



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

Osallistuva budjetointi kunnan osallisuustekijänä

Johtavien viranhaltijoiden näkemyksiä osallistuvaan budjetointiin deliberatiivisen demokratian näkökulmasta

Eveliina Uimarihuhta

Pro gradu -tutkielma

Lapin yliopisto

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Hallintotiede

2023

Lapin yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Osallistuva budjetointi kunnan osallisuustekijänä – Johtavien viranhaltijoiden näkemyksiä osallistuvaan budjetointiin deliberatiivisen demokratian näkökulmasta

Tekijä: Eveliina Uimarihuhta

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu –tutkielma Sivulaudaturtyö Laudaturtyö

Sivumäärä: 96 + 3 liitesivua

Vuosi: 2023

Tiivistelmä:

Tässä pro gradu –tutkielmassa käsitellään erityisesti kuntien päättävissä asemissa toimivien johtavien viranhaltijoiden näkemyksiä osallistuvaan budjetointiin kunnan osallisuustekijänä. Tutkimuksen tutkimusongelma tarkastelee osallistuvan budjetoinnin hyödyntämistä kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimuksen keskeisenä tehtävänä on selvittää miten johtavat viranhaltijat näkevät osallistuvan budjetoinnin kuntalaisten osallisuutta edistävänä välineenä, sekä millaista lisäarvoa se tuo mukanaan kunnalliseen päätöksentekoon.

Tutkimus on laadullinen tulkitseva tapaustutkimus, jonka tavoitteena on tarkastella tutkimuksen aihetta erilaisista näkökulmista sekä ymmärtää aineiston taustalla olevia merkityksiä. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu deliberatiivisen demokratiateorian ympärille. Tutkimusaineistona tutkimuksessa toimivat valitun kunnan johtavien viranhaltijoiden omat näkemykset, mielipiteet sekä kokemukset osallistuvasta budjetoinnista kuntalaisten osallisuutta edistävänä välineenä. Aineisto on kerätty teemahaastatteluiden avulla ja kerätyn aineiston analyysiin on sovellettu teoriaohjaavaa sisällönanalyysia.

Tämän tutkimuksen tulosten mukaan osallistuvalla budjetoinnilla on monia positiivisia vaikutuksia. Tutkimuksen tuloksiksi esitetään muun muassa alueellisten eriäväisyyksien kuroutuminen sekä aidon suoran demokratian lisääntyminen osallistuvan budjetoinnin avulla. Lisäksi tulokset osoittavat osallistuvan budjetoinnin resurssisidonaisuutta sekä vuorovaikutuksen ja viestinnän roolia osallistuvan budjetoinnin käyttöönotossa sekä myöhemmin käytössä. Osallistuva budjetointi voi olla tehokas väline lisätä kuntalaisten osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia, kunhan sen toteuttamisessa huomioidaan kaikki tarvittavat tekijät ja prosessi on avoin ja läpinäkyvä. Tulokset osoittavat kuitenkin sen, että osallistuvalla budjetoinnilla ei voida ratkaista kaikkia ongelmia, mutta sen avulla on mahdollista osallistaa yhteisön jäseniä ja luoda yhteisöllistä ilmapiiriä. Osallistuva budjetointi lisää mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon, sillä asukkaiden ajatuksia ja mielipiteitä ei enää kysytä pelkästään päätöksenteon tueksi, vaan asukkaat ovat aidosti päättäjiä.

ASIASANAT: osallisuus, osallistuva budjetointi, deliberatiivinen demokratia, kunta

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	5
1.1	TUTKIMUKSEN TAUSTA JA NÄKÖKULMA.....	5
1.2	TUTKIMUKSEN TARKOITUS	7
1.3	AIEMPI TUTKIMUS	8
1.4	TUTKIELMAN RAKENNE	10
2	DELIBERATIIVISEN DEMOKRATIAN LÄHTÖKOHDAT.....	12
2.1	EDUSTUKSELLISESTA DEMOKRATIASTA KOHTI OSALLISTUVAA DEMOKRATIAA....	12
2.2	DELIBERATIIVINEN DEMOKRATIA	16
3	OSALLISTUVA BUDJETOINTI.....	19
3.1	OSALLISTUVAN BUDJETOINNIN LÄHTÖKOHDAT	19
3.2	OSALLISTUVAN BUDJETOINNIN EDELLYTYKSET JA HAASTEET	23
3.3	OSALLISTUVAN BUDJETOINNIN MALLEJA	26
3.4	OSALLISTUVAN BUDJETOINNIN PROSESSI	29
4	TUTKIMUSMENETELMÄ.....	34
4.1	LAADULLINEN TAPAUSTUTKIMUS.....	34
4.2	AINEISTO JA AINEISTON KERUU	37
4.3	TEORIAOHJAAVA SISÄLLÖNANALYYSI ANALYYSIMENETELMÄNÄ	40
4.4	TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUDEN JA EETTISYYDEN TARKASTELU.....	44
5	TUTKIMUKSEN TULOKSET	48
5.1	OSALLISTUVAN BUDJETOINNIN MERKITYS JA VAIKUTUKSET	48
5.2	VAIKUTUKSET KUNTAHALLINNON JA KANSALAISTEN VÄLILLÄ	52

5.3	OSALLISTUVAN BUDJETOINNIN PROSESSI	60
5.4	KUNTALAISTEN OSALLISUUDEN LISÄÄMISEN KÄYTÄNTEET.....	68
5.5	OSALLISTUVA BUDJETOINTI OSALLISUUTTA EDISTÄVÄNÄ VÄLINEENÄ.....	72
5.6	OSALLISTUVAN BUDJETOINNIN KÄYTÖN EDELLYTYKSET	75
6	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	82
6.1	TUTKIMUKSEN YHTEENVETO	82
6.2	TUTKIMUKSEN RAJOITTEET JA JATKOTUTKIMUSAIHEET	89
7	LÄHTEET.....	91
8	LIITTEET	97

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta ja näkökulma

Osallistuva budjetointi (Participatory Budgeting) on demokraattinen prosessi, jossa kansalaiset ovat suoraan mukana kaupunkinsa suunnittelussa (Salminen, Häikiö & Lehtonen, 2016). Osallistuva budjetointi on 1990-luvulla Suomessa käyttöön otettu uudistusaloite, jossa kansalaiset voivat vaikuttaa suoraan kaupunkinsa päätöksiin. Osallistuva budjetointi on ollut yksi menestyksekkäimmistä osallistamisen tavoista ympäri maailmaa jo viimeiset 30 vuotta. Sen alkuperä on 1980-luvun lopulta, Porto Alegren kaupungista, Brasiliasta, jossa sitä kokeiltiin ensimmäistä kertaa vuonna 1989. Vuonna 1985, kun paikallinen sotilashallinto kumottiin, tuli Porto Alegren asukkailla tarve ratkaista taloudelliset sekä sosiaaliset haasteet. Tähän ratkaisuksi lähdettiin uudistamaan politiikan rakenteita ja keksittiin ottaa paikalliset asukkaat mukaan päättämään tulevaisuudesta, kaupungin budjetin osalta. Sieltä se on lähtenyt leviämään maailmanlaajuisesti (Salminen, Häikiö & Lehtonen 2016). Osallistuvan budjetoinnin alkuperäisenä tarkoituksena on ollut vähentää korruptiota ja kaupungin virkamiesten huonoa hallintoa. Osallistuva budjetointi on näkemysten mukaan innovatiivinen tapa hoitaa kaupunkipalvelua ja ihanteellinen järjestelmä kansalaisten saamiseen mukaan paikallishallinnon toimintaan. Suora demokratia ja osallistuva budjetointi ovat tulleet kunnallisen päätöksenteon edustuksellisen demokratian rinnalle (Tuori 1999, 462-463).

Osallistuva budjetointi on siis konkreettinen tapa vahvistaa kuntalaisten osallisuutta kunnan päätöksentekoon antamalla mahdollisuuden vaikuttaa kunnan budjettiin (Salminen, Häikiö & Lehtonen, 2016). Osallistuvan budjetoinnin ajatuksena on tavallisen ihmisen mahdollisuus osallistua demokraattiseen keskusteluun sekä päätöksentekoprosessiin, jolloin se monipuolistaa ja lisää asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Tavoitteena on se, että jokainen voi vaikuttaa siihen, miten yhteisiä varoja kunnissa tai valtiossa jaetaan ja käytetään (Participatory Budgeting Project 2014). Osallistuvan budjetoinnin avulla ihmisillä on mahdollisuus määritellä julkisia menoja ja päättää mihin rahoja käytetään (Salminen, Häikiö & Rask, 2019). Osallistuvaa budjetointia on mahdollista käyttää monenlaisten tarpeiden ja ongelmien ratkaisemisessa, sekä esimerkiksi suunniteltaessa ja tehtäessä päätöksiä muun muassa sijoituksista tai palveluista (Valtiovarainministeriö 2013).

Vaikka osallistuvan budjetoinnin hyödyistä tiedetään ja ne tunnustetaan, vain harvassa kunnassa Suomessa sitä käytetään. Kuntaliitto on tehnyt vuonna 2018 kyselyn, jonka mukaan vain 12 prosenttia kunnista on kokeillut osallistuvaa budjetointia (Kuntaliitto 2018). Sitra käynnisti vuonna 2012 Uusi demokratia -foorumin, jonka yksi hankeosa-alueista oli osallistuvan budjetoinnin edistäminen. Tällöin pilottikunnaksi valittiin Helsingin kaupunginkirjasto ja kaupunkilaisille tarjottiin mahdollisuus päättää 100 000 euron kehittämisrahan käytöstä. Tätä Sitran käynnistämää hanketta voidaan pitää osallistuvan budjetoinnin rantautumisena Suomeen (Sitra 2015). Kansainvälisesti on myös tehty kiinnostavia tutkimuksia siitä, miten osallistuva budjetointi on lisännyt kunnan asukkaiden kiinnostusta paikalliseen päätöksentekoon, ja sitä myötä kasvattanut myös äänestysaktiivisuutta. Tästä hyvä esimerkki on Johnsonin, Carlsonin & Reynoldsin (2021) tekemä yhdysvaltalaisstudiotutkimus *Testing the Participation Hypothesis: Evidence from Participatory Budgeting*, jonka mukaan osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto lisäsi kaupungin asukkaiden äänestysaktiivisuutta keskimäärin noin 8,4 prosenttia.

Osallistuvan budjetoinnin käyttö lisääntyy koko ajan. Osallistuvan budjetoinnin menetelmiä on tähän mennessä toteutettu noin 1700 paikkakunnalla yli 40 maassa. Tulokset näiden osalta näyttävät hyvin vakuuttavilta. Esimerkiksi Pariisi antaa joka vuosi asukkaiden käytettäväksi yli 100 miljoonaa euroa. Myös muut Euroopan suurkaupungit kuten Lontoo, Rooma, Lissabon sekä Berliini ovat ottaneet käyttöönsä osallistuvan budjetoinnin (Sintomer, Herzberg, Röcke & Allegretti 2012, 1).

Osallisuutta ja osallistuvaa budjetointia sekä sen eri muotoja on tutkittu paljon, tehty erilaisia selvityksiä sekä pyritty kehittämään sen eri osa alueita (Goldfrank 2012; Valtiovarainministeriö 2013). Kuitenkin se, mikä on jäänyt vähemmälle tutkimukselle tai selvitykselle, on kunnan päättävissä asemassa toimivien viranhaltijoiden näkemykset ja kokemukset osallistuvasta budjetoinnista sekä sen käytöstä. Aiemmissa tutkimuksissa on tarkasteltu muun muassa demokratian syntyä ja kehittämistä, erilaisia osallistumismenetelmiä ja uusia kansalaisosallistumisen muotoja (Cabannes 2015). Poliitikkojen ja päättävissä asemassa olevien viranhaltijoiden käsitykset ja näkemykset osallistuvaan budjetointiin ovat selkeästi jääneet vähäisemmälle huomiolle (Värttö & Rapeli 2019).

1.2 Tutkimuksen tarkoitus

Tässä tutkielmassa tarkastellaan osallistuvaa budjetointia kunnassa deliberatiivisen demokratian viitekehyksessä. Tutkimuksen tarkoituksena on pyrkiä ymmärtämään osallistuvan budjetoinnin tuottamia mahdollisuuksia kuntalaisosallisuuden vahvistamiselle. Tavoitteena on laajentaa ymmärrystä kunnallisessa päätöksenteossa käytettävästä osallistuvasta budjetoinnista kuntalaisten osallisuustekijänä. Tutkimus painottuu päättävissä asemissa toimivien johtavien viranhaltijoiden näkökulmiin ja pyrkii toimimaan osallistuvan budjetoinnin käyttöönotossa sekä jatkovalmistelua tukevana esimerkkinä. Tutkimuksen välillisenä tavoitteena on madaltaa kynnystä ottaa osallistuva budjetointi osaksi kunnallista päätöksentekoa sekä tukea osallistuvan budjetoinnin kehittämistä ja valmisteluja kunnissa.

Tutkimus on laadullinen tapaustutkimus, joka on sopiva menetelmä yksityiskohtaisen ja perusteellisen tiedon tuottamiseksi tutkittavasta aiheesta. Tapaustutkimus auttaa saamaan tietoa tarkasteltavasta ilmiöstä sen todellisessa toimintaympäristössä (Hirsjärvi & Hurme 2015.). Tämän tapaustutkimuksen keskittymiskohteena on yksi tietty kunta, jonka nimeä ei mainita tutkimuksessa anonymiteetin turvaamiseksi.

Tutkimuksessa vastataan kahteen tutkimuskysymykseen:

1. Miten kuntalaisten osallisuutta voidaan lisätä osallistuvan budjetoinnin avulla?
2. Millä tavoin johtavat viranhaltijat kokevat osallistuvan budjetoinnin ja kuntalaisten osallisuuden välisen yhteyden?

Tutkimuskysymysten avulla pyritään selvittämään kuntalaisten osallisuuden lisäämistä osallistuvan budjetoinnin avulla yleisesti sekä johtavien viranhaltijoiden näkökulmasta. Tutkimuksessa paneudutaan siihen, miten päättävissä asemissa toimivat viranhaltijat kohdeorganisaatiossa kokevat osallistuvan budjetoinnin ja kuntalaisten osallisuuden välisen yhteyden omasta näkökulmastaan.

Tässä tutkimuksessa täsmällisen tutkimusaukon määrittäminen on edellyttänyt laajaa perehtymistä aiempiin osallistuvan budjetoinnin tutkimuksiin. Erityisesti varhaisempien tutkimusten näkökulmat ja tutkimusaukot ovat olleet erityisen tärkeässä roolissa. Kokonaisuudessaan aiempi osallistuvan budjetoinnin tutkimus tarjoaa useita eri näkökulmia sen tarkasteluun kunnallisen organisaation kontekstissa. Johtavien viranhaltijoiden näkemyksiä osallistuvaan budjetointiin on tutkittu hyvin vähän, joten tällä tutkimuksella pyritään tuomaan lisää ymmärrystä päättävissä asemissa toimivien viranhaltijoiden näkemyksistä osallistuvan budjetoinnin vaikutuksista kuntalaisten osallisuuden välineenä. Tarkastelen tätä erityisesti deliberatiivisen demokratian viitekehyksestä sekä New Public Governancen pohjalta. Tavoitteenani on siis rikastuttaa osallistuvan budjetoinnin tutkimuksen tutkimuskeskustelua sekä tarjota näkökulmia ja toimintatapoja laajemmin kuntien käyttöön.

Tutkimuksen aineisto on kerätty tekemällä yhdeksän keskustelevaa, puolistrukturoitua teemahaastattelua valitun kunnan johtavassa asemassa toimiville viranhaltijoille Microsoft Teamsin välityksellä. Puolistrukturoitu teemahaastattelu perustuu tiettyihin tutkimuksen keskeisiin teemoihin, mutta antaa haastateltaville vapauden ilmaista ajatuksiaan vapaasti. Teemahaastattelun tarkoituksena on ollut saada syvällistä tietoa haastateltavien ajatuksista ja näkemyksistä tutkimuksen aiheesta sisällönanalyysina (Tuori & Sarajärvi 2009). Tutkimusaineiston analyysi on tehty teoriaohjaavana sisällönanalyysinä.

1.3 Aiempi tutkimus

Osallistuva budjetointi on ollut viimeisen 30 vuoden ajan tutkittu aihe hallintotieteissä sekä muillakin tieteenaloissa. Siitä on tehty niin kotimaassa kuin myös kansainvälisestikin laajalti tutkimuksia ja selvityksiä. Portugalin ja Espanjan lisäksi myös Yhdysvalloissa ja muualla Euroopassa on tutkittu osallistuvaa budjetointia (Sintomer 2008). Myös Maailmanpankki sekä YK ovat olleet edistämässä tämän osallisuuden muodon leviämistä ympäri maailmaa muun muassa tuottamalla erilaisia tutkimuksia sekä artikkeleita aiheesta (Goldfrank 2012; Valtiovarainministeriö 2013).

Koska osallistuva budjetointi on vielä varsin tuore osallisuuden tapa, tehdyissä tutkimuksissa on lähinnä tutkittu sen syntyä ja kehittymistä, mutta myös sen menetelmien hyödyistä asukkaiden näkökulmista (Cabannes 2015). Osallistuvan budjetoinnin levitessä ympäri

maailmaa kirjallisuus ja tutkimus sen ympärillä ovat olleet lähinnä menestyksekkään tapauksen esittelyä ja ylistystä. Viime vuosina osallistuvan budjetoinnin tutkimus sekä kirjallisuus ovat menneet entistä kriittisempään suuntaan, sillä nykyisin useat tutkimukset ovat osoittaneet osallistuvan budjetoinnin olevan kallis osallisuuden tapa sekä heikko vaikuttavuudeltaan (Ganuzan & Baiocchin 2012.).

Osallistuvan budjetoinnin kanssa työskenteleville sekä siitä kiinnostuneille on paljon erilaisia tutkimuksia sekä raportteja, joissa on kerrottu osallistuvan budjetoinnin muodoista, mahdollisuuksista sekä sisältäen myös esimerkkejä jo toteutetuista prosesseista. Tällainen on esimerkiksi vuonna 2013 Laura Sillanpään tekemä raportti: *Deliberating Service Delivery – Survey on the Outcomes and Challenges of Participatory Budgeting in the UK*.

Valtiovarainministeriön ja Oikeusministeriön toimeksiannosta vuonna 2012 Pihlaja ja Sandberg selvittivät Suomessa käytettäviä osallistuvan budjetoinnin käytänteitä sekä alueellisia toimintamalleja. Naapurimaassamme Ruotsissa on tehty vuotta aiemmin ”*Medborgarsbudget i Sverige, Europa och världen*” -selvitys, jossa pyrkimys oli lähentää kansalaisia sekä päättäjiä osallistuvaan budjetointiin ja sen menetelmiin (Sveriges Kommuner och Landsting 2011).

Tampereen yliopistossa on tutkittu osallistuvaa budjetointia vuosien ajan erityisen paljon. Vuonna 2016 Tampereen yliopistossa käynnistettiin ”Globaalinen menetelmän paikalliset tulokset” -tutkimushanke. Tutkimushanke painottui tiedon rooliin osallistuvassa budjetoinnissa ja sen tutkimuskohteina olivat Suomi, Puola sekä Englanti. Hanke valmistui vuonna 2020 ja se oli jatkoa Tampereen yliopiston yhteistyössä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukseen kanssa tehdylle tutkimukselle, jossa tutkittiin osallistuvaa budjetointia työvälineenä kansalaislähtöinen suunnittelu ja naapuruston kehittäminen. Tutkimuksessa selvitettiin osallistuvan budjetoinnin menetelmien toteutumista paikallisesti. Tutkimushankkeen keskeisenä kysymyksenä oli onnistuneen osallistuvan budjetoinnin työkalut erilaisissa ympäristöissä ja yhteyksissä (Asumisen rahoittamis- ja kehittämiskeskus 2015; Tampereen yliopisto 2016).

Jaana Hurme on tehnyt vuonna 2017 Vaasan yliopistossa osallistuvaa budjetointia käsittelevän pro gradu -tutkielman, jossa on tutkittu osallistuvaa budjetointia, sen roolia osana kunnan päätöksentekoprosessia sekä osallistuvan budjetoinnin merkityksestä osallistuvana

menetelmänä valtakunnallisen päätöksentekovallan kehittämisessä. Tutkimuksen tarkoituksena oli ymmärtää paremmin osallistuvaa budjetointia hankkimalla tietoa sen toteuttamisesta. Osallistuva budjetointi liittyy selvästi menetelmiin, joilla kuntalaiset otetaan mukaan päätöksentekoon edistämään osallistuvaa yhteiskuntaa. Tutkimus osoittaa, että eri kunnissa saadut käytännön kokemukset osallistuvasta budjetista ovat rohkaisevia ja kokeilut ovat lisänneet koheesiota ja lähentäneet kansalaisia ja kunnan virkamiehiä. Tulokset osoittavat, että osallistuva budjetointi on vähentänyt kansalaisten ja virkamiesten välistä etäisyyttä ja edistänyt kaupunkiorganisaatioiden toimintatapojen uudistamista. Osallistuva budjetointi kannustaa erityisesti kansalaislähtöiseen toimintaan, vahvistaa paikallista koheesiota ja yhteisöllisyyttä sekä mahdollistaa tilapäisten osallistujien aktivoitumisen. Tehokkuus on kuitenkin nostettu keskusteluissa osallistuvan budjetoinnin haasteeksi. Osallistuvalla budjetilla on kuitenkin potentiaalia edistää yhteisöjen demokratisoitumista ja voimaannuttamista (Hurme 2017).

Pohjoismaisiin osallistuvan budjetoinnin tutkimuksiin kuuluu vahvasti myös Uppsalan yliopistossa, Markus Holdon *Field Notes on Deliberative Democracy – Power and Recognition in Participatory Budgeting* -väitöskirja vuodelta 2014, joka osoittaa, että osallistuva budjetointi on keino saada passiiviset kansalaiset mukaan päätöksentekoon vaikuttamalla heihin antamalla heille mahdollisuuden päätöksenteolle sekä luoda yhteisöllisyyden tunnetta. Holdonin tutkimus kuitenkin osoittaa, että osallistuvan budjetoinnin taustalla oleva deliberatiivinen demokratiateoria ei suoraan määritä keinoja, joilla nämä passiiviset kansalaiset otetaan mukaan keskusteluun. Holdonin tutkimuksesta on julkaistu myös artikkeleita kansainvälisesti, kuten esimerkiksi 2016 julkaistu *Reasons of Power: Explaining Non-cooptation in Participatory Budgeting*.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielmani ensimmäisessä luvussa on katsaus aiempaan osallistuvan budjetoinnin tutkimukseen kuntakentällä. Luvussa esitellään erilaisia näkökulmia ja määritelmiä osallistuvaan budjetointiin sekä tuodaan esiin aiempien tutkimusten osoittamia konkreettisia tapoja sen toteuttamiseen ja tuloksiin. Lopulta vedetään käsittely yhteen ja täsmennetään tutkimuksen tutkimuksellinen aukko sekä rakennetaan perusta tutkimuksen teoreettiselle perustalle.

Tutkielman toinen luku on tiivis katsaus deliberatiiviseen demokratiaan. Tutkimuksen kolmannessa luvussa paneudutaan osallistuvan budjetoinnin käsitteeseen, malliin, prosessiin, haasteisiin sekä hyödyntämiseen. Tässä luvussa esitellään näiden sulautumista kunnalliseen demokratiaan sekä New Public Governancen lähtökohtiin deliberatiivisen demokratian näkökulmasta. Näiden käsittelyiden pohjalta pyritään luomaan perusta osallistuvan budjetoinnin kuvaukselle.

Neljännessä sisältöluvussa rakennetaan toisen ja kolmannen luvun perustalle tutkimuksen metodologia. Kyseisen luvun tärkeimpänä osana esitellään analyysimetodi, joka toimii metodina osallistuvan budjetoinnin tarkasteluun. Neljännessä kappaleessa kuvaillaan myös tutkimusaineiston hankinta ja analyysin toteutus sekä lisäksi tarkastellaan tutkimuksen luotavuutta, tutkijapositiona sekä tutkimuksen eettisyyttä.

Viidennessä luvussa esitellään tutkimuksen tulokset. Lopulta kuudennessa sisältöluvussa esitetään tutkimuksen yhteenveto, pohdinta tutkimuksen tulosten merkityksestä suhteessa aiempaan tutkimukseen teoreettisina johtopäätöksinä sekä tulosten antia kuntien ja viranhaltijoiden käyttöön. Johtopäätösten jälkeen pohditaan vielä tutkimuksen rajoitteita sekä esitetään ehdotus jatkotutkimusta ajatellen.

2 DELIBERATIIVISEN DEMOKRATIAN LÄHTÖKOHDAT

2.1 Edustuksellisesta demokratiasta kohti osallistuvaa demokratiaa

Nimi demokratia eli kansanvalta tulee kreikan kielestä (demos = kansa, kratos = valta). Demokratiaa voidaan pitää toimivan yhteiskunnan perustana, sillä se on yksi voima, joka pitää koko yhteiskunnan koossa. Demokratia on moninainen käsite, sillä sille ei ole yksinkertaista määrittelyä. Demokratialla voidaan tarkoittaa esimerkiksi kansanvaltaa, päättäjien valitsemisen menettelytapaa, arvoa tai yhteiskuntamallia (Kataja 2017). Demokraattiset rakenteet ovat yhteiskuntajärjestelmämme perusta, osa perustuslakien ja valtiosääntöjen prosesseja (Salminen 2002, 41)

Osallisuus liittyy demokratiaan hyvin läheisesti. Kuntalaisten osallisuuden edistäminen on siis iso osa demokratiaa ja sen toteutumista (Kuntaliitto 2020). Kunnallisessa demokraattisessa päätöksenteon prosessissa painotetaan ihmisten yksimielisyyttä sekä poliittista demokratiaa. Tämän vuoksi julkinen hallinto tuleekin nähdä demokratian kehittämisen ja demokraattisten arvojen syventämisen näkökulmasta (Salminen 2002, 41–42).

Osallistuvan demokratian vähittäinen vahvistuminen voidaan nähdä yhtenä osana laajempaa demokratian kehityskulkua. Historian mukaan demokratia on kehittynyt monimutkaisen poliittisen ja yhteiskunnallisen prosessin kautta. Antiikin Kreikassa syntyi ensimmäinen tunnettu demokraattinen yhteiskunta, joka tosin rajoitti demokratiaa vain miesten kansalaisuuteen (Salminen 2002). Myöhemmin Euroopassa demokratiaa laajennettiin, kun yhä useammat ihmiset saivat äänioikeuden, esimerkiksi naiset ja köyhät. Osallistuva demokratia on demokratian muoto, jossa kansalaisilla on laajempi osallistumismahdollisuus päätöksentekoon kuin perinteisessä edustuksellisessa demokratiassa (Setälä 2003). Osallistuvaa demokratiaa voi olla monissa eri muodoissa, mutta yleisesti ottaen se tarkoittaa kansalaisten osallistumista päätöksentekoon esimerkiksi äänestysten, aloitteiden tai eri foorumeiden kautta (Salminen 2002).

Osallistuvan demokratian vähittäinen vahvistuminen liittyy laajempaan yhteiskunnalliseen muutokseen, joka on tapahtunut viime vuosikymmeninä. Ihmiset ovat entistä

kiinnostuneempia osallistumaan päätöksentekoon ja haluavat vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin (Salminen 2002). Samalla teknologian kehitys on mahdollistanut uusia tapoja osallistua kuten verkkoäänestykset ja sosiaalisen median käyttö. Osallistuvan demokratian vahvistuminen voi lisätä ihmisten luottamusta poliittiseen järjestelmään ja parantaa demokratian laatua. Se voi myös lisätä päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta, kun kuntalaiset ovat aktiivisemmin mukana päätöksenteossa ja valvovat sen toteutumista (Setälä 2003).

Osallistuvassa demokratiassa kansalaisilla on useita vaikutusmuotoja (Setälä 2003). Suomessa kansalaisilla on oikeus äänestää vaaleissa ja valita edustajia, jotka tekevät päätöksiä heidän puolestaan. Kuntalaisilla on myös mahdollisuus osallistua suoraan päätöksentekoon, jos kunnalla on esimerkiksi käytössä osallistuva budjetointi. Osallistuvassa budjetoinnissa kunnan asukkaat voivat ehdottaa omia ideoitaan ja äänestää erilaisista hankkeista. Kuntalaiset voivat olla aktiivisia osallistujia omissa yhteisöissään sekä vaikuttaa paikalliseen päätöksentekoon. Erilaiset järjestöt voivat omalta osaltaan toimia myös kuntalaisten edunvalvojina ja pyrkiä ajamaan kuntalaisten etuja. Kaikki edellä mainitut vaikuttamismuodot tarjoavat kuntalaisille mahdollisuuden osallistua sekä vaikuttaa oman ympäristönsä sekä yhteisön kehittämiseen (Setälä 2003).

Osallisuuden käsite liittyy hyvin vahvasti uuden julkisen hallinnan (New Public Governance) hallintoideologiaan. Tässä ideologiassa kuntalaista ja kuluttajaa tutkitaan eri näkökulmista, mutta samalla se myös tukee kuntien ja maakuntien perustaa ja niiden olemassaolon lähtökohtia. New Public Governance -hallintoideologiassa kuntalainen nähdään yhteisön voimavarana sekä lisäksi kuluttajana sekä aktiivisena toimijana. Osborne (2010) käsittelee kirjassaan uutta julkista hallintaa hyvin monipuolisesti eri näkökulmista. Osbornen (2010) mukaan New Public Governance on ottanut suuren roolin ja vakiinnuttanut paikkansa julkisessa hallinnossa. Uusi julkinen hallinta korostaa kunnan tehtävää olla yhteisöllinen, asukkaita osallisuuteen kannustavana organisaationa. Nykyisessä hallintoideologiassa kuntalaisen rooli on entistä laajempi aktiivisena osallistujana ja kumppanina.

Nykyään NPG eli uusi julkinen hallinta ottaa huomioon hallintojärjestelmien eri osapuolien yhteistyön, sidosryhmän verkostoitumisen sekä kumppanuuksien hallinnan. Nykyään ihmiset ovat osa hallintoa ja sen tuottamien palveluiden kehittäjiä sekä toteuttajia. Tehokkuus ei enää ole ainut osallisuuden mittari, vaan NPG:n käsite pitää sisällään ideologian demokraattisesta osallistumisesta sekä vaatimuksen demokraattisen toiminnan läpinäkyvyydestä ja

avoimuudesta (Lähdesmäki 2003). New Public Governancen ideologiassa ihmisen välinen yhteys hallintoon ei muodostu enää kuten byrokraattisessa mallissa, vaan Governancen ideologia korostaa ajatusta kansalaisista osallistuvina sekä vaikuttavina yksilöinä ja yhteisön jäseninä (Nyholm, Airaksinen & Haveri 2016, 222).

Osallistuva budjetointi on yksi tapa toteuttaa New Public Governance -periaatteita, jossa korostetaan julkishallinnon avoimuutta, vuorovaikutusta ja yhteistyötä kansalaisten kanssa päätöksenteossa (Lähdesmäki 2003). Osallistuvassa budjetoinnissa vaikutetaan suoraan yhteisten julkisten varojen käyttöön ja niiden päätöksentekoon. Osallistuvan budjetoinnin avulla on mahdollista edistää hallinnon tehokkuutta ja taloudellisuutta, sillä kuntalaisten aitoon osallistuvaan budjetoinnin prosessiin voi lisätä julkisten varojen oikeaa kohdentamista ja vähentää kunnan resurssien hukkaamista. Osallistuvan budjetoinnin käyttö voi myös lisätä julkisen hallinnon innovatiivisuutta sekä kehittämistä, kun kuntalaiset osallistuvat siihen tuottamalla uusia ideoita ja ratkaisuja (Nyholm, Airaksinen & Haveri 2016).

Julkisen johtamisen ja hallinnon paradigmat ”New Public Management” ja ”New Public Governance” ovat nousseet esiin 1980-1990 -lukujen aikana. Nämä paradigmat ovat vuosien saatossa esittäneet muun muassa julkisen johtamisen asemaa, monimuotoistaneet julkisia organisaatioita sekä pakottaneet verkostomaiseen ajatteluun eri julkisten organisaatioiden välillä (Stenvall & Virtanen 2021, 98.)

Suomen perustuslain toisessa pykälässä kerrotaan: ”Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.” (Perustuslaki 1999/731, §2). Suomessa on aikoinaan ollut hyvin vahva edustuksellinen demokratia, mutta ajan kuluessa ihmiset ovat oppineet ymmärtämään paremmin omia oikeuksiaan, jonka myötä he ovat ryhtyneet myös vaatimaan niitä (Papadopoulus 2013). Ihmisten kasvanut valtanhalu on muodostanut osallistuvan demokratian muodon, joka on lisännyt kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon entistä helpommin. Ilvessalo ja Jaakkola (2011) kertovat osallistuvan demokratian lähentävän kansalaisia ja poliitikkoja keskenään luoden avointa keskustelua ja politiikkaa.

Edustuksellisen demokratian lisäksi demokratian ominaisuuksiksi luetaan myös kansalaisten oikeusturva sekä lehdistö- ja ilmaisuvapaus. Oikeusturva kattaa esimerkiksi ihmisten tasa-arvoisen ja yhdenvertaisen toimimisen niin kunnallisella kuin myös kansallisella tasolla (Kuntaliitto 2020). Demokratia toteutuakseen vaatii tasa-arvoista ja kunnioittavaa ilmapiiriä.

Edustuksellisen demokratian vastakohtana on suora demokratia, jossa vallankäyttäjinä olisivat kansalaiset ilman erillisiä kansanedustajia tai viranhaltijoiden valintaa. Suora demokratia täydentää edustuksellista demokratiaa kansalaisten oma-aloitteisella toiminnalla. Se ei siis korvaa sitä (Ilvessalo & Jaakkola 2011).

Julkishallintoon vaikuttavien sidosryhmien määrä on kasvanut merkittävästi ja yhteistyö kansalaisten ja eri järjestöjen kanssa on alkanut tiivistyä, jonka vuoksi myös julkinen hallinto on muuttanut suhtautumista kansalaisiin sekä heidän tehtäviinsä. Lisääntynyt tietämys, globalisaatio sekä kehittyvät sosiaaliset olosuhteet ovat lisänneet kansalaisten osallistumisen tarvetta (Shah 2007, 56-57). Tämän seurauksena kansalaisilla ja heidän näkemyksillään on ollut merkitystä julkishallinnossa ja ulkoisesta tehokkuudesta on tullut tärkeä julkishallinnon mittari. Kaikki nämä käytäntöjen muutokset ovat myös vahvistaneet kansalaisten roolia päätöksenteossa (Clayton 2010, 167-172).

Julkishallinnon on täytynyt pohtia milloin ja missä asioissa kansalaisten tulisi olla mukana päätöksenteossa. Claytonin (2010) mukaan ei ole olemassa valmiita ohjeita, joita soveltaa kaikkiin yhteiskuntiin ja tilanteisiin. Kansalaisten osallistuminen on arvokasta myös silloin, kun hallinnolliset toimet edellyttävät kansalaisten hyväksyntää (Clayton 2010, 167-175)

Kuntalaki pitää sisällään jokaisen kunnan tehtävät sekä kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Kuntalain tarkoituksena on pitää huolta siitä, että jokaisella kuntalaisella on yhtäläiset oikeudet toimia, osallistua ja vaikuttaa kunnassa (Kuntalaki 410/2015, 1§). Kunnan jokaisella asukkaalla on siis oikeus vaikuttaa ja osallistua kunnan toimintaan monella tavalla. Näitä tapoja ovat esimerkiksi keskustelu- ja kuulemistilaisuudet, mielipiteiden selvittäminen, edustajien valinta toimielimiin, asukkaiden ottaminen mukaan palveluiden suunniteluun ja valmisteluun sekä osallistuva budjetointi (Kuntalaki 410/2015, 22§). Lisäksi jokaisella kuntalaisella on Kuntalain 23§ mukaan oikeus tehdä aloite kunnalle (Kuntalaki 410/2015, 23§). Kuntalaisaloite voi esimerkiksi sitältää kuntaa ja sen toimintaa koskevia aloitteita.

Kunnat tarjoavat asukkailleen monia erilaisia tapoja osallistua, vaikuttaa ja antaa palautetta ja nämä osallistumis- ja vaikuttamistavat ovat kehittyneet vuosien aikana todella paljon. Kunnassa kuntalaisten yleisimmät tavat vaikuttaa ovat kuntalaisaloitteet, valtuustoaloitteet sekä palautteenanto. Suomen Kuntaliiton tekemän raportin mukaan osallistumis- ja vaikuttamistapojen määrä vaihtelee kunnittain kahden (2) ja viidentoista (15) välillä. Kunnan

koosta riippuen, yleensä kunnissa on keskimäärin kahdeksan eri tapaa osallistua ja vaikuttaa (Piipponen ym. 2019, 5).

Osallisuudessa on kyse siitä, miten ihminen voi olla mukana turvaamassa omaa etuaan (Goosen & Austin 2017). Etujen turvaamiseksi tehtävää työtä suunnittelemalla ja toteuttamalla pääsee vaikuttamaan hyvin perusteellisesti omaan ympäristöönsä sekä siellä tapahtuvaan toimintaan. Osallistumisen ja vaikuttamisen muotojen tulee olla muokkautuvia. Muokkautuvuus mahdollistaa jokaiselle oman tilan toimia oman elämänsä asiantuntijana ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Tiettyjen asioiden tulee pohjautua lakiin tai muihin sopimuksiin, jotta osallisuus ja päätöksenteko olisi jokaiselle kuntalaiselle yhdenvertaista (Majoinen 2001).

2.2 Deliberatiivinen demokratia

Deliberatiivinen demokratia on yksi demokratian teoria, jossa demokraattisen päätöksenteon ensisijaisena välineenä toimivat julkinen ja rationaalinen keskustelu. Dryzekin (2000) mukaan deliberatiivista demokratiaa kutsutaan myös diskurssiiviseksi demokratiaksi. Tällä demokratian teorialla on hyvin pitkä historia ja se onkin ammentanut monia tärkeitä ajatuksia vanhemmista ja aiemmista yhteiskunnallisista malleista, joissa nimenomaisesti on korostettu julkista keskustelua sekä retoriikkaa. John Rawlsia ja Jürgen Habermasia voidaan pitää keskeisinä ajattelijoina deliberatiivisten demokratiateorioiden kehittämisessä, koska heidän kirjoituksensa nostivat deliberatiivisen demokratiateorian keskiöön sekä loivat perustan kahdelle deliberatiivisen demokratian koulukunnalle: liberaali konstitutionalismi sekä kriittinen teoria (Rostbøll 2008). Nämä molemmat suuntaukset keskittyivät demokraattiseen päätöksentekoon sekä sen laadun varmistamiseen (Setälä 2013).

Deliberatiivisen demokratian teoria perustuu ajatukseen, että jokaisella on oikeus ja mahdollisuus osallistua itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon ja saada tietoa päätöksenteon keskiössä olevista asioista (Beinhabib 1996, 96). Deliberatiivisessa demokratiassa korostetaan erilaisten näkemysten ja mielipiteiden kunnioittamista, keskinäistä kunnioitusta, tiedon kehittämistä päätöksenteon perustana ja mahdollisten väärinkäsitysten korjaamista. Deliberatiivinen demokratia eroaa perinteisestä edustuksellisesta ja suorasta demokratiasta. Käytännössä se täydentää niitä, mutta ei kuitenkaan korvaa (Beinhabib 1996, 68).

Deliberaatio on demokraattisen päätöksenteon muoto, jossa korostuvat paikallisten ihmisten näkemykset. Vartiainen (2011, 55) mukaan deliberatiivinen demokratia on tehokkaampaa, kun kansalaiset voivat ilmaista näkemyksensä ilman pelkoa. Deliberatiivista demokratiaa pidetään demokratian peruselementtinä, sillä se mahdollistaa vastuullisuuden ja kaikkien yhteiskunnan jäsenten osallistumisen ja siinä ihmiset tuntevat olonsa turvalliseksi osallistua ja ilmaista omia näkemyksiään.

Deliberatiivinen demokratia voidaan kuitenkin ymmärtää myös päätöksentekoprosessista erillään, sillä se auttaa ratkaisemaan edustuksellisen demokratian ongelmia vahvistamalla legitimitettä (Herne & Setälä 2005, 175). Gutmannin ja Thompsonin (2004, 3-7) mukaan deliberatiivinen demokratia määritellään kansalaisten osallistumiseksi päätöksentekoon keskustelun ja kollektiivisen päätöksentekomahdollisuuden kautta. Deliberatiivinen demokratia on käsitys ihanteellisesta hallintomuodosta, jossa poliittinen päätöksenteko perustuu keskusteluun ja tämä keskustelu on tasapainossa riippumatta kansalaisten asemasta ja arvoista (Dryzek 2000).

Demokratian toimiminen vaatii avointa keskustelu ympäristöä. Tällainen deliberatiivinen demokratia eli keskusteleva kansanvalta on avainasemassa kansalaisten osallisuutta ajatellen (Setälä 2003, 131). Demokratia pyrkii saavuttamaan jokaisen iästä, sukupuolesta tai asuinpaikkakunnasta riippumatta. Sen mukaan päätöksenteon näkökulmasta on erityisen tärkeää saavuttaa jokainen. Keskustelun puuttuminen johtaa siihen, että ihmiset eivät ole tietoisia käsiteltävistä ja päätettävistä asioista. Ilman avointa ja selkeää kommunikointia viranhaltijoiden ja kunnan asukkaiden välillä asukkaat erkanevat päätöksentekojärjestelmästä ja päättäjistä (Kuntaliitto 2020).

Osallistuvan demokratian teoriat liittyvät läheisesti deliberatiivisen demokratian teorioihin ja ne ovat vaikuttaneet yhteiskuntateoreettiseen keskusteluun sekä muokanneet uusia ideoita ja teorioita, joita voidaan pitää molempien demokratiateorioiden tunnuspiirteinä. Benjamine Barber on yksi deliberatiivisen demokratian ja osallistuvan demokratian teoretikko, joka loi perustan vahvalle demokratiateorialle kirjassaan *Strong Democracy*. Benjamin Barberin vahva demokratia korostaa ihmisten osallistumista päätöksentekoon julkisen keskustelun kautta. Barberin teoria perustuu deliberatiiviseen teoriaan korostaen ihmisten osallistumismahdollisuuksien laajentamista demokraattiseen prosessiin (Setälä 2003, 124).

Setälän (2003) mukaan Barber pitää demokratiaa "elämäntapana", jossa yksilö osallistuu poliittiseen toimintaan. Demokraattinen diskurssi on poliittisen osallistumisen ydin, sillä sitä voidaan käyttää sosiaalisten suhteiden ilmaisemiseen ja sen on osoitettu lisäävän yhteisöllisyyttä laajemminkin yhteiskunnassa. Siksi demokratiaa ei pidetä vain tärkeänä ja arvokkaana kansalaistensa tahdon ilmaisemisen sivutuotteena, vaan sen kautta yksittäiset poliittiset päätökset muuttuvat sukupolvisiksi, toisten yksilöiden ja koko yhteiskunnan edut huomioon ottaviksi. Osallistumisen tärkeyttä korostetaan, jotta osallistumisen kautta voidaan peilata ja verrata kapeaa, mahdollisen oman edun tavoittelemiseen perustuvaa näkökulmaa yhteiskunnan laajempiin näkökulmiin (Setälä 2003, 126).

3 OSALLISTUVA BUDJETOINTI

3.1 Osallistuvan budjetoinnin lähtökohdat

Osallistuvan budjetoinnin perusajatus perustuu muinaiseen demokratiakäsitykseen, jossa kuntalaiset keskustelevalta ja päättävät yhdessä yhteisistä asioista. Kansalaisten henkilökohtainen vuorovaikutus ja päätöksenteko yhteisten keskustelujen tuloksena ovat edelleen nykyisten kansalaisosallistumista koskevien teorioiden ytimessä. Myös Benjamin Barberin esittämän vahvan demokratian teoria perustuu näihin samanlaisiin ajatuksiin, sillä sen keskeisenä ajatuksena on tarjota jokaiselle mahdollisuus osallistua yhteisiä asioita koskeviin päätöksentekoprosesseihin (Barber 1984).

Osallistuvan budjetoinnin määritelmä vaihtelee riippuen sen käyttöyhteydestä. Sen tutkimus sijoittuu demokraattisten innovaatioiden laajempaan kenttään niin käytännöllisesti kuin myös teoreettisestikin (Sintomer, Herzberg & Röcke 2008, 164). Osallistuva budjetointi on prosessi, jonka avulla yhteisön jäsenet voivat osallistua päätöksentekoprosessiin (Shah 2007). Osallistuvan budjetoinnin kautta kuntalaiset kokoontuvat ryhmänä ja päättävät, kuinka he kohdentavat julkisia varoja kaupungissa tai paikkakunnalla. Kuntaliitto (2020) määrittelee osallistuvan budjetoinnin demokraattiseksi prosessiksi, jolloin ryhmät keskustelevalta rahasta sekä resursseista löytääkseen yhteisymmärryksen yhteisten varojen käytöstä. Osallistuvassa budjetoinnista jonkin alueen asukkaat otetaan mukaan päättämään alueella käytettävissä olevista varoista sekä niiden käytöstä (Salminen, Häikiö & Lehtonen 2016). Osallistuva budjetointi lähtee suunnitteluvaiheesta, jonka jälkeen se etenee toteuttamisvaiheeseen sekä jälkiarviointiin. Jokainen osallistuvan budjetoinnin hanke on kuitenkin erilainen, joten lopullinen prosessimalli on yksilöllinen (Ahonen & Rask 2019).

Osallistuvan budjetoinnin positiiviset vaikutukset voidaan tiivistää seuraavaan: aktiivisemat kansalaiset, vahvempi suhde hallintoon, oikeudenmukaisempi ja tehokkaampi julkisten varojen käyttäminen sekä aktiivinen lisääntynyt kansalaistoiminta (Häikiö & Salminen 2016). Lisääntynyt poliittinen osallistuminen on myös yksi osallistuvan budjetoinnin vaikutuksista. Osallistuva budjetointi tarjoaa asukkaille mahdollisuuden vaikuttaa julkisten

varojen jakamiseen, mutta lisäksi myös mahdollisuuden oppia hallinnosta ja sen toiminnoista sekä mahdollisuuden neuvotella ja keskustella esimerkiksi viranhaltijoiden kanssa (Participatory Budgeting Project 2016). Tämä itsessään luo läpinäkyvyyttä hallintoon. Monesti tutkimuksissa määritellään osallistuva budjetointi mahdollisuudeksi vaikuttaa julkisten varojen käyttöön, mutta on tärkeää kuitenkin muistaa, että osallistuvan budjetoinnin toinen tärkeä tekijä on mahdollisuus julkisten menojen seurantaan (Wampler 2000).

Osallistuva budjetointi nähdään osana deliberatiivista demokratiaa, joka korostaa kuntalaisten osallistumista päätöksentekoon ja julkisen keskustelun merkitystä (Setälä 2013). Osallistuva budjetointi mahdollistaa kuntalaisten suoran osallistumisen budjetointiprosessiin ja tarjoaa heille mahdollisuuden vaikuttaa kunnan palveluiden kehittämiseen. Deliberatiivisen demokratian näkökulmasta osallistuva budjetointi edistää kuntalaisten tietoisuutta kunnan taloudellisista resursseista ja niiden käytöstä. Osallistuva budjetointi voi myös auttaa vähentämään poliittista polarisaatiota ja parantaa kuntalaisten luottamusta julkiseen hallintoon (Pihlaja 2017).

Osallistuva budjetointi edistää poliittista ja yhteiskunnallista sitoutumista sekä lisää läpinäkyvyyttä valtionhallinnossa ja päätöksenteossa (Setälä 2003). Siinä kuntalaiset osallistuvat julkisten politiikkojen kanssa suunnitteluun sekä toteuttamiseen ja kaikki osallistujat keskustelevat, priorisoivat ja päättävät yhteisönsä prioriteeteista sekä resurssien jaosta. Tämän kollektiivisen päätöksenteon kautta kaikilla yhteisössä voi olla yhtäläiset mahdollisuudet vaikuttaa resurssien käyttöön (Setälä 2003).

Osallistuva budjetointi olennaisesti antaa tavallisille kansalaisille mahdollisuuden toimia oman elämänsä asiantuntijoina (Salminen, Häikiö & Lehtonen 2016). Tällä tavoin se auttaa muuttamaan kansalaisista aktiivisia yhteiskunnan jäseniä. Osallistuvan budjetoinnin avulla kuntalaiset voivat saada kokemusta oman elämänsä johtamisesta. Osallistuva budjetointi on lisäksi erinomainen keino tuoda varojen käyttöä näkyväksi, jolloin sen hyödyt voivat olla hyvinkin konkreettisia. Osallistuvan budjetoinnin on huomattu lisäävän ja jopa parantavan asukkaiden, päättäjien sekä kunnan välistä kanssakäymistä ja vuorovaikutusta (Cabannes 2015, 261).

Tutkimusten mukaan osallistuva budjetointi lisää kunnan toiminnan läpinäkyvyyttä, lisää kansalaistietoisuutta sekä tuo kuntalaisia lähemmäs päätöksentekijöitä. Tällöin päätöksentekijät saavat tarkempaa tietoa siitä, mitä asukkaat tarvitsevat tai haluavat. (Ahonen & Rask

2019). Asukkaat kuitenkin tietävät tarkemmin omasta kokemuksestaan, mikä toimii ja missä on kehitettävää, joten päättäjien ja kuntalaisten välisen dialogin lisääntyessä toiminnasta tulee yhteneväisempää (Ahonen & Rask 2019).

Osallistuvan budjetoinnin suosio on vuosien aikana kasvanut. Osallistuvan budjetoinnin onnistuminen edellyttää hyvin tarkkaa suunnittelua ja laskelmointia, joka on saattanut vaikuttaa sen käyttöönottoon kunnissa (Ahonen & Rask 2019). Pihlajan (2017) mukaan osallistuvaa budjetointia pidetään yhtenä kestäväen kehityksen välineistä. Osallistuvan budjetoinnin avulla saavutettava yhteistyö päättäjien sekä kuntalaisten välillä lisää sosiaalista liikkuvuutta sekä kaventaa eri toimijoiden ja ihmisryhmien välisiä kuiluja (Pihlaja 2017).

Kuntalakiin (410/2015) on kirjattu perusajatus osallistuvasta budjetoinnista. Kuntalain viidennen luvun 22 momentti kiteyttää kunnan asukkaiden sekä palveluiden käyttäjien oikeudesta osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan (Kuntalaki 410/2015; luku 5, §22). Ylintä päätösvaltaa kunnissa käyttävän valtuuston tehtävänä on huolehtia tämän toteutumisesta omassa kunnassaan. Kuntalain lisäksi hallinnon avoimuuden lisäämisestä on maininta myös Perustuslaissa (731/1999), Julkisuuslaissa (621/1999) sekä Hallintolaissa (434/2003). Kuntalaissa ei kuitenkaan määritellä suoraan osallistuvan budjetoinnin menetelmiä, vaan siinä on lueteltu tapoja, joilla sitä esimerkiksi voisi kunnissa toteuttaa.

Verrattuna muihin budjetointiprosesseihin osallistuva budjetointi tuottaa tyypillisesti korkeampia kulutustasoja, koska kuntalaiset otetaan mukaan päätöksentekoprosessiin jo suunnitteluvaiheessa. Vaikka jokaisella organisaatiolla on oma agendansa päätöksenteossa, kaikki kansalaiset ovat tasapuolisesti edustettuina. Tämä suojaa sitä vastaan, että oma etu asetetaan etusijalle laajempien yhteiskunnallisten etujen edelle päätöksiä tehtäessä (Tuori 1999). Osallistuva budjetointi on osallistuva prosessi, joka antaa kuntalaisille mahdollisuuden tehdä omaan elämäänsä koskevia päätöksiä. Osallistuvan budjetoinnin avulla kunnat voivat lisätä avoimuutta, ottaa asukkaansa mukaan ja edistää kuntalaistensa poliittista sitoutumista (Salminen, Häikiö & Lehtonen 2016).

Ahosen ja Raskin (2019) mukaan osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto kunnassa lisää resurssien käytön tehokkuutta sekä toiminnan ennakoitavuutta. Tämän liberaalin hallinnan toimivuuden kannalta on kuitenkin tarpeellista yhdistää radikaali demokratia eli asiantuntijuus. Jotta tehokkuus, ennakoitavuus sekä kauaskantoiset päätökset on mahdollista saavuttaa, tarvitaan selvitystyöhön sekä toteuttamiseen asiantuntijuutta (Ahonen & Rask 2019).

Osallistuvaa budjetointia on mahdollista tarkastella kahdesta eri näkökulmasta. Radikaali-demokraattisen mallin tavoitteena on instituution uudistaminen samalla lisäten tasa-arvoa. Tällöin päätöksentekoprosessin tulisi olla avoin, sillä paras tulos sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseksi on demokraattisen keskustelun tulos (Dryzek 2000, 1-2). Toinen malli, liberaali demokratia, korostaa osallistuvan budjetoinnin merkitystä tehokkaamman ja osallistuvan päätöksenteon välineenä. Aktiivisesti sitoutuneita kansalaisia pidetään tehokkaana ongelmanratkaisijana, koska he ratkaisevat ongelmia arjessaan päivittäin (Salminen, Häikiö & Lehtonen 2016).

Osallistuvan budjetoinnin toimintamalli on jatketta perinteiselle edustukselliselle demokralialle (Hurme, 2017). Osallistuva budjetointi on innovatiivinen hallintoprosessi, jossa ihmiset osallistuvat suoraan julkisten varojen kohdentamiseen. Se kannustaa reagoivampaan ja vastuullisempaan hallintoon (Salminen, Häikiö & Lehtonen 2016). Osallistuva budjetointi on kokenut paljon muutoksia sen jälkeen, kun se keksittiin. Aluksi sitä käytettiin vain uudistustoimenpiteenä alikehittyneissä maissa, mutta nyt se on demokraattinen prosessi myös monissa kehittyneissä maissa (Pihlaja 2017). Osallistuvaan budjetointiin kuuluu muun muassa julkisten tapaamisten pitäminen, joissa kuntalaiset esittävät ideoita kaupungin varojen kulutukseen. Kaikkia sidosryhmiä pyydetään ilmaisemaan mielipiteensä ja tekemään päätöksiä itsenäisesti. Näin kaikilla on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kaupungin varojen käyttöön.

Osallistuvan budjetoinnin verkkokäsikirja (2022) esittelee onnistuneita osallistuvan budjetoinnin käytäntöjä Itämeren alueella ja sen ulkopuolella. Se tarkastelee olemassa olevia osallistuvan budjetoinnin lähestymistapoja ja esittelee parhaat käytännöt. Onnistuneita osallistuvan budjetoinnin tapauksia on esitetty mm. Saksasta, Puolasta, Portugalista, Romaniasta, Ranskasta, Kanadasta, Kiinasta, Islannista ja Brasiliasta. Oppaan esimerkit voivat toimia inspiraationa ja hyvänä mallina myös paikallishallinnossa toimiville edustajille tuleviin osallistuvan budjetoinnin aloitteisiin, sillä ne korostavat erityispiirteitä, suunnitteluperiaatteita ja innovatiivisia ideoita. (Osallistuvan budjetoinnin verkkokäsikirja 2022)

Verkkokäsikirjassa (2022) on jokaisesta tapauksesta lyhyt kuvaus, jossa kerrotaan kunnasta, osallistuvan budjetoinnin prosessista ja sen perusrakenteesta. Lisäksi käsikirjassa on lyhyt historia osallisuudesta tai muusta nostettavasta asiasta aiheen tiimoilta. Verkkokäsikirjan esimerkkien tarkoituksena ei ole antaa yksityiskohtaista kuvausta jokaisen kunnan

prosessista, vaan tuoda ilmi tärkeimmiksi koetut tosiasiat. Verkkokäsikirjassa on tarjolla myös vinkkejä yksityiskohtaisemman tiedon löytämiseen.

3.2 Osallistuvan budjetoinnin edellytykset ja haasteet

Osallistuvan budjetoinnin toteutus edellyttää useita seikkoja. Ensiksikin osallistuvan budjetoinnin tulee tarjota monipuolisia tapoja osallistua. Toiseksi kuntien tulee tarjota eri välineitä kuten palautelomakkeita, keskustelufoorumeita, työpajoja ja äänestyksiä, jotta kuntalaisilla on mahdollisuus valita itselleen sopivin tapa osallistua (Järvenpää ym. 2017). Kolmanneksi tärkeää on se, että osallistuvan budjetoinnin toteuttamiseen tulee varata riittävästi resursseja kuten henkilökuntaa, taloudellisia ja teknisiä voimavaroja. Kuntien tulee huolehtia siitä, että osallistuvan budjetoinnin prosessiin osallistuvat henkilöt ovat koulutettuja ja taitavia muun muassa fasilitoimaan osallistuvaa budjetointia. Henkilöstön osaamisen lisäksi osallistuvan budjetoinnin tulee olla myös avointa ja läpinäkyvää, jolloin kuntien tulee pyrkiä lisäämään luottamusta kuntalaisten ja hallinnon välillä tarjoamalla selkeää tietoa prosessin etenemisestä ja päätöksenteosta (Åkerberg 2017). Osallistuvan budjetoinnin tulee perustua kuntalaisten tarpeisiin ja toiveisiin, jolloin kuntien tulee ottaa huomioon kuntalaisten ehdotukset ja panostaa niihin, joilla on suurin vaikutus kuntalaisten hyvinvointiin ja elämänlaatuun (Järvenpää ym. 2017).

Kuntalaisten tulee olla tietoisia osallistuvan budjetoinnin mahdollisuuksista ja prosesseista. Kuntien tulee panostaa viestintään ja tiedonkulkuun, jotta kuntalaiset saavat tarvittavan tiedon osallistuvan budjetoinnin käytännöistä ja mahdollisuuksista. Osallistuvan budjetoinnin ja siihen osallistumisen tulee olla helppoa ja saavutettavaa kaikille kuntalaisille, jolloin kuntien tulee pyrkiä alentamaan osallistumiskynnystä tarjoamalla esimerkiksi mahdollisuus osallistua sähköisesti tai järjestämällä tilaisuuksia eri puolilla kuntaa (Åkerberg 2017).

Osallistuva budjetointi ei ole vain kansalaisten suoraa osallistumista päätöksentekoon, vaan myös taloudellisen läpinäkyvyyden edistämistä (Setälä 2003). Osallistuva budjetointi voi olla ihanteellinen järjestelmä kansalaisten saamiseen mukaan paikalliseen hallintoon ja taloudellisen läpinäkyvyyden lisäämiseen. Se on myös parempi järjestelmä kuin nykyinen järjestelmämme, jossa kaikki varat tulevat suoraan kansallisesta budjetista (Åkerberg

2017). Osallistuva budjetointi ylläpitää hyvää moraalialia valtion virkamiesten keskuudessa ja samalla edistää taloudellista läpinäkyvyyttä, joka kannustaa kansalaisia osallistumaan päätöksentekoon (Pihlaja 2017).

Osallistuvan budjetoinnin mallia käyttöönottaessa on tärkeää ottaa huomioon erityisesti se, minkä ongelman osallistuva budjetointi ratkaisee. Onko kyseessä keino vähäisen kuntalaisen osallisuuden lisäämiseksi vai aito halu luoda kunnallishallinnosta yhtenäistä käyttäjäkuntansa kanssa? Mallia tehdessä tulee pohtia myös sitä, mitkä ideat ja suunnitteluperiaatteet tekevät osallistuvasta budjetoinnista innovatiivisen ja onnistuneen muihin toimintatapoihin verrattuna. Kuntalaisilla on kuitenkin mahdollisuus vaikuttaa jo ylimmän päättävän elimen toimihenkilöihin neljän vuoden välein käytävillä kuntavaaleilla. Lisäksi mallia suunniteltaessa sekä käyttöönottaessa tulee pohtia sitä, mitkä voisivat olla mahdollisia haasteita osallistuvassa budjetoinnissa tai sen omaksumisessa.

Osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto ja soveltaminen ovat herättäneet myös kriittisiä äänenpainoja (Cabannes 2015). Osallistuvan budjetoinnin käyttöön liittyy myös useita haasteita, joita voidaan pyrkiä ratkaisemaan ja ennaltaehkäisemään esimerkiksi viestinnän ja tiedonkulun parantamisella (Åkerberg 2017). Osallistuvassa budjetoinnissa haasteena on monesti löytää riittävästi ihmisiä, jotka olisivat valmiita antamaan omaa aikaansa sekä opettelemaan uutta, julkisen talouden problematiikkaa (Ebdon & Franklin 2006, 440). Ristiriidat henkilöiden mielipiteistä ja asiantuntijuuksista ovat väistämättömiä (Ganuza & Baiocchi 2012, 9).

Osallistuvan budjetoinnin prosessi voi epäonnistua, jos prosessi kohtaa epäoikeudenmukaisuutta (Shah 2007). Ryhmä ja sitoutuneet ihmiset ovat erityisen tärkeitä prosessin onnistumisen kannalta. Raison ja Vartiaisen (2015) mukaan deliberatiivisen demokratian haasteita ovat muun muassa valtasuhteet, vaikuttavuuden arviointi, prosessin luotettavuus sekä edustavuuden saavuttaminen. Näihin samoihin haasteisiin törmää myös osallistuvan budjetoinnin kohdalla. Viestintä ja vuorovaikutus ovat tärkeitä prosessin onnistumisen kannalta. Osallistuminen toimii paremmin, kun asukkaiden ja päättäjien välinen vuorovaikutus on molemminpuolista (Ebdon & Franklin 2006) Osallistuvan budjetoinnin prosessi tulee suunnitella ja toteuttaa huolellisesti. Arviointien tulee olla säännöllisiä ja kehittyä jatkuvasti, mutta erityisen tärkeää on se, että asukkaat saavat palautetta hankkeen onnistumisesta (Husberg 2014).

On tärkeää tarkastella kriittisesti osallistuvan budjetoinnin käyttöönottoa sekä täytäntöönpanoa ja tunnistaa sen mahdolliset haasteet ja rajoitukset. Osallistuva budjetointi ja sen prosessin toteuttaminen edellyttävät paljon resursseja sekä osaamista, mikä voi olla vaikea edellytys erityisesti pienissä kunnissa. Tämä nähdään yhtenä osallistuvan budjetoinnin kriittisenä näkökulmana. Osallistuvan budjetoinnin osallistujien määrän rajoittaminen voi myös sulkea pois tiettyjä ryhmiä tai yhteisöjä, jolloin osallistuva budjetointi ja sen käyttö voi johtaa epätasa-arvoisiin asemiin ja tuloksiin. Toiset kunnat ovat helpommin saavutettavissa ja resurssiansa puolesta paremmassa asemassa kuin toiset (Cabannes 2015). Osallistuvan budjetoinnin prosessit voivat myös johtaa kiivaaseen poliittiseen keskusteluun ja aiheuttaa jakautumista sekä konflikteja kansalaisten kesken tai koko yhteiskunnassa. Nämä kriittiset näkökulmat ja kysymykset eivät kuitenkaan heikennä osallistuvan budjetoinnin tuottamaa mahdollista lisäarvoa ja vaikutusta kuntien hallintoon ja kansalaisten osallistumiseen (Cabannes 2015).

Osallistuvaa budjetointia on Latinalaisessa Amerikassa analysoitu laajasti erityisesti kriittisestä näkökulmasta. Murrón, Kaikkosen, Pentala-Nikulaisen ym. (2017) mukaan kansalaisten koulutustasoa voidaan pitää yhtenä kriittisenä näkökulmana osallistuvassa budjetoinnissa. He perustelevat ajatuksiaan sillä, että yksi osallistuvan budjetoinnin kriittisistä näkökohdista on se, että ihmiset, joilla on korkeampi koulutustaso, osallistuvat todennäköisemmin osallistuvaan budjetoinnin kaltaisiin yhteisöllisiin toimiin. Tällöin osallistuva budjetointi ja sen toteuttaminen ovat ristiriidassa, sillä se voi tukea ja palvella paremmin yksilöitä, joilla on enemmän resursseja ja aikaa osallistua. Tämä voi johtaa siihen, että vähemmistöryhmien ja vaikeasti tavoitettavien ihmisten ääntä ei kuulla ja heidän tarpeensa jätetään huomiotta.

On myös tärkeää huomata, että osallistuvassa budjetoinnissa saatetaan keskittyä vain pieniin hankkeisiin tai yksittäisiin kohteisiin eikä suurempiin, pitkän aikavälin hankkeisiin. Tällöin osallistuvasta budjetoinnista voi tulla symbolinen ele, joka ei johda todelliseen muutokseen tai parannukseen. Näin voi käydä, kun päättäjät eivät ole halukkaita tai valmiita toteuttamaan kansalaisten ehdotuksia tai kun resurssit eivät ole riittäviä. Sen sijaan, että osallistuva budjetointi vahvistaisi kansalaisten osallistumista, se voikin vahvistaa jo ennestään vaikutusvaltaisten ryhmien asemaa. Ganuzan ja Baiocchin (2012) artikkelin mukaan esimerkiksi Porto Alegreassa osallistuva budjetointi toimi viestintäkanavana, ja koko yhteisö ja sen toiminnot

olivat täysin mukana osallistuvassa budjetoinnissa. Tämä voi johtaa yhteisten infrastruktuurien ja palvelujen laiminlyöntiin, epäoikeudenmukaisuuteen ja eriarvoisuuteen.

Osallistuvaan budjetointiin liittyy myös riski siitä, että paikallisen väestön tekemät päätökset eivät välttämättä ole koko yhteisölle parhaita, koska sen tarpeet ja painopisteet eivät ole riittävän hyvin tiedossa. Aukkaat saattavat äänestää hankkeita, jotka hyödyttävät heidän aluettaan tai ryhmäänsä, mutta heidän äänestämänsä hankkeet eivät välttämättä ole sosiaalisesti tai ympäristön kannalta kestäviä ratkaisuja. Tällöin osallistuvassa budjetoinnissa voi syntyä ristiriitoja paikallisten asukkaiden erilaisten etujen välille. Jotta osallistuva budjetointi olisi aidosti demokraattinen ja tehokas tapa jakaa yhteisiä resursseja, on tärkeää ottaa nämä näkökulmat ja kysymykset huomioon (Sintomer ym. 2012). On tärkeää, että osallistuva budjetti suunnitellaan ja toteutetaan avoimesti ja läpinäkyvästi ottaen huomioon kaikkien yhteiskunnan jäsenten tarpeet ja näkökulmat.

3.3 Osallistuvan budjetoinnin malleja

Osallistuvaa budjetointia ja sen malleja on kokeiltu Suomessa vain hyvin harvoissa kunnissa, noin kahdessakymmenessä kunnassa. Kokemukset osallistuvasta budjetoinnista ovat keskittyneet asukasluvultaan suuriin kuntiin, mutta pienempien kuntien määrä kasvaa vuosi vuodelta. (Ahonen & Rask 2019.).

Kaikkea kuntalaisten osallisuutta ei voida määritellä osallistuvaksi budjetoinniksi ja siksi sen vähimmäiskriteereinä voidaankin pitää taloudellisuutta, alueellisuutta, toistuvuutta, moninaisuutta sekä vaikuttavuuden seuranta. (Sintomer, Henzberg, Röcke & Allegretti 2012). Nämä kriteerit huomioon ottaen voidaan erottaa neljä erilaista lähestymistapaa osallistuvaan budjetointiin: Porto Alegren malli, määrärahat, prosenttibudjetit ja yhdistetyt rahastot. (Hurme 2017; Pihlaja 2017).

Perinteisemmässä mallissa, **Porto Alegren -mallissa** osallistuva budjetointiprosessi on osa vuotuista talousarviota. Tässä mallissa osallistuva budjetointi perustuu pelkästään kokouksiin ja kuulemisiin, joiden jälkeen päättäjät päättävät varojen käytöstä, joten päättäjien harkintavallan on tärkeä rooli (Hurme 2017). Porto Alegren -mallia pidetään yhtenä esimerkkinä esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin onnistuneesta käytöstä ja täytäntöönpanosta.

Porto Alegren -mallia on toteutettu erilaisissa hankkeissa ja investoinneissa Euroopassa, erityisesti Portugalissa ja Espanjassa. Tässä mallissa kaikki kansalaiset osallistuvat budjetointi prosessiin ja kansalaisryhmät neuvottelevat julkishallinnon kanssa. Tämän jälkeen päätökset tehdään tämän ryhmän toimesta kunnallisessa päätöksentekojärjestelmässä (Sintomer, Herzberg, Allegretti & Röcke 2013). Tämän mallin menestyksestä kertoo se, että porto alegren kunnassa noin viisikymmentätuhatta ihmistä osallistuu vuosittain 200 miljoonan euron talousarviota koskevaan päätöksentekoprosessiin. Tämä osoittaa että osallistuvalla budjetoinnilla on suuret mahdollisuudet edistää kansalaisten osallistumista julkisten varojen käyttöön (Pihlaja & Sandberg 2012.).

Porto Alegren -mallissa pyritään varmistamaan kaikkien kaupunkilaisten osallistuminen. Porto Alegren -malli on herättänyt kansainvälistä huomiota ja se on esimerkki siitä miten osallistuva budjetointi toimii käytännössä. Osallistumisen ja kansalaisten sitoutumisen on myös osoitettu johtavan parempaan hallintoon, lisäävän kansalaisten luottamusta sekä edistävän sosiaalista oikeudenmukaisuutta (Sintomer, Herzberg, Allegretti & Röcke 2013).

Suomessa yleisin osallistuvan budjetoinnin malli on **määrärahamalli**, jossa tietty rahamäärä osoitetaan johonkin hankkeeseen ja asukkaat saavat suoraan vaikuttaa siihen, mihin rahat käytetään (Hurme 2017). Määrärahamallia pidetään usein heikkona vaihtoehtona sillä se ei katso sen ei katsota lisäävän kansalaisten demokraattista osallistumista pitkällä aikavälillä (Wampler 2000).

Osallistuvan budjetoinnin määrärahamalli on tapa tehdä julkisen talouden käytöstä läpinäkyvää ja osallistavaa. Mallissa varataan tietty prosenttiosuus julkisesta budjetista ja annetaan asukkaiden päättää, miten nämä rahat käytetään heidän yhteisössään. Tämä tapahtuu esimerkiksi äänestämällä tai neuvottelemalla. Määrärahamallia sovelletaan muun muassa Euroopassa, Aasiassa ja Afrikassa. Tämä malli on erityisen suosittu Brasiliassa, jossa noin 20–30 prosenttia budjetista on varattu osallistuvan budjetointiin, jolloin asukkaat voivat ehdottaa ja äänestää haluamistaan hankkeista (Sintomer, Herzberg, Allegretti & Röcke 2013).

Prosenttibudjettimalli on hyvin samanlainen kuin Porto Alegren -malli, mutta siinä kaikki päätösvalta annetaan kansalle (Hurme 2017). Tässä mallissa tietty prosenttiosuus kunnan kokonaisbudjetista annetaan kaupungin asukkaiden käyttöön. Mallissa asukkaat voivat päättää suoraan tietystä prosenttiosuudesta ja siten vaikuttaa kunnan investointeihin ja

palveluihin. Tämän mallin avulla voidaan myös edistää demokraattista osallistumista ja avoimuutta päätöksentekoprosessissa prosenttibudjettimallissa osallistuvaan budjetointiin osoitetut varat siirretään eri lähteestä yhteisten yksittäisten tavoitteiden saavuttamiseksi (Hurme 2017).

Prosenttibudjetti malli on hyvin harvinainen ja käytössä vain muutamassa kaupungissa maailmanlaajuisesti. Yksi tätä mallia käyttävä kaupunki on kuitenkin Yhdysvalloissa sijaitseva Chicago (Sintomer, Herzberg, Allegretti & Röcke 2013). Prosentti budjettimalli edellyttää vahvaa poliittista tahtoa ja sitoutumista osallistuvan budjetoinnin periaatteisiin. Tämän mallin etuna on se että paikallisilla asukkailla on todellista määräysvaltaa talousarvioon joka lisää heidän osallistumisensa tunnetta. Toisaalta päätöksentekijöille on haasteellista varmistaa että myös talousarvion tärkeät näkökohdat otetaan huomioon osallistuvan budjetoinnin avulla (Sintomer, Herzberg, Allegretti & Röcke 2013).

Osallistuvan budjetoinnin **yhdistetyt rahastot -malli** antaa mahdollisuuden koota yhteen eri rahoituslähteitä tarvittaviin hankkeisiin. Näitä rahoituslähteitä ovat kunnat, yritykset ja yksityinen sektori sekä Euroopan Unioni ja muut ulkoiset organisaatiot (Sintomer, Herzberg, Allegretti & Röcke 2013). Yhdistetyt rahastot -mallissa yhdistetään eri lähteistä saatavat varat yksi rahastoksi, jota sitten käytetään hankkeiden toteuttamiseen. Tämä malli tarjoaa monipuolisen ja laajan rahoituksen ja on erityisen hyödyllinen suurissa hankkeissa, joka on tärkeää kunnille. Tällainen yhteisrahasto -malli on suhteellisen uusi osallistuvan budjetoinnin muoto, mutta se on otettu käyttöön esimerkiksi Barcelonassa ja Milanossa. Tämä rahoitusmalli edellyttää kuitenkin huolellista suunnittelua ja koordinoitua eri rahoituslähteiden välillä jotta kaikki sidosryhmät voivat toimia yksi ja hyötyä hankkeen onnistumisesta (Sintomer, Herzberg, Allegretti & Röcke 2013).

Jotta mahdollisimman moni kunta ja kuntalainen voisi osallistua osallistuvaan budjetointiin, on tärkeää tunnistaa eri ryhmien tarpeet ennen toteutusta. Tämä voidaan varmistaa esimerkiksi valmistelemalla ja toteuttamalla kansalaiskyselyä. Edustavuus ja osallisuus ovat kaksi tärkeää tekijää osallistuvan budjetoinnin onnistumiselle (Osallistuvan budjetoinnin verkkokäsikirja 2023). Siksi on tarpeen selvittää mitä kansalaiset odottavat osallistuvalla budjetoinnilla miten se tulisi suunnitella ja miten he haluavat osallistua.

3.4 Osallistuvan budjetoinnin prosessi

Osallistuvan budjetoinnin prosessi on hyvin selkeä ja tämä edesauttaa menetelmän suunnittelua sekä käyttöönottoa. Yleisimmin osallistuvan budjetoinnin prosessi erotetaan noin 6-9 erilliseen vaiheeseen (Ahonen & Rask 2019). Osallistuva budjetointi on myös hyvin mukautuva, joten se pystytään sopeuttamaan ja muokkaamaan tarvitsemaan kulloiseenkin ja sen pystytään toteuttamaan eri menetelmin. Kunnallisena osallisuustekijänä osallistuvaa budjetointia rajoittavat ainoastaan paikalliset käytännöt (Sillanpää 2013, 7). Kunnan oman talouden ja toiminnan suunnittelun vuosikello ja talousarvion valmistelu ohjaavat pitkälti osallistuvaa budjetointia kunnassa. Valtiovarainministeriön (2013) mukaan osallistuvaa budjetointia ei pidä pitää erillisenä hankkeena.

Paikallisen politiikan ja institutionaalisten elinten vaikutus päätöksentekoon on selvästi rajallinen ja erottaa tämän mallin osallistavan demokratian tyypistä. Deliberaatio on mahdollista nostaa tämän avulla korkeammalle tasolle. Tämä malli edustaa uusien prosessirakenteiden mahdollisuutta ja vaikuttaa yhteiskunnalliseen toimintaan perinteisten tapojen, poliittisen puolueen jäsenyyden tai kunnallisvaalien ohella (Sillanpää 2013). Tämän saavuttamiseksi tarvitaan alhaalta ylös ja ylhäältä alas -toimia. Tämä edellyttää korkeatasoista kansalaisten sitoutumista ja halukkuutta jakaa valtaa paikallishallinnolta. Valtiovarainministeriön (2013) tekemän selvityksen mukaan osallistuva budjetointi kulkee mukana jokaisessa vaiheessa; keskusteluissa, ideoinnissa, suunnittelussa, päätöksenteossa sekä myös seurannassa.

Osallistuvan budjetoinnin tavoitteiden saavuttaminen voi vaatia tiettyjä strategioita ja käytänteitä, jotka voivat vaihdella organisaatiosta toiseen ja eri tilanteissa. Osallistuvan budjetoinnin tavoitteiden tulisi olla selkeästi määriteltyjä, mitattavissa ja aikataulutettuja (Setälä 2003). Tavoitteiden tulisi myös vastata kuntalaisten tarpeita ja toiveita, ja niiden saavuttamisessa tulee olla konkreettisia toimenpiteitä. Osallistuvan budjetoinnin tavoitteiden saavuttamiseksi on tärkeää varmistaa, että kaikki kuntalaiset voivat osallistua prosessiin ja vaikuttaa päätöksentekoon. Tämä voidaan saavuttaa erilaisilla osallistumismenetelmillä, kuten avoimilla keskustelufoorummeilla, työpajoilla, kyselyillä ja online-osallistumisalustoilla (Stenvall & Virtanen 2021).

Osallistuva budjetointi voisi olla hyvin haastavaa ilman digitaalisia ohjelmistoja ja järjestelmiä. Nämä mahdollistavat kansalaisten keräämisen yhteen, keskustelun, ehdotettujen ratkaisujen arvioinnin sekä hankesuunnittelun ja arvioinnin. Nykyaikana digitaalinen ympäristö houkuttelee sidosryhmiä paljon enemmän osallistumaan kuin perinteinen fyysinen keskustelu tai äänestykset. Osallistavien prosessien taitava optimointi varmistaisi tehtyjen päätösten demokraattisen tehokkuuden (Osallistuvan budjetoinnin verkkokäsikirja 2023). Kymmenet eri tason hallitukset harjoittavat osittain pelillistä vuorovaikutusta kansalaisten kanssa palvelun käyttäjinä, palveluntarjoajina ja päätöksentekijöinä. Lisäksi organisaatiot ja kaupunginosat ohittavat online-päätöksentekokäytännöt saadakseen jäsenet mukaansa ja edistääkseen heidän yhteistyökykyään ja vastuuntuntoaan (Osallistuvan budjetoinnin verkkokäsikirja 2023). Erilliset käytettävät online-alustat on suunniteltu alusta alkaen yhteisön osallistumista ja osallisuutta varten. Toiset ostavat käyttövalmiita alustoja ja mukauttavat niitä helpottaen käyttäjystävällisyyttä ja välitöntä asiakastukea. Sen avulla voidaan olettaa, että kansalaisosallistuminen ja osallistuva budjetointi ovat tulleet saavutettavammiksi kuin koskaan ennen.

Lehtonen (2015) on muodostanut osallistuvasta budjetoinnista kuusiportaisen kuvion, joka on esitetty seuraavassa kuvassa:



Kuvio 1 Osallistuvan budjetoinnin prosessi (Lehtonen 2015, 17)

Osallistuvan budjetoinnin prosessin (ks. kuvio 1) ensimmäisessä vaiheessa esitellään osallistuva budjetointi ja visio sen toteuttamisesta. Tiedottaminen uusien osallisuusmuotojen käyttöönotosta on tärkeää, koska täytyy pystyä takaamaan se, että kuntalaiset saavat tietoa uudesta suunnitellusta mallista. Sillanpään (2013) mukaan osallistuvan budjetoinnin prosessin perusideana on asettaa tavoitteet heti alussa. Prosessin lopussa tuloksia peilataan määriteltyihin tavoitteisiin ja odotuksiin.

Toisessa vaiheessa jatkojalostetaan visiota ja osallistuvan budjetoinnin muotoa käyttökunnassa. Kuten aiemmin mainittua, osallistuvaan budjetointiin ja sen käyttöön ei ole olemassa yhtään tiettyä mallia, joten jokaisella kunnalla on omat toimintatapansa sen toteuttamiseen. Ideoiden ja visioiden jatkojalostus tapahtuu vielä kaikkien osallistujien sekä hallinnon kanssa yhdessä. Tässä vaiheessa vahvistetaan ehdotukset sekä toimintatavat mallin käyttöönotosta ja etenemisestä. Vaihetta kaksi voidaan pitää myös niin sanottuna ensimmäisenä kelpoisuustarkastuksena, jolla varmistetaan se, että kuntalaiset ovat tietoisia ideoidensa ja esitystensä julkaisemisen edistymisestä ja koko prosessista. Tärkeää on siis jatkuva vuorovaikutus hallinnon kanssa (Pihlaja & Sandberg 2012).

Wampler (2012) suosittelee vaiheittaisen oppimis- ja toteutusprosessin käyttöä ennen varsinaista suunnittelua ja toteutusta. Ensimmäisessä vaiheessa näistä käytännöistä keskustellaan laajasti, jotta voidaan ymmärtää, mitkä periaatteet sopivat parhaiten yleistavoitteisiin. Paikallisten haasteiden, tarpeiden ja tavoitteiden huomioiminen on mahdollista vasta toisessa vaiheessa. Tätä varten voidaan hyödyntää informatiivisia yleisötilaisuuksia, kuulemis-tilaisuuksia tai asukaskyselyitä, joiden avulla selvitetään asukkaiden tarpeita ja tyytyväisyyttä (Ebdon & Franklin 2006).

Kolmannessa vaiheessa esitellään tarkennetut ideat, keskustellaan niistä ja valmistellaan niitä päätöksentekoa varten. Jotta päätöksenteko olisi poliittisille päätöksentekijöille mahdollisimman helppoa sekä idean esittäjälle mahdollisimman selkeää, tulee esitykset valmistella huolellisesti. Esimerkiksi kustannusten laskeminen valmiiksi esitykseen helpottaa huomattavasti kokonaiskuvan saamista. Vaiheessa kolme jokainen esitys ja idea ovat julkisia, joten jokaisella kuntalaisella on mahdollisuus päästä niitä lukemaan, ja tätä kautta saavat myös tiedon siitä, millaisia uusia ideoita heidän alueelleen tai koko kunnalle on esitetty

(Ahonen & Rask 2019, 7). Tämä julkinen keskustelu tarjoaa foorumin, joka helpottaa mielipiteiden ja ajatusten vaihtoa.

Vaiheessa kolme tapahtuva arviointi on avainasemassa jokaisessa osallistuvan budjetoinnin hankkeessa (Hurme 2017). Arviointi on mahdollista tehdä kunnalle ominaisella tavalla, esimerkiksi kyselypalautteiden tai erilaisten taloudellisten mittareiden avulla. Erilaiset vaihtoehtolaskelmat tuovat kokonaiskuvaa osallistuvan budjetoinnin hankkeesta ja helpottavat myöhemmin myös päätöksentekoa (Ahonen & Rask, 2019).

Vaiheessa neljä toteutuu päätöksenteko. Jos prosessikuviota seuraa tarkasti, päätöksenteko on huomattavasti helpompaa. Ennen päätöksentekoa esitykset ovat nähtävillä ja niihin liittyen on mahdollista järjestää erilaisia yleisöesityksiä. Ylintä päätösvaltaa käyttävä kunnanvaltuusto tulee ottamaan päätöstä tehdessään huomioon jokaisen osa-alueen, joka tähän kuuluu. Valtuuston tulee tarkastella muun muassa budjettia sekä muuta taloudellista tilannetta, sekä myös mahdollisia muita vaikutuksia (Pihlaja 2017). Päätöksiä tehdessä on myös muistettava tarkasti kunnallishallinnon rooli ja tuotetut palvelut. Kaikki kunnassa tuotettavat palvelut eivät nimittäin ole kunnan paikallishallinnon vastuulla. Tämä niin sanottu toteutettavuustarkastus sulkee siis samalla pois ei-toteuttamiskelpoisia elementtejä. Vaiheessa neljä tapahtuu myös äänestys. Äänten antaminen riippuu pitkälti vaiheessa yksi tehtävästä osallistuvan budjetoinnin mallin visiosta ja toteuttamisesta. Se voidaan järjestää erilaisilla alustoilla fyysisesti, verkossa tai sosiaalisessa mediassa (Pihlaja 2017).

Päätöksenteon ja mahdollisten äänestysten jälkeen vaiheessa viisi tapahtuu ehdotusten toimeenpano sekä toteuttamisen seuraaminen. Tällöin täytäntöönpanosta vastuussa on päättävä elin eli valtuusto. Se voi kuitenkin delegoida täytäntöönpanovastuun erinäisille sen alla toimiville tasoille (esimerkiksi lautakunnat ym.). Täytäntöönpanotoimen jälkeen päätöksentekijöillä on vastuu pitää kuntalaiset ajan tasalla saavutetusta edistyksestä. Vaihe kuusi on prosessin arviointi. Kehitys vaatii jatkuvaa arviointia. Arviointi voi tapahtua yksittäisten asioiden arviointina tai vastaavasti koko prosessin arviointina. Lopussa tehtävä prosessin arviointi antaa hyviä eväitä tulevaan mahdolliseen mallin kehittämiseen (Ebdon & Franklin 2006, 440-442).

Prosessin ajatellaan parantavan myös kuntatasoista paikallisidentiteettiä, kuntalaisten yhteishenkeä sekä kunnan elinvoimaa. Hurmeen (2017) mukaan osallistuvan budjetoinnin tuoman

paikallisidentiteetin ja yhteishengen mukana asukkaan oppivat ottamaan vastuuta elinympäristöstään sekä arvostavat omaa asuinalueitaan entistä enemmän. Suomen kuntaliiton tekemässä erityisasiantuntijahaastattelussa (2018) Päivi Kurikka toi myös esille sen, miten asukkaiden ottaminen mukaan päätöksentekoon vähentää negatiivisten palautteiden määrää niin sosiaalisessa- kuin valtamediassakin. Kurikan (2018) mukaan osallistuvaa budjetointia voidaan pitää ennaltaehkäisevänä toimenä toimivan kunnan rakentamisessa.

4 TUTKIMUSMENETELMÄ

4.1 Laadullinen tapaustutkimus

Kvalitatiivinen tutkimus on tutkimusmenetelmä, jossa tutkitaan ilmiötä, tapahtumia ja kokemuksia laadullisesti (Hirsjärvi & Hurme 2015). Tämä tarkoittaa, että tutkimusaineisto koostuu usein haastatteluista, havainnoinnista, aineistojen analyysistä, kuvauksista ja dokumenteista. Kvalitatiivinen tutkimus pyrkii ymmärtämään ilmiötä niiden kontekstissa, jolloin tutkijan subjektiiviset tulkinnat ja näkemykset ovat tärkeitä. Kvalitatiivinen tutkimus soveltuu erityisesti monimutkaisten ja moniulotteisten ilmiöiden tutkimiseen, joita ei ole mahdollista kvantitatiivisin menetelmin mitata (Hirsjärvi & Hurme 2015). Kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritään ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä kokonaisuutena eikä niinkään mittaamaan sen esiintymistiheyttä tai tarkkaa esiintymäpaikkaa.

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa käytetään usein erilaisia menetelmiä, kuten teemahaastatteluita, havainnointia, analyysiä ja tulkintaa (Hirsjärvi & Hurme 2015). Tutkimusaineisto kerätään usein pieneltä otokselta, jolloin tulokset eivät välttämättä ole yleistettävissä suuremmalle väestömäärälle. Kvalitatiivisen tutkimuksen hyödyt ovat sen kyvyssä syventää ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä sen monipuolisissa menetelmissä. Kvalitatiivinen tutkimus on myös joustava menetelmä, joka antaa tutkijalle mahdollisuuden soveltaa erilaisia menetelmiä ja yhdistellä niitä tarkoituksenmukaisella tavalla (Laine, Bamberg & Jokinen 2007). Haasteina kvalitatiivisessa tutkimuksessa ovat aineiston luotettavuuden ja yleistettävyyden varmistaminen sekä tutkijan subjektiivisuuden huomioiminen (Hirsjärvi & Hurme 2015).

Tämä on kvalitatiivinen tutkimus, jossa pyritään selvittämään kohdeorganisaation johtavien viranhaltijoiden näkemyksiä osallistuvaan budjetointiin kuntalaisten osallisuutta edistävänä välineenä. Tutkimus on tapaustutkimus (case-tutkimus), sillä se soveltuu lähestymistavaksi erityisesti silloin, kun halutaan tuottaa yksityiskohtaista ja syvällistä tietoa tutkittavasta aiheesta. Tapaustutkimuksen avulla on mahdollista saada tietoa tarkasteltavasta ilmiöstä sen todellisessa toimintaympäristössä (Hirsjärvi & Hurme 2015). Tämän tapaustutkimuksen tutkimuskohteeksi on valittu yksi kunta.

Kvalitatiivinen tapaustutkimus on yksi tutkimusmenetelmä, joka soveltuu erityisesti yksittäisten tapausten syvälliseen ja yksityiskohtaiseen tutkimiseen. Se keskittyy laadulliseen tietoon ja pyrkii ymmärtämään ilmiöitä niiden luonnollisessa ympäristössä. Kvalitatiivinen tutkimus on usein hyödyllinen silloin, kun tutkitaan ilmiöitä, joista ei ole vielä paljon tietoa tai joita ei ole aikaisemmin tutkittu (Denzin & Lincoln 2011). Tapaustutkimus on hyödyllinen tutkimusmenetelmä, kun halutaan tutkia tarkasti yhtä tai muutamaa ilmiötä. Tapaustutkimus mahdollistaa yksittäisten ilmiöiden tarkemman tarkastelun ja ymmärtämisen. Lisäksi tapaustutkimus antaa mahdollisuuden tutkia ilmiöitä monipuolisesti eri näkökulmista käyttäen useita erilaisia tutkimusmenetelmiä (Laine, Bamberg & Jokinen 2007).

Tapaustutkimus on hyvä tutkimusmenetelmä, kun halutaan syvällisesti tutkia yhtä tai muutamaa tapausta, kuten tässä tutkimuksessa tietyn kunnan osallistuvaa budjetointia. Tapaustutkimus mahdollistaa nykyaikaisten ilmiöiden syvällisen tutkimisen tosielämän kontekstissa (Pettigrew, 1973; Yin, 2003). Tapaustutkimus mahdollistaa yksityiskohtaisen ja laadullisen tiedon keräämisen ja analysoinnin, joka voi auttaa ymmärtämään paremmin tietyn tapauksen ilmiöitä ja kontekstia (Hirsjärvi & Hurme 2015). Tapaustutkimuksessa tutkitaan usein monia eri näkökulmia, kuten yksittäisten ihmisten kokemuksia, organisaatioiden toimintaa, poliittista kontekstia ja yhteiskunnallisia rakenteita. Tapaustutkimus voi siis antaa laaja-alaisen kuvan tutkittavasta ilmiöstä ja sen monimuotoisuudesta (Laine, Bamberg & Jokinen 2007).

Kvalitatiivinen tutkimus on luonnollinen valinta, kun tutkitaan tietyn ihmisryhmän kokemuksia ja näkemyksiä. Tässä tutkimusmuodossa tarkoituksena on tutkia syvällisesti jotakin aihetta tai kokonaisuutta ja kuvata sen sisältöä sekä sen tuomia sosiaalisia ilmiöitä. Denzinin ja Lincolnin (2011) mukaan laadullinen tutkimus painottuu enemmän kysymyksiin ”miten, miksi ja mitä”. Tapaustutkimusta ei pidetä enää nykypäivänä metodina, vaan empiirisen tutkimuksen tapana tai strategiana, koska sitä hyödyntämällä on mahdollista käyttää monenlaisia aineistoja sekä menetelmiä (Bamberg, Jokinen & Laine 2007). Tapaustutkimusta pidetään joustavana ja monipuolisena tapana tutkia jotain rajattua kokonaisuutta. Sen tarkoituksena on tuottaa yleispätevää tietoa sekä ymmärrystä havaitun ilmiön ympärille. Tämän vuoksi tapaustutkimuksessa yleistä on nimenomaisesti kiinnostus prosessiin, ei niinkään lopputulokseen. (Merriam 1998)

Tämä tutkimus on laadullinen, sillä tutkittava aihe on vaatinut laajaa perehtymistä hyvin tarkasti rajattuun tutkimusaiheeseen. Yinin (2003) mukaan tutkijan tulee perehtyä tutkimusalaan ennen aineiston keruuta. Tässä tutkimuksessa tavoitteena on selvittää johtavien viranhaltijoiden kokemuksia ja näkemyksiä osallistuvaan budjetointiin osallisuuden muotona sekä osallisuutta edistävänä välineenä.

Tapaustutkimus voi tarjota yksityiskohtaista ymmärrystä ja tietoa tutkittavasta tapauksesta, jolloin sen avulla on mahdollista syventää tietyn ilmiön, tapahtuman tai prosessin ymmärtämistä (Laine, Bamberg & Jokinen 2007). Lisäksi tapaustutkimukset tarjoavat teoreettisen tiedon laajennuksen. Ne voivat laajentaa teoreettista ymmärrystä ja kehittää uusia käsitteitä ja teorioita. Tapaustutkimukset voivat paljastaa uusia ilmiöitä ja yhteyksiä, jotka olivat aiemmin tuntemattomia (Laine, Bamberg & Jokinen 2007). Tapaustutkimukset voivat auttaa tutkijoita muotoilemaan uusia hypoteeseja ja tutkimuskysymyksiä tietystä ilmiöstä, koska ne voivat paljastaa uusia suhteita ja yhteyksiä joita ei ole aiemmin ilmennyt.

Tapaustutkimukset voivat auttaa tekemään käytännön arvioita tietyistä tosiasioista ja tapahtumista (Laine, Bamberg & Jokinen 2007). Esimerkiksi kuntien päättäjät voivat käyttää osallistuvan budjetoinnin tapaustutkimuksia suunnitellessaan ja toteuttaessaan osallistuvaa budjetointia omissa organisaatioissaan. Tapaustutkimukset voivat myös tarjota mahdollisuuden vertailla eri tapauksia ja tunnistaa yhtäläisyyksiä ja eroja. Tämä voi auttaa kehittämään yleisimpiä teoria teorioita ja käsitteitä sekä löytämään parhaita käytäntöjä tietyn ilmiön käsitteilyyn eri tilanteissa (Laine, Bamberg & Jokinen 2007)

Tähän tutkimukseen on valittu yksi kunta, jossa on jo yli viisi vuotta käytetty osallistuvaa budjetointia osana kunnallista päätöksentekoa. Valitsemalla tutkimuskohteeksi kunta, jossa osallistuvaa budjetointia on jo käytetty useamman vuoden ajan, antaa se näkökulmia siitä, miten osallistuva budjetointi on toiminut pidemmällä aikavälillä. Valitun kunnan kokemukset osallistuvan budjetoinnin käytöstä ja kehittymisestä antavat hyvät lähtökohdat vertailla eri kuntien kokemuksia sekä prosesseja. Yhden kunnan tutkiminen antaa mahdollisuuden selvittää, miten osallistuvan budjetoinnin avulla voisi olla mahdollista edistää paikallista demokratiaa. Tämä voi puolestaan auttaa ja kannustaa muita kuntia harkitsemaan käyttöönottoa. Tärkein perustelu yhden kunnan valinnalle on se, miten tutkimus antaa syvällistä tietoa osallistuvan budjetoinnin menetelmästä ja sen vaikutuksista kohdeorganisaatiossa. Näiden

tietojen avulla on mahdollista kehittää parempia käytäntöjä sekä edistää osallistuvan budjetoinnin käyttöä laajemmin kuntien päätöksenteossa.

Valitun case-organisaation positiivisista osallistuvan budjetoinnin käytön kokemuksista kertoo se, että osallistuvalla budjetoinnilla osoitettu budjetti on lähes vuosittain kasvanut. Kokonaisuudessaan budjetti on kasvanut ensimmäisestä budjetista vuosien aikana jopa 250 prosenttia suuremmaksi. Tutkimukseen osallistuneiden haastateltavien anonymiteetin suojaamiseksi valittua organisaatiota ei tutkimuksessa mainita, vaan siitä käytetään muotoa case-organisaatio tai case-kunta. Anonymiteetin turvaaminen tutkimuksessa on tärkeää, sillä se suojaa osallistujien yksityisyyttä ja mahdollistaa avoimemman ja rehellisemmän tiedonvaihdon tutkimuksen kohteena olevan organisaation tai henkilöiden kanssa (Vuori 2021). Mikäli tutkimuksessa mainittaisiin case-organisaation nimi, se voisi herättää esimerkiksi huolta organisaatiossa ja johtaa tiedonvaihdon rajoittumiseen. Tämän vuoksi anonymiteetin turvaaminen on tässä tutkimuksessa perusteltua, sillä tässä tutkimuksessa tutkimuskohteena on tietty organisaatio sekä siinä toimivia henkilöitä.

4.2 Aineisto ja aineiston keruu

Laadullisen tutkimuksen ominainen tutkimushaastattelu antaa tutkijalle mahdollisuuden lisäkysymysten esittämiselle ja samalla rikastuttamaan aineistoa. Tämä antaa mahdollisuuden ja vapauden joustavalle tutkimuksen tekemiselle (Eskola & Suoranta 2000). Tapaustutkimuksen aineisto kerättiin tekemällä puolistrukturoitu teemahaastattelu valitun kunnan johtavissa asemissa toimiville viranhaltijoille. Teemahaastattelu antaa haastateltavien vastauksiin vapauden, sillä se perustuu tutkimuksen kannalta keskeisiin teemoihin (Hirsijärvi & Hurme 2015). Teemahaastattelun päätavoitteena on keskustelunomaisesti saada tietoa siitä, mitä haastateltava ajattelee haastattelussa käsiteltävistä asioista. Puolistrukturoidussa haastattelussa valmiita vastausvaihtoehtoja ei ole. Ainoastaan valitut teemat ovat kaikille samat. Tämän vuoksi haastateltavilla on mahdollisuus vastata omin sanoin. Tällä tavoin tutkimukseen vastaamisen kannalta pystytään kiinnittämään tutkimusaiheet tehtyihin tutkimushaastatteluihin. (Aaltola & Valli 2010).

Puolistrukturoitu teemahaastattelu on yksi suosituimmista laadullisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmistä yhteiskuntatieteellisellä tieteenalalla. (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005). Puolistrukturoitu haastattelu tyypillisesti etenee etukäteen valittujen teemojen varassa, jotka on poimittu tutkimusongelman kannalta keskeisiksi ja oleellisiksi (Tuomi & Sarajärvi 2018). Puolistrukturoidussa haastattelussa painotetaan haastateltavien tulkintoihin sekä peilataan merkityksellisiä vastauksia valittuihin teemoihin (Tuomi & Sarajärvi 2018).

Koska tutkimuksessa on tavoitteena kerätä ymmärrystä päättävissä asemissa toimivien viranhaltijoiden näkemyksistä osallistuvaan budjetointiin kunnassa deliberatiivisen demokration viitekehyksessä, päätin haastatella nimenomaisesti päättävissä asemissa toimivia viranhaltijoita. Jotta tutkimukseen saadaan mahdollisimman laaja kuva päättävissä asemissa toimivien viranhaltijoiden näkemyksistä, miltei jokaiselle tässä asemassa toimivalle case-organisaation johtavalle viranhaltijalle on välitetty tutkimuskutsu. Laadullista tutkimusta ja sen lopputulemaa ei kuitenkaan säätele määrä, vaan laatu (Vilkkä 2015). Tutkimuksen lopputuloksen kannalta halusin tutkijana kuitenkin kerätä kattavan ja monipuolisen aineiston.

Teemahaastattelulle ominaista on se, että tutkimushaastattelun teemat pohjautuvat aiemmin tehtyihin tutkimuksiin (Tuomi & Sarajärvi 2018). Tutkimuksen haastattelun teemat on muodostettu aiemman tutkimuksen, oman harkintani sekä tutkielman empiiristen tutkimuskysymysten avulla. Haastattelun teemat on muotoiltu siten, että niiden avulla on mahdollista kerätä ymmärrystä kohdekunnan näkemyksistä tutkimusaiheen tiimoilta.

Haastattelun onnistumisen kannalta voidaan haastateltaville lähettää haastattelukysymykset etukäteen (Tuomi & Sarajärvi 2018). Tutkijana tein näin ja lähetin haastattelun teemat johtaville viranhaltijoille etukäteen haastattelukutsun yhteydessä. Tämän avulla he pystyivät herättelemään ajatuksiaan hieman etukäteen ja näin sujuvoitui myös haastattelujen suorittaminen. Tarkempia haastattelukysymyksiä ei haastateltaville kuitenkaan toimitettu etukäteen, jotta haastattelun luonne pysyi puolistrukturoidulle teemahaastattelulle ominaisena eli keskustelevana.

Koska kukin haastattelutilanne oli hieman erilainen, haastateltaville esitetyt kysymykset saattoivat vaihdella jonkin verran. Lisäksi teemojen painotuksissa oli haastattelukohtaisia eroja. Tarkentavien kysymysten sekä lisäkysymysten tarkoituksena on päästä lähemmin kiinni haastateltavan ajatuksiin sekä kerryttää mahdollisimman kokonaisvaltaisesti

ymmärrystä tutkimusaiheesta. Haastattelurunko on kuitenkin jokaisen haastateltavan osalta sama, sillä tutkimuksen näkökulmasta ei ole tarpeellista tehdä siihen muutoksia. Koin ennen haastatteluja tehdyn rungon toimivan hyvin sekä palvelevan tarvetta ja yhtenäisen haastattelurungon tuottavan tutkimusaiheen kannalta oleellisia vastauksia.

Tutkimuskysymykset ovat seuraavat: Millä tavoin johtavissa asemissa toimivat viranhaltijat näkevät osallistuvan budjetoinnin ja kuntalaisten osallisuuden välisen yhteyden? Millaisten käytäntöjen avulla kuntalaisten osallisuutta voidaan lisätä osallistuvan budjetoinnin avulla? Haastattelurungossa oli kolme pääteemaa, jotka kukin sisälsivät tarkentavia kysymyksiä haastateltaville esiteltäviksi. Näiden pohjalta on muodostettu haastattelujen teemat.

1. Kuntalaisten osallisuuden ja osallistuvan budjetoinnin välinen yhteys
2. Osallistuvan budjetoinnin käytänteet case-organisaatiossa
3. Keinot kuntalaisten osallisuuden lisäämiseen

Tutkimuksessa toteutettiin 9 teemahaastattelua valitun kunnan johtaville viranhaltijoille etäyhteydellä, Microsoft Teamsin välityksellä. Koska haastateltavat viranhaltijat sijaitsevat eri paikkakunnalla kanssani, haastatteluja ei olisi ollut mahdollista toteuttaa kasvotusten. En kuitenkaan kokenut ongelmana sitä, että haastattelut toteutettiin ekonomisista syistä etänä. Haastateltavat toimijat ovat tottuneet etäyhteydellä käytäviin neuvotteluihin, joten aineiston keruun näkökulmasta ei ole ongelma käyttää sähköisiä alustoja. Koska haastateltavien määrä oli varsin pieni ja heillä jokaisella on omat aikataulunsa, tämän vuoksi haastattelujen tekeminen esimerkiksi saman päivän aikana ei olisi ollut mahdollista. Etäyhteydellä tehdyt haastattelut olivat paras valinta jokaista osallistujaa ajatellen.

Haastattelun alussa pyrin ensin rentouttamaan tilanteen selvittämällä perustietoja sekä johdattelemaan haastateltava tutkimusaiheen piiriin omasta näkökulmastaan. Haastattelun aluksi selvitettiin perustiedot eli tausta, tehtäväkuva sekä työtehtävät kohdeorganisaatiossa. Aloituskysymysten jälkeen edettiin konkreettisemmin tutkimusaiheeseen ja sen rooliin omassa työssä. Todellisen työn ja työelämän esimerkkien kautta pyrittiin päästä lähemmäs käytäntöä sekä kokemuksia. Haastattelun lopussa paneuduttiin vielä enemmän siihen, miten osallistuvaa budjetointia sekä sen käytäntöjä voisi tai tulisi kehittää.

Tutkijana pyrin luomaan jokaisesta haastattelutilanteesta mahdollisimman keskustelevia, jolloin haastattelutilanteessa olisi mahdollista kertoa avoimesti kokemuksista sekä ajatuksista aiheen tiimoilta. Haastattelujen kesto vaihteli puolesta tunnista tuntiin. Haastattelutilanteessa pyrin mahdollisimman vähän ohjailemaan käymäämme keskustelua, vaan pyrin antamaan haastateltaville tilaa tulkita asioita. Molemminpuolisen luottamuksen ja avoimuuden saavuttaminen haastattelutilanteessa on tutkimushaastattelun onnistumisen kannalta erittäin merkityksellistä (Eskola & Suoranta 2000). Tutkimuksen haastatteluihin osallistuneiden anonymiteetin säilymiseksi tuloksissa haastateltavat on nimetty tunnuksilla ”H1”, ”H2”, ”H3”.

4.3 Teoriaohjaava sisällönanalyysi analyysimenetelmänä

Laadullisen tutkimuksen sisällönanalyysissä pyritään tiivistämään aineisto tavalla, joka ei kadota sen sisältämää tietoa (Tuomi & Sarajärvi 2009). Monipuolisesta ja hyvinkin hajanaisesta aineistosta on tarve löytää selkeä ja yhteneväinen kokonaisuus. Sisällönanalyysi voidaan tehdä aineistolähtöisesti, teorialähtöisesti tai teoriaohjaavasti. Tässä tutkimuksessa käytetään analyysimenetelmänä teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Sisällönanalyysi on tutkimusmenetelmä, jonka avulla on mahdollista muodostaa tutkittavasta ilmiöstä tiivis kuvaus, joka lopulta kytkee ilmiön laajempaan kontekstiin ja muihin aiheeseen liittyviin tutkimuksiin ja niiden tuloksiin (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Sisällönanalyysissä aineiston käsittely ja tulkinta pohjautuvat tutkijan omaan asiantuntemukseen sekä tutkimusasetelman mukaisiin tavoitteisiin. Aineisto luokitellaan teemojen ja kategorioiden mukaisesti, jonka jälkeen niitä tarkennetaan ja määritellään tarkemmin. Lopulta tulokset raportoidaan tutkimusasetelman mukaisesti (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108).

Tutkimusaineiston analysointi on toteutettu teoriaohjaavana sisällönanalyysinä, jossa selvitetään johtavissa asemissa toimivien viranhaltijoiden näkemyksiä osallistuvaan budjetointiin kunnan osallisuustekijänä. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä lähtökohtana on pyrkiä löytämään sisällön piirteitä ja merkityksiä tietyn valitun teoreettisen viitekehyksen avulla (Tuomi & Sarajärvi 2009). Teoriaohjaava sisällönanalyysi analyysimenetelmänä soveltuu hyvin laadulliseen tutkimukseen, sillä se perustuu tarkkaan sekä systemaattiseen sisällön

analyysiin. Teoriaohjaava sisällönanalyysi on hyödyllinen menetelmä silloin, kun tutkimuskysymys on tarkka sekä tutkimuksessa on jokin teoreettinen viitekehys, johon analyysi pohjautuu. Teoriaohjaava sisällönanalyysi menetelmänä mahdollistaa tarkan ja yksityiskohtaisen analyysin aineistosta. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä aloitetaan teoreettisesta viitekehystä, joka auttaa määrittelemään tutkimuksen kohteena olevan aineiston käsitteet. Teoriaohjaavan sisällönanalyysin vaiheet ovat aineiston valmistelu, teoreettinen viitekehys, analyysi sekä tulkinta. Teoreettinen viitekehys voi olla esimerkiksi jo olemassa oleva teoria tai käsite, jota tutkimuksessa tarkastellaan (Tuomi & Sarajärvi 2009.).

Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä aineisto kerätään ja valitaan huolellisesti vastaamaan tutkimuksen tavoitteita, sisältäen kuitenkin riittävästi relevanttia sisältöä. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä aineisto voidaan kerätä esimerkiksi haastatteluista, kyselyistä tai erilaisista dokumenteista. Analyysivaiheessa tutkija käsittelee saatua aineistoa, tarkentaen käsitteitä ja teemoja sekä selvittäen niiden merkityksiä. Tämän avulla on mahdollista tunnistaa aineistossa esiintyviä yleisiä piirteitä ja trendejä. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä tutkija tulkitsee analyysin tulokset teoreettisen viitekehysten pohjalta sekä määrittelee niiden merkityksen tutkimuksen tavoitteiden kannalta (Tuomi & Sarajärvi 2009).

Tutkimusaineiston analysointi aloitetaan muuttamalla haastattelut tekstimuotoisiksi eli litteroimalla tallennetut haastattelut. Hirsjärven & Hurmeen (2015) mukaan aineiston litterointi on mahdollista tehdä monella tavalla sekä tarkkuudella. Hirsjärvi ja Hurme (2015) painottavat litteroinnin työläyttä, koska se on hyvin hidas vaihe tutkimuksessa. Tutkijana pyrin litteroimaan jokaisen haastattelun mahdollisimman tarkasti, jotta jokainen tarpeellinen ja oleellinen yksityiskohta tulisi huomioiduksi. Tämä edesauttaa tutkimuksen edetessä muun muassa aineiston analysointia. Kun aineisto on mahdollisimman kattava, analysointi onnistuu myös tarkasti.

Tutkimuksen luonteen vuoksi sisällönanalyysi sopii siihen erinomaisesti. Sisällönanalyysissä nostetaan muutamia tutkimuskysymyksen ja tutkimusongelman kannalta relevantteja ja mielenkiintoisia teemoja sekä aiheita. Litteroitua aineistoa lähdetään analysoimaan sisällönanalyysin eri keinoin. Aineistosta tulisi pyrkiä luomaan kokonaisuus ilman etukäteen suunniteltuja elementtejä ja asioita (Tuomi & Sarajärvi 2018). Väistämättä tutkija tekee kuitenkin välttämättömiä valintoja jo tutkimuksen alkupuolella, joten täysin ”puhdasta deskriptiota” ei ole olemassa. (Wolcott 1994).

Vuoren (2021) mukaan tutkijan aineistosta esiin nostamat elementit ja asiat voidaan ilmaista lyhyessä tai pidemmässä muodossa. Hänen mukaansa teemoittelu perustuu useimmin aineistosta esiin nouseviin sitaatteihin ja antaa lukijalle mahdollisuuden luoda selkeän pohjan teemalle. Yleensä teema jakautuu vielä noin kahdesta viiteen alateemaan. Jo haastatteluissa, mutta myöhemmin myös analysoitavassa aineistossa tietyt teemat nousivat selkeästi esiin ja jopa toistuivat eri haastateltavilla, joten niiden pohjalta tekemäni taulukkomuotoinen havainnointi oli luontevaa. Taulukkoon on koottu aineistosta esiin nousseita sitaatteja, asioita ja aiheita, joilla on myös relevanttiutta tutkimusongelman näkökulmasta. Sisällönanalyysin avulla pystyy lähestymään aineistoa tunnistuen sen elementtejä ja asioita, jotka siitä nousevat esiin. Seuraavaan taulukkoon on teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla havainnollistettu tutkimusaineistosta nousseita aiheita. Niiden tarkempi käsittely on tehty kokonaisuudessaan tutkimuksen luvussa 5.

Taulukko 1. Aineiston analyysin havainnollistaminen.

Aihe	Sitaatit
1. Osallistuvan budjetoinnin toteutus	<ul style="list-style-type: none"> - Erinomainen osallisuuden edistämisen väline - Kunnallisen päätöksenteon tukena - Budjetin vuoksi ”nappikauppaa”
2. Osallistuvan budjetoinnin käytön kokemukset	<ul style="list-style-type: none"> - Positiivisia kokemuksia kokeiluista organisaatiossa sekä asukkailta - Johtavat viranhaltijat eivät konkreettisesti ole tekemässä osallistuvaa budjetointia - Hankekokeilusta pysyvä toimintatapa
3. Osallistuvan budjetoinnin käytön vaikutukset hallinnon ja kuntalaisten välillä	<ul style="list-style-type: none"> - Vuorovaikutus on lisääntynyt - Selkeä suunnitelmallinen prosessi
4. Osallistuvan budjetoinnin käytön kehittäminen organisaatiossa	<ul style="list-style-type: none"> - Resurssien määrän vaikutukset - Osallisuuden ja osallistumisen hahmottaminen - Viestinnän ja markkinoinnin lisääminen

5. Osallistuvan budjetoinnin tuottama lisäarvo	<ul style="list-style-type: none"> - Osallistuvalla budjetoinnilla oma itseisarvonsa - Edistää laajalle joukolle hyvinvointia - Pienentää asuinalueiden aukkoja ja eroavaisuuksia - Ajatuksia ja ideoita myös jatkojalostukseen - Yksilöllisyyden ja yhteisöllisyyden edistäjä
6. Osallistuva budjetointi kuntalaisten osallisuutta edistävänä välineenä	<ul style="list-style-type: none"> - Yksi väline, mutta tärkeä sellainen - Sähköisyys mahdollistaa suurempia massoja mukaan - Sähköisyys toisaalta myös vähentää sosiaalista kanssakäymistä ja vuorovaikutusta - Onko julkishallinnon saatava ihmiset osallistumaan myös puoliväkisin?
7. Osallistuva budjetointi hallinnon, vi- ranhaltijoiden sekä johtamisen näkö- kulmasta	<ul style="list-style-type: none"> - Hyvä tahto ei riitä, tarvitaan resursseja - Kokonaisuuden hallinta kuuluu toteuttajan (hallinnon) vastuulle - Kaiken pitää olla selkeää sekä läpinäkyvää - Taloudellinen realismi
8. Kuntalaisten osallisuuden lisäämi- sen käytänteet	<ul style="list-style-type: none"> - Miten tavoittaa mahdollisimman moni taho, joka voisi osallistua - Viestintäkanavat sekä viestintätaidot haltuun - Avoin toiminta ja keskustelu koko prosessin ajan - Lisätään osallistuvan budjetoinnin euromäärää
9. Vaikuttava osallistuva budjetointi	<ul style="list-style-type: none"> - On budjetti, työntekijöitä ja viestintä on monikanavaista - Saadaan konkreettisia ideoita ja ehdotuksia - Läpinäkyvää ja selkeää - Tässä on kyse sellaisista arvoista, joita ei aina voi ihan pelkästään euroissa laskea - Aktiiviset kuntalaiset, ilman heitä tässä ei olisi mitään järkeä

4.4 Tutkimuksen luotettavuuden ja eettisyyden tarkastelu

Tutkimuksen luotettavuutta ja eettisyyttä voidaan tarkastella monista eri näkökulmista. (Eriksson & Kovalainen 2016). Tutkimuksen jokaisessa prosessin osassa tulee pohtia eettisyyttä. Eettisyyden lähtökohtana voidaankin pitää yleisesti hyväksytyjen periaatteiden mukaisesti tehtyä tutkimusta. Avoimuus, luotettavuus sekä toistettavuus kuuluvat tutkimuksen tekemisen peruseriaatteisiin. (Lincoln & Guban 1985). Tutkijana on tärkeää kunnioittaa jokaisen tutkimukseen osallistuvan ihmisarvoa ja sen periaatteita. Tutkimus ei saa loukata ketään tai tuottaa vahinkoa tutkittaville. Tutkimukseen osallistuminen on myös täysin vapaaehtoista ja sen tulee olla luottamuksellinen. Jokaisen tutkimukseen osallistuvan on saatava myös riittävästi informaatiota tutkimuksen tavoitteista sekä tekotavasta. (Lincoln & Guban 1985). Jokaisella tutkimukseen osallistuvalla on myös oltava mahdollisuus kieltäytyä mukanaolosta. Tutkimuksessa tullaan noudattamaan tietosuojalain vaatimuksia, jossa tiedon käsittelyssä ja julkaisemisessa olennaisia periaatteita ovat anonymiteetti sekä molempipuolinen luottamus. Haastatteluissa on käytävä läpi ja taattava vastausten käsittelyn nimettömyys sekä yksilönsuojan varmistaminen.

Tutkimuseettinen Neuvottelukunta on Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama taho, joka on julkaissut ohjeet hyvistä tieteellisistä käytännöistä (2012, 6-7). Näiden käytäntöjen pohjalta tarkastellaan myös tämän tutkimuksen eettisyyttä. Tutkimuksen eettisyyden arviointi pohjautuu monelta osin luotettavuuden sekä tutkijan position tarkasteluun. Aiemmassa luvussa on tarkasteltu tutkimuksen luotettavuutta sekä mahdollisia sidonnaisuuksia. Tutkimuksen eettisyyttä on syytä tarkastella mm. tutkimusluvan, tiedonhankinnan sekä muiden tutkimusten ja tutkijoiden työn kunnioittamisen osalta. Tutkimusaineisto on kerätty organisaatiosta, joka on antanut tutkimuksen toteuttamiseen kirjallisen suostumuksen. Tutkimuslupahakemuksessa on kerrottu myös aineiston käyttötarkoituksesta. Organisaation kanssa on sovittu olemaan mainitsematta organisaatiossa toimivien henkilöiden nimiä missään yhteydessä.

Tutkimuksessa on sitouduttu tähän ja tutkimuksessa viitataan haastateltuihin sekä siellä toimiviin henkilöihin yksinkertaisesti vain henkilöinä, ilman nimiä. Tutkimus henkilöiden anonymiteetin varmistamiseksi on poistettu haastateltujen tunnistetietoja sekä nimiä ja heihin viitataan vain nimityksellä ”haastateltu”, jonka myötä voidaan varmistaa jokaisen haastateltuun osallistuneen anonymiteetti. Anonymiteetin varmistamiseksi on siis käytetty

pseudonimiä, jotta tutkimukseen osallistuneita henkilöitä ei ole mahdollista tunnistaa. Tutkimuksen julkaisemiseen on myös erikseen hankittu lupa tutkimuksessa olevalta kohdeorganisaatiolta.

Muiden tutkijoiden työn arvostamisen osalta on pyritty noudattamaan erityistä huolellisuutta tarkan ja asianmukaisen viittaamisen osalta. Tutkimuksen keskeinen osa on huolellinen perehtyminen aiempaan tutkimukseen, jonka pohjalta pyritään tuomaan aiheen ympärillä käytävään keskusteluun lisäarvoa tutkimukseeni valittujen näkökulmien kautta. Tutkimuksessa on tärkeää arvioida myös omaa luotettavuutta. Kaikille haastateltaville on kerrottu haastattelujen nauhoittamisesta ja tähän on kysytty haastattelujen alussa suostumus. Näin on toimittu jokaisen haastattelun kohdalla. Lisäksi jokaisen haastattelun alussa on myös käyty läpi tutkimuksen tarkoitus. Kokonaisuudessaan voidaan siis arvioida tutkimuksen perustuvan vahvalle eettiselle perustalle.

Tutkijana minulla on velvollisuus kertoa tutkimuksen kulusta tutkimuslupaa hakiessa, tutkimussuunnitelmassa sekä itse haastatteluissa loogisesti ja yksityiskohtaisesti (Lincoln & Guban 1985). Jokaiselle osallistujalle on kerrottu mahdollisimman yksityiskohtaisesti ja tarkasti tutkimusprosessin eteneminen, sen vaiheet sekä se, miten tutkimus tästä eteenpäin etenee. Tällöin lukijan on mahdollista ymmärtää, mitä tutkimus ja sen prosessit ovat sisältäneet.

Tutkimuksen luotettavuuteen ja eettisyyteen kiinnittyy vahvasti myös tutkijan kyky tunnistaa oma taustansa sekä havaintojensa vaikutukset tutkimukseen (Lincoln & Guban 1985). Tutkimuksen edetessä on pohdittu tutkijan omaa positiota sekä roolia ja niiden mahdollisia vaikutuksia tutkimukseen, sen kulkuun sekä lopputulokseen. Toimin itse kunnallisena luottamushenkilönä, joten tutkimusaihe liittyy omaan tekemiseeni myös joltain osin. En kuitenkaan kuulu haastateltavien kanssa samaan positioon, joten en usko omalla asemallani olevan tutkimuksellista vaikutusta. Uskon ja toivon kuitenkin, että valmis tutkimus tuo omaan luottamushenkilötyöskentelyyni jotain lisäarvoa. Tiedostan tutkijana kuitenkin sen, että en pysty poissulkemaan omia ajatuksiani sekä asenteitani tutkittavaa aihetta kohtaan, mutta pyrin toimimaan niin, että tutkimus etenee suunnitellun rungon mukaisesti, omien ajatusten ja asenteiden vaikutukset minimoiden. Minussa tutkimuksen aihe on herättänyt monia ajatuksia ja mielipiteitä, ja sen pohjalta aihe onkin aikanaan muodostunut. Tutkijana pyrin kuitenkin parhaani mukaan suhtautumaan aiheeseen puolueettomasti ja mahdollisimman vähän ohjailleen.

Lincoln & Guban (1985) mukaan uskottavuutta voidaan mitata siinä, miten tutkimuksessa ilmenee tutkijan oma perehtyneisyys tutkittavan aiheen tiimoilta sekä miten tutkimuksen tulokset tukevat tutkittavaa kohdetta. Tutkimuksessa pyritään selvittämään johtavissa asemissa toimivien viranhaltijoiden näkemyksiä osallistuvaan budjetointiin deliberatiivisen demokratian näkökulmasta ja aiheeseen on perehdytty tarkemmin teoriaosuudessa. Teoriaosuudessa on paneuduttu nimenomaisesti osallistuvan budjetoinnin prosessin kivijalkaan eli kuntademokratiaan ja sen lähtökohtiin, peilaten tätä myös poliittisten päätöksentekijöiden kuin viranhaltijoidenkin näkökulmiin. Demokratian lähtökohtien lisäksi on perehdytty osallistuvan budjetoinnin käsitteeseen, malliin, prosessiin sekä käytäntöihin. Perehtyminen aihealueisiin teoriaosuudessa on antanut tutkijana valmiuden sekä ymmärryksen tutkittavasta aiheesta ja sen ympärillä käytävästä keskustelusta. Esittämiin tutkimuskysymyksiin saadut tutkimuksen tulokset antavat vastaukset, jolloin ne tukevat tutkimuksen ilmiötä.

Tutkimuksen eettisyyttä niin laadullisessa kuin myös määrällisessäkin tutkimuksessa voidaan tarkastella monista eri näkökulmista. Näille tutkimuksille yleisiä eettisiä periaatteita ovat tutkittavan henkilön sekä hänen yksityisyytensä suojaaminen, kaikkien tutkimukseen osallistuvien tasa-arvoinen kohtelu sekä kunnioittaminen. Tutkimukseen osallistuneille ei tule kohdistua haittaa tai riskejä ja siitä vastuussa on tutkija itse (Vuori 2021). Tässä tutkimuksessa on pyritty minimoimaan haitat ja tunnistettavuustekijät, jotka olisi mahdollista yhdistää tutkimukseen osallistuneisiin mm. karsimalla haastateltavista jaettavat tiedot. Tutkimuksessa jaetaan ainoastaan tutkimuksen kannalta olennaiset ja merkitykselliset tiedot. Haastateltavien nimiä tai rooleja ei mainita, eivätkä ne tutkimuksen kannalta ole relevantteja tietoja. Tutkimushaastatteluun osallistuneiden anonymiteetin suojaamisesta sekä säilymisestä on huolehdittu koko tutkimusprosessin ajan.

Hirsjärven ym. (2015) mukaan tutkittaville henkilöille on hyvän tutkimuskäytännön mukaan kerrottava kaikki relevantti tieto tutkimuksen kulusta ja tuloksien käyttämisestä avoimesti. Tutkimusta tehdessä tutkijan on saatava tutkimuksen tekemiseen tutkittavilta lupa sekä tehdä selväksi tutkimukseen osallistumisen vapaaehtoisuus. Tutkimuslupahakemuksessa sekä tutkimuskutsussa on kerrottu tarkasti se, mitä tutkimus koskee ja miksi sekä miten tutkimus toteutetaan. Lisäksi on kerrottu haastattelujen nauhoittamisesta ja haastattelun aineiston käytöstä pro gradu -tutkielmassa. Jokaisessa haastattelussa on varmistettu, että haastateltava henkilö on ymmärtänyt kerrotut tiedot.

Tutkimuksen eettisyys pohjautuu siihen, että tutkija pyrkii tuottamaan tutkimuksellaan jotain uutta ja relevanttia tutkimustietoa valitsemastaan aiheesta (Vuori 2021). Tutkimuksen suunnitteluvaiheessa on tärkeää tutkijana miettiä sitä, miksi tutkimus on hyödyllinen ja kenen kannalta sillä voisi olla hyötyä.

5 TUTKIMUKSEN TULOKSET

5.1 Osallistuvan budjetoinnin merkitys ja vaikutukset

Täähän on niinku tavallaan demokratian muoto, että sillä on oma itseisarvonsa (H1)

Tulosten mukaan osallistuva budjetointi voi tuottaa useita etuja. Se voi lisätä yleisön sitoutumista ja osallistumista budjetointiprosessiin, mikä johtaa parempaan läpinäkyvyyteen ja luottamukseen hallintoa kohtaan. Osallistuva budjetointi voi myös edistää yhteisön jäsenten keskinäistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä, mikä voi johtaa vahvempiin yhteisöihin ja parantaa paikallista taloutta. Haastateltavien mukaan osallistuva budjetointi voi auttaa tunnistamaan paikallisia tarpeita ja prioriteetteja paremmin kuin perinteinen budjetointiprosessi, sillä se mahdollistaa suoran vuoropuhelun yhteisön jäsenten kanssa. Tämä voi johtaa parempaan päätöksentekoon ja tehokkaampien julkisten palveluiden tarjoamiseen. Tätä tukee myös Shahin (2007) ajatus siitä, että osallistuva budjetointi lisää demokratiaa sekä edistää sen toteutumista.

Haastatteluissa korostui, että osallistuva budjetointi tuottaa useita lisäarvoja sekä kuntalaisten että hallinnon näkökulmasta. Tulosten mukaan osallistuva budjetointi voi myös edistää sosiaalista koheesiota ja yhteisöllisyyttä, kun asukkaat tekevät yhteistyötä ja löytävät yhteisiä ratkaisuja. Haastateltavat nostivat esiin myös sen, miten hallinnon näkökulmasta osallistuva budjetointi voi parantaa päätöksenteon laatua ja tehokkuutta, kun asukkaat tuovat esille tarpeita ja ideoita, joita viranhaltijat eivät välttämättä ole aiemmin huomanneet. Hyvä nosto oli myös ajatus siitä, miten osallistuva budjetointi voi myös auttaa hallintoa priorisoimaan hankkeita ja palveluita, koska asukkaiden antamien ehdotusten perusteella voidaan arvioida, mikä on tärkeintä juuri kyseisellä alueella. Tulosten mukaan osallistuva budjetointi voi siis olla hyödyllinen väline kuntien kehittämisessä ja kuntalaisten osallisuuden lisäämisessä.

Osallistuva budjetointi niinku edistää kuntalaisten osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia. Se antaa niille kuntalaisille mahdollisuuden vaikuttaa oman alueensa asioihin ja tehdä ehdotuksia kaupungin tai kunnan investointeihin ja

palveluihin. Tämä sitten vahvistaa kuntalaisten luottamusta hallintoon ja demokratiaan (H7)

Osallistuva budjetointi mun mielestä parantaa hallinnon ja kuntalaisten vuorovaikutusta. Kun he voivat keskustella niistä ideoistaan meidän (hallinnon) kanssa ja antaa palautetta päätöksistä. Tämä lisää avoimuutta ja parantaa sitä hallinnon legitimitettä (H3)

Tulosten mukaan osallistuva budjetointi voi myös parantaa kaupungin tai kunnan palveluiden laatua ja vaikuttavuutta. Kuntalaiset tuntevat oman alueensa tarpeet parhaiten ja he voivat priorisoida investointeja sen mukaisesti.

Kun kuntalaiset ovat mukana suunnittelussa ja päätöksenteossa, he voivat tuoda esiin oman näkemyksensä siitä, millaisia palveluita he tarvitsevat ja millaisia kehityskohteita kunnassa on (H5).

Tämä kuntalaisten aito osallistuminen suunnitteluun sekä päätöksentekoon auttaa kuntaa kohdistamaan resurssejaan oikein ja tarjoamaan kuntalaisille paremmin heidän tarpeitaan vastaavia palveluita. Lisäksi osallistuva budjetointi voi parantaa palveluiden vaikuttavuutta, koska kuntalaiset ovat mukana arvioimassa palveluiden tarvetta ja laatua. Heidän osallistumisensa auttaa myös varmistamaan, että palvelut vastaavat todellisia tarpeita ja että niitä tarjotaan siellä, missä niitä tarvitaan eniten.

Haastateltavien mukaan tilanne, jossa kuntalaiset ovat mukana päätöksenteossa ja näkevät, että heidän mielipiteensä otetaan huomioon, he todennäköisesti kokevat olevansa osa kunnan yhteisöä ja ovat valmiimpia osallistumaan myös muihin yhteisöllisiin toimintoihin. Kun kuntalaiset ovat mukana suunnittelussa ja päätöksenteossa, he voivat seurata miten rahaa käytetään ja miten päätökset tehdään. Tämä lisää haastateltavien mielestä kuntalaisten luottamusta kunnan päätöksentekoon. Näiden lisäksi osallistuva budjetointi voi edistää myös kunnan innovatiivisuutta ja luovuutta palveluiden kehittämisessä. Kun kuntalaiset ovat mukana suunnittelemassa palveluita, he voivat tuoda esiin uusia ideoita ja ratkaisuja, joita kunta ei ehkä ole itse keksinyt. Tämä voi johtaa parempiin ja kohdennetumpiin investointeihin, jotka vastaavat kuntalaisten tarpeita, kuten myös Pihlaja (2017) on todennut. Tästä erinomaisen ajatuksen nosti myös eräs haastateltavista:

No siihen, mihin kaupungin toiminta ei välttämättä pysty kaikille ihmisille tuottamaan samanlaisia edellytyksiä ja toimintoja ja ehkä myöskin niinku asuinalueita otamaan huomioon, niin tässä pystytään sitä hiukan paikkaamaan. Saadaan pienennettyä niitä aukkoja ja nimenomaan täydennetään toimintaa niin, että tämä avulla tavallaan saadaan myös niinku hahmotettua sitä, missä ehkä kaupungin pitäisi olla enemmän liikkeellä. (H2)

Haastateltavien mukaan yhteistyö voi auttaa hallintoa saavuttamaan tavoitteitaan tehokammin ja yhteisymmärryksessä kuntalaisten kanssa. Tämä lisää yhteistyötä myös tulevaisuudessa ja vahvistaa kuntalaisten ja hallinnon välistä yhteisöllisyyttä.

Mun mielestä tärkeintä on se, että osallistuva budjetointi voi lisätä kuntalaisten tyytyväisyyttä hallintoon ja vähentää heidän antamaa kritiikkiä (H6).

Jos kuntalaiset ovat mukana päätöksenteossa ja investoinneissa, he voivat tuntea, että he ovat osa yhteisöä ja että heidän mielipiteitään arvostetaan. Näin ollen, osallistuva budjetointi voi tuoda monia lisäarvoja kuntalaisten ja hallinnon välille (Cabannes 2015). Aineistosta korostui se, miten tärkeää on toteuttaa prosessi hyvin ja ottaa huomioon kaikkien kansalaisten tarpeet ja toiveet, jotta osallistuva budjetointi voi olla mahdollisimman tehokasta ja oikeudenmukaista.

Kyllä mä näen, että se on semmoinen tosi kehityskelpoinen ja ruohonjuuritason osallisuutta edistävä työkalu. (H4)

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että osallistuva budjetointi voi tarjota monenlaista lisäarvoa kunnalle, sen päätöksentekoon sekä asukkaille. Osa näistä lisäarvoista voi olla epäsuoria ja vähemmän näkyviä, kun taas toiset konkreettisia ja mitattavissa olevia. Osallistuvassa budjetoinnissa keskitytään paikallisväestön tarpeisiin ja toiveisiin, joka auttaa kuntaa kehittämään palveluitaan sekä toimintojaan väestön tarpeiden mukaisiksi. Haastateltavien mukaan osallistuva budjetointi antaa kuntalaisille mahdollisuuden tuoda esiin uusia ideoita ja ratkaisuja, joita ei aiemmin ole otettu huomioon tai ne on ainakin jätetty vähemmälle huomiolle. Näiden uusien ideoiden ja ratkaisujen myötä on mahdollista saada innovatiivisia ja

kustannustehokkaita ratkaisuja. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että osallistuva budjetointi edellyttää eri sidosryhmien, kuten kuntalaisten ja viranhaltijoiden välistä yhteistyötä. Piipposen ym. (2019) mukaan tämä yhteistyö voi johtaa uusiin verkostoihin, jotka edistävät kunnan pitkän aikavälin kehitystä. Tällä voidaan lisätä kunnallisten palveluiden saatavuutta sekä laadun paranemista.

Ehkä semmoisena tärkeimpänä huomiona tulee mieleen, että se toisi tällaisia rohkeita ajatuksia ja sitten myös niinku ihan aidosti sitä kokemusta. Me korostetaan nykyisin niin paljon tiedolla johtamista ja tarkkaa taloudenpitoa ja tällaista tehokkuutta, niin se ei kuitenkaan ole enää sitä, mitä ihmiset haluaa. Se tietenkin vaatii sitten varmaan enemmän valmistelulle niinku aikaa ja semmoista vähän toimintatapojen muutosta muutenkin, koska on niin hirveästi asioita ja aikataulut on tiukkoja ja pitää pyörittää monta asiaa, mutta kyllä mä näkisin että se toisi tuota rohkeutta ja sitä kautta ehkä hyviä päätöksiä demokratiassa. Pitää uskoa, että jos osallisuus on laajaa, niin me tehdään hyviä päätöksiä. (H6)

Ehkä tässäkin kuitenkin on oppimisprosessi tai jotenkin, että myös kuntalaiset huomaa, että jotakin saa aikaiseksi, niin voi kuvitella että samat henkilöt, samat seurat tai samat yritykset tekee jatkossa enemmän ideoita ja se synnyttää niinku semmoista positiivista kierrettä näihin ja kiinnostusta kaupungin asioihin, jotka on siis käytännössä näitä yhteisiä asioita. (H1)

Kunnasta tai organisaatiosta riippuen osallistuvaan budjetointiin määritelty euromäärä voi vaihdella hyvinkin paljon. Kaikki ideat ja ehdotukset eivät aina mahdu asetettuun budjettiin, mutta niitä voidaan hyödyntää kunnan muussa toiminnassa. Hankeideoita voidaan jatkojalostaa, joka tarkoittaa ideoiden kehittämistä edelleen ja niiden muuttamista toteutuskelpoisiksi hankkeiksi. Tämä prosessi sisältää yleensä ideoiden tarkempaa arviointia, kustannusarvioinnin tekemistä, aikataulutusta ja resurssien suunnittelua. Jatkojalostusvaiheessa myös tarkennetaan hankkeen tavoitteita ja mitattavissa olevia tuloksia. Jatkojalostusvaiheen tuloksena voidaan laatia yksityiskohtainen suunnitelma hankkeen toteutuksesta, joka huomioi kaikki tarvittavat resurssit ja mahdolliset riskit.

Kyllä sieltä voisi tulla tällaisia niinku hankeideoita, joihin nykyinen budjetti ei riitä, mutta sieltä voisi tulla hyviä tällaisia ajatuksia niinku jatsoon ja niitä voisi jatkojalostaa, suunnitella ja kehittää näitä pitemmälle. (H3)

Vaikka osallistuva budjetointi voi tuoda monia etuja paikallishallinnolle, on tärkeää huomata myös sen rajoitukset. Osallistuva budjetointi ei välttämättä edusta kaikkia kuntalaisia ja sen toteuttaminen voi olla pienissä kunnissa myös olemassa olevien resurssien kannalta haastavaa. Kaiken kaikkiaan osallistuva budjetointi voi olla tehokas tapa vahvistaa kuntademokratiaa ja edistää kuntalaisten osallistumista ja aktiivista kansalaisuutta.

5.2 Vaikutukset kuntahallinnon ja kansalaisten välillä

Haastateltavien mukaan osallistuvan budjetoinnin käytöllä on ollut monia merkittäviä vaikutuksia hallinnon ja kansalaisten välillä. Haastattelujen mukaan tämä on vähentänyt kuntalaisten tuntemaa vieraantumista ja antanut heille tunteen siitä, että heillä on todellinen vaikutusmahdollisuus omassa yhteisössään. Tällaisen kokeminen voi parantaa hallinnon ja kansalaisten välistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä (Cabannes 2015). Lisäksi osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto on lisännyt avoimuutta ja vastuullisuutta kunnan julkiseen päätöksentekoon, mikä on edelleen lisännyt kuntalaisten luottamusta hallintoon ja parantanut hallinnon legitimitettä. Kun kuntalaiset saavat osallistua oman alueensa investointipäätöksiin, he kokevat olevansa mukana päätöksenteossa ja heidän äänensä tulee kuulluksi. Tämä tukee myös Stenvallin ja Virtasen (2021) ajatusta siitä, että osallistuva budjetointi voi myös lisätä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä päätöksentekoprosessissa, sillä kuntalaiset ovat mukana koko prosessissa, aina ideoiden keräämisestä päätösten toteutukseen asti.

Kyllä mä näen, että se on yksi parhaimpia tapoja niinku yhdistää sitä hallintoa ja sitä kuntalaisen ääntä, että nyt niinku tavallaan oikeasti ja aidosti saa vaikuttaa ja pystyy vaikuttaa monessa eri kohtaa ja sitten ne jopa toteutetaankin (H5).

Tulokset osoittavat, että osallistuvan budjetoinnin käytön avulla case-organisaatiossa osallistuvan budjetoinnin prosessi on avoin ja kaikki ideat ja päätökset dokumentoidaan. Osallistuvan budjetoinnin avulla on pystytty tunnistamaan ja ratkaisemaan useita paikallisia ongelmia, jotka ovat olleet tuntemattomia tai jääneet huomiotta. Pihlajan (2017) mukaan tällaisen toiminnan avulla on mahdollista parantaa kaupungin tai kunnan elämänlaatua.

Kuntalaisten osallistuminen päätöksentekoon on edistänyt meidän yhteistyötä ja vuorovaikutusta niinku hallinnon ja kuntalaisten välillä ihan selkeästi, ja se on johtanut esimerkiksi parempaan ymmärrykseen toistensa näkökulmista ja parempaan yhteistyöhön (H5).

Tässä kun on tuommoinen selkeä prosessi, se on mietitty ja se on suunnitelmallista, niin sitten ne kuntalaisten ideat ja toiveet toteutuukin. Minusta se on osallistuvan budjetoinnin yks parhaimpia puolia. (H5)

Haastattelussa nousi useaan kertaan esiin se, miten osallistuvan budjetoinnin prosessi vaatii asukkaiden mielipiteiden ja ideoiden rinnalle aina viranomaisia ja asiantuntijoita, jotka täydentävät asukkaiden ajatuksia ja tuovat prosessiin omaa asiantuntijuuttaan sekä realismia toteutettavissa olevista vaihtoehdoista. Myös Siitosen (2007) mukaan myös viranomaisten on tärkeää huomioida työssään yhdenvertaisuus, sillä osallistuvat asukkaat eivät välttämättä näe omaa etuaan verrattuna muiden etuihin. Osallistuvan budjetoinnin prosessissa on yhdenvertaisuuden näkökulmasta otettava huomioon jokainen ihmisryhmä (lapsiperheet, vanhukset, vammaiset, syrjäytyneet sekä muut).

Tulosten mukaan osallistuva budjetointi ja sen käyttö case-organisaatiossa on kasvattanut asukkaiden sekä hallinnossa työskentelevien ymmärrystä niin hallinnon toiminnasta, kuntalaisten tarpeista kuin myös julkisten varojen käytöstä. Tutkimuksen selkeäksi tulokseksi nousi se, miten paljon asukkaiden tietoisuus kaupungin toiminnasta, päätöksentekoprosesseista sekä rahojen käytöstä on lisääntynyt.

Kyllä se on lisännyt asukkaiden tietoisuutta siitä, mitä täällä tapahtuu, mutta samalla myös meidän, jotka täällä hallinnossa työskentelee, niin ymmärrys niiden kuntalaistenkin tarpeista on samalla lisääntynyt (H2).

Aiemmin asukkaat olivat saattaneet ajatella kaupungin toimivan vain julkisten palveluiden tuottajana, mutta eivät esimerkiksi ymmärtäneet niiden kustannuksia ja vaatimuksia. Osallistuvan budjetoinnin tuoman taloudellisen realismin avulla, ymmärrys rahan arvosta ja riittävydestä on lisääntynyt asukkaiden keskuudessa. Osallistuvalla budjetoinnilla osoitettu rahamäärä ei kuitenkaan riitä kaikkeen eikä sillä ole mahdollista toteuttaa suuria yksittäisiä ideoita, mutta sen avulla on mahdollista ottaa pieniä askeleita kohti yhteistä hyvää. Eräs haastateltava kiteytti ajatuksen seuraavasti:

Kun asukkaiden ymmärrys lisääntyy, demokratia vahvistuu (H7)

Asukkaiden osaamisen ja ymmärryksen kehittymisen lisäksi osallistuva budjetointi ja sen käyttö on nähty case-organisaatiossa hyödyntävän myös viranhaltijoita ja muita hallinnossa työskenteleviä. Yhteisen hyvän tavoittelu on selkeästi tuonut hallintoa ja kuntalaisia lähemmäs toisiaan. Myös Salmisen, Häikiön ja Lehtosen (2016) mukaan osallistuvan budjetoinnin prosessi edellyttää vuorovaikutusta eri hallinnon tasojen, poliittisten päättäjien ja asukkaiden välillä, mikä voi parantaa yhteistyötä ja ymmärrystä eri osapuolten välillä. Haastateltavat korostivat sitä, miten osallistuvan budjetoinnin avulla voidaan auttaa myös viranhaltijoita ymmärtämään paremmin paikallisia tarpeita ja haasteita, mikä voi johtaa parempiin ratkaisuihin ja palveluihin. Osallistuvan budjetoinnin prosessi on myös tuonut mukanaan uusia näkökulmia ja ideoita, joiden ei aiemmin ollut edes ajateltu olevan asukkaille merkityksellisiä.

Sehän on ihan konkreettisesti lisännyt sitä vuorovaikutusta ja tietenkin sitten sitä on yritetty laajentaa sillä, että se ei ole paikkasidonnaista. Tässä on oppinu itekki hyvin paljon uutta ja huomannut miten tämä on luonut sellasta selkeätä joukkuehenkeä koko kaupunkiin (H8).

Kansalaisten ja hallinnon välinen vuorovaikutus ja yhteistyö on toimivan demokratian tärkeitä tukipilareita. Aineistosta nousi merkittävänä esiin se, miten demokratian toimivuuden kannalta on tärkeää, että hallinto ja kuntalaiset tekevät yhteistyötä ja vuorovaikutus on avointa ja toimivaa. Tämä mahdollistaa kansalaisten osallistumisen päätöksentekoon ja edistää päätösten hyväksyttävyyttä ja vaikuttavuutta. On ymmärrettävää, että toiminnan ja hallinnon läpinäkyvyys lisäävät luottamusta puolin ja toisin. Myös Siitosen (2007) mukaan kokemus siitä, että tulee kuulluksi, omalla ajatuksella ja mielipiteellä on väliä sekä vaikuttavuudella on suuri merkitys asukkaiden kiinnittymisessä organisaatioon ja sen toimintaan.

Tulokset osoittivat, että osallistuvan budjetoinnin avulla voitiin edistää yhteistyötä ja vuorovaikutusta eri sidosryhmien välillä, kuten yhteisön jäsenten, hallinnon ja poliittisten päättäjien välillä. Haastateltavat painottivat kuitenkin sitä, että on tärkeää ottaa huomioon se, että osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto voi olla haastavaa ja resursseja vaativaa. Se edellyttää sitoutumista ja yhteistyötä kaikilta osapuolilta, jotta siitä saadaan mahdollisimman suuri hyöty yhteisölle. Salmisen, Häikiön & Lehtosen (2016) mukaan tällainen yhteistyö voi auttaa rakentamaan luottamusta ja vahvistamaan yhteisön sosiaalista pääomaa. Osallistuvan budjetoinnin käytössä on siis kannattavaa hyödyntää jokaisen osallistuvan osapuolen ammattitaitoa kuten käy myös ilmi seuraavasta lainauksesta:

Kun tuolla on tuommoinen idea, niin täytyy tavallaan se taloudellinen realismi kuitenkin hakea silleen, että kun on esimerkiksi, että pitkospuut jonnekin tai joku vastaava niin mikä ikään kuin se oikea kustannus mitä semmoisten rakentamisesta muodostuu on, niin pitäisi tietenkin kysyä täältä ammattilaiselta sitten, että siihen tulee se realismi toteuttamiskelpoisuuteen. (H3)

Haastateltavat totesivat osallistuvan budjetoinnin hyötyjen olevan moninaisia ja vaihtelevia eri yhteisöissä ja tilanteissa. Case-organisaatiossa osallistuva budjetointi auttaa ja on auttanut tunnistamaan tarpeita ja prioriteetteja paremmin ja varmistamaan, että julkiset varat kohdistuvat aitoihin tarpeisiin. Lehtosen (2015) mukaan tällainen toiminta voi auttaa vähentämään hukkaan heitettyjen varojen määrää ja lisäämään julkisen sektorin tehokkuutta. Haastatteluissa korostui selkeästi se, miten osallistuvan budjetoinnin avulla voidaan ottaa paremmin huomioon ja auttaa vähemmistöjä sekä syrjäytyneitä ryhmiä saamaan äänensä kuuluviin

ja parantaa heidän osallisuuttaan ja vaikuttamismahdollisuuksiaan. Stenvallin ja Virtasen (2021) mukaan tämä voi lisätä yhteisön jäsenten luottamusta.

Tosiaan näitä ideoita ja ehdotuksia voi tehdä monenlaisia kanavia myöten ja asukkaat sitten voivat osallistua myös tähän äänestämiseen. (H6)

Osallistuva budjetointi voi muuttaa poliittista päätöksentekoa avoimemmaksi sekä läpinäkyvämmäksi. Haastateltavat painottavat, että osallistuva budjetointi ei kuitenkaan tee huonosta hallinnosta hyvää, mutta se antaa mahdollisuuden muuttaa sitä ja sen toimintatapoja. Haastatteluissa ei kuitenkaan noussut esiin se, että osallistuva budjetointi olisi korvannut aiempaa päätöksentekoa. Se on vain tullut perinteisen, aiemman päätöksenteon rinnalle.

Haastatteluissa kävi selkeästi ilmi johtavien viranhaltijoiden näkemysten osallistuvaan budjetointiin olevan positiivinen. Haastateltavilla oli hyvin vahva tahtotila edistää osallistuvaa budjetointia organisaatiossa sekä lisätä osallisuuden eri tapoja. Osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto kuitenkin edellyttää kunnalta ja sen päätöksentekijöiltä budjetin osalta siunauksen. Haastateltavien mukaan case-organisaation luottamushenkilöt ovat myös ottaneet osallistuvan budjetoinnin hyvin vastaan ja haluavat olla mukana sen kehittämisessä. Johtavia viranhaltijoita sekä luottamushenkilöitä tarvitaan molempia osallistuvan budjetoinnin toimintaan. Kunnan asukkailla on tieto siitä mitä kuntalaiset tarvitsevat, luottamushenkilöt tekevät päätökset ja johtavia viranhaltijoita sekä muita hallinnossa työskenteleviä hyödynnetään esimerkiksi ehdotusten jatkokäsittelyssä ammattilaisina, joilta pyydetään taloudellista realismia ja asiantuntijuutta.

Täytyy olla kuitenkin semmoinen, ainakin tietyn tason niinku näkemys asiasta, että miksi tätä tehdään ja tää on tärkeätä ja tälleen allokoidaan rahaa. Ja sitten toki se, että miten sitten käytännössä se rahan juoksutus toteutetaan (H1)

Tulosten mukaan osallistuva budjetointi siis tuo asukkaita ja virkamiehiä lähemmäksi toisi-
aan, sillä vuorovaikutus asukkaiden ja päättävien viranomaisten välillä on lisääntynyt pro-
sessin myötä, sillä prosessi pakottaa asukkaat ja virkamiehet lähemmäksi toisiaan. Mitä lä-
heisempi suhde asukkaiden ja hallinnon välillä on, sitä pienemmäksi kynnys yhteistyölle
myös tulevaisuudessa on (Cabannes 2015). Osallistuvan budjetoinnin tuoman lisääntyneen
vuorovaikutuksen koettiin myös vaikuttavan viranomaisvalmisteluun sekä eri toimialojen ja
yksiköiden väliseen yhteistyöhön. Selkeä prosessi luo myös Siitosen (2007) mukaan hel-
pommin vuorovaikutusta ja yhteistyötä myös hallinnon sisällä. Tästä erinomainen toteamus
seuraavassa lainauksessa:

*Prosessi minun silmiini näyttää siltä, että prosessilla on omistajuus ja sitä on selke-
ästi niinku tietty taho viemässä eteenpäin ja mikä minua ilahdutti kovasti, niin siinä
oli mietitty myös poikkihallinnollisuus, että kenen toimialalle mikäkin niistä ideoista
kuuluu. Se oli mietitty, että näin tätä keskustelua käydään sitten näiden tahojen
kanssa ja sitten siitä tehdään niitä johtopäätöksiä, että mitkä on toteuttamiskelpoisia
ja mitkä ei. (H5)*

Haastateltavien mukaan myös kunnan päätöksentekijät ovat nähneet osallistuvan budjetoin-
nin hyödyllisenä keinona lisätä kuntalaisten osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia pai-
kalliseen päätöksentekoon. Haastatteluissa nousi esiin se, miten osallistuvan budjetoinnin
käyttö kunnissa onkin yleensä pyrkimys lisätä kuntalaisten osallistumista, parantaa julkisten
palveluiden laatua, edistää demokraattista keskustelua ja lisätä kuntalaisten luottamusta pai-
kalliseen hallintoon. Osallistuvan budjetoinnin avulla on mahdollisuus kohdentaa resursseja
paremmin kuntalaisten tarpeiden mukaan, koska kuntalaiset saavat mahdollisuuden vaikut-
taa suoraan siihen, mihin julkiset varat käytetään ja he voivat osallistua päätöksentekoon
suunnittelemalla ja priorisoimalla eri hankkeita sekä palveluita. Osallistuessaan budjetointi-
prosessiin, kuntalaiset voivat oppia tuntemaan toisiaan paremmin ja keskustella yhteisistä
asioista, mikä voi vahvistaa paikallisyhteisöjen yhteenkuuluvuutta.

*Kyllä mun mielestä osallistuvan budjetoinnin käyttö kunnissa voi edistää sitä
yhteisöllisyyttä ja niiden kuntalaisten välistä vuorovaikutusta (H3).*

Osallistuvan budjetoinnin käyttöön liittyy kuitenkin myös haasteita, kuten resurssien ja osallistumisen epätasainen jakautuminen, osallistujien edustavuus sekä päätösten täytäntöönpanon käytännön haasteet. Nämä haasteet tulee ottaa huomioon osallistuvan budjetoinnin suunnittelussa ja toteutuksessa, jotta sen hyödyt voidaan hyödyntää mahdollisimman hyvin kunnissa. Näistä samoista haasteista ja niiden ehkäisemisestä ovat puhuneet myös tutkijat Edbon ja Franklin (2006).

Hallinnon ja viranhaltijoiden näkökulmasta osallistuva budjetointi voi siis tarjota useita etuja. Haastateltavien mukaan osallistuvan budjetoinnin kautta lisääntynyt vuorovaikutus hallinnon ja kuntalaisten kesken on auttanut myös viranhaltijoita ja johtoa saamaan paremman käsityksen yhteisön tarpeista ja odotuksista. Tämän avulla heidän on ollut mahdollisuus valmistella ja tehdä parempia päätöksiä, jotka vastaavat yhteisön tarpeita. Lisäksi osallistuva budjetointi on edistänyt avointa ja yhteistyössä tapahtuvaa päätöksentekoa, mikä taas edistää yhteisön ja viranhaltijoiden välistä luottamusta (Shah 2007). Osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto voi kuitenkin olla haastavaa hallinnolle ja viranhaltijoille, sillä se voi edellyttää uusia työkaluja ja menetelmiä budjetoinnin ja päätöksenteon tueksi.

Haastateltavien mukaan johtamisen näkökulmasta osallistuva budjetointi voi auttaa organisaatiota kehittämään osallistavaa johtamiskulttuuria, jossa yhteisön jäsenet otetaan mukaan päätöksentekoon ja kehittämiseen. Osallistuva budjetointi voi myös edistää vuorovaikutteista johtamista ja yhteistyötä eri sidosryhmien välillä ja samalla auttaa rakentamaan luottamusta ja parantamaan suhteita yhteisön ja hallinnon välillä (Cabannes 2015). Kokonaisuudessaan osallistuva budjetointi voi tarjota merkittäviä etuja hallinnolle, viranhaltijoille ja johtamiselle, kuten parempaa yhteistyötä, avoimuutta, luottamusta ja parempia päätöksiä, jotka vastaavat yhteisön tarpeita.

No siinä pitää olla selkeät pelisäännöt. Pitää malttaa suunnitella se prosessi sillä tavalla, että se on kaikilta osin sekä hyvä ja läpinäkyvä ja sen pitää sitten kuitenkin olla sellainen, että sekin joka ei välttämättä sitä omaa hankettaan pääse tätä kautta toteuttamaan tai sitä ei tätä kautta voida rahoittaa, niin kokee, että se menee kuitenkin niinku kohtuudella oikein. Eihän tietysti kaikkia voi pitää tyytyväisinä, mutta se että jos tää prosessi on läpinäkyvä ja tasapuolinen, niin silloin me ollaan onnistuttu siitä huolimatta, että resurssit on suhteelliset. (H2)

Tämä on ollut sellainen ihan niinku piristävä ajatus virkamiesvalmistelussa ja erittäin tärkeä tällöisen vuorovaikutuksen ja osallisuuden kannalta niin tää on hyvä tapa niinku lisätä vuorovaikutusta ja yleensäkin niitä vaikutusmahdollisuuksia. (H6)

Pihlajan ja Sandbergin (2012) mukaan osallistuvaa budjetointia olisi mahdollista tulevaisuudessa myös soveltaa pakollisiin kunnallishallinnon palveluihin. Haastattelujen mukaan sitä on kuitenkin hyvin vaikea soveltaa suoraan puhtaasti pakollisiin tehtäviin tai palveluiden järjestämisen korvikkeeksi. Olisi helppoa kuvitella osallistuva budjetointi lakisääteisten tehtävien rinnalla, mutta miten se käytännössä toteutuisi. Tähän liittyen ja Pihlajan ja Sandbergin ajatusta haastaen haastatteluissa nousikin erittäin mielenkiintoinen pohdinta siitä, kenen tehtävä osallisuus ja sen edistäminen ylipäätään on. Haastateltava pohti asiaa näin:

Tulee itse niinku mietittyä, että kenen tehtävä tällöinen osallisuus on, että onko sekin joku julkishallinnon tehtävä saada ihmiset puoliväkisin osallistuun, jos niitä ei huvita. Sekin pitäisi niinku jollakin tavalla ja jollain tasolla olla myös niinku oman aktiivisuuden varassa, että ei tää ole mikään niinku kansalaisvelvollisuus, vaan se on niinku mahdollisuus ja oikeus niinku antaa se mahdollisuus, mutta että jos se menee siihen, että ruvetaan niinku ihmisiä liikaa patisteleen, niin silloin mun mielestä me ei olla oikeilla teillä kyllä. (H6)

Tutkimus osoittaa, että osallisuuden varmistaminen, edistäminen, turvaaminen sekä vahvistaminen ovat kaikkien toimijoiden ja kunnan vastuulla. Kuntien on tehtävä yhteistyötä muiden eri toimijoiden sekä organisaatioiden kanssa. Osallisuuden saavuttamisen ja edistämisen kunnissa tulisi perustua avoimeen keskusteluun ja vuorovaikutukseen, todelliseen haluun kuunnella molempia osapuolia sekä luoda yhteinen ymmärrys ongelmiin.

Osallistuva budjetointi on case-organisaatiossa osoittautunut hyödylliseksi ja tehokkaaksi tavaksi lisätä kuntalaisten osallistumista ja vaikutusvaltaa paikallishallinnossa. Vaikka osallistuvan budjetoinnin käyttöön liittyy haasteita, kuten rajalliset resurssit ja muut kustannukset, sen myönteiset vaikutukset ovat saaneet monet kaupungit ja kunnat ottamaan sen käyttöön. Osallistuvasta budjetoinnista saadut kokemukset ovat myös osoittaneet, että se voi auttaa paikallisia asukkaita saamaan enemmän tietoa paikallisesta taloudesta ja

päätöksentekoprosessista sekä lisätä heidän tietoisuuttaan ja ymmärrystään paikallishallinnosta ja sen toiminnasta.

5.3 Osallistuvan budjetoinnin prosessi

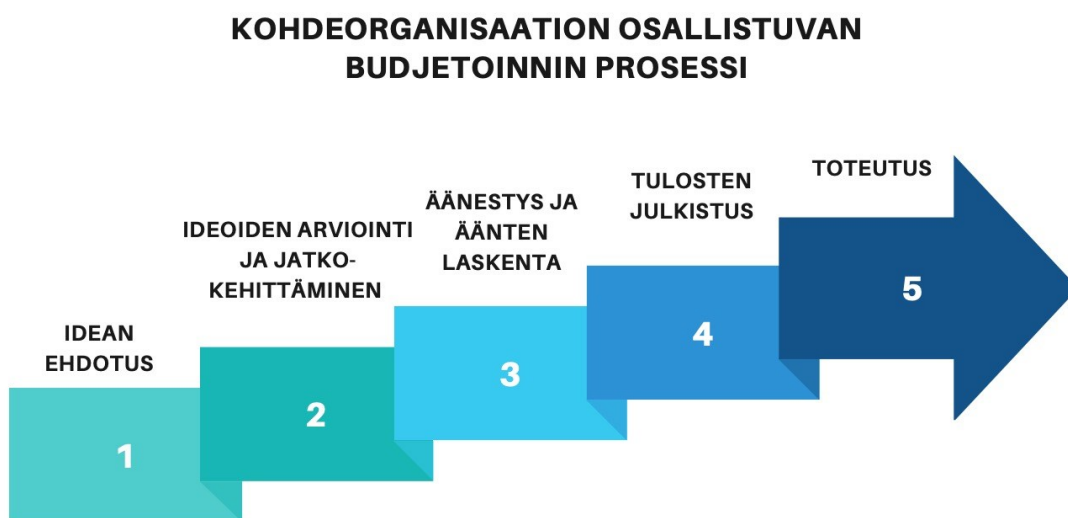
Siitonen (2007) toteaa, että osallistuvan budjetoinnin prosessi voi vaihdella kunnittain, mutta yleensä prosessi alkaa ideoinnilla yhdessä paikallisyhteisön kanssa. Osallistuvan budjetoinnin toteuttamiseen ei ole yhtä oikeaa prosessia, jota tulisi noudattaa vaan sen käyttäjät voivat itse vapaasti määritellä prosessin ja sen eri vaiheet (Ahonen & Rask 2019). Lopulliset päätökset hankkeiden valinnasta ja rahoituksesta jätetään kunnan päättäjille, yhteisön jäsenillä on merkittävä vaikutusvalta.

Mä ainakin ihailen tätä prosessia, että siinä on niinku eri kohdat mietitty, että miten se lopputulos saadaan aikaiseksi. (H5)

Haastatteluissa nousi keskusteluun osallistuvan budjetoinnin käyttö sekä toteuttaminen kohdeorganisaatiossa tällä hetkellä. Kyseisessä organisaatiossa osallistuvaa budjetointia on käytetty osana osallisuutta vuodesta 2018 alkaen. Vuonna 2018 kohdeorganisaatio aloitti osallistuvan budjetoinnin hankekokeilun myötä. Osallistuva budjetointi on koettu yleisesti niin organisaatiotasolla, kuin myös kuntalaisten keskuudessa hyväksi väyläksi osallistua yhteisten asioiden käsittelyyn ja päätöksentekoon. Osallistuvaa budjetointia käytetään vuosittain, aina kalenterivuoden mukaan. Vuoden alussa prosessi lähtee käyntiin sillä, kun osallistuvan budjetoinnin alusta aukeaa kuntalaisille. Tähän alustalle jokainen kuntalainen voi käydä jättämässä oman ideansa yhteisten verovarojen käytön kohteeksi. Prosessi on hyvin moninainen, jonka osoittaa seuraava lainaus:

Meillä on osallistuvan budjetoinnin toteutus menossa elikkä nyt on kerätty ideoita ja ehdotuksia eli se prosessi on tosiaan konsernihallinnossa mietitty ja nytten kun ne ideat on saatu, niin meillä osallisuuden tiimi on niitä ideoita myös kuullut yleisellä

tasolla ja tarkempaan käsittelyyn ne menee sitten tietyn prosessin mukaan. Meitä kuullaan, kun mietitään, että mitä niistä ideoista niinku voidaan ylipäänsä toteuttaa ja riittääkö se raha. Kun toimialuejohtaja on tehnyt sitä räykkäämistä toteuttamiskelpoisuuden perusteella, niin sitten siitä tulee vielä kuntalaisäänestys. (H5)



Kuva 2 Kohdeorganisaation osallistuvan budjetoinnin prosessi

Yllä oleva kuvio on tehty kohdeorganisaation prosessikuvauksen mukaiseksi. Tällöin asukkailla on mahdollisuus esittää omia ideoitaan, miten määritelty euromäärä tulisi käyttää. Ideoiden ehdottamiselle yleisimmin annetaan aikaa muutama viikko, jonka aikana jokainen kunnan asukas pääsee antamaan oman ideansa sekä lukemaan ja kommentoimaan muiden lisäämiä ideoita.

Ehdotusajan umpeuduttua alkaa ideoiden läpikäynti, arviointi sekä jatkokehittäminen. Ideahaun jälkeen jokainen idea käydään läpi ja niistä toteuttamiskelpoiset etenevät asiantuntijoiden ja eri toimijoiden toimesta jatkokehittämiseen, jolloin niille luodaan budjetti äänestystä varten. Prosessin kolmas vaihe on äänestys, jossa asukkaat pääsevät äänestämällä

päättämään siitä, mitkä ehdotuksista etenevät toteutukseen. Kohdeorganisaatiossa osallistuvan budjetoinnin äänestysikäraja on äänestysvuonna 13 vuotta täyttävät sekä sitä vanhemmat.

Äänestystä seuraa äänten laskenta, tulosten julkistus sekä toteutus. Äänestystulosten perusteella organisaatio toteuttaa eniten ääniä saaneet ideat, jotka mahtuvat osallistuvalla budjetoinnille osoitettuun budjettiin. Osallistuvan budjetoinnin prosessia pystyy seuraamaan kohdeorganisaation nettisivuilta jokaisessa sen vaiheessa. Sieltä löytyvät selkeästi ohjeet sekä tarvittaessa myös yhteystiedot. Case-organisaatiossa, kuten yleensä muuallakin, osallistuvan budjetoinnin käyttö kunnassa alkaa valmisteluvaiheella, jossa määritellään alueet, joilla asukkaat voivat osallistua budjetointiprosessiin. Tämän jälkeen kunnan asukkaille annetaan tietoa osallistuvasta budjetoinnista ja siitä, miten he voivat osallistua prosessiin (Lehtonen 2015).

Alusta, jolla osallistuvaa budjetointia ja sen ideointivaihetta käsitellään, tapahtuu kaupungin nettisivuilta löytyvästä alustasta. Alustaa on vasta muutaman vuoden ajan käytetty, joten se ei vielä ole täysin halutussa muodossa. Alusta soveltuu kuitenkin osallistuvan budjetoinnin käsittelyyn hyvin, sillä siellä toimivat äänestykset ja keskustelu. Alustalla jokainen idea sekä sen kommentit ovat jokaisen nähtävillä: *”joka ikiseen ideaan vastataan jotakin” (H4)*. Alusta on sähköinen, mutta haastatteluissa kävi ilmi, että mahdollisuus myös paperisten ideoiden jättämiseen on annettu. Sitä ei kuitenkaan ole tiedettävästi käytetty, kuten yksi haastatelluista kuvailee:

Tietysti tänä aikana, kun kaikissa tätä digitaalisuutta korostetaan, niin yleensä meillä on myös mahdollisuus käydä tietysti tuomassa se ehdotuksensa niinku fyysisestikin paikan päälle. Meillä on täällä semmoinen paikka, jossa on virkailijoita, että jos nyt tuntuu, että se sähköinen alusta on hankala. En osaa yhtään sanoa, kuinka paljon tästä kokonaisuudesta vai tuleeko ollenkaan sitä kautta. Kyllä se yleensä se mahdollisuus annetaan, mutta sitä mahdollisuutta käytetään hyvin vähän. (H1)

Osallistuva budjetointi on ensimmäisen kerran tullut kokeiluun kohdeorganisaation sivistys- ja kulttuuripalveluihin vuonna 2018 hankekokeiluna. Hankkeen kautta lähdettiin kokeilemaan osallistuvaa budjetointia ja kokeilun jälkeen vuonna 2020 se päätettiin siirtää konsernihallinnon puolelle. Kaupunki katsoi että *”se on parempi konsernihallinnosta käsin*

toteuttaa, koska se on enemmän sitä alueellista vaikuttamista ja osallisuuden työtä siellä yhteisessä toiminnassa” (H4). Osallistuva budjetointi on kuitenkin edelleen hyvin uusi osallisuuden muoto kyseisessä organisaatiossa, josta kertoo myös seuraava lainaus:

Sanoisin, että meillä on nyt niinku tavallaan tää meidän osallistuvan budjetoinnin kuvio ainakin toistaiseksi vakiintunut. Ei välttämättä lopullisesti siihen muotoonsa, missä sen pitäisi olla, mutta ei meillä ole myöskään juuri tällä hetkellä ajatusta, että se muuttuisi kovin paljoa. (H2)

Kokemuksia osallistuvan budjetoinnin käytöstä on siis ehtinyt kertyä jo muutaman vuoden ajalta. Koska kyseinen osallisuuden lisäämisen väline on kuitenkin kohdeorganisaatiossakin vielä suhteellisen tuore, se hakee edelleen lopullista muotoaan. *Todennäköisesti sellaista lopullista muotoa tulee tuskin koskaan edes löytymään (H2)* Osallistuvan budjetoinnin menetelmät ja sen käyttö tulee haastateltavien mukaan varmasti vielä kehittymään ja löytämään vakituisehman toimintatavan:

Mulla on semmoinen käsitys, että tätä on niinku treenattu, eli on kehitetty niinku vuosien varrella. Meidän täytyy aina muistaa kuitenkin se, että silloin kun me jaetaan veronmaksajien rahoja, niin se täytyy olla kuitenkin tiedossa kaikille. Pelisäännöt on luotu, se on läpinäkyvä se toiminta ja että ei voida mun mielestä lähteä siitä, että vaikka tää rahanjako tapahtuu vähän eri tavalla tai päätökset tapahtuu vähän eri tavalla, että se on jotenkin poikkeavaa niinku kaupungin muusta päätöksenteosta ja niistä lainalaisuuksista mitä meidän täytyy niinku noudattaa.(H1)

Organisaation saama palaute osallistuvasta budjetoinnista, sen prosessista sekä käytöstä ovat olleen pääsääntöisesti positiivisia. Asukkailta, asukasryhmiltä sekä myös ihan kuntapolitiikan tasolta osallistuva budjetointi on saanut kannatusta ja positiivisia viestejä. Tästä kertoo myös se, että ehdotettujen ideoiden määrä on kasvanut.

Mulla on semmoinen käsitys, että tää on otettu eri tahoilla tosi myönteisesti vastaan, että tämmöinen mahdollisuus ylipäättään on olemassa. En tiedä, ainakaan minun korviini ei ole kantautunut, että sitä kukaan sinänsä kritisoi, että kaupunki käyttää tällaiseen rahaa (H2).

Positiivisen palautteen myötä organisaatiossa on tahtotila kehittää osallistuvan budjetoinnin prosessia sekä tehostaa sen käyttöä. Nykyisen mallin mukainen osallistuvan budjetoinnin käyttö nähdään olevan positiivinen kannustin esimerkiksi palautteenantoon sekä myös äänestysaktiivisuuteen. Muutaman vuoden vakiinnuttaminen on selkeästi tuonut prosessia tutuksi niin kuntalaisille kuin myös hallinnolle ja siellä työskenteleville henkilöille:

Äänestysaktiivisuuden ja palautteen perusteella, että ihan toimiva on tällä hetkellä ja siksi sitä nyt ei ole hirveänä haluttu lähteä vielä muuttamaan. Nyt nää pari vuotta ollaan vakiinnutettu tätä yhteistyötä meidän toimialojen kesken, jotta se sisäisestikin meillä pyörii ja ihmiset tietää mikä tämä on ja suunnilleen että miten tämä rullaa (H4).

Haastattelujen perusteella osallistuva budjetointi täyttää case-organisaatiossa niin sanotun todellisen osallistumisen ominaisuudet. Jokaisessa haastattelussa keskusteluun nousi osallistuvan budjetoinnin vaikutus. Haastateltavien näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että kuntalaisten ajatuksilla ja mielipiteillä on todella merkitystä. Osallistumismahdollisuuksien tulee olla oikea-aikaisia tai kansalaisilla tulisi olla mahdollisuus ilmaista mielipiteensä jo hyvin varhaisessa vaiheessa, jopa ennen päätöksentekoa. Pelkkä osallistuminen ei riitä, kuten yksi haastateltavista havainnollistaa:

"Asukkailla tulee olla valtaa vaikuttaa oikeasti, todellisesti" (H2).

Osallistuvan budjetoinnin lähtökohtia voidaan pitää hyvin yksinkertaisina. Salminen, Häikiö ja Lehtonen (2016) määrittivät osallistuvan budjetoinnin toimintamalliksi, jossa tietyn alueen asukkaat pääsevät mukaan päättämään yhteisten varojen käytöstä. Tapauksissa, joissa

kuntalaiset otetaan aidosti mukaan keskusteluun, he ilmaisevat omat näkemyksensä sekä ymmärtävät päätöksentekoprosessin, tällöin osallistumisen ja osallisuuden määritelmät täyttyvät (Setälä 2013). Kunnissa käytettävässä osallistuvassa budjetoinnissa voidaan käyttää esimerkiksi seuraavanlaista, kohdeorganisaatioissa käytettyä menettelyä:

Lähtökohta on se, että meillä on tietty määrä rahaa, joka on varattu kaupungin budjettiin ja näihin tarkoituksiin. Se avataan haettavaksi kunnan eri tahoille ja ajatuksena on, että tämän osallistuvan budjetoinnin myötä pystytään toteuttamaan sellaisia asioita, joita ei välttämättä muuten kaupungin budjetissa olisi. Ehkä tällä pystyttäisiin muuten toteuttamaan semmoisia tarpeita, joihin tuo kaupungin muu toiminta ja talous ei sitten ole ehkä riittävän herkkä reagoimaan. (H3)

Osallistuva budjetointi on oiva vaihtoehto osallisuuden lisäämiselle, koska siinä jokainen voi esittää oman ajatuksensa ja ehdotuksensa ilman sen suurempia prosesseja. Ideat, joita osallistuvan budjetoinnin kautta tulee, voivat liittyä esimerkiksi liikuntapalveluihin, elinympäristöihin, kulttuuripalveluiden järjestämiseen, uimarantoihin, viestintään tai vaikka julkiiseen liikenteeseen. Ideoita ja aiheita ei siis ole missään vaiheessa rajoitettu, vaan jokainen osallistuja pystyy itse esittämään ideansa sellaisenaan. Haastatteluissa kävi ilmi, että tulleet ideat todellakin ovat hyvin monipuolisia ja ulottuvat miltei jokaiselle toiminta-alueelle kunnan toimintakentässä. Yksi haastatelluista kuvaa ideoita seuraavalla tavalla:

Nehän on ne ideat ja ehdotukset hyvin semmoisia heterogeenisiä ja monenlaisia, että osahan on semmoisia, joita ei voida toteuttaa eli eivät ole niinku toteuttamiskelpoisia. Joko ne on ihan niinku ulkopuolelta siihen mitä kunta ylipäänsä voi tehdä ja osa on sitten niinku rahallisesti sellaisia, että ne on niin laajoja asioita, mitä ei niinku tähän kannata laittaa. Tässähän on kuitenkin oleellista se, että kuntalaiset pääsisivät suoraan vaikuttamaan siihen omaan elinympäristöönsä tavalla tai toisella. (H6)

Osallistuvan budjetoinnin hankkeet tarvitsevat yleensä aina rahaa. Kunnan asukkailla ei ole vaikutusvaltaa budjettiin tai sen suuruuteen, mutta heillä on päätösvalta siitä, mihin käytössä olevat varat osoitetaan. Hurmeen (2017) mukaan jokainen osallistuvaa budjetointia käyttävä kunta tai muu taho saa itse määritellä tähän käytettävän budjettinsa. Kokeiluvaiheessa, jossa

kartoitetaan osallistuvan budjetoinnin käyttöä, menetelmiä sekä tavoitettavuutta, budjetti voi olla hyvinkin pieni. Esimerkiksi case-organisaatio on kokeiluvuosien jälkeen korottanut osallistuvan budjetoinnin jaettavaa rahamäärää miltei vuosittain. Budjettikysymykset herättivät myös haastatteluissa paljon keskustelua:

Tämä osallistuvan budjetoinnin rahamäärä on niinku nappikauppaa, jos niinku tavallaan ajattelee rahanjaon näkökulmasta. Toisten kaupunkien kohdalla puhutaan ihan miljoona tasolla, niin onhan tää aika pieni raha. Se voi olla, että se on väärä tapa tarkastella asiaa siinä mielessä, että meillä on paljon semmoisia lakisääteisiä tehtäviä, jotka menee tietyn prosessin kautta ja niitä semmoisiahan on hyvin hankala panna tähän osallistuvaan budjettiin. Kun me puhutaan osallistuvasta budjetoinnista, meidän täytyy puhua siitä osasta kunnan ja kaupungin työtä, jotka on vapaaehtoisia. (H7)

Haastattelujen mukaan jokainen johtava viranhaltija oli sitä mieltä, että osallistuvaan budjettiin määritelty budjetti voisi olla suurempi. Suuremman budjetin avulla voisi mahdollisesti saada enemmän kuntalaisia osallistumaan sekä ehdottamaan ideoitaan. Suuremmalla budjetilla olisi mahdollista myös toteuttaa useampia ideoita sekä jakaa rahaa useampaan kohteeseen.

Osallistuvaa budjetointia käyttävä kunta voi itse päättää, mihin ideoihin ja kohteisiin budjetoituja varoja käytetään. Osallistuvan budjetoinnin yksi kulmakivi on se, että yhteisillä verovaroidella tarjotaan palveluita ja tarpeita mahdollisimman monen kuntalaisen käyttöön (Setälä 2013). Ei ole välttämätöntä tai edes kannattavaa kohdentaa budjettia vain yhteen kohteeseen. Osallistuvan budjetoinnin avulla pyritäänkin toteuttamaan asioita, jotka vaikuttaisivat useampiin käyttäjiin ja kohderyhmiin. Tämän perusajatuksen tiivistä erinomaisesti yksi haastateltavista:

Vaikka se olisi kuinka vähän tai paljon rahaa, niin eihän sitä haluta yhdelle antaa, vaan miehuummin niin, että se olisi mahdollisimman laajalle joukolle, että siitä tulee semmoinen niinku hyvä vaikutelma ja oikeasti pystytään auttaa niinku useampia asioita. Tätä kautta etenee yksittäiset ehdotukset ja sitten jos ne on niinku

euromääräisesti kovin suuria, niin sittenhän voi ajatella että me ruvetaan viemään sitä meidän normaalin päätöksentekoprosessin kautta läpi. (H1)

Haastatteluissa nousi esiin myös hallinnollisten uudistusten vaikutukset kunnallisen osallisuuden käyttöön. Soteuudistuksen myötä kunnallinen hallintorakenne meni tietyiltä osin täysin uusiksi ja jokaisella kunnalla on ollut mahdollisuus itse rakentaa toimintaa näiden palveluiden ympärillä tapahtuviin asioihin. Soteuudistus on vaikuttanut myös case-organisaation osallistuvan budjetoinnin käytäntöihin. Osallistuva budjetointi on etsinyt tämän uudistuksen myötä uutta paikkaansa ja rooliaan kohdeorganisaatiossa:

Sinänsähän meillä tämä osallistaminen ja osallistuminen on aika paljon mietityttänyt tämän soteuudistuksen jälkeen, että mitä se tarkoittaa ja mitä tarkoittaa kansalaisten ja kuntalaisten hyvinvointi ja tää on niinku yks asia tää osallistuva budjetointi niinku tässä palapelissä. Meille perustettiin kun tää soteuudistus lakkautti tämän meidän sotelautakunnan, niin sen tilalle tämmöinen hyvinvoinnin, kulttuurin ja liikunnan lautakunta. Osallistuva budjetointi on yksi osa sen lautakunnan niinku työtä. (H9)

Osallistuvan budjetoinnin prosessilla pyritään varmistamaan, että paikallisyhteisöjen tarpeet ja toiveet huomioidaan julkisessa päätöksenteossa ja kansalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa suoraan yhteisten verovarojen käyttöön. Prosessin päätavoitteena on edistää avoimuutta ja demokratiaa sekä lisätä kansalaisten osallistumista ja mahdollisuuksia vaikuttaa oman yhteisönsä päätöksentekoon sekä parantaa kunnan palvelujen laatua ja vaikuttavuutta (Lehtonen 2015). Osallistuvan budjetoinnin avulla kunnan asukkaat voivat itse esittää ideoita ja ehdotuksia kunnan palvelujen ja päätöksentekokohteen kehittämiseksi. Näin kuntalaiset voivat olla aktiivisia toimijoita oman asuinalueensa kehittämisessä ja päätöksenteossa, mikä lisää demokraattista osallistumista ja vaikuttavuutta.

Tulokset osoittavat, että osallistuvan budjetoinnin käyttöönotossa tulee huomioida taloudelliset resurssit. Osallistuva budjetointi edellyttää taloudellisia resursseja, kuten henkilöstöä, teknologiaa ja tiloja. Organisaation on varmistettava, että se pystyy käyttämään riittävästi resursseja osallistuvan budjetoinnin toteuttamiseen ja että taloudelliset resurssit kohdistetaan oikein. Haastateltavat kuitenkin painottivat, että osallistuvan budjetoinnin toteuttamiseen käytettävät taloudelliset resurssit voivat vaihdella suuresti riippuen kunnan koosta,

budjettivarojen määrästä ja prosessin laajuudesta. On tärkeää ottaa huomioon, että osallistuvan budjetoinnin prosessiin sisältyy myös usein erilaisia kuluja, kuten tiedotuskuluja, koulutuskuluja, konsulttikuluja ja teknisiä kuluja, kuten verkkosivustojen ja ohjelmistojen kehittämistä. Taloudellisia resursseja tarvitaan myös osallistuvan budjetoinnin toteuttamisessa käytettävien tilojen, välineiden ja materiaalien hankkimiseen. Tämän lisäksi on tärkeää huomioida, että osallistuvan budjetoinnin toteuttamiseen tarvitaan usein henkilöstöresursseja, jotka auttavat prosessin organisoinnissa ja toteutuksessa. Case-organisaation on täytynyt omassa toiminnassaan varata riittävästi taloudellisia resursseja osallistuvan budjetoinnin toteuttamiseen, jotta prosessi on saatu ja saadaan tulevaisuudessakin vietyä läpi asianmukaisesti ja onnistuneesti.

Nyt jatkossa voi sitten ruveta miettimään sitä, olisiko siinä budjetissa kasvuvaraa ja miten sitä sitten voitaisiin lähteä kehittämään (H6)

5.4 Kuntalaisten osallisuuden lisäämisen käytänteet

Tutkimuksen tulosten perusteella kuntalaisten osallisuuden lisäämiseen liittyy useita käytänteitä, joilla pyritään edistämään kuntalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa oman elinympäristönsä kehittämiseen ja päätöksentekoon. Haastateltavat painottivat kuitenkin sitä, että kyseiset käytänteet vaihtelevat kunnittain. Haastateltavien mukaan osallisuus ja sen kokeminen ei välttämättä vaadi konkreettista tai säännöllistä osallistumista, vaan osallisuus ja sen kokeminen voi muodostua myös passiivisesta toiminnasta.

Seuraavassa muutamia konkreettisia käytänteitä, joita haastateltavat nostivat esiin. Osallistuvan budjetoinnin avulla kuntalaiset pääsevät osallistumaan päätöksentekoon, yhteisten verovarojen jaossa. Kuntalaisille järjestetään mahdollisuuksien mukaan myös erilaisia tilaisuuksia, joissa he voivat keskustella kunnan viranhaltijoiden kanssa esimerkiksi kehittämisestä ja samalla tuoda esiin epäkohtia tai antaa uusia ideoita ja ehdotuksia kunnan kehittämiseksi. Lisäksi erilaiset kyselyt voivat olla toimiva tapa saada käsitys kuntalaisten mielipiteistä ja näkemyksistä tietyistä aiheista. Esimerkiksi näiden konkreettisten käytänteiden

avulla kuntalaisille pyritään tarjoamaan mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa. Myös Piipposen ym. (2016) mukaan tämä edistää kuntalaisten osallisuutta ja lisää heidän luottamustaan kunnan toimintaan.

Tässä varmaan se avainasia on kuitenkin se, että me pystytään tavoittamaan mahdollisimman monet niistä tahoista, jotka ylipäätään voisi tehdä ehdotuksia tällöisen osallistuvan budjetoinnin ja palvelujen käyttämiseen. Siinähan on kyse meidän viestintäkanavista, meidän viestintätaidoista ja ehkä vähän myös resursseista tietysti, mutta mä uskoisin, että meillä kun nämä asiat on kohtuudella kunnossa, niin ei muutakuin levittämään tietoutta siitä, että tällöinen mahdollisuus on jo. (H2)

Haastateltujen mukaan hyvään viestintään kuuluu muun muassa tiedotusmateriaali kuten esimerkiksi esitteet, uutiskirjeet, verkkosivut sekä eri sosiaalisen median kanavat. Näissä kanavissa kerrotaan kuntalaisille budjetointiprosessista ja sen etenemisestä. Viestinnän tulisi sisältää myös selkeät ohjeet siitä, miten kuntalaiset voivat osallistua budjetointiprosessiin ja miten heidän ehdotuksensa otetaan huomioon. Viestinnän tulisi olla myös toimintaan kannustavaa. Osallistuvan budjetoinnin viestinnässä tarkoituksena on varmistaa, että paikalliset asukkaat ymmärtävät osallistuvan budjetoinnin periaatteet, tavoitteet ja prosessit. Samalla hyvällä ja tarkoituksenmukaisella viestinnällä varmistetaan, että paikalliset asukkaat voivat aktiivisesti osallistua ja vaikuttaa budjetointiprosessiin (Åkerberg 2017).

Jos me panostetaan enemmän siihen viestintään, niin siinähan on fakta, että jos saadaan siis muutama prosenttikin enemmän, niin me puhutaan jo tuhansista ihmisistä, mutta en mä osaa sitten ennakoida sitä kuinka paljon parempia päätöksiä sillä tehtäisiin. (H6)

Viestintäsuunnitelman lisäksi on tärkeää varmistaa, että viestintää toteutetaan koko budjetointiprosessin ajan, jokainen eri kohderyhmä ja viestinnän eri kanavat huomioon ottaen (Åkerberg 2017). Kunnan on tärkeää kerätä ja saada palautetta viestinnän onnistumisesta, jotta sitä voidaan tarvittaessa muuttaa ja parantaa. *Kun viestintä on onnistunutta, osallistuvan budjetoinnin avulla voidaan parantaa kunnan palveluiden laatua ja vaikuttavuutta (H4)*, sillä kuntalaiset voivat antaa panoksensa palveluiden kehittämiseen ja kohdentamiseen. Viestinnän delegointi nousi myös muutamassa haastattelussa esiin.

Siitä toteutuksesta viestiminen on todella tärkeää, eli että mitä sitten on tehty ja mitkä meni läpi, että se niinku jatkuu, ja että se koko prosessi on avointa ja mahdollisimman monella kanavalla sitten viestitään. (H4)

Jotenkin sen niin kun tällöisen yhteisöllisyydenkin kautta sen osallistuvan budjetoinnin markkinointi voisi olla ihan paikallansa, että saataisi niinku vaikka asukas-yhteisöjä viestinviejäksi sinne asukastasolle tai kyläyhteisötasolle. Siellä voisi olla tuota esimerkiksi raateja, jotka tuottaisi sisältöä. Tällä voisi saada paljon enemmän uusia ideoita. (H5)

Tutkimuksen tuloksissa korostuivat erityisesti se että kansalaisten osallistumisen lisääminen edellyttää kuulemismenettelyjä, joiden avulla asukkaat voivat ilmaista näkemyksensä kunnan päätöksistä ja suunnitelmista. On tärkeää, että kunnan asukkaat kokevat, että heidän näkemyksensä ja mielipiteensä kuullaan, ne nähdään tärkeinä ja ne otetaan huomioon päätöksentekoprosessissa. Paikallisten asukkaiden osallistuminen voi tapahtua myös erilaisissa tapahtumissa, joissa asukkaat tapaavat toisiaan ja keskustelevat paikallisesta kehityksestä muun muassa paikallishallinnon edustajien kanssa (Sitra 2015). Tulokset osoittavat myös että paikallisten asukkaiden osallistumisen lisääminen on erityisen tärkeää, sillä se edistää demokratiaa ja avoimuutta päätöksentekoprosessiin, mutta lisäksi se myös vahvistaa asukkaiden yhteisöllisyyttä sekä osallistumista omassa elinympäristössään.

Johtajien ja päättäjien lisäksi niin kyllähän se tietysti myös edellyttää aktiivisia kuntalaisia ja kansalaisia, jotka niitä ehdotuksia tekevät, että eihän tässä olisi ilman niitä mitään järkeä. (H1)

Meillä pitää olla tarpeeksi resursseja siihen. On budjetti, työntekijöitä ja viestintä on monikanavaista, jotta asukkaat saa tiedon. Sitten se että me tavoiteltaisiin sillä viestinnällä mahdollisimman moni ja saataisiin just myös mahdollisimman monipuolisesti eri väestöryhmistä kuntalaiset ja asukkaat tekemään niitä ideoita. (H4)

Haastateltavien mukaan osallistuvan budjetoinnin tulee olla myös vaikuttavaa. Vaikuttava osallistuva budjetointi tarkoittaa osallistuvaa budjetointia, joka vaikuttaa merkittävästi kuntalaisten elämään ja parantaa heidän elinympäristöään. Tällaisessa osallistuvassa budjetoinnissa keskitytään erityisesti yhteisöllisiin hankkeisiin, joilla on suora vaikutus kuntalaisten hyvinvointiin ja elinympäristöön. Haastattelujen perusteella kävi selkeästi ilmi se, miten osallistuvalla budjetoinnilla ei voida tehdä suuria hankkeita tai muutoksia organisaation toimintaan, mutta sen avulla on mahdollista pienin askelin kehittää kuntaa, sen toimintaa sekä palveluita.

Et sä voi niinku ajatella, että se maailma muuttuu tällä osallistuvalla budjetoinnilla, jos se rahamäärä on niin pieni. Kyllä mä niinku itse näkisin, että sinne sitä vaikuttavuutta lisää se, että jos se saa niinku kuntalaiset ja kaupunkilaiset kiinnostumaan kaupungin päätöksenteosta ja toiminnasta niinku yleisemminkin, eikä vaan pelkästään tässä kohti. (H1)

Vaikuttavuus ja nimenomaan vaikuttava osallistuva budjetointi herätti haastatteluissa paljon keskustelua. Selkeästi osallistuva budjetointi on koettu erinomaiseksi välineeksi lisätä kuntalaisten osallisuutta, mutta sen vaikuttavuuden tarkastelu on jäänyt hieman vähemmälle. Vaikuttavuutta on mahdollista tutkia myös mittareiden avulla, mutta kohdeorganisaatiossa siihen ei olla vielä päästy. Tärkeää vaikuttavan osallistuvan budjetoinnin kannalta on myös hankkeiden jatkuvuus ja kestävyys. Hankkeiden tulee olla sellaisia, että niitä voidaan ylläpitää ja kehittää myös osallistuvan budjetoinnin jälkeen. Vaikuttava osallistuva budjetointi voi johtaa merkittäviin parannuksiin kuntalaisten elinympäristössä ja lisätä kuntalaisten luotamusta kunnallisiin päätöksentekijöihin.

Pitää olla selkeät pelisäännöt kaikille, jotka on yleisesti hyväksyttävät ja sitten toisaalta kyllä se lopulta menee niin, että jos tästä halutaan saada kunnolla vaikuttavaa, niin täytyy kyllä laittaa lisää euroja likoon. Resurssointia on asteittain nostettava, mutta tässä talous on tiukalla, niin tässä ehkä on kyse sellaisista arvoista, joita ei aina voi ihan pelkästään euroissa laskea. (H2)

Kunnan asukkaiden osallistumisen lisääminen on tärkeä tavoite, jolla voidaan vahvistaa kuntademokratiaa ja edistää kuntalaisten aktiivista kansalaisuutta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on kehitetty monia käytäntöjä, joilla kuntalaiset voidaan ottaa mukaan paikalliseen päätöksentekoon. Kaiken kaikkiaan käytännöt kuntalaisten osallistumisen lisäämiseksi ovat monipuolisia, ja niitä käytetään kuntahallinnossa yhä enemmän. Näiden käytäntöjen avulla voidaan edistää kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista paikalliseen päätöksentekoon sekä kehittää kuntalaislähtöistä palvelutoimintaa (Lehtonen 2015).

5.5 Osallistuva budjetointi osallisuutta edistävänä välineenä

Kuntalaisten osallistuminen myös lisää hankkeiden toteutettavuutta ja vaikuttavuutta, sillä asukkaat ovat usein halukkaita osallistumaan hankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen. Tulosten mukaan osallistuva budjetointi on tärkeä työkalu kuntademokratian edistämässä ja yhteisöllisyyden rakentamisessa.

Meillä on aika paljon erilaisia osallisuuden muotoja ja osallisuuden mahdollisuuksia, erilaisia osallisuuden ikkunoita, joista niinku pääsee ehkä niinku kaupungin toiminnan sisälle seuraamaan meidän päätöksentekoa tai varojen käyttöä ja ottamaan kantaa meidän palveluihin ja niiden kehittämiseen. Täällä on tosi paljon erilaisia kanavia, joissa kuntalaiset pääsee ääneen, joissa heidän vaikuttamisensa kaupunkiin on mahdollista. (H2)

Aineistosta nousi esiin osallistuvan budjetoinnin luoma mahdollisuus kuntalaisten aktiiviseen osallistumiseen oman asuinympäristönsä ja palveluidensa kehittämässä. Osallistuva budjetointi on selkeästi koettu vahvistan kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja demokraattista osallisuutta, sillä päätöksenteko ei ole enää vain viranhaltijoiden ja poliitikkojen käsissä. Jokaisella kuntalaisella on tasa-arvoinen mahdollisuus osallistua ja yhtäläinen oikeus esittää omia ehdotuksiaan osallistuvaan budjetointiin.

Case-organisaatiossa on haastattelujen pohjalta selkeästi koettu osallistuvan budjetoinnin edistävän myös hallinnon läpinäkyvyyttä ja luottamusta viranomaisiin, sillä päätöksenteko ja rahoituksen käyttö ovat avoimia ja näkyviä kaikille. Haastateltavien kertomuksista oli pääteltävissä, että osallistuva budjetointi lisää samalla kuntalaisten ymmärrystä kunnan taloudesta ja päätöksenteosta sekä auttaa heitä arvioimaan kunnan palveluiden laatua ja vaikutuksia. Lisäksi osallistuvan budjetoinnin oli koettu johtavan kustannustehokkaampiin ja parempiin päätöksiin.

Asukkaat kyllä tuntevat oman alueensa tarpeet ja toiveet parhaiten ja osaavat sitten ehdottaa sellaisia hankkeita, jotka ovat aidosti tarpeellisia ja hyödyllisiä (H5).

Yhdistävä tekijä, joka välittyi haastateltavien puheissa, oli paikallisuus ja sen vaaliminen. Paikallisuus on ihmisille erityisen tärkeä piirre, josta pidetään kiinni. Ihmiset ovat ylpeitä omasta paikkakunnastaan sekä sen toiminnasta. Osallistuvassa budjetoinnissa sekä kaikessa muussakin toiminnassa liika paikallisuus voi kuitenkin olla haitallista. Kun olemassa olevat resurssit keskitetään paikallisten ongelmien ratkaisemiseen, huomio laajemmista, kaikkia koskevista ongelmista siirtyy pois. Wamplerin (2000) mukaan osallistuva budjetointi on keino lisätä asukkaiden kiinnostusta sekä tietoa, mutta sen avulla vaikuttavuus tällaisiin asioihin on hyvin pientä.

Osallistuva budjetointi on koettu case-organisaatiossa selkeästi kuntalaisten osallisuutta edistäväksi välineeksi, sillä se tarjoaa mahdollisuuden yhteisön jäsenille osallistua suoraan budjetointiprosessiin ja vaikuttaa julkiseen talouteen omassa yhteisössään. Ideoiden ja ehdotusten määrä osallistuvassa budjetoinnissa on jokaisena vuonna case-organisaatiossa kasvanut. Miltei samassa suhteessa myös osallistuvan budjetoinnin budjetti on kasvanut. Haastateltavat painottivat kuitenkin sitä, että vaikka osallistuva budjetointi on koettu hyväksi ja toimivaksi välineeksi, se ei korvaa muita osallisuuden välineitä. Entisiäkin osallisuuden välineitä tulee edelleen käyttää ja kehittää:

No se on yksi tärkeä väline, mutta se on vaan yksi. Tosiaankin osallisuutta edistetään muillakin tavoilla, että onko se sitä suunnittelua ja osallisuutta silloin kun kehitetään ja puhutaan uusista palveluista tai kehitetään entisiä palveluita. Onko se sitä

päätöksentekoa ja osallisuutta, että pääsevät vaikuttamaan kaupungin päätöksentekoon. Minusta se on vaan yksi monesta osallisuuden menetelmästä. (H5)

Haastattelujen mukaan osallistuvan budjetoinnin on koettu auttavan myös lisäämään yhteisön jäsenten tietoisuutta budjetointiprosessista ja julkisista varoista. Yleinen läpinäkyvyys ja luottamus hallintoa kohtaan on auttanut tunnistamaan paikallisia tarpeita ja ”prioriteetteja” (H9), joita ei välttämättä olisi tullut huomioiduksi perinteisessä budjetointiprosessissa. Haastateltavien mukaan tämä on mahdollistanut esimerkiksi tehokkaamman varojen käytön sekä vastaavan paremmin yhteisön tarpeita. Tätä tukee myös Pihlajan (2017) ajatus siitä, että kokonaisuudessaan osallistuva budjetointi voi toimia tärkeänä osallisuutta edistävänä välineenä kuntalaisille, sillä se antaa mahdollisuuden vaikuttaa suoraan oman yhteisön talouteen ja kehittämiseen.

Sähköinen verkkoalusta, joka case-organisaatiolla on käytössä, on toimiva ja koettu hyväksi. Haastateltavat painottivat kuitenkin sitä, ettei kyseinen alusta palvele tasa-arvoisesti kaikkia kuntalaisia. Kyseiseen järjestelmään tulee tunnistautua verkkopankkitunnuksilla, jonka jälkeen pystyt jättämään oman ideasi alustalle. Sähköinen alusta on helppo ja nopea väylä ehdottaa omia ideoitaan, kommentoida niitä sekä seurata prosessia.

Jos me halutaan niin kun isoja massoja mukaan, niin meidän pitäisi oppia enemmän käyttämään jollain tavalla myös noita sähköisiä välineitä. Meillähän on kuitenkin niinku oma viestintä aika tehokasta ja sitä on kehitetty nyt viime vuosina kaupungissa (H6).

Suomessa perustuslakiin on kuitenkin kirjattu edellytys siitä, että jokaista kansalaista tulee kohdella yhdenvertaisesti. Jotta sähköinen järjestelmä toimii, on sen oltava helposti saatavilla ja kustannustehokasta. Valtiovarainministeriön (2019) tekemän selvityksen mukaan noin 400 000 Suomen kansalaiselta puuttuvat omat pankkitunnukset, joiden avulla tunnistautua. Onko tällöin sähköinen järjestelmä kaikkien kuntalaisten saatavilla tai yhdenvertainen? Haastatteluissa nousi muutama kertaan kuitenkin ilmi mahdollisuus paperiseen asiointiin, jolla on pystytty mahdollistamaan jokaisen osallistumismahdollisuudet.

Sinänsä niinku on hyvä, että tällaisia tapoja niinku mietitään, pohditaan, kehitellään, testataan ja otetaan käyttöön, jos todetaan että ne on hyviä. Nykyisin, varsinkin kun on tää digitaalisuus tuonut tähän osallisuuteen niinku oman ulottuvuutensa ja kaikki dokumentit, asiakirjat ovat nähtävillä kaikilla omalla koneella, eli ei tartte lähteä johonkin kunnanvirastolle tai jonnekin katsomaan. Sä pystyt niinku vaikuttamaan niihin asioihin todella kätevästi, niin se on sähköisen positiivinen puoli. Negatiivinen puoli siihen on ehkä se, että tiettyjä asioita käsiteltäessä, jos tulee paikan päälle, niin siinäähän sä kuulet sen esityksen ja saat myös sen sosiaalisen kanssakäymisen, joten se on paljon niinku vuorovaikutteisempaa. (H1)

Tulosten pohjalta voidaan todeta, että ihmisille on tärkeää, että he kokevat osallistumisensa merkitykselliseksi ja osallistuminen on tehty suhteellisen helpoksi. Haastateltavien mielestä tässä suhteessa kuntien rooli on erityisen ratkaiseva, sillä päätöksenteon taustalla oleva taloudellinen sitoutuminen on avainasemassa, jotta yhteisöjen tekemät päätökset ovat todella mielekkäitä.

5.6 Osallistuvan budjetoinnin käytön edellytykset

Case-organisaatiossa osallistuvaa budjetointia käytetään ensisijaisesti edistämään kuntalaisten osallisuutta. Heillä osallistuvan budjetoinnin perusajatuksena on se, että kuntalaiset ovat parhaita asiantuntijoita omien tarpeidensa ja prioriteettiensa suhteen. Osallistuvassa budjetoinnissa julkiset varat jaetaan yhteisön jäsenten suunnittelemien ja priorisoimien hankkeiden mukaan. Näin ollen yhteisön jäsenet saavat suoran vaikutusmahdollisuuden oman ympäristönsä kehittämiseen ja päätöksentekoon.

Osallistuvan budjetoinnin avulla case-organisaatiossa kuntalaiset saavat suoran vaikutusmahdollisuuden oman ympäristönsä kehittämiseen ja päätöksentekoon. Osallistuva budjetointi voi myös auttaa parantamaan kuntalaisaktiivisuutta ja yhteisön jäsenten keskinäistä vuorovaikutusta. Lisäksi se voi lisätä avoimuutta ja luottamusta kuntapäätöksentekoa kohtaan sekä auttaa kuntalaisia vaikuttamaan oman yhteisönsä kehitykseen ja päätöksentekoon (Cabannes 2015).

Tulokset osoittavat, että osallistuvan budjetoinnin käytön vaikutukset voivat vaihdella riippuen eri tekijöistä, kuten prosessin toteutuksesta, kuntalaisten osallistumisaktiivisuudesta, päätösten vaikutuksesta yhteisöön ja päätösten toteutuksesta. Hyvin toteutettu osallistuva budjetointi voi edistää kunnan demokraattista kehitystä ja kuntalaisten osallistumista yhteisön asioihin. Tällöin osallistuva budjetointi sekä sen käyttö voivat myös parantaa kaupungin tai kunnan palveluiden laatua ja vaikuttavuutta, sillä kuntalaiset voivat tuoda esille alueensa tarpeita ja priorisoida investointeja sen mukaisesti.

Tulokset osoittavat, että jos prosessi ei ole toteutettu hyvin, se voi johtaa kansalaisten pettymykseen koska silloin heidän ehdotuksiaan ei huomioida päätöksenteossa. Tämä voi myös vähentää kansalaisten luottamusta hallintoon ja vähentää heidän motivaatiotaan osallistua tulevaisuuden osallistuvan budjetoinnin prosesseihin. Haastateltujen mukaan osallistuvan budjetoinnin käytön vaikutukset voivat olla erilaisia eri väestöryhmille. Esimerkiksi heikommassa asemassa olevilla ja vähemmistöryhmillä voi olla vähemmän mahdollisuuksia osallistua prosessiin, jos heidän kielitaitonsa on heikko tai heillä on muita esteitä osallistumisessa. Tämä voi vahvistaa heidän syrjäytymistään ja edelleen vähentää heidän luottamustaan hallintoon. *Aito kuntalaisten kuunteleminen, osallistaminen sekä aito toteuttaminen ovat lo-pulta osallistuvan budjetoinnin kivijalka (H7)*. Jos nämä ei toteudu, palaute voi olla seuraavanlaista:

Paljonhan kuntalaisilta tulee sitten sitä kritiikkiä, että on tehty ehdotus ja sitä ei kukaan vie eteenpäin ja se hautautuu jonkun työpöydän laatikkoon ja näin päin pois. Tästä pitäisi päästä jokaisen kunnan eroon ja tehdä oikeasti niitä asioita kuntalaisten hyväksi (H9)

Tulosten mukaan osallistuvan budjetoinnin toteutuksessa on tärkeää ottaa huomioon erilaiset näkökulmat ja tavoitteet sekä huomioida eri väestöryhmien tarpeet ja toiveet, jotta osallistuvan budjetoinnin käyttö olisi mahdollisimman tehokasta ja oikeudenmukaista. Osallistuvan budjetoinnin keskeinen ajatus on juuri se, että kunnan asukkaat voivat osallistua julkisen talouden hallintaan ja vaikuttaa oman asuinalueensa kehittämiseen (Valtionvarainministeriö 2013). Tämä edellyttää kuitenkin, että kaikki väestöryhmät saavat mahdollisuuden osallistua

ja tulla kuulluiksi. Haastateltujen mukaan nuorten, vanhusten ja maahanmuuttajataustaisten tavoittaminen niin sanottujen perinteisten kanavien kautta voi olla haastavaa, joten myös heidän tavoittamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Haastateltujen mukaan on myös tärkeää huomata, että eri väestöryhmät voivat painottaa ja priorisoida eri tavoin osallistuvan budjetoinnin kohteita ja hankkeita. Esimerkiksi nuoret saattavat painostaa enemmän vapaa-ajanviettomahdollisuuksiin ja urheilukenttiä, kun taas vanhuksat saattavat kaivata enemmän panostuksia terveys- ja senioripalveluihin. Näiden erilaisten näkökulmien ja tavoitteiden huomioon ottaminen osallistuvassa budjetoinnissa voi auttaa varmistamaan, että käytettävissä olevat resurssit suunnataan oikeudenmukaisesti ja tehokkaasti koko yhteisön hyödyksi (Järvenpää ym. 2017).

Osallisuutta vahvistava osallistuva budjetointi edellyttää, että yksilöä arvostetaan ja hän haluaa osallistua. Yksilönä osallisuus koetaan arvostukseksi vain, jos yhteiskunta ja muu ympäristö on sellainen, jossa osallisuus on mahdollista. Tämän vuoksi case-organisaatioissa osallisuuteen on panostettu ja osallistuva budjetointi on otettu yhdeksi osallisuuden lisäämisen välineeksi. *Jos se kuntalainen kokee, että häntä kuullaan ja hänet nähdään, niin kyllä se sitten myös edistää niitä itselleen tärkeitä asioita helpommin (H6).* Näiden lisäksi osallisuus on myös vastuunkantamista toisista ihmisistä sekä ympäröivästä maailmasta.

Ihmiset vaikuttavat asioihin ja palveluihin, jotka he itse kokevat merkityksellisiksi. (H9)

Onnistunut osallistuva budjetointi edellyttää myös tiedottamista. Tietoa ja tiedottamista osallistumisen tavoista on pyritty lisäämään case-organisaatioissa. *Ihmisten tietämättömyys omista vaikutusmahdollisuuksistaan on koko yhteiskunnan ongelma, johon pitäis löytää jotain ratkaisuja. En tiedä onko se sitten se viestintä vai mikä, joka sitä lisäisi (H1).* Ihmiset eivät siis ole riittävän tietoisia omista mahdollisuuksistaan osallistua esimerkiksi kunnan toimintaan ja palveluiden kehittämiseen.

Meillä oli juuri kysely, jossa kysyttiin tällöisiä, että miten koet, pystytkö vaikuttamaan ja osallistumaan päätöksentekoon tai palvelujen kehittämiseen ja aika paljon

oli sitä, että en tiedä. Se oli niinku jokaisen kysymyksen kohdalla ja mietin, että ei välttämättä niinku edes hahmota, miten voisi osallistua tai että ehkä niitä pitää selkeyttää niitä kanavia ja sitä markkinointia. Tätä keskustelua jatketaan ja tämä mitaaminen nyt on semmoisella alulla vasta meillä. (H4)

Kohdeorganisaatiossa nykyinen osallistuvan budjetoinnin prosessi on haastattelujen mukaan koettu hyväksi ja toimivaksi. ”On kuitenkin turha tyytyä nykyiseen malliin, maailma muuttuu koko ajan ja meidän tulee pysyä siinä mukana” (H5). Vaikka nykyinen malli on toimiva, se ei kuitenkaan palvele kaikkia osapuolia tasapuolisesti. Onnistunut osallistuvan budjetoinnin prosessi edellyttää myös **marginaleissa olevien ryhmien osallistumisen sekä sen vahvemman tukemisen**. Tämä voi johtaa siihen, että jotkin väestöryhmät, kuten maahanmuuttajat tai taloudellisesti heikommassa asemassa olevat, eivät pääse osallistumaan yhtä helposti tai heidän äänensä ei kuulu yhtä voimakkaasti kuin toisten (Raisio & Virtanen 2015). Tämä puolestaan voi johtaa siihen, että osallistuvan budjetoinnin päätökset eivät edusta kaikkia tasapuolisesti. Myös asiantuntija Päivi Kurikka (2018) on todennut haastattelussaan, että vaikeasti tavoitettavat ryhmät tavoittavat parhaiten henkilökohtaisen kontaktin tai esimerkiksi haun kautta, jolloin sitoutuminen muuttuu kohdistetummaksi, mutta syrjäytyneille vähemmän tehokkaaksi.

Tästä syystä onkin tärkeää kehittää osallistuvan budjetoinnin malleja ja menetelmiä, jotka mahdollistavat kaikkien väestöryhmien osallistumisen ja äänen kuulumisen. Esimerkiksi digitaaliset alustat ja erilaiset kyselyt voivat olla tehokkaita tapoja kerätä palautetta ja ideoita laajemmalla joukolla ihmisiä. Tulosten perusteella on lisäksi tärkeää panostaa tiedottamiseen ja osallistumisen edistämiseen erityisesti niiden väestöryhmien kohdalla, jotka ovat perinteisesti olleet vähemmän edustettuina päätöksenteossa. Tällä tavalla osallistuvasta budjetoinnista voi tulla entistäkin oikeudenmukaisempi ja tehokkaampi tapa edistää kuntalaisten hyvinvointia. Nykyisessä mallissa case-organisaatiossa osallistujina ovat pääasiassa yksittäiset henkilöt tai ryhmät. Yksi selkeä konkreettinen kehitysehdotus nousikin yhdessä haastattelussa esiin:

Minusta niitä osallistuvan budjetoinnin keinoja voisi toteuttaa eri tavalla, eliikkä tämä on niinku yks ehdottomasti parhaimmasta päästä, mutta sitten voisi olla vaikka tämmöisiä yhdistyksille myönnettäviä avustuksia, jotka yhdistykset voi itse päättää,

että miten sillä edistetään kuntalaisen hyvinvointia. Jos olisi tällöinen yhdistysten yhteenliittymä ja joku vaikka kaupungin hyvinvointisuunnitelmassa osoitettu tavoite ja toimenpide (H9)

Kaikki kehittäminen vaatii aina resursseja. Tulosten perusteella kehittäminen vaatii organisaatiolta aikaa, rahaa ja henkilöstöresursseja. Osallistuvan budjetoinnin yksi edellytyksistä on **määritellä selkeät tavoitteet ja tehdä suunnitelma** kehittämistyölle, jonka avulla voidaan arvioida, mitä resursseja tarvitaan kehittämistyön toteuttamiseen ja miten niitä voidaan hyödyntää tehokkaimmin. Tämä tukee myös Salmisen, Häikiön ja Lehtosen (2016) ajatusta resurssien kohdentamisesta, jossa on tärkeää huomioda osallistuvan budjetoinnin kehittämisen pitkäjänteisyys, joka vaatii myös säännöllistä seuranta ja arviointia. On siis tärkeää sitoutua kehittämistyöhön pitkäjänteisesti ja varata siihen riittävästi resursseja myös tulevaisuudessa.

Tulokset selkeästi osoittavat, että on tärkeää investoida osallistuvan budjetoinnin viestintään, markkinointiin sekä resursseihin. Kuntien on aktiivisesti tiedotettava osallistuvan budjetoinnin mahdollisuuksista sekä kannustettava kansalaisiaan osallistumaan. Tämä voi helpottaa osallistuvan budjetoinnin käyttöön sekä lisätä sen tehokkuutta ja vaikuttavuutta. *Lisäksi on tärkeää varmistaa, että osallistuvan budjetoinnin prosessi on selkeä ja avoin kaikille kuntalaisille (H4)*. Haastateltavien mukaan kuntalaisten tulee tietää se, mitä heiltä odotetaan ja miten he voivat osallistua. Tämä auttaa luomaan luottamusta ja vähentää epävarmuutta, joka voi taas edistää osallistuvan budjetoinnin käyttöä.

Varmaan on niin, että sitä millä tavalla ne esim. tietyt hankkeet selvitetään ja käydään läpi, niin siinä voisi olla aina kehittämisen varaa, mutta toisaalta se sitten vaatii myös resursseja, jotka siihen on asetettu. Sitä on ehkä hankala hirveästi lisätä. (H2)

Tulokset osoittavat että osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto vaatii huolellista suunnittelua, valmistelua sekä toteuttamista. Haastateltavat painottivat että tavoitteiden selkeä määrittely ja odotukset osallistuvan budjetoinnin käytölle ovat osallistuvan budjetointiprosessin suunnitteluvaiheessa erityisen tärkeitä. Tässä prosessin vaiheessa on tärkeää myös varmistaa että organisaation resurssit kuten henkilöstö ja budjetti ovat riittävät. Lähtökohtaisesti organisaatioissa on jo käytössä erilaisia osallistumismahdollisuuksia ja menetelmiä joten on

myös tärkeää selvittää miten näitä olemassa olevia osallistumisen menetelmiä voitaisiin kehittää osallistuvan budjetoinnin tarpeisiin sopivaksi. Näiden lisäksi *on tärkeää pohtia sitä, että miten se tiedotus ja markkinointi sitten siinä osallistuvasta budjetoinnista toteutetaan, jotta ne kuntalaiset sitten tietävät osallistumismahdollisuudesta ja voivat osallistua siihen (H6).*

Onnistuneen osallistuvan budjetoinnin prosessin yksi tärkeimmistä edellytyksistä on **varmistaa, että osallistuvan budjetoinnin prosessi on selkeä ja läpinäkyvä**, jotta kuntalaiset voivat luottaa siihen. Tulosten perusteella osallistuvaa budjetointia käyttävän organisaation tulee varmistaa, että kuntalaisilla on riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia osallistua prosessiin. Lisäksi tulee taata se, että osallistujille annetaan riittävät tiedot ja ohjeet osallistumisesta ja että heidän mielipiteitään ja ehdotuksiaan kuunnellaan ja huomioidaan. *On tärkeää varmistaa, että organisaation resurssit ovat riittävät ja että prosessi on selkeä, läpinäkyvä ja osallistujien näkökulmasta toimiva (H2).* Tässä joitain vinkkejä, jotka nousivat haastatteluissa esiin ja voivat auttaa kehittämään osallistuvan budjetoinnin käyttöä organisaatiossa:

Jotta se osallistuva budjetointi voisi toimia siinä organisaatiossa, henkilökunta tarvitsee tietoa osallistuvan budjetoinnin periaatteista ja käytännöistä. Pitää siis järjestää koulutuksia, joissa opitaan, miten osallistuva budjetointi toimii ja miten sitä voidaan soveltaa. Sitten pitää käyttää monipuolisesti eri osallistumismenetelmiä, kuten esim. kyselyjä, tapaamisia ja muita viestintäkanavia. Näillä sitten varmistetaan se, että eri sidosryhmät voivat osallistua osallistuvaan budjetointiin eri tavoilla. (H9)

Jos mä peilaan siihen, miten me itse on lisätty vuorovaikutusta ja osallisuutta, niin tietenkä me voitaisiin ajatella että eri hallinnontasoilla olisi niinku jokaisella jotain tällaista mahdollisuutta vuorovaikutukseen. En tiedä onko se sitten kyselyjä tai muita, mutta että pitäisi järjestää enemmän tällaisia kansalais-tilaisuuksia tai rakentaa esimerkiksi tällainen pysyvämpi sähköinen foorumi, missä voi ottaa kantaa asioihin. Sehän vaatii sitten tietenkä tällaista avoimempaa viestintää, eliikkä että kansalaiset tietäisi, mitä on tulossa. (H6)

Tulokset osoittavat, että osallistuvan budjetoinnin toteuttaminen edellyttää selkeää prosessia jolla on selkeät tavoitteet. Prosessin tavoitteiden on oltava konkreettisia, realistisia sekä mitattavissa olevia. Haastateltujen mukaan prosessin olisi oltava selkeitä ja kaikkien osallistujien ymmärrettävissä, jotta kuntalaisilla olisi aito mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa budjetointiprosessiin. Selkeiden prosessien lisäksi myös viestintä on välttämätöntä ja siihen olisi kiinnitettävä erityistä huomiota. Onnistunut osallistuva budjetointi edellyttää tehokasta ja oikea aikaista viestintää kaikilla tasoilla, jotta tavoitteet, prosessi, aikataulu ja osallistumismahdollisuudet ovat kaikilla tiedossa Tämä mahdollistaa myös esimerkiksi palautteen keräämisen, kokoamisen ja testaamisen.

6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Tutkimuksen yhteenveto

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää valitun kunnan päättävissä asemissa toimivien johtavien viranhaltijoiden näkemyksiä osallistuvaan budjetointiin kunnan osallisuustekijänä. Tutkimusaineistona tutkimuksessa toimivat valitun kaupungin päättävissä asemissa toimivien viranhaltijoiden näkemykset osallistuvasta budjetoinnista, joita tutkimuksessa selvitettiin teemahaastatteluiden avulla. Tutkimuksen tuloksia ei voida yleistää, mutta ne antavat näkökulmia osallistuvan budjetoinnin hyödyntäjille sekä siihen liittyvien hankkeiden kehittäjille. Tapaustutkimuksen tulokset ovatkin yleensä vain rajallisesti yleistettävissä (Yin 2003). Tutkimuksessa pyrkimyksenä oli saada selville, millaisia ajatuksia, kokemuksia ja näkemyksiä johtavilla viranhaltijoilla on osallistuvaan budjetointiin kunnan osallisuustekijänä. Tutkimuksen tavoitteena oli kerryttää ymmärrystä siitä, miten osallistuvaa budjetointia hyödynnetään valitussa kunnassa, millaisia vaihteita siihen liittyy sekä miten se näkyy ja vaikuttaa viranhaltijoiden jokapäiväiseen työhön.

Tutkimuskysymykset olivat:

1. Millä tavoin johtavat viranhaltijat kokevat osallistuvan budjetoinnin ja kuntalaisten osallisuuden välisen yhteyden?
2. Millaisten käytäntöjen avulla kuntalaisten osallisuutta voidaan lisätä osallistuvan budjetoinnin avulla?

Tutkimus tehtiin puolistrukturoituna teemahaastatteluna ja tutkielmaa varten haastateltiin case-organisaation yhdeksän johtavaa viranhaltijaa. Aineistoa on käsitelty deliberatiivisen demokrateorian viitekehyksessä. Tutkimus pyrkii madaltamaan kynnystä ottaa osallistuva budjetointi osaksi kunnallista päätöksentekoa sekä tukea osallistuvan budjetoinnin kehittämistä ja valmisteluja kunnissa.

Tutkimuksen tuloksista käy ilmi se miten osallistuvaa budjetointia kohdeorganisaatiossa käytetään. Tulokset muodostuvat johtavien viranhaltijoiden omista kokemuksista ja näkemyksistä aiheen tiimoilta. Tulokset osoittivat osallistuvan budjetoinnin positiiviset

vaikutukset kuntaorganisaation ja kuntalaisten välisen suhteen vahvistumiseen. Osallistuvalla budjetoinnilla ei ole ainoastaan ollut vaikutusta kunnan sekä kuntalaisten väliseen yhteyteen, vaan sillä on haastattelujen perusteella ollut myös positiivisia vaikutuksia kuntalaisten osallisuuteen, osallisuuden tunteeseen sekä osallisuuden lisääntymiseen kunnallisessa päätöksenteossa. Johtavat viranhaltijat kertoivat omista kokemuksistaan ja siitä, miten osallistuva budjetointi on tullut osaksi kunnan toimintaa. Osallistuva budjetointi on koettu erinomaiseksi osallisuuden muodoksi sillä se antaa vapauden sekä mahdollisuuden toteuttaa osallisuutta itse haluamallaan tavalla.

Osallistuva budjetointi on kohdeorganisaatiossa kuitenkin vasta hyvin tuore osallisuuden muoto. Tulosten mukaan osallistuva budjetointi on ollut kohdeorganisaatiossa käytössä vasta muutamien vuosien ajan, joten se etsii vielä lopullista muotoaan ja tulee varmasti vielä kokemaan muutoksia. Tutkimuksen kohdeorganisaatiossa toimivat johtavat viranhaltijat kokivat nykyisen osallistuvan budjetoinnin prosessin olevan hyvällä mallilla ja rakenteen olevan toimiva, mutta eivät kuitenkaan uskoneet siihen, että kyseinen osallistuvan budjetoinnin prosessi olisi paras mahdollinen tai lopullinen. Jokaisella haastateltavalla oli ajatus siitä, miten osallistuvaa budjetointia kehitetään ja tullaan kehittämään myös tulevaisuudessa, jotta sen vaikutukset ulottuisivat entistä pidemmälle sekä suuremmalle joukolle ihmisiä.

Osallistuvan budjetoinnin käytöllä on tutkimuksen mukaan monia suuria vaikutuksia hallinnon ja kansalaisten välillä. Tämä johtuu siitä, että osallistuvassa budjetissa kuntalaiset voivat osallistua suoraan julkiseen päätöksentekoon ja vaikuttaa julkisten varojen käyttöön, joka saa heidät tuntemaan, että heillä on todellinen vaikutus yhteisöihinsä. Kokemuksena tämä parantaa hallinnon ja kansalaisten välistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä. Lisäksi osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto lisää julkisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta sekä luottamusta hallintoon ja johtamiseen.

Osallistuva budjetointi edistää demokratian toteutumista sekä vahvistaa sitä. Tutkimukseen osallistuneiden johtavien viranhaltijoiden mukaan edustuksellisessa demokratiassa on tällä hetkellä monenlaisia haasteita ja osallistuva budjetointi voi auttaa niiden ratkaisemisessa fokuoimalla ja tunnistamalla ongelmia. Osallistuva budjetointi lisää mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon, sillä asukkaiden mielipiteitä ei enää kysytä pelkästään päätöksenteon tueksi, vaan asukkaista tehdään päättäjiä. Osallistuvan budjetoinnin uskotaan antavan

mahdollisuuksia ihmisille osallistua ja se haluttaisiin vakiinnuttaa. On erityisen tärkeää, että ihmiset toimivat yhteisten asioiden kehittämiseksi, ymmärtävät hallinnon toimintaa sekä ovat vuorovaikutuksessa viranhaltijoiden ja muiden hallinnossa työskentelevien kanssa. Osallistuvan budjetoinnin kokeiluissa ja hankkeissa on kuitenkin ollut vielä verrattain vähän osallistujia. Tämä ei kuitenkaan poissulje näiden hankkeiden onnistumista. (Ahonen & Rask 2019, 13).

Tutkimuksen mukaan case-organisaatiossa toimivat johtavat viranhaltijat suhtautuvat osallistuvaan budjetointiin positiivisesti ja suurella mielenkiinnolla. Osallistuvan budjetoinnin tuomat lisäarvot sekä vaikutukset kuntalaisten osallisuuteen on selkeästi huomattu. Tutkimustulokset selkeästi osoittavat, että kuntalaisten ja osallistuvan budjetoinnin välinen yhteys on vahva, mutta monimutkainen. Osallistuvan budjetoinnin ja kuntalaisten välisen yhteyden vaikutukset voivat vaihdella eri tilanteissa ja konteksteissa. On siis tärkeää huomioida, että osallistuvan budjetoinnin toteutus vaatii organisaatiolta resursseja ja aikaa, eikä siltikään osallistumismahdollisuudet ole kaikille kuntalaisille yhtäläiset. Lisäksi on tärkeää huomata, että osallistuvan budjetoinnin ja kuntalaisten osallistumisen välillä voi olla myös käänteinen yhteys, jos kuntalaiset eivät koe olevansa tarpeeksi mukana kunnan päätöksenteossa, he voivat olla vähemmän halukkaita osallistua osallistuvaan budjetointiin. Siksi osallistuvan budjetoinnin suunnittelussa ja toteutuksessa on tärkeää pyrkiä ottamaan huomioon jokaisen kuntalaisten kokemukset ja tarpeet.

Yleisesti kunnan johtavien viranhaltijoiden näkemykset osallistuvaan budjetointiin voivat kuitenkin vaihdella riippuen muun muassa organisaation kulttuurista, johtamistyylistä ja aiemmasta kokemuksesta osallistuvan budjetoinnin käytöstä. Toiset viranhaltijat voivat olla innokkaita hyödyntämään osallistuvaa budjetointia kunnan päätöksenteossa, kun taas toiset voivat olla epäileväisiä sen suhteen, kuinka tehokasta ja toimivaa se todella on. Tämä nousi selkeästi esiin myös haastatteluissa. Osallistuvaa budjetointia ei tule pitää toimintaa korjaavana menetelmänä, koska sillä ei ole mahdollista korjata kaikkea. Johtavien viranhaltijoiden näkemykset voivat olla riippuvaisia siitä, kuinka hyvin he ovat perehtyneet osallistuvan budjetoinnin periaatteisiin ja käytäntöihin sekä siitä, kuinka hyvin he ovat valmistelleet organisaatiotaan ja henkilöstöään sen käyttöönottoa varten. Tärkeää onkin, että johtavat viranhaltijat saavat riittävästi tukea ja koulutusta osallistuvan budjetoinnin käyttöönottoon ja sen tehokkaaseen toteuttamiseen. Johtavien viranhaltijoiden rooli osallistuvan budjetoinnin

käyttöön otossa ja toteuttamisessa voi olla keskeinen, sillä heillä on usein vastuu organisaation strategisesta suunnittelusta ja päätöksenteosta (Piipponen ym. 2019). Heidän näkemyksensä ja sitoutumisensa voivat vaikuttaa siihen, kuinka hyvin osallistuva budjetointi integroituu organisaation päätöksentekoprosessiin ja kuinka hyvin se saavuttaa asetetut tavoitteet.

Tutkimukseen osallistuneet johtavat viranhaltijat näkevät osallistuvan budjetoinnin lisäävän kuntalaisten osallistumista päätöksentekoon ja siten edistävän demokratiaa ja läpinäkyvyyttä. Toiset voivat kuitenkin nähdä sen haasteellisena ja vaativana toteuttaa käytännössä ja pelätä sen hidastavan päätöksentekoprosesseja sekä vievän resursseja. Haastattelujen myötä viranhaltijat näkevät osallistuvan budjetoinnin vaikuttavan suorasti kunnan palveluiden kehittämiseen ja parantavan kuntalaisten tyytyväisyyttä ja luottamusta kunnan päätöksentekoon. Toisaalta he ovat myös aidosti huolissaan siitä, miten osallistuva budjetointi voi johtaa epätasa-arvoisuuteen eri kaupunginosien välillä, tai siihen, ettei se tuota riittävästi konkreettisia parannuksia kunnan palveluihin. On tärkeää kuunnella eri sidosryhmien näkemyksiä ja keskustella avoimesti mahdollisista haasteista ja ratkaisuista, jotta osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto ja kehittäminen voi olla tehokasta ja tarkoituksenmukaista.

Monimutkaisilla osallistuvilla budjetointiprosesseilla pyritään edistämään kuntalaisten osallisuutta ja osallistumista julkiseen päätöksentekoon. Prosessiin liittyy kuitenkin myös tiettyjä haasteita ja riskejä, kuten tulokset osoittavat, mutta niistä huolimatta sillä on myös merkittäviä hyötyjä, kuten sitoutumisen lisääntyminen päätöksentekoon, kansalaisten aktiivisempi osallistuminen sekä yhteisöllisyyden ja luottamuksen vahvistuminen. Osallistuvan budjetoinnin toteutus on kuitenkin tärkeää tehdä huolellisesti ja vastuullisesti, jotta se ei muutu pelkäksi "nappikaupaksi", kuten haastattelussa todettiin. Tällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kuntalaisten ideoita ja ehdotuksia tulee arvioida realistisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla, jotta päätöksenteossa olisi mahdollista huomioida koko yhteisön etu. On myös tärkeää, että prosessi on avoin ja läpinäkyvä, jotta kaikki kuntalaiset pystyvät seuraamaan sekä arvioimaan päätöksentekoprosessia jokaisessa sen vaiheessa. Jokaisen kuntalaisen tulee aidosti tietää omat mahdollisuutensa vaikuttaa ja tässä avainasemassa ovatkin tuloksissa nousseet viestintä ja sen riittävyys. Osallistuvan budjetoinnin tulee olla osa laajempaa demokratian ja julkisen hallinnon kehittämistä, jotta se voi aidosti edistää kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja osallisuutta.

Osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto on herättänyt keskustelua sen tehokkuuden näkökulmasta. Keskusteluissa on erityisesti painotettu sitä, onko osallistuva budjetointi oikeasti tehokas tapa lisätä vaikutusmahdollisuuksia tai osallisuutta. Keskusteluissa on noussut esiin näkemyksiä, joissa osallistuva budjetointi olisi vain symbolista osallistumista eikä siinä olisi todellisia vaikutusmahdollisuuksia. Osallistuvan budjetoinnin tuomia ja saavutettavia hyötyjä ei nähdä vielä riittävinä suhteessa käyttöönottoon liittyviin kustannuksiin. Toiset taas kuitenkin näkevät osallistuvan budjetoinnin tärkeänä välineenä ja keinona lisätä kuntalaisten osallisuutta päätöksentekoon sekä edistämään demokratiaa. Heidän näkemyksensä mukaan osallistuva budjetointi auttaa edellä mainittujen seikkojen lisäksi myös lisäämään julkisen talouden ymmärrystä kuntalaisissa sekä edistää yhteistyötä niin kuntalaisten kuin hallinnonkin välillä.

Kaiken kaikkiaan osallistuva budjetointi voi olla tehokas väline lisätä kuntalaisten osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia julkisten varojen käyttöön, kunhan sen toteuttamisessa huomioidaan kaikki tarvittavat tekijät ja prosessi on avoin ja läpinäkyvä. Kuntalain uudistuksen myötä osallisuus on ottanut entistä suuremman roolin kansalaisten oikeutena sekä kuntien kehittämisessä. Pelkästään oikeuden saaminen ei kuitenkaan tutkimuksen tulosten perusteella ratkaise osallistumiseen liittyviä ongelmia kuten kuntalaisten passiivisuutta, vaan myös kunnan asukkaiden on itse otettava vastuu asukkaidensa osallistumisesta. Osallistuvan budjetoinnin haasteena on se, miten osallistumiskynnystä voitaisiin laskea vastaamaan kansalaisten valppautta.

Tutkimus osoittaa osallistuvan budjetoinnin suurimmaksi haasteeksi resurssit. Tuloksissa nousi useasti esiin ajatuksia siitä, miten osallistuvan budjetoinnin prosessi pystyttäisiin tehostamaan ja käyttämään kaikki sille varatut resurssit. Kyse ei kuitenkaan ole siitä, että resursseja olisi liikaa vaan enemmänkin siitä, miten niiden käyttö olisi tehokasta. Moni haastateltava kertoi myös siitä, miten resursseja tällaiseen toimintaan voi olla hankala lisätä mutta ne koetaan kuitenkin tärkeiksi. On miltei välttämätöntä käydä se keskustelu siitä, millä tavalla tällaiset hankkeet niihin tulevat ehdotukset ja ideat selvitetään ja käydään läpi.

Resurssit eivät kuitenkaan ole ainut asia, josta haastateltavat olivat huolissaan. Osallistuva budjetointi on luotu lisäämään ja edistämään kuntalaisten osallisuutta mutta se ei välttämättä ole vielä päässyt sille halutulle tasolle. Haastatteluissa sekä myös yhteiskunnallisessa keskustelussa törmää usein puheisiin siitä, miten ihminen kokee mahdollisuutensa vaikuttaa ja

osallistua päätöksentekoon tai palveluiden kehittämiseen. Onko kyse siitä, että ihminen ei välttämättä edes hahmota miten osallistua, jolloin osallisuuden kanavia ja sen markkinointia on syytä selkeyttää. Tällaiset kyselyt ovat erinomainen keino kartoittaa kuntalaisten tietoutta osallisuudesta ja osallistumisesta, sillä ne antavat suoraan vastauksia niistä asioista, joihin tulee kiinnittää toiminnassa enemmän huomiota.

Ihmisten osallistuminen ja osallisuuden väheneminen on koko yhteiskunnassa vallitseva ongelma. Esimerkiksi äänestysaktiivisuus kunta-, eduskunta- tai EU-vaaleissa on vuosien aikana miltei joka ikäryhmässä vähentynyt. Kertooko äänestämättömyys ihmisten välinpitämättömyydestä vai siitä, että he eivät ole tietoisia omista vaikutusmahdollisuuksistaan? Ihmiset voivat kokea esimerkiksi kunnallisen päätöksenteon itsestään hyvin etäiseltä. He saattavat äänestää, mutta eivät asetu ehdolle. Ajattelenkin osallistuvan budjetoinnin olevan oiva vaihtoehto ehdolle asettumisen sijaan. Vaikka et olisi vaaleilla valittu luottamushenkilö, on sinulla silti mahdollisuus vaikuttaa kunnan päätöksentekoon verovarojen käyttöön sekä palveluiden kehittämiseen.

Koska osallistuva budjetointi edellyttää osallistujilta tiedonhankintaa ja arviointia, se voi myös edistää kansalaisten kriittistä ajattelua ja aktiivista kansalaisuutta. Osallistuva budjetointi voi siten edistää demokraattista osallisuutta ja auttaa vahvistamaan kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia kunnan päätöksenteossa. Deliberatiivisen demokratian teoria on peräisin vuosikymmenten takaa, jolloin digitaalisilla alustoilla ja teknologialla ei ollut vielä osaa ihmisten elämässä (Setälä 2003). Teorian kehittämisessä ei siis otettu huomioon teknologian vaikutuksia ja mahdollisuuksia. Kun sosiaalinen vuorovaikutus siirtyi sähköisiin kanaviin, täytyi luoda deliberatiivisen demokratiateorian tueksi myös elektronisia menetelmiä, joilla mahdollistaa kansalaisten välinen keskustelu.

Kokonaisuutena tutkimus osoitti, että deliberatiivisen demokratian teorioiden valossa katsottuna kansalaisten osallistumisella osallistuvaan budjetointiprojekteihin ja erityisesti hankkeisiin liittyvällä vuorovaikutuksella on useita mahdollisuuksia, mutta myös haasteita. Julkiseen keskusteluun osallistuu usein vain sellaisia ihmisiä, joilla on vahvoja mielipiteitä tai ovat poliittisesti aktiivisia. Myös Berberin ”vahva demokratia” -teoria pohjautuu pitkälti deliberatiiviseen demokratiateoriaan, jonka perusajatuksen on laajentaa ihmisten osallistumismahdollisuuksia. Osallistumishankkeiden tärkeänä tehtävänä on löytää tehokkaita ja

luonnollisia osallistumisen välineitä ja väyliä, joiden avulla ihmiset pystyisivät toimimaan lähellä kuntaa, osana sen päivittäistä toimintaa.

Tutkimustulosten pohjalta olen tutkijana muodostanut listan huomioitavista seikoista osallistuvaa budjetointia suunnitteleville organisaatioilla. Lista on muodostettu tutkimustulosten sekä muun kirjallisuuden pohjalta ja sitä on mahdollista hyödyntää osallistuvaa budjetointia suunniteltaessa sekä käyttöönottaessa.

Taulukko 2. Käytännön vinkkejä osallistuvan budjetoinnin käyttöönoton suunnitteluun

Aloitukset ja ajoitus	<p>Osallistuvaa budjetointia suunniteltaessa ja käyttöönottaessa on tärkeää miettiä tarkasti muun muassa seuraavat asiat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - milloin osallistuvaa budjetointia hyödynnetään? - missä sitä käytetään? - mikä sen tavoite ja tarkoitus on? <p>Usein on perusteltua kysyä myös kuntalaisilta osallistuvan budjetoinnin käyttöönotosta ja jo suunnitteluvaiheessa osallistua heitä.</p>
Riittävät resurssit	<p>Osallistuva budjetointi vaatii resursseja sekä aikaa, joten kannattaa olla valmiina panostamaan siihen.</p> <p>Lisäksi osallistuvan budjetoinnin käyttöönottoon tarvitaan henkilöstöä, joka prosessia toteuttaa.</p>
Jokaisen osapuolen sitoutuminen	<p>Kaikkien osapuolten sitoutuminen.</p> <p>Koko kuntaorganisaation yhteinen tahtotila.</p> <p>Valmius jakaa päätösvaltaa muille.</p>
Kuntalaisten aito vaikutusmahdollisuus	<p>Vaikuttamisen on oltava asukkaille todellista. Heille annetaan päätösvalta tietyn euromäärän käyttämisestä, joten prosessin tulee myös olla selkeä sekä ymmärrettävä, jotta jokaisella on mahdollisuus osallistua.</p>

	Lisäksi viestintä osallistuvasta budjetoinnista sekä sen käytöstä ovat erityisen tärkeässä roolissa asukkaita osallistettaessa.
Toteutus	<p>Osallistuvaan budjetointiin osallistuville on annettava riittävästi tietoa prosessista, sen jokaisessa vaiheessa.</p> <p>Osallistuvan budjetoinnin prosessissa on huolehdittava tasapuolisuudesta sekä yhdenvertaisuudesta jokaisen asukkaan ja yhteisön näkökulmasta.</p> <p>Viestinnällä on tärkeä rooli erityisesti myös toteutusvaiheessa. Aktiivisella viestinnällä voidaan saada myös kuntalaiset aktivoitua osallistumaan.</p>
Prosessin päätös	<p>Pysytään sovitussa, eli toteutetaan toimenpiteet aikataulun mukaisesti.</p> <p>Jokaiselle tulee myös viestiä toteutuksesta sekä perustella valinnat.</p> <p>Osallistuvan budjetoinnin prosessi on myös syytä jokaisen kerän jälkeen arvioida ja sen pohjalta kehittää.</p>

6.2 Tutkimuksen rajoitteet ja jatkotutkimusaiheet

Tutkimuksessa on tärkeää tunnistaa sen rajoitteet ja mainita ne, sillä tämän avulla on mahdollista arvioida tulosten luotettavuutta sekä yleistettävyyttä. Tämän tutkimuksen yhtenä rajoitteena voidaan pitää otoskokoja. Tutkimuksen tulokset ovat tutkimusmenetelmän vuoksi hyvin rajalliset, joten tuloksista ei voida tehdä yleistyksiä. Tutkimuksen tulokset ovat kuitenkin vain niin hyviä mitä aineiston laajuus ja laatu mahdollistaa. Epäluotettavat tai virheelliset tiedot voivat vääristää tuloksia.

Jatkotutkimusmahdollisuudet ovat laajat. Ensimmäinen jatkotutkimusaihe käsittelee osallistuvaa budjetointia kunnallisten luottamushenkilöiden näkökulmasta. Omassa tutkimuksessa on keskitytty johtavien viranhaltijoiden näkökulmaan, joten näen tarpeelliseksi tutkimuksen myös siitä, miten kunnalliset luottamushenkilöt siihen suhtautuvat. Osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto vaikuttaa myös kunnallisiin luottamushenkilöihin, jotka ovat vastuussa päätöksenteosta ja talousarvion hyväksymisestä. Luottamushenkilöiden näkökulmasta osallistuva budjetointi voi olla sekä haaste että mahdollisuus. Toisaalta osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto voi lisätä luottamushenkilöiden vastuuta ja työmäärää, sillä heidän on huolehdittava siitä, että osallistuva budjetointiprosessi sujuu asianmukaisesti ja että kuntalaiset osallistuvat siihen aktiivisesti. Lisäksi heidän on arvioitava osallistuvan budjetoinnin tuloksia ja vaikutuksia kunnan talouteen ja palveluihin suhteutettuna.

Jatkotutkimusaiheena voisi olla myös se, miten osallistuva budjetointi vaikuttaa luottamushenkilöiden rooliin ja päätöksentekoon kunnallisessa hallinnossa. Lisäksi voitaisiin tutkia, miten luottamushenkilöiden ja kuntalaisten välistä vuorovaikutusta voitaisiin parantaa osallistuvan budjetoinnin avulla.

Kolmas jatkotutkimusehdotukseni liittyy osallistuvan budjetoinnin käytön vaikutuksista kunnan- tai kaupunginosien eroavaisuuksien pienentämiseen. Kaupunginosilla voi olla suuria eroavaisuuksia vaikkapa asumisratkaisujen, liikuntamahdollisuuksien tai kulkuyhteyksien välillä. Osallistuvan budjetoinnin käyttö voi vaikuttaa positiivisesti kunnan tai kaupunginosien eroavaisuuksien pienentämiseen, sillä se tarjoaa mahdollisuuden kuulla kaikkia kuntalaisia ja ottaa huomioon erilaiset tarpeet eri alueilla. Osallistuva budjetointi voi myös lisätä yhteisöllisyyttä ja kuntalaisten sitoutumista päätöksentekoon, mikä voi edistää paikallista kehitystä ja tasapuolisuutta.

7 LÄHTEET

Aaltola, J. & Valli, R. (toim.), (2010), Ikkunoita tutkimusmetodeihin: Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle, WS Bookwell Oy, Juva 2010.

Ahonen, V. L. & Rask, M. T. 2019, Osallistuvan budjetoinnin mallit ja trendit Suomessa vuosina 2009-2018. Uutta kunnista : Kuntaliiton julkaisusarja, Nro 2/2019, Kuntaliitto, Helsinki

Barber, B. (1984). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age.* University of California Press.

Benhabib, S. (1996). *Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political.* Princeton University Press.

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

Clayton, J. (2010). *When Should the Public Be Involved in Public Management?* Teoksessa: Rosemary O’Leary, David van Slyke & Soonhee Kim (toim.) *The Future of Public Administration Around the World.* Washington, D.C.: Georgetown University Press

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2011). *The SAGE Handbook of Qualitative Research.* Thousand Oaks, CA: Sage.

Dryzek, J. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations.* Oxford, Oxford University Press.

Ebdon, C. & Franklin, A. L. (2006). Citizen Participation in Budgeting Theory. *Public Administration Review*, 437–447.

Eriksson, P. & Kovalainen, A. (2016). *Qualitative methods in business research.* Sage publications.

Eskola, J. & Suoranta, J. (2000). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen.* Tampere: Vastapaino.

Ganuza E. & Baiocchi G., (2012) "The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe", *Journal of Public Deliberation* 8(2)

Goldfrank, B.(2012). The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*.

Goossen C. & Austin, M. J. (2017). Service User Involvement in UK Social Service Agencies and Social Work Education. *Journal of Social Work Education*.

Gutmann, A., & Thompson, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?*

Herne, K. & Setälä, M. (2005). *Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. Yhteiskuntapolitiikka*

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2015). *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.*

Hirvonen, K. & Mäkinen, E. (2006). *Kunnallinen viranhaltija – oikeudellisen aseman sääntely, Helsinki. Edita.*

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

Husberg, A. (2014). *Työkalupakki: Parempia palveluja läheltä osallistamisella ja resursseja kokoamalla. Suomen Kuntaliitto.*

Ilvessalo, S. & Jaakkola, H. (2011). *Kansan valta: Suora demokratia Suomen politiikan pe- lastuksena. Helsinki: Into.*

Johnson, C., Carlson, H.J., & Reynolds, S. (2021) *Testing the Participation Hypothesis: Evidence from Participatory Budgeting. Political Behavior.*

Järvenpää, M., Länsiluoto, A., Partanen, V., & Pellinen J. 2017. *Talousohjaus ja kustannus- laskenta. Helsinki: Sanoma Pro Oy*

Kataja, E. (2017). *Demokratian vaikeuksista kohti tulevaisuuden osallisuutta. Sitran muistio*

Koskinen, I., Alasuutari, P., & Peltonen, T. (2005): *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.*

Kuntalaki 410/2015.

Kuntaliitto. (2020). Opas kuntalaisten osallistumisen arviointiin.

Kurikka, P. (26.4.2018). Erityisasiantuntija haastattelu. Suomen Kuntaliitto

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

Laine, M., Bamberg, J., & Jokinen, P. (2007). Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria.

Lehtonen, P. (2015). Osallistuvan budjetoinnin kokeilu Tampereen Tesomalla. Asuinalueiden kehittämissuunnitelma. Helsinki.

Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Newbury Park, CA: Sage Publications

Lähdesmäki, K. (2003). New Public Management doktriinin muotoutuminen. Teoksessa: *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*, 31–84. *Acta Wasaensia* 113. *Hallintotiede* 7.

Maijainen, K. (2001). Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. *Acta-väitöskirjasarja* 2/2001. Suomen Kuntaliitto ja Kaija Maijainen. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus

Merriam, S.B. (1998) *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

Murto, J., Kaikkonen, R., Pentala-Nikulainen, O., Koskela, T., Virtala, E., Härkänen, T., Koskenniemi, T., Vartiainen, E., & Koskinen, S. (2017). Alueellisen terveys- ja hyvinvointitutkimuksen perustulokset 2010-2017.

Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Ursin, K., & Tiihonen, S. (2016). *Julkinen hallinto Suomessa*. Tallinna: Tietosanoma Oy.

Opetushallitus (2023). *Demokratia, ihmisoikeudet ja osallisuus*.

Osborne, S. P. (2010). *The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?* Oxford: Oxford University Press 2000.

Papadopoulos, Y. (2013): *Democracy in Crisis? Politics, governance and Policy*. Palgrave Macmillan: New York.

Participatory Budgeting Project. (2014). *Real Money, Real Power. A Report on the First Five Years of the Participatory Budgeting Project*.

Perustuslaki 1999/731.

Pettigrew, A.M.(1973). *The politics of organizational decision making*. London, UK: Tavistock.

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

Pihlaja, R., & Sandberg, S. (2012). *Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa*. Valtiovarainministeriön julkaisu, nro 27.

Piipponen, S.-L. ym. (2019). *Osallistaako kunta, osallistuuko kuntalainen?* Suomen Kuntaliitto.

Raisio, H., & Vartiainen, P. (2015). *Deliberaalinen demokratia vahvistaa kansalaisten osallistumista*. Teoksessa: *Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon*. Toim. Kirsi Lehto. Vaasan yliopisto. Opetusjulkaisuja 65.

Rostbøll, C. F. (2008). *Emancipation or Accomodation? Habermasian vs. Rawlsian deliberative democracy*. *Philosophy and Social Criticism*

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2006. *KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto* [www-dokumentti]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/index.html>>.

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

Salminen, A. 2002. Hallintotiede – Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. 6. painos. Helsinki: Edita Prima Oy.

Setälä, M. (2003). Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Helsinki: Gaudemus.

Shah, A. (Eds.) (2007). Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability Series. World Bank. Washington, D.C.

Siitonen, P. (2007). Osallisuus ja osallistuminen osana paikallista hallintaa. Teoksessa: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Toim. Ari-Veikko Anttiroiko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryyänen & Pentti Siitonen. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

Sillanpää, L. (2013). Deliberating Service Delivery: Survey on the outcomes and challenges of participatory budgeting in the UK. Finnish Institute in London.

Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. International Journal of Urban and Regional Research.

Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A., & Allegretti, G. (2012). Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. Journal of Public Deliberation.

Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A., & Lock Allegretti, M. (2013). Participatory Budgeting. Teoksessa International Encyclopedia of Civil Society, toim. Helmut K. Anheier, Stefan Toepler & Regina List. New York: Springer

Stenvall, J., & Virtanen, P. (2021). Ihmiskeskeinen hallinnon uudistaminen: Hallintoreformien toteutus monimutkaisessa yhteiskunnassa. Helsinki: Tietosanoma.

Suomen Kuntaliitto (2018). Kunnat tarjoavat kuntalaisille yhä enemmän erilaisia osallistumis- ja vaikuttamistapoja.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi. 5., uudistettu painos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (Uudistettu laitos.). Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tuori, K. (1999). Yleinen järjestys ja turvallisuus - perusoikeusko? *Lakimies*, 97(6-7), 920-931.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta. (2012). Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsittely Suomessa.

Valtiovarainministeriö Kunta- ja aluehallinto-osasto (2013). Osallistuva budjetointi: Muistio.

Vartiainen, P. (2011). Osallistumisen oikeutus: deliberatiivisen demokratian legitiimit piirteet. Teoksessa E, Hyyryläinen. & O-P, Viinamäki. (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen*.

Vilka, H. (2015). *Tutki ja kehitä* (4. uudistettu painos.). PS-kustannus.

Vuori, J. (2021). *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*.

Värttö, M., Rapeli, L. (2019). Viranhaltijoiden suhtautuminen kuntalaisosallistumisen lisäämiseen kuntahallinnossa. *Hallinnon tutkimus* 2/2019

Wampler, B. (2000). *A Guide to Participatory Budgeting*. Conference on Participatory Budgeting. unpublished. World Bank.

Wampler, B. (2012). Participatory Budgeting: Core principles and Key Impacts. *Journal of Public Deliberation*, 8:2.

Wolcott, H. F. (1994). *Transforming Qualitative Data: Description, Analysis, and Interpretation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage Publications
Åkerberg P. (2017). *Budjetointi 2020-luvulla*. Helsinki: Alma

8 LIITTEET

Liite 1: Tutkimuskutsu

Hei,

Teen hallintotieteiden Pro Gradu -tutkielmaa Lapin yliopistossa. Tutkielmassa tutkin osallistuvaa budjetointia kunnan osallisuustekijänä. Tarkemmin tutkimus rajautuu case-organisaation johtavien viranhaltijoihin ja heidän suhtautumiseensa osallistuvaan budjetointiin deliberatiivisen demokratian näkökulmasta.

Pyytäisin teitä osallistumaan tutkimukseni haastatteluun, jonka ajankohta sovitaan jokaisen osallistujan kanssa erikseen. Haastattelu ei vie kauaa – suunniteltu kesto noin 30-45 minuuttia. Tutkimus tehdään kvalitatiivisena tapaustutkimuksena, jonka aineisto kerätään tekemällä puolistrukturoitu teemahaastattelu. Haastattelut tullaan toteuttamaan etäyhteydellä (Microsoft Teams, Zoom ym.)

Osallistumalla haastatteluun olette mukana edistämässä osallistuvan budjetoinnin laajempaa käyttöönottoa kunnissa, osallisuuden lisäämisen välineenä. Lisäksi voitte hyödyntää tutkimustuloksia, sillä valmiin työn pystyy löytämään julkaisun jälkeen Lapin yliopiston kirjaston sähköisestä Lauda-järjestelmästä.

Kaikki haastattelun vastauksen käsitellään ehdottoman luottamuksellisesti. Tutkimustulokset tullaan myös raportoimaan niin, ettei yksittäistä vastaajaa kyetä tunnistamaan vastausten perusteella.

Mikäli teillä herää kysyttävää tutkimukseen tai haastatteluihin liittyen, vastaamme ohjaajani kanssa niihin mielellämme. Yhteystietomme löytyvät kutsun lopusta.

Tutkija:

Eveliina Uimarihuhta
YTK / Hallintotiede
euimarih@ulapland.fi
eveliina.uimarihuhta@hotmail.com

Ohjaaja:

Marjo Suhonen
Professori (ma.), hallintotiede
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta
Lapin yliopisto
marjo.suhonen@ulapland.fi

Liite 2: Haastattelurunko

Suostumus

Minua on pyydetty osallistumaan graduhaastatteluun, jossa tutkitaan osallistuvaa budjetointia kunnan osallisuustekijänä. Minulle on selitetty tutkimuksen ja haastattelun tarkoitus ja sen kulku. Minulla on ollut mahdollisuus esittää lisäkysymyksiä tutkimukseen ja haastatteluun liittyen. Ymmärrän, että osallistumiseni haastatteluun on vapaaehtoista.

Annan luvan haastattelun nauhoittamiseen. Suostun että haastattelun aineistoa voidaan käyttää opinnäytetyön tekemisessä. Olen tietoinen että haastattelun aineistoa käsitellään luottamuksellisesti ja hävitetään asianmukaisesti opinnäytetyön valmistuttua.

Suostun vapaaehtoisesti osallistumaan tähän tutkimukseen ja haastatteluun.

Taustaa

1. Voisitko kertoa hieman itsestäsi; mikä on roolisi organisaatiossa? Mitä kaikkea työkuvasi sisältää? Kuinka kauan olet ollut tässä tehtävässä?
2. Voisitko kertoa, miten osallistuva budjetointi näkyy sinun työssäsi?

Osallistuva budjetointi organisaatiossa

3. Voisitko kertoa, miten osallistuva budjetointi näkyy organisaatiossasi? Miten osallistuvaa budjetointia toteutetaan?
4. Millaisia menetelmiä/käytänteitä organisaatiolla on osallistuvan budjetoinnin käytössä?
5. Millaisia kokemuksia osallistuvan budjetoinnin käytöstä on muodostunut? Myönteiset puolet/negatiiviset puolet?
6. Onko osallistuvalla budjetoinnilla asetetut tavoitteet ja odotukset toteutuneet?
7. Mitä kehittämiskohteita koet löytäväsi osallistuvan budjetoinnin käytänneistä omassa organisaatiossasi?

8. Kerätäänkö organisaatiossa palautetta osallistuvasta budjetoinnista ja sen käytöstä?
Millaista palautetta olet/olette saaneet?

Osallistuva budjetointi omassa työssä/suhtautuminen

9. Voisitko kertoa siitä, millaisena näet osallistuvan budjetoinnin? (osallistuvan budjetoinnin ja kuntalaisten välisen yhteyden)?
10. Miten suhtaudut osallistuvaan budjetointiin kuntalaisten osallisuutta edistävänä välineenä?
11. Mitä mahdollisuuksia näet osallistuvassa budjetoinnissa?
12. Millaisia kuntalaisten osallisuuteen liittyviä haasteita sillä voidaan ratkaista, vai voidaanko?
13. Mitä ajatuksia osallistuvan budjetoinnin menetelmästä omassa organisaatiossa? Miten arvioit sujuvuutta?
14. Mitä osallistuvan budjetoinnin käytännöt tarkoittavat hallinnon ja viranhaltijoiden näkökulmasta?
15. Mitä osallistuva budjetointi ja sen onnistunut toteutus edellyttää hallinnolta ja johtamiselta?
16. Voisitko kertoa, millaisten käytäntöjen avulla kuntalaisten osallisuutta voidaan lisätä osallistuvan budjetoinnin avulla?
17. Millaista on mielestäsi vaikuttava osallistuva budjetointi?