätetään paikallisten kiinnostusta (Pihlaja 2017).



Kuvio 2. Monta tapaa toteuttaa. Mukaellen Pihlaja 2017.

3 ESIMERKKEJÄ OSALLISTUVASTA BUDJETOINNISTA KUNNISSA

Osallistuva budjetointi on Suomessa verrattain uusi toimintamalli. Ensimmäistä kertaa sitä kokeiltiin vuonna 2011–2012 Sitran Uusi demokratia-foorumien kautta (<https://www.sitra.fi/aiheet/uusi-demokratia/>). Siinä kerättiin aineistoa hallinnon demokraattisuutta edistävistä hankkeista (Salminen, Häikiö & Lehtonen 2016). Tarve foorumille lähti oletuksesta, että demokratia ei ole enää pelkästään julkisen sektorin tai markkinoiden vastuulla. Lisääntynyt vapaa-aika, sosiaalisen median roolin kasvu ja koulutustason nousu ovat tehneet kansalaisista entistä vaativampia ja osallistumishaluisempia.

Kansalaiset ovat muuttuneet hallinnon asiakkaista aktiivisiksi yhteiskunnan jäseniksi, ja kun heidät otetaan mukaan julkisten palveluiden toteutukseen, lopputulos vastaa aitoa tarvetta ja palvelut koetaan yhteisiksi. Foorumi keräsi avoimesti ideoita, joista valittiin neljä demokratiaa edistävää hanketta, joista yksi oli osallistuva budjetointi (<https://www.sitra.fi/aiheet/uusi-demokratia/>). Foorumin jälkeen ympäri Suomea on järjestetty lukuisia osallistuvan budjetoinnin hankkeita, ja osassa kuntia siitä on jopa tullut pysyvä käytäntö (Pihlaja 2017).

Kuntaliitossa vuonna 2018 tehdyn kyselyn (Kuntaliitto 2018) mukaan noin 12 prosentissa kuntia (22 kuntaa) on käytetty osallistuvan budjetoinnin menetelmää vuonna 2017. Seuraavassa kuvaamme lyhyesti 15 osallistuvan budjetoinnin hanketta. Hankkeiden perustiedot on koottu liitetaulukkoon 1.

Espoo

Espoo kokeili osallistuvaa budjetointia ensimmäistä kertaa vuonna 2015 kahdella tapaa. Näistä ensimmäinen oli Suvelan asukaspuiston kehittämishanke, jossa asukkaat saivat määräraha-mallin mukaisesti osallistua asukaspuiston kehittämiseen. Työ tapahtui verkossa olevan budjettipelin avulla, jossa asukkaat saivat sijoittaa asukaspuistoon hankintoja heille asetetun 40 000 euron budjetin rajoissa. Pelin päätyttyä asukkaiden suosikkivalinnat toteutettiin (Hurme 2017).

Samana vuonna otettiin käyttöön ManiMiitti, Espoon nuorisosiainkeskuksen vaihtoehto Helsingin RuutiBudjetille. Nuorille esiteltiin edellisvuosien rahankäyttöä digitaalisen budjettipuun avulla kouluissa järjestettyjen starttitapahtumien ja työpajojen avulla. Nuoret saivat ideoida oman asuinalueensa vapaa-ajan toiminnan ja palveluiden kehittämistä ja lopuksi ehdotuksista neuvoteltiin ja äänestettiin parhaat toteutettaviksi.

ManiMiitti alkaa toukokuussa järjestettävässä starttitapahtumassa, jossa nuoret keräävät tietoja ja alkavat muodostaa teemoja, joita jalostetaan kesän ja alkusyksyn ajan äänestettäviksi ideoiksi. Lokakuussa ideat budjetoidaan ja marraskuussa niistä järjestetään äänestys, johon kaikki yläkoululaiset saavat osallistua. Viranomaisista koostuva neuvottelukunta käy läpi tulokset ja päättää toteutettavat ehdotukset, jotka toteutetaan seuraavana keväänä yhdessä nuorten kanssa.

ManiMiittiä toteutetaan kolmella eri alueella: Matinkylä-Olarissa, Keski-Espoossa ja Pohjois-Espoossa. Vuonna 2018 toteutukseen päätyivät esimerkiksi Matinkylän rannan kunnostusprojekti, välipala-automaatit Keski-Espoon kouluihin sekä lanit Pohjois-Espooseen. Suunnitteilla on myös laajentaa toimintaa Tapiolaan, Leppävaaraan sekä Espoonlahteen (<https://www.espoo.fi/>). Malli muistuttaa Porto Alegen mallia, koska lopullinen päätös toteutuksesta tehdään Espoon nuorisosiainkeskuksen toimesta (Hurme 2017).

Vuonna 2013 osallistuva budjetointi otettiin pysyväksi osaksi Helsingin kaupungin budjettia Helsingin nuorisosiainkeskuksen vaikutusjärjestelmä Ruudin kautta.

Helsinki

Helsingin kaupunki kokeili osallistuvaa budjetointia ensimmäistä kertaa vuonna 2012 yhteistyössä Sitran kanssa. Asukkailla oli mahdollisuus päättää yhdessä yli 100 000 euron kehittämismäärärahan käytöstä kirjastojen hyväksi. Käytössä oli siis määräraha-malli. Osallistujille tarjottiin valmiita aiheita sekä mahdollisuus kehittää uusia ehdotuksia työpajoissa sekä verkkoalustalla (Hurme 2017).

Vuonna 2013 osallistuva budjetointi otettiin pysyväksi osaksi Helsingin kaupungin budjettia Helsingin nuorisosiainkeskuksen vaikutusjärjestelmä Ruudin kautta. RuutiBudjetti-nimisessä hankkeessa budjetti avattiin alueellisesti ja nuoret saivat vaikuttaa nuorisotilojen toimintaan sekä työtuntien käyttöön. Ideat kerättiin yhteistyötapahtumassa ja niistä koostettiin raadin avulla ratkaisuehdotuksia, joille laskettiin hinta sekä työmäärä. Tämän perusteella ehdotukset menivät lähialueiden kouluihin äänestettäväksi.

Nykyisin RuutiBudjetti on vakiintunut osa Helsingin kaupungin budjettia jokaisella asuinalueella. Tämä malli muistuttaa läheisimmin Porto Alegren mallia, koska vuosittainen rahamäärä vaihtelee ja lopullinen päätöksenteko tehdään nuorista koostuvan raadin perusteella (Hurme 2017).

Vuosi 2013 oli Helsingissä merkittävä osallistuvan budjetoinnin vuosi, sillä silloin käynnistettiin myös Maunula-talon ideointihanke. Maunulan alueen asukkaat saivat kerätä ideoita alueen kirjaston, työväenopiston ja työväentalon toimintaan verkkokyselyiden, haastatteluiden ja kokoontumisen perusteella. Ideoita kehitettiin eteenpäin Helsingin kaupungin työpajoissa vuonna 2016. Tämä malli muistuttaa siis yhdistettyjen rahastojen mallia (Hurme 2017). Maunula-talohanke on edelleen käynnissä: avoin foorumi järjestettiin 18.7.2016, jossa esiteltiin ja hyväksyttiin ensimmäistä kertaa talon toimintamalli, valittiin asukasedustajat sekä keskustellaan talon taustoista ja ideoitiin tulevaa (<http://www.uuttahelsinki.fi/fi/uutiset/2016-08-15/haluatko-asukasedustajaksi-maunula-talon-neuvottelukuntaan>).

Vuonna 2014 Helsingissä järjestettiin Suomen ensimmäinen pelkästään verkossa järjestetty osallistuvan budjetoinnin prosessi yhdessä Open Knowledge Finlandin, Helsinki Region Infosharen ja Sitran kanssa. Datademoksi kutsutussa hankkeessa oli käytössä 2000 euron edessä määrärahaa avointa dataa hyödyntävien tuotosten toteuttamiseen (<http://osallistuvabudjetointi.fi/>)

Lisäksi Näiden lisäksi Helsingin kaupunki on ottanut käyttöön uuden sivuston, joka yhdistää alueen osallistuvan budjetoinnin hankkeet. Sivustolla on linkit muun muassa Ruutiin, vuoden 2018 asukasbudjetointiin sekä kulttuurin ja vapaa-ajan hankkeisiin. Sivustolla on käytössä interaktiivinen kartta, jossa voi lisätä ideoita halualueelle ja kirjoittaa niistä lyhyen kuvauksen (<https://osallistu.hel.ninja/>). Lisäksi Helsingin kaupunki otti kesäkuussa 2018 käyttöön uuden osallisuusmallin, jossa jokaiseen kaupunginosaan nimitetään "stadiluotsi": kaupungin työntekijä, joka vauhdittaa yhteisöjen aloitteita. Lisäksi nimitetään kolme "yritysluotsia" jotka vauhdittavat yritysten aloitteita ja edistävät alueellisia elinkeino- ja työllistymismahdollisuuksia. Asukkaat saavat äänestää joka vuosi noin 4,4 miljoonan euron käytöstä, josta 1/3 on varattu kaupungin laajuisiin hankkeisiin ja 2/3 jaetaan suurpiireille asukasmäärän mukaan. Jokaisella yli 12-vuotiaalla on oikeus äänestää toteutuvista hankkeista. Helsingin kaupungilla on myös käytössä osallisuuspeli, joka auttaa pelaajia pohtimaan osallisuuden kehittämistä Helsingin alueella. Peli on tarkoitettu ensisijaisesti kaupungin työntekijöille avatakseen keskustelua osallistuvan demokratian nykytilasta ja tulevaisuudesta (<https://www.hel.fi/static/liitteet/kanslia/asukasyhteistyö/osallisuusmalli-yleisesitys-2018.pdf>).

Karvia

Karvian kunnassa hyödynnettiin soveltavaa osallistuvaa budjetointia jo vuonna 2010, jolloin kuntalaiset tekivät aloitteen kunnanvaltuustolle Karvialta Kantin kylään menevästä kevyen liikenteen väylästä. Moni käyttää kyseistä väylää päivittäin, mukaan lukien koululaiset (<https://kuntatekniikka.fi>).

Valtio ei tukenut hanketta, koska valtio oli juuri käyttänyt avustuksensa rakentaakseen toiselle kylälle pyörätien (Pihlaja 2017). Siitä huolimatta hankkeelle onnistuttiin saamaan yhteensä 400 000 euron avustus Varsinais-Suomen ELY-keskukselta ja kunnalta (<https://kuntatekniikka.fi>), jotka vastasivat materiaali- ja polttoainekustannuksista ja siltamateriaalista (Pihlaja 2017).

Jopa 50 maanomistajaa luovutti pyörätielle tarvittavat maa-alueet ilmaiseksi, ja työ toteutettiin enimmäkseen talkoovoimin, koska tien varressa asui poikkeuksellisen monta maanrakennusyrittäjää (<https://kuntatekniikka.fi>). Silta puolestaan tehtiin Keuruun pioneerirykmentin ja Jalasjärven aikuisopistuksen maanrakennuskurssin yhteisenä harjoitustyönä (Pihlaja 2017). Toteutus muistuttaa eniten yhdistettyjen rahastojen mallia, vaikka aloite tulikin asukkailta eikä valtio avustanut hankkeessa.

Kuopio

Vuonna 2009 Kuopion kaupunki otti käyttöön vuoteen 2030 asti kestävästä Ikäystävällinen Kuopio-ohjelman, jonka tavoitteena on seniorikaupunkilaisten hyvinvoinnin ja yhteisöllisyyden lisääminen (<http://www.nmt.fi/fi/artikkeli/hyvinvointi/senioriasuminen-kuopiossa>). Osana tätä sekä Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskus ARA:n lähiohjelmaa rakennettiin palvelukeskus Mäntykampus, jonka tavoitteena on toimia asuin-, kohtaamis- ja harrastuspaikkana kaikenikäisille kuopiolaisille, mutta erityisesti senioreille.

Kampuksen suunnittelun osana järjestettiin osallistuvan budjetoinnin kokeilu, jolloin alueen viiden taloyhtiön asukkaat ideoivat yhdessä 90 000 euron määrärahan käytöstä. Asiantuntijat arvioivat ehdotusten toteutuskelpoisuuden ja hinnan, jonka jälkeen asukkaat valitsivat toteutettavat hankkeet, jotka liittyivät muun muassa taloyhtiöiden turvallisuutta, valaistusta ja yhteisöllisyyttä parantaviin rakenteisiin (Pihlaja 2017).

Lahti

Vuonna 2016 Lahden kaupunki yhdistyi Nastolan kunnan kanssa. Yhdistymisen seurauksena päätettiin perustaa aluejohtokunta, joka osallistuu kaupungin talousarvion suunnitteluun käymällä keskustelua talousarvioluonnoksesta ja ottamalla siihen kantaa, sekä jakaa järjestötukia ja avustuksia (Pihlaja 2017). Johtokunta mainostaa itseään lähidemokraattisena ”paikallisuuden äänitorvena” joka pyrkii säilyttämään Nastolan paikallisidentiteetin ja alueen elinvoimaisuuden.

Aluejohtokunta voi tehdä esityksiä kaupunginhallitukselle ja lautakunnille toimi-alueensa palvelujen toimivuuden, saatavuuden ja laadun kehittämiseksi. Aluejohtokunta myöntää kohdeavustuksia ja tukia mm. Nastolan alueen järjestö-, vapaa-aika-, kulttuuri-, liikunta-, kylä- ja muuhun harrastetoimintaan ja tapahtumiin. Aluejohtokunta järjestää ja mahdollistaa paikallisia tapahtumia, asukastilaisuuksia sekä foorumeita alueella (<http://nastola.fi/>). Kyseessä on siis sovellus Porto Alegen mallista.

Pieksämäki

Pieksämäen kaupunki hyödynsi osallistuvaa budjetointia vuonna 2015. Tavoitteena oli ratkaista kaupunkia piinanneet talousongelmat yhdessä asukkaiden kanssa, jotta lähipalvelut voitaisiin tuottaa järkevämmiin ja edullisempiin (Pihlaja 2017).

Vuoden 2015 hankkeen myötä Pieksämäen kaupungissa käynnistettiin kumppanuuspöytätoiminta, joka on kirjattu kaupungin hallintosääntöön ja on nykyisin vakiintunut osaksi budjetin päätöksentekoa Porto Alegren mallin mukaisesti (Pihlaja 2017).

Pudasjärvi

Vuoden 2015 Laavu-hanke hyödynsi osallistuvaa budjetointia laajalti Pohjois-Suomen alueella esimerkiksi ryhmätyöllistämisen hankkeilla Pudasjärven Livon, Korpiosen ja Jongun kyläyhdistyksissä. Kainuussa kyläyhdistys muun muassa sai kunnalta urheilukentän hoitosopimuksen, jonka kautta kentän ylläpidon kustannukset pienenevät 5000 euroa. Vuoden 2017 aikana osallistuvan budjetoinnin toimenpiteet sisällytettiin ensi kertaa talousarvioon prosenttibudjettimallin mukaisesti (<https://www.pudasjarvi.fi/>).

Pudasjärven kuntastrategiaan vuosille 2017–2027 on kirjattu tavoitteeksi kuntalaisten osallistamisen ja osallistumismahdollisuuksien lisääminen. Osallistuva budjetointi nähdään tapana uudistaa ajattelua sekä ohjata varoja paremmin paikallisten tietotaitoa hyödyntäen. Tärkeinä kohteina nähdään esimerkiksi vanhustenhoito, lapsiperheet sekä maatalousyritykset, joiden on vaikea saada työntekijöitä. Tähän ehdotetaan ratkaisuna esimerkiksi maahanmuuttajien koulutusta. Tällä hetkellä kunta selvittää sen, mitkä kaupungin järjestämistä palveluista voidaan ulkoistaa, tekee hyöty- ja haittalaskelmia sekä pyrkii arvioimaan, miten kaikki kuntalaiset saadaan mukaan sosioekonomisesta asemasta ja yhteiskunnallisesta aktiivisuudesta riippumatta.

Vuoden 2017 raporteista tulee ilmi, että helmikuussa 2017 on ollut tavoitteena, että kaupungin työttömille maksettavien tukien määrä vähenisi, ja tästä vapautuvat rahat käytettäisiin paikkakunnalla työllistämisen edistämiseen. Ryhmämäiseen työllistämiseen liittyvät sopimusneuvottelut ovat menossa kolmannen sektorin kanssa. Koulujen kerhojen kanssa neuvottelut ovat epäonnistuneet, mutta tienhoitoon moni toimija on osoittanut halukkuutensa (<https://www.pudasjarvi.fi/>).

Rovaniemi

Rovaniemellä toimii kuusi aluelautakuntaa. Aluelautakunnat ovat päätöksentekoorganisaatiossa kaupunginhallituksen alaisuudessa, joka puolestaan on kaupunginvaltuuston alaisuudessa. Jokaisessa aluelautakunnassa on 6–9 edustajajäsentä. Aluelautakunnat toimivat kokeiluna ajalla 1.6.2017–31.5.2021.

Aluelautakuntien tehtävänä on kehittää alueen elinympäristöä ja elinkeinoja sekä edistää asukkaidensa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Aluelautakunnat antavat lausunnot toiminta-alueensa yleis- ja asemakaavamuutoksista. Sen lisäksi he voivat päättää kunnanvaltuuston talousarvioissa hyväksymien määrärahojen jakautumisesta hyvinvointia ja terveyttä edistäviin hankkeisiin, esimerkkinä opetus, kulttuuri, liikunta ja vapaa-aika (<https://www.rovaniemi.fi/>).

Tähän mennessä aluelautakunnat ovat pilotoineet osallistuvaa budjetointia muun muassa nuorisovaltuustoissa, asukastoimikuntien ja alueverkostojen kehittämis-

tukien jakamisessa sekä toiminta-avustusten kohteiden mietinnässä. Suunnitteilla on myös osallistuvan budjetoinnin osallisuuspelejä (Alikoski 2018).

Tampere

Tampereen tunnetuin osallistuvan budjetoinnin hanke toteutettiin vuonna 2014 Tesoman alueella yhteistyössä Tampereen kaupungin ja Pirkanmaan liiton kanssa. Viiden asukastyöpajan sekä kehityskyselyn perusteella asukkaat saivat päättää 110 000 euron määrärahan käytöstä Tesoman virkistysalueella (J. Hurme, 2017, <http://omatesoma.fi/wp-content/uploads/2015/08/Osallistuvan-budjetoinnin-raportti.pdf>).

Tuusula

Tuusula otti osallistuvan budjetoinnin käyttöön vuonna 2017, jolloin myönnettiin 40 000 euron suuruinen määräraha alueen kehittämisverkostoille (<https://www.tuusula.fi/>). Tuusulan kunta on ottanut osallistuvan budjetoinnin pysyvästi käyttöön vuonna 2018 internetissä sijaitsevan Decidim-alustan kautta. Alusta mahdollistaa sähköisen ideoiden keräämisen, kannattamisen, jatkokehittämisen sekä äänestämisen.

Tuusula on jaettu viideksi kehittämisverkostoksi kunnan osa-alueittain. Osallistuvan budjetoinnin prosessi on viisivaiheinen. Johdantovaiheessa asukkaille ilmoitetaan käytössä olevan rahan määrä ja alusta tehdään tutuksi. Ideoiden keruuvaiheessa asukkaat voivat lisätä omia ehdotuksiaan alustalle. Työstämisen vaiheessa ehdotukset avautuvat kommentoitavaksi ja arvioitavaksi muun muassa kustannusten ja toteuttamisen näkökulmasta. Kannatusvaiheessa asukkaille annetaan mahdollisuus äänestää ideoista parhaat, ja lopuksi kokoamisvaiheessa ideoista yhdistellään toteutettavia hankkeita (<https://www.tuusula.fi>).

4 HAVAINTOJA TOTEUTUNEISTA OSALLISTUVAN BUDJETOINNIN HANKKEISTA

Kaiken kaikkiaan osallistuvan budjetoinnin vaikutukset ovat positiivisia. Suomen Kuntaliitto on laatinut kattavan osallistuvan budjetoinnin oppaan¹, jonka perusteella yhä useampi kunta on osoittanut kiinnostusta osallistuvaa budjetointia kohtaan. Osallistuva budjetointi tuo yhteen nuoret, vanhukset, vähemmistöt ja enemmistön ja parhaassa tapauksessa lisää ymmärrystä ja yhteisöllisyyden tunnetta. Osallistuvan budjetoinnin onnistumiseksi on kuitenkin tärkeä ottaa huomioon sen riskit niiden minimoimiseksi.

Yleisyys

Osallistuvan budjetin käytäntö on laajentunut viime vuosina, mutta keskittyy edelleen laajimmin pääkaupunkiseudulle. Tässä raportissa käsitellyistä 15 hankkeesta noin puolet (7) on toteutettu pääkaupunkiseudulla. Helsingin ja Espoon kaupungit myös ovat ottaneet osallistuvan budjetoinnin pysyväksi osaksi kaupungin budjetia. Muita kuntia, joissa osallistuva budjetointi nivoutuu vuosittaiseen talousarvioon, ovat Lahti, Pieksämäki, Pudasjärvi, Rovaniemi sekä Tuusula.



Kuvio 3. Tämän raportin case-kunnat kartalla. (merkitty tummennettuna kartalle).

1 Pihlaja Ritva (2017). Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa. Suomen Kuntaliitto. www.kuntaliitto.fi/kirjakauppa

Toteutustavat, kriteerit ja hyötyjen toteutuminen

Osallistuvan budjetointia on toteutettu yllättävän tasaisesti eri malleilla. Tässä raportissa tarkastelluista hankkeista kuusi oli Porto Alegre-hankkeita, viisi määräraha-hankkeita, kaksi prosenttibudjettihankkeita ja kaksi yhdistettyjen rahastojen hanketta. Määräraha-hankkeissa myönnettyjen rahojen keskiarvo on 68 400 euroa hankkeelta. Porto Alegre- tai prosenttibudjetin malleissa rahamäärät voivat vaihdella vuosittain paljonkin: esimerkiksi vuonna 2018 Helsingin 4,4 miljoonan osallistuvan budjetin käyttösumma vastaa vain promillea Helsingin kaupungin noin 4,5 miljardin euron vuosibudjetista (<https://www.hel.fi/static/kanslia/ta2018/ta.html>).

Tarkastelu osoittaa, että hankkeista kaikki täyttävät osallistuvan budjetoinnin kriteerit siten, että ne pyrkivät lisäämään asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia sekä kehittämään hanketta tai aluetta optimaaliseen suuntaan. Erityisesti yksittäisten asuinalueiden kehittämistä koskevissa hankkeissa asukkaat kokivat me-hengen lisääntyvän sekä kokivat positiiviseksi sen, että pääsivät viimein vaikuttamaan omiin asioihinsa. Suurimman hyödyn saivat marginalisoiduksi itsensä kokevat ryhmät kuten vähemmistöt, nuoret ja vanhuksat. Hankkeiden koettiin olevan lähellä arkea sekä rahoituksen menevän oikeaan tarpeeseen.

Taloudellisten ja demokraattisten hyötyjen toteutumiseksi nähtiin avainasemassa olevan henkilöstön koulutuksen: asukkaiden mukaan ottaminen ei ole tehokkaan toiminnan este tai hidaste, vaan useimmiten tuottaa paremman ja taloudellisemman lopputuloksen kuin ilman osallistumista (Kurikka 2018).

Ongelmat

Osassa hankkeista ilmeni myös ongelmia. Esimerkiksi Tesoman hankkeessa nousi esille huoli siitä, että asukastyöpajat vetivät puoleensa vain valmiisti jo aktiivisia yhteiskunnan jäseniä. Puolustavana argumenttina pidettiin liberaalin hallinnan mukaista ajattelumallia – koska tapaamisista oli tiedotettu julkisesti ja jokaisella on oikeus niihin osallistua, ei tämä ole ongelma.

On mahdotonta raahata ihmisiä väkisin mukaan kotoaan, ja siksi pelkkä tapahtumista tiedottaminen riittää (Salminen, Häikiö & Lehtonen 2016). Tässä raportissa tarkastelluissa hankkeissa kuitenkin esiintyi ongelmia tiedottamisen kanssa, joka kyseenalaistaa liberaalin hallinnan näkemyksen. Hankkeista suurin osa tiedotti monikanavaisesti sekä huolehti osallistumisen helppoudesta. Esimerkiksi Suvelan asukaspuiston sekä Helsingin kaupunginkirjaston toteuttamishankkeen yhteydessä asukkaille oli järjestetty pelimahdollisuus kirjastoissa, jolloin myös tietokoneetomat tai huonot IT-aidot osaavat asukkaat kykenivät pelaamaan peliä (Hurme 2017).

Tuusulan hanke puolestaan osoittaa halua tehdä palvelusta esteetöntä, mutta palvelun toteuttamisessa on yhä parantamisen varaa. Hankkeen nettisivuilla esteettömyys on esitetty tärkeäksi tavoitteeksi, ja se mahdollistuu käytännössä takaamalla nettisivujen toiminta kaikilla laitteilla. Tietotekniikan käyttö itsessään on kuitenkin este. Esimerkiksi asukastapaamisista tiedotetaan enimmäkseen internet-sivuilla monen linkin takaa, joka tekee niiden löytämisen vaikeaksi sellaisille, jotka eivät tiedä mitä etsiä. Tämän lisäksi internet-sivut ovat vain suomen kielellä (<https://www.tuusula.fi>).

Aito demokraattisuus

Projektin oikeudenmukaisuus määrittyy aina paikallisesti suhteessa olemassa oleviin käsityksiin sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta (Häikiö & Salminen 2016). Erityisasiantuntija Päivi Kurikka (2018) tuo haastattelussaan esille, että vaikeasti tavoitettavat ryhmät tavoitetaan parhaiten henkilökohtaisesti kontaktoimalla tai esimerkiksi täsmähakujen kautta, jolloin osallistumisesta tulee kohdistetumpaa, mutta paremmin marginalisoituja ryhmiä osallistavaa.

Osallistuvan budjetoinnin aito demokraattisuus on toisaalta myös kyseenalaista. Kaikissa Porto Alegre-tyyppisissä hankkeissa valta lankeaa lopulta pienen ihmismäärän käsiin. Esimerkiksi Helsingin ja Espoon nuorisasiankeskuksen hankkeissa nuoret keksivät hankkeet, mutta lopullisen päätöksen toteutettavista hankkeista tekevät viranhaltijat sekä nuorista koostuva valtuusto.

Valtuustoon pääseminen on puolestaan riippuvaista muun muassa sosiaalisista taidoista sekä yhteiskunnallisesta aktiivisuudesta, joka rajaa pois syrjäytyneet tai ujut yksilöt. Tämä on rinnastettavissa Suomen eduskuntajärjestelmään, jossa vaaleissa menestyminen on pitkälti seurausta hyvästä rahoituksesta ja verkostoista. Päätäjiksi päätyy siten suhteettoman suuri määrä yksilöitä joiden näkemykset ovat jo valmiiksi hyvin edustettuina ja muut ryhmät kokevat jäävänsä marginalisoiduksi (BIBU 2017). Toisaalta mikäli jokainen on mukana vaikuttamassa, tekee tämä prosessista hitaampaa ja tehottomampaa (Hurme 2017). Etenkin mikäli vastakkain on lukuisia erilaisia ryhmiä, seurana voi jopa olla lisääntynyt konflikti solidaarisuuden sijaan (Wampler 2000).

Paikallisuuden etuja ja haittoja

Osallistamisen lisäksi tärkeänä hyötynä nousi esiin myös paikallisuus, joka nostettiin esille lähes joka hankkeen kohdalla. Osallistujien ylpeys omasta asuinalueesta tai vaikutettavasta kohteesta lisääntyi ja he alkoivat arvostaa sitä enemmän.

Paikallisuus voidaan kuitenkin nähdä myös ongelmana. Kun hallinnon resurssit keskittyvät entistä enemmän paikallisten ongelmien ratkaisuun, se voi viedä huomiota suuremmilta ongelmilta, jotka eivät ole peräisin yhdestä lähteestä, mutta jotka koskettavat kaikkia. Esimerkiksi asuinalueen segregaatiota tarkastellessa yksittäisten asukkaiden köyhyyden tarkastelu ei riitä. Taustalla voi olla esimerkiksi maailmanlaajuinen pakolaiskriisi, siitä seuraava rasismi, valtion talousongelmat tai työttömyys.

On lyhytnäköistä keskittyä ratkaisemaan näitä asioita vain paikallisella tasolla, sillä ongelmat tulevat ennen pitkään uusiutumaan pitkällä aikavälillä, mikäli ongelmien lähteisiin ei puututa. Osallistuvan budjetointi toki lisää asukkaiden intoa ja tietämystä myös globaaleista ongelmista, mutta koska vaikuttamisinto laskee nopeasti ohjelman jälkeen, kokonaishyöty jää pieneksi (Wampler 2000).

Kumppanuus

Haastattelussaan Päivi Kurikka (2018) korostaa erilaisten kumppanuuksien merkitystä. Eräs kumppanuuden muoto on kumppanuuspöytä, jollainen on käytössä esimerkiksi Pieksämäellä. Se on kuin asukas- tai asiakasraati, mutta tavoitteeltaan toiminnallisempi. Sen lisäksi että etsitään yhdessä ratkaisuja, päätetään myös vastuun- ja työnjaosta sekä käytössä olevista resursseista (Pihlaja 2017).

Tulevaisuuden kunnan rooli tulee Kurikan (2018) olemaan entistä enemmän ”alus-tana” toimiminen, joka saattaa eri toimijoita yhteen ja omalla panoksellaan mah-

dollistaa kumppanuuksien synnyn. Karvia on tässä merkityksessä aito kumppanuuskunta.

Projekti vai toimintatapa

Vaikuttamisinnon laantumisen estämiseksi olisi tärkeää, että projektit eivät jää vain projekteiksi, vaan tulevat pysyväksi osaksi toimintatapoja. Tarkastelluista hankkeista puolet olivat jatkuvia hankkeita (kesto yli vuoden) ja puolet kertaluontoisia hankkeita. Jatkuvien hankkeiden määrä on kuitenkin lisääntynyt vuosi vuodelta.

Osallistuminen on pyritty tekemään olennaiseksi osaksi ihmisten arkea. Sen sijaan että hankkeet toteutettaisiin pelkkien kokouksien perusteella, digitaalisten alustojen, pelien ja starttitapahtumien määrä on kasvanut positiivisella tavalla. Täten pyritään takaamaan kaikkien ihmisryhmien osallistuminen sekä tehdä toiminnasta helpompaa ja vähemmän aikaa vievää. Esimerkiksi Helsingin osallisuusmallissa on mahdollista klikata kartalta mitä tahansa kohtaa ja tehdä siihen liittyvän ehdotuksen yhdellä painalluksella. Tämä alentaa osallistumisen kynnystä huomattavasti.

Osallistuvan budjetoinnin moninaisuus asettaa myös ajoittain haasteita. Tyypillinen osallistuva budjetointi lähtee liikkeelle päättäjistä, jotka luovuttavat osan vallastaan kansalle. Miten siis toimia tilanteessa, jossa into lähteekin kuntalaisista, jotka näkevät lähiympäristössään epäkohtia? Tästä on esimerkkinä esimerkiksi Karvian kunta. Ihannetilanteessa päättäjät ottaisivat vastuun kuntalaisten havaitsemista epäkohdista, mutta Karvian tapauksessa tämä ei ollut mahdollista rahoituksellisista syistä (Pihlaja 2017).

BIBU-hanke

Raportti on toteutettu Helsingin yliopiston Kuluttajatutkimuskeskuksessa Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman BIBU (Tackling Biases and Bubbles in Participation – Osallistumisen kuilut ja kuplat) -hankkeen puitteissa (projektinumero HY 312710). Hankkeessa tutkitaan miten globalisoituva maailma talousmuutoksineen, kaupungistumisen ja muuttoliikkeen kanssa yhdessä asettaa uudenlaisia haasteita nykydemokratialle.

BIBU kehittää tällä hetkellä osallistuvan budjetoinnin mallia, joka ottaa huomioon sen heikkoudet ja tekee sen tutummaksi Suomen kunnille. BIBU-hankkeessa on kehitteillä lisäksi evaluointimalli, jolla jatkossa voidaan arvioida systemaattisesti hankkeiden vaikutuksia. Lisätietoja: <https://bibu.fi>

LÄHTEET

Kirjallisuuslähteet

Alikoski M. (2018). Avoin hallinto. Avoimen hallinnon edistäminen osana Rovaniemen kaupungin toimintaa. Toimenpiteet 2018-. Yleishallinto/Hallintopalvelut.

BIBU (2017). Tackling Biases and Bubbles in Participation. Hankesuunnitelma.

Hurme J. (2017). Osallistuva budjetointi. Julkisjohtamisen pro gradu -tutkielma. Vaasan yliopisto, filosofinen tiedekunta.

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

Kuntalaki 410/2015.

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

Suomen Kuntaliitto 2018. Kunnat tarjoavat kuntalaisille yhä enemmän erilaisia osallistumis- ja vaikuttamistapoja. Ajankohtaista 22.11.2018. <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2018/kunnat-tarjoavat-kuntalaisille-yha-enemman-erilaisia-osallistumis-ja>

Pihlaja R. (2017). Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa. Suomen Kuntaliitto.

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

Internetlähteet (tarkasteltu huhti–toukokuussa 2018)

https://www.espoo.fi/fi-FI/Nuoret/Osallistu_ ja_vaikuta/ManiMiitti/

<https://www.hel.fi/static/kanslia/ta2018/ta.html>

<https://www.hel.fi/static/liitteet/kanslia/asukasyhteistyö/osallisuusmalli-yleisesitys-2018.pdf>

<https://kuntatekniikka.fi/2011/09/29/karvian-kantin-kylälle-kevytliikennevaylataalkoilla/>

http://www.nastola.fi/fi/aluejohtokunta/tausta_ ja_ tehtava

<http://www.nmt.fi/fi/artikkeli/hyvinvointi/senioriasuminen-kuopiossa>

<http://omatesoma.fi/wp-content/uploads/2015/08/Osallistuvan-budjetoinnin-raportti.pdf>

<https://osallistu.hel.ninja/>

<http://osallistuvabudjetointi.fi/>

<http://www.oulunkaari.org/pudasjarvi/kokous/20171811-3.PDF>

https://www.pudasjarvi.fi/tiedostot/liitteet/suunnitelmat-ohjelmat/kuntastrategia_2017-2027.PDF

<https://www.rovaniemi.fi/fi/Paatöksenteko/Toimielimet/Aluelautakunnat>

<https://www.sitra.fi/aiheet/uusi-demokratia/>

<http://www.teaviisari.fi>

<https://thl.fi/fi/web/hyvinvointi- ja- terveyserot/eriarvoisuus/hyvinvointi/osallisuus>

<https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin- ja- terveyden- edistamisen- johtaminen/ osallisuuden- edistaminen/ osallisuuden- seuranta/ osallisuuden- kokemuksen- mittaaminen>

https://www.tuusula.fi/sivu.tmpl?sivu_id=8228

<https://vm.fi/documents/10623/4505456/Open+Government+III+Action+Plan+2017%E2%80%932019+Finland.pdf/21c926e6-b86b-435f-8d76-d4e9871ef45e/Open+Government+III+Action+Plan+2017%E2%80%932019+Finland.pdf.pdf>

<http://www.ykliitto.fi/yk70v/sosiaalinen>

Muut lähteet

Erityisasiantuntija Päivi Kurikka, Suomen Kuntaliitto. Haastattelu, 26.4.2018

Liitetaulukko 1. Esimerkkejä kunnissa toteutetuista osallistuvien budjetoinnin hankkeista vuodesta 2009 alkaen

Hankkeet kuntien aakkosjärjestyksen mukaan.

Kokeilu	Kunta	Vuosi	Malli	Rahan määrä	Toteuttajat
ManiMiitti	Espoo	2015->	Porto Alegre	Vaihtelee	Espoon nuorisoasiainkeskus
Suvelan asukaspuisto	Espoo	2015	Määräraha	40 000 €	Espoon kaupunki
Helsingin kaupunginkirjasto	Helsinki	2012	Määräraha	100 000 €	Helsingin kaupunki, Sitra
Helsingin osallisuusmalli	Helsinki	2018	Prosenttibudjetti	4 400 000 €	Helsingin kaupunki
Maunula-talo	Helsinki	2013-2016	Yhdistetyt rahastot	Ei tietoa	Helsingin kaupunki
RuutiBudjetti	Helsinki	2013->	Porto Alegre	Vaihtelee	Helsingin nuorisoasiainkeskus
Datademo	Helsinki	2014	Määräraha	2 000 €	Open Knowledge Finland, Helsinki Region Infoshare, Sitra
Karvian liikenneväylä	Karvia	2010	Yhdistetyt rahastot	400 000 €	ELY-keskus, vapaaehtoiset
Mäntykampus	Kuopio	2009->	Määräraha	90 000 €	Kuopion kaupunki
Aluejohtokunta	Lahti	2016->	Porto Alegre	Vaihtelee	Lahden kaupunki
Kumppanuuspöytä	Pieksämäki	2015	Porto Alegre	Vaihtelee	Pieksämäen kaupunki
Pudasjärven osallistuva budjetointi	Pudasjärvi	2017->	Prosenttibudjetti	Vaihtelee	Pudasjärven kunta
Aluelautakunnat	Rovaniemi	2017	Porto Alegre	Vaihtelee	Rovaniemen kaupunki
OmaTesoma	Tampere	2014	Määräraha	110 000 €	Tampereen kaupunki, Pirkanmaan liitto
Tuusulan osallistuva budjetointi	Tuusula	2018->	Porto Alegre	Vaihtelee	Tuusulan kunta

Liitetaulukko 2. Osallistuvan budjetoinnin hankkeiden plussat ja miinukset esimerkikunnissa.

Hankkeet kuntien aakkosjärjestyksen mukaan.

Kokeilu	Plussat	Miinukset
Espoon ManiMiitti	Paikallisuus, nuorten osallistaminen	Lopullinen päätösvalta Nuorisokeskuksen toimesta
Espoon Suvelan asukaspuisto	Pelimahdollisuus julkisissa tiloissa, joka mahdollisti myös tietokoneettomien osallistumisen. Asukkaiden suosikkivalinnat toteutettiin.	
Datademo Helsinki	19,7 % 117 ehdotuksesta toteutui -> korkea määrä	Hyvin rajoitettu rahamäärä
Helsingin kaupunginkirjasto	Suuri rahamäärä, verkkoalustan lisäksi fyysisiä tapaamisia, aihe lähellä arkea	Käytössä myös valmiita ehdotuksia – liikaa viranomaisten ohjaamaa?
Helsingin Maunula-talo	Paikallisuus, monipuoliset osallistumisalustat (verkkokyselyt, haastattelut, kokoontumiset)	
Helsingin osallisuusmalli	Paikallisuus, kaikki yli 12-vuotiaat saavat äänestää, pelillistäminen	
Helsingin RuutiBudjetti	Nuorten osallistaminen	Valta pienen ryhmän käsissä
Karvian liikenneväylä	Asukkaat ottivat vallan omiin käsiinsä, aitoa paikallisdemokratiaa	Ei ”virallista” OB:tä. Ei tulisi vaatia asukkaiden noin voimakasta vapaaehtoisuutta
Kuopion Mäntykampus	Vanhusten osallistaminen	
Lahden Nastolan aluelautakunta	Lisää me-henkeä ja vaikutusmahdollisuuksia, myöntää avustuksia	Valta pienen ryhmän käsissä
Pieksämäen osallistuva budjetointi	Luottamushenkilöiden suunnittelu helpottui, säästöt	
Pudasjärven osallistuva budjetointi	Lisää työllisyyttä ja helpottaa asukkaiden, erityisesti vanhusten arkea	Jatko epävarmaa
Rovaniemen aluelautakunnat	Paikallinen määrärahojen jakaminen	Valta pienen ryhmän käsissä
Tampereen OmaTesoma	Me-hengen lisääntyminen	Asukastyöpajat vetivät puoleensa vain valmiiksi aktiivisia
Tuusulan kunnan osallistuva budjetointi	Paikallisuus	Nettisivuilla todetaan, että palvelu pyritään pitämään esteettömänä kaikilla digitaalisilla laitteilla. Alusta itsessään kuitenkin rajoittaa netittömien osallistujia ja kuntalaisilloistakin tiedotetaan vain netissä. Sivut vain Suomeksi.

Uutta kunnista on Suomen Kuntaliiton tutkimus- ja selvitystoiminnan julkaisusarja. Sarjassa julkaistaan ajankohtaista tietoa kunta-alalta – tiiviisti ja helposti hyödynnettävässä muodossa. Julkaisut ovat maksuttomia ja ladattavissa Kuntaliiton verkkokaupasta.

www.kuntaliitto.fi/verkkokauppa