

OSALLISTUVAN BUDJETOINNIN OIKEUDENMUKAISUUS

Liisa Häikiö: YTT, professori, Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö, Tampereen yliopisto

Jarkko Salminen: YTM, tutkija, Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö, Tampereen yliopisto

liisa.haikiio@uta.fi; jarkko.salminen@uta.fi

Janus vol. 24 (4) 2016, 340–357

The logo for the journal 'Janus' features a stylized 'J' inside a circle, followed by the letters 'a n u s' in a clean, sans-serif font.

Tiivistelmä

Osallistuva budjetointi on Brasiliassa kehitetty kansalaisosallistumisen malli. Siinä kansalaiset päättävät julkisten varojen käytöstä ja ratkaisevat yhteiskunnallisia ongelmia sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla. Tarkastelemme osallistuvan budjetoinnin paikallista soveltamista Tampereen Tesomalla. Tulkitsemme suunnittelua sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta analysoiden, miten tulokset osallistujista ja heidän tarpeistaan määrittävät resurssien jakautumista. Tuloksena on, että osallistuvassa budjetoinnissa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tulokset ja eriarvoisuuden vähentämisen tavoitteet muodostuivat paikallisesti. Ne määrittyivät suhteessa paikallisiin käsityksiin, eivätkä suhteessa osallistuvan budjetoinnin globaaliin ideaan. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus merkitsi sitä, että resurssit jakautuivat asukkaiden tarpeet huomioiden tasapuolisesti Tesoman sisällä, mikä ei kyseenalaistanut asukkaiden tai alueiden välistä rakenteellista eriarvoisuutta. Osallistuva budjetointi mahdollistaisi julkisten varojen suuntaamisen eriarvoisuuden purkamiseen myös Suomessa.

JOHDANTO

Kestävään kehitykseen sitoutuminen merkitsee yhteiskunnallisten muutosten ja kehityksen tavoittelua (Menegat 2002). Sen globaalisti hyväksyttynä tavoitteena on yhteiskuntien kehityksen turvaaminen köyhyydessä elävien ja tulevien sukupolvien tarpeet huomioiden (World Commission on Environment and Development 1987; Agenda 2030). Vuonna 1992 solmitusta Rion kestävän kehityksen sopimuksesta lähtien tavoitteiden saavuttamisen keskeisenä keinona on ollut osallistuminen ja yhteistoiminta (Lafferty ja Eckerberg 1998; Rydin 2012). Kestävän kehityksen saavuttaminen on nähty mahdollisena vain, jos kaikki yhteiskunnalliset toimijat sitoutuvat sen tavoittelemiseen

ja yhteistyöhön toistensa kanssa. Myös yksittäiset ihmiset ja heidän yhteisönsä ymmärretään maailmanmuuttajiksi ja yhteiskuntaa muuttavaksi tahoksi (Häikiö 2014a).

Kestävän kehityksen ajattelu on poikkinut erilaisia osallistuvan kaupunkisuunnittelun menetelmiä. Esimerkiksi maailmanlaajuisesti toteutetut Paikallisagenda 21 suunnitteluprosessit perustuvat Rion sopimukseen. Tavoitteena on ollut globaalin kestävän kehityksen ajattelun konkretisoiminen ja päätöksentekoon integroiminen paikallisesti (esim. Häikiö 2012; Rydin 2012). Samanaikaisesti Rion kestävän kehityksen kokouksen kanssa Porto Alegressa kehitettiin paikallisista lähtökohdista osallistuvan budjetoinnin toimintamal-

lia. Se vahvisti kansalaisten osallistumista kaupunkisuunnitteluun luomalla käytäntöjä, joissa kansalaiset päättävät yhdessä julkisten rahavarojen käytöstä. (Esim. Sintomer ym. 2008; Ganuza & Baiocchi 2012). Osallistuva budjetointi pyrkii Paikallisagenda 21:n mukaisesti sosiaalisten, taloudellisten ja ympäristöön liittyvien ongelmien ratkaisemiseen kansalaisosallistumisen keinoin (Menegat 2002).

Kansainvälisesti arvioiden osallistumismahdollisuuksien luominen yhteiskunnallisten resurssien uudelleen jakamiseen on poikkeuksellinen ja radikaali keino kansalaisten osallistumisen vahvistamiseksi. Tyypillisempää on, että asukkailla on mahdollisuus ideoida tavoitteita ja ilmaista mielipiteensä kaupunkien kehittämisestä. Osallistumisen kietoutuminen rahoituspäätösten tekemiseen mahdollistaa kuitenkin kansalaisten yhteisesti tekemien suunnitelmien käytännön toteuttamisen, mikä on ollut vaikeutena monissa osallistumista tavanomaisemmin toteutaneissa Paikallisagenda 21 prosesseissa (Lafferty ja Eckerberg 1998; Häikiö 2012). Käytännön kaupunkikehittämisen ohella Porto Alegren toimintamallissa on erityinen painotus sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistamisessa ja yhteiskunnallisen eriarvoisuuden vähentämisessä. Osallistuvan budjetoinnin toimintamalli huomioi köyhien asukkaiden osallistumisen esteet ja pyrkii ratkaisemaan niitä. Samalla se luo käytäntöjä, jotka edistävät julkisten varojen suuntaamista köyhille asuinalueille. (Cabannes 2004; Novy & Leubolt 2005.)

Myönteiset tulokset Porto Alegren kaupunkiympäristön kehittämisessä ja sosi-

aalisten ongelmien ratkaisemisessa ovat herättäneet maailmanlaajuisesta kiinnostuksesta osallistuvaa budjetointia kohtaan. Monet globaalit toimijat kuten Maailman Sosiaalifoorumi, Maailmanpankki, OECD, EU ja YK ovat nostaneet osallistuvan budjetoinnin kestävän kaupunkikehityksen hyväksi käytännöksi. Se onkin levinnyt tehokkaasti. Sitä on sovellettu ja edelleen kehitetty erilaisissa yhteiskunnissa ympäri maailman, erityisesti Euroopassa (Röcke 2012) ja Yhdysvalloissa (Gilman 2016). Näin osallistuvan budjetoinnin toimintamallit ovat monimuotoistuneet. Eri paikoissa tehdyt ratkaisut ja toimintatavat ovat erkaantuneet Porto Alegressa kehitetyistä periaatteista ja käytännöistä.

Mallin leviämisen myötä on esitetty huoli siitä, että osallistuvaa budjetointia on sovellettu välineellisesti ja samalla on menetetty sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tavoittelu ja köyhien erityistarpeiden huomioon ottaminen (Fung 2015; Ganuza & Baiocchi 2012). Onko näin tapahtunut ja jos on, niin mitä se merkitsee osallistuvan budjetoinnin toteuttamiselle? Tarkastelemme osallistuvan budjetoinnin paikallista soveltamista ja kehittämistä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Olemme kiinnostuneita siitä, miten sosiaalinen oikeudenmukaisuus, ja siihen käänteisesti liittyvä eriarvoisuuden vähentäminen, sisältyvät osallistuvan budjetoinnin suunnitteluprosessiin Tampereen Tesomajärven kehittämisessä.

RESURSSIEN OIKEUDENMUKAISEMPI JAKAMINEN

Porto Alegressa oli vuonna 1989 poikkeuksellinen yhteiskunnallinen tilanne.

Brasiliaa hallinnut sotilasjunta oli juuri syjätetty ja kaupungissa järjestettiin ensimmäiset vapaat vaalit. Vasemmistolaisten aktivistien tavoitteena oli lisätä kansalaisten valtaa yhteisistä asioista päätettäessä, vahvistaa demokratiaa ja vapautua hallintoa vaivanneesta korruptiosta. Koska Brasiliassa ei ollut demokraattisen osallistumisen perinnettä, tuli keksiä jotain uutta (Ganuza & Baiocchi 2012). Tavoitteiden saavuttamiseksi syntyi ajatus paikallisten asukkaiden osallistumisesta verovarojen käyttöä koskevaan päätöksentekoon. Idea konkretisoitui osallistuvan budjetoinnin toimintamalliksi. Kansainvälisesti osallistuvasta budjetoinnista on muodostunut merkittävä osallistuvan demokratian ja kestävän kehityksen suunnittelun kehittämishanke.

Porto Alegressa paikallishallinto on vastuussa osallistuvan budjetoinnin järjestelyistä. Osallistuvan budjetoinnin toimintamallissa kansalaiset kuitenkin käyttävät itsenäistä valtaa tarvittavien kehityshankkeiden suunnittelijoina ja päätöksentekijöinä. Malli koostuu vuosittain etenevästä prosessista, jossa kansalaiset työskentelevät työryhmissä ja kokoontuvat päättämään asioista yhteiseen neuvostoon (Menegat 2002). Kansalaisosallistujien autonomista asemaa kuvastaa se, että he tekevät itsenäisesti päätökset varojen käytöstä ja määrittävät julkisten toimenpiteiden toteutusaikataulut. Osallistuvan budjetoinnin osallistujien päätösvallan suojelemiseksi heidän tekemiään päätöksiä ei alisteta kunnallishallinnon päätösvaltaa käyttävän tahon päätöksille (Baiocchi & Ganuza 2014). Viranhaltijat tukevat osallistujien toimintaa neuvonantajina.

Rualdo Menegat (2002) kuvaa Porto Alegressa kehitettyjä osallistuvaan budjetointiin osallistumisen käytäntöjä. Osallistuminen on toteutunut siten, että ensin kansalaiset ja heidän yhteisönsä määrittävät asuinalue- ja teemakohtaisesti omat tarpeensa ja tavoitteensa. Paikallishallinnon edustajat varmistavat, että suunnitelmat ovat toteutettavissa esimerkiksi niin, että ne kytkeytyvät olemassa olevaan infrastruktuuriin eivätkä jää siitä irrallisiksi tai että ne eivät ole muutoin ristiriidassa kaupungin kokonaisuuden kehittämisen kanssa. Tämän jälkeen tehdyistä suunnitelmista keskustellaan osallistuvan budjetoinnin valtuustossa, joka koostuu asuinalueiden asukkaiden äänestämistä edustajista. Kun suunnitelma on hyväksytty, se lähetetään kaupunginvaltuutetuille. Osallistuvan budjetoinnin valtuusto ja viranhaltijat aloittavat budjettisuunnitelman tekemisen esitettyjen ehdotusten perusteella. Osallistuvan budjetoinnin valtuuston vastuulla on asettaa yleiset kriteerit, joiden perusteella käytävissä olevat varat jaetaan asuinalueiden välillä. Avoimesti julkaistava budjettisuunnitelma sisältää kaikki julkisin varoin seuraavana vuonna toteutettavat hankkeet asuinalueittain. Viranhaltijat ovat vastuussa suunnitelman toteuttamisesta, kun taas osallistuvan budjetoinnin valtuuston tehtävänä on valvoa sen toteuttamista.

Porto Alegren osallistuvan budjetoinnin lähtökohtana on ollut, että paikalliset ihmiset ovat yhteiseen hyvään pyrkiviä kansalaisia. Koska päätavoitteena on yhteinen hyvä, osallistujat eivät ole tulleet prosessiin yksittäisinä ihmisinä vaan erilaisten kollektiivien edustajina (Wampler 2007). Tavoitteena on, etteivät ihmiset edusta itseään ja omia tar-

peitaan vaan koko yhteisöä ja sen tarpeita.

Osallistumista määrittävät säännöt ja menetelmät ohjaavat osallistujia yhteisön tarpeiden edustamiseen. Osallistuva budjetointi koostuu niin alueellisista kuin teemallisista kokouksia ja erilaisista edustajista koostuvista valtuustoista. Yhtä aikaa pidettävät alueelliset ja teemalliset kokoukset merkitsevät sitä, että osallistuminen muodostuu kollektiiviseksi ja sisällöllisesti rikkaaksi. Ihmiset tekevät prosessin aikana yhteistyötä erilaisissa ryhmissä. Kun alueelliset ryhmät kokoavat tietyn asuinalueen asukkaita yhteen, teemalliset kokoukset tuovat yhteen eri asuinalueiden asukkaita (Santos 1998).

Käytännössä yhteisen hyvän tavoittelu on tarkoittanut sitä, että osallistuvassa budjetoinnissa on pyritty parantamaan heikoimmassa asemassa olevien tilannetta (Ganuzza & Baiocchi 2012). Sen kautta jaetut varat on suunnattu siten, että niillä on pyritty jakamaan resursseja aiempaa tasaisemmin ja oikeudenmukaisemmin (Novy & Leubolt 2005).

Prosessin toteuttamisessa erityistä huomiota on kiinnitetty huono-osaisten vähemmistöjen tunnistamiseen ja heidän osallistumisensa turvaamiseen (Cabannes 2004). Osallistuvan budjetoinnin konkreettiset kohteet tukevat heikko-osaisten kansalaisten osallistumista. Arkipäiväisten, köyhien ihmisten elämänlaadun kannalta tärkeiden, esimerkiksi asumiseen ja perusinfrastruktuurin kehittämiseen liittyvien hankkeiden käsittely houkuttelee kokouksiin ja tilaisuuksiin köyhiä ja heikossa asemassa olevia asukkaita, ei vain varakkaita ja hyvin koulutettuja kaupunkilaisia (Fung 2006). Osallistu-

van budjetoinnin hankkeet ovat kohdistuneet erityisesti sanitaatioon, maan käyttöä koskevaan säätelyyn ja teiden päällystämiseen. Myös asuminen ja sen kehittäminen on saanut merkittävän sijan asukkaiden suunnitelmissa.

Asukkaiden osallistumista tukee myös se, että kokoontumisia järjestetään kaupunkien keskustojen lisäksi syrjäisillä ja köyhillä alueilla (Wampler 2007). Tällöin osallistujien ei tarvitse matkustaa erikseen kokoontumisiin. Prosessissa on painotettu sosiaalisen oikeudenmukaisuuden merkitystä ja ohjattu osallistujia tunnistamaan esimerkiksi niitä asukasryhmiä, jotka eivät ole mukana osallistuvassa budjetoinnissa. Päätösten tukena on käytetty paikallista elämänlaatuindeksiä varallisuus- ja koulutuserojen sekä infrastruktuurin ja palveluiden alueellisen vaihtelun huomioimiseksi. Lisäksi suunnittelu- ja toteutuksen aikana on järjestetty retkiä huono-osaisten asukkaiden asuttamiin lähiöihin, jotta osallistuvaan budjetointiin osallistuvat ymmärtäisivät paremmin kaupungin sisäistä epätasa-arvoa.

Osallistujien tunnistaminen yhteiseen hyvään pyrkivinä kansalaisina on merkityksellistä osallistuvan budjetoinnin saavutusten ja paikallisen kehittämisen kannalta. Osallistuvan budjetoinnin toimintamalli on luotu sellaiseksi, että osallistujien on hyödynnettävä kollektiivista tukea tavoitteiden ja ehdotusten asettamisessa. Yksittäiset asukkaat saavat toimia edustajana vain määrätyn ajan, jotta edustaminen ei muutu ammattimaiseksi ja uusina vanhoja ongelmia, kuten korruptiota. Osallistuminen edellyttää kykyä liikkua erilaisten ja kilpailevien poliittisten voimien välillä (Santos 1998). Päätöksenteko perustuu

pisteystapaan, joka ohjaa osallistujia yhteistoimintaan ja yhteisen hyvän tavoitteluun. Andreas Novy ja Bernhard Leubolt (2005) kuvaavatkin Porto Alegren osallistuvaa budjetointia demokratiakouluksi, jossa osallistujat oppivat kääntämään oman edun yhteiseksi eduksi sekä ymmärtämään muita tahoja ja heidän tarpeitaan. Osallistuva budjetointi oli irtiotto oman edun ajamiseen keskittyneestä poliittisesta kulttuurista. Yksilöllisestä lähestymistavasta ja yksiköllisen edun ajamisen sijaan korostuu kollektiivinen kansalaistietoisuus (Santos 1998).

Prosessia tutkineet ovatkin päätyneet korostamaan alkuperäisen osallistuvan budjetoinnin idean vallankumouksellisuutta ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden merkitystä (Fung 2015). Osallistuvan budjetoinnin malli on vähentänyt paikallisesti oman edun tavoittelua, korruptiota ja läheisten suosimista, koska se tuo yhteen erilaisia intressejä, jotka ryhtyvät tavoittelemaan yhteistä hyvää, poistamaan köyhyyttä ja epätasa-arvoa sekä luomaan diktatuurin jälkeistä vakautta.

OSALLISTUVAN BUDJETOINNIN SOVELTAMINEN

Porto Alegren kehittämä toimintamalli on osoittautunut globaalisti sovellettavaksi malliksi. Arvioiden mukaan osallistuvaa budjetointia toteutetaan yli 1500 kaupungissa ympäri maailman (Ganuza & Baiocchi 2012; Röcke 2014). Suomessa osallistuva budjetointi on herättänyt kiinnostusta vasta hiljattain (Pihlaja & Sandberg 2012; Häikiö ym. 2016). Kiinnostus siihen todennäköisesti kuitenkin vahvistuu tulevai-

suudessa, sillä osallistuvan budjetoinnin ajatus on kirjattu uuteen kuntalakiin (Kuntalaki 2015, 22§):

Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti (...) järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun.

Hallituksen esityksessä keskeisenä keinona talouden suunnitteluun osallistumisen edistämiseksi on mainittu osallistuva budjetointi (Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 2014, 151).

Suomessa ensimmäiset kokeilut ovat olleet pienimuotoisia julkishallinnon toteuttamia hankkeita. Kaupunkisuunnittelussa sitä on käytetty Tampereella, jossa osallistuvaa budjetointia kokeiltiin vuonna 2014 Tesomajärven virkistysalueen suunnittelussa ja kehittämisessä (Tampereen kaupunki 2016). Espoon kaupunki puolestaan toteutti syksyllä 2015 nettipohjaisen budjetointipelin, jossa asukkaat vaikuttivat Espoon Suvelan asukaspuiston suunnitteluun, esimerkiksi leikkitelineisiin ja istutuksiin (Espoon kaupunki 2015). Säännöllisin osallistuvan budjetoinnin hanke on ollut Helsingin kaupungin nuorisosiainkeskuksen toteuttama RuutiBudjetti, jossa nuoret saavat päättää vapaa-ajan toimintojen ja palveluiden budjetoinnista (Ruutibudjetti.munstadi.fi). Kokeilujen jälkeen osallistuva budjetointi näyttäisi vakiinnuttavan paikkansa osallistumisen järjestämisen tapana: syksyllä 2016 Helsingin kaupunki on päättänyt

ottaa Ruuti Budjetti -toimintamallin pysyväksi tavaksi ohjata nuorten palveluita. Niin ikään Tampereen kaupungin tulevassa, vuoden 2017 aikana toimeenpantavassa osallistumismallissa osallistuva budjetointi on mainittu yhtenä tapana järjestää alueellista osallistumista.

Uusiin paikkoihin ja toimintaympäristöihin sovellettaessa osallistuvan budjetoinnin toimintamallit ovat monimuotoistuneet (Salminen ym. 2016). Osallistuvan budjetoinnin joustavuus merkitsee käytännössä sitä, että toimintamallia voidaan soveltaa niin laajoihin ja säännöllisesti toteutettaviin suunnittelu- ja politiikkaprosesseihin kuin pieniin yksittäisiin hankkeisiinkin. Toimeenpanijoina ja prosessin eteenpäin viejinä voivat toimia esimerkiksi hallinnon edustajat, kansalaisjärjestöt tai paikallisyhteisöt.

Prosessin suunnittelusta ja toteutuksesta voidaan kuitenkin usein tunnistaa samantapaisia vaiheita (ks. Gomez ym. 2013). Osallistumisen määrittämisen vaiheessa sovitaan siitä, ketkä voivat osallistua. Pääsevätkö kaikki halukkaat mukaan vai valitaanko ryhmien ja alueiden edustajia esimerkiksi äänestämällä, arpomalla tai muodostamalla edustava otos kohdeväestöstä (ks. Böker & Elstub 2015)? Tapaamisvaiheessa sovitaan säännöistä, jaetaan ja kerätään tietoa, keskustellaan sekä kerätään ehdotuksia ja toiveita ja lopuksi yhdistellään niitä. Päätöksentekovaiheessa asiat päätetään osallisten kesken tai yhteistyössä hallinnon edustajien kanssa esimerkiksi neuvottelemalla, vaihtoehdoista äänestämällä tai erillisen sovittelijan avulla. Näiden eritavoin suunniteltujen vaiheiden myötä osallistuva budjetointi

voi muodostua hyvin monenlaiseksi. Vaihtoehtoja on lähes rajattomasti.

Osallistuvan budjetoinnin toteuttaminen erilaisissa paikoissa ja prosesseissa tuo esiin sen, että paikalliset ja kansalliset kontekstit vaikuttavat vahvasti menetelmän toteuttamiseen (esim. Goldfrank 2007). Aiemman tutkimuksen perusteella on ilmeistä, että osallistumisen ja ajattelun mallit eivät vain leviä paikasta toiseen vaan muuntuvat ja moninaistuvat, kun ne käännetään kontekstista toiseen (ks. Clarke ym. 2015). Osallistuvan budjetoinnin siirtyessä paikasta toiseen on käynyt selväksi, että malli soveltuu alkuperäisen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tavoittelun lisäksi markkinoita ja tehokkuutta korostavan uuden julkisjohtamisen välineeksi (Ganuza & Baiocchi 2012). Kun Porto Alegren mallissa korostuu Jürgen Habermasin radikaalin demokratian ja Paolo Freiren dialogisen pedagogiikan ajatukset hallintoinstituutioiden muuttamisesta ja heikossa yhteiskunnallisessa asemassa olevien ihmisten toimintamahdollisuuksien lisäämisestä, monissa myöhemmissä toteutuksissa osallistuva budjetointi on yhdistynyt enemmän globaalin (uus)liberaalin hallinnan ja julkisen vallan tehostamisen tavoitteeseen (Salminen ym. 2016).

Osallistuvan budjetoinnin paikallisia toteutuksia sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta tarkasteltaessa onkin esitetty, että sosiaalisen oikeudenmukaisuuden idea on hävinnyt ja osallistumisesta on tullut tehokkuutta tavoittelevan hallinnon työkalu (Ganuza & Baiocchi 2012). Tätä näkemystä tukevat havainnot prosessiin osallistujien valikoitumisesta ja rahoituksen jatkautumisesta erilaisten väestöryhmien

ja asuinalueiden kesken. Esimerkiksi Chicagossa osallistuvaan budjetointiin osallistuvista suurin osa on ollut valkoisia, vaikka asukkaista suurin osa on mustia. Kaikki asuinalueet ovat myös saaneet saman verran rahaa osallistuvassa budjetoinnissa käytettäväksi, vaikka ne ovat taloudellisilta resursseiltaan hyvin erilaisia (LaShonda ym. 2014.) Näin osallistuvan budjetoinnin varat ovat köyhillä asuinalueilla menneet perusinfrastruktuurin kehittämiseen ja varakkaammilla alueilla erityisprojekteihin, kuten koirapuistoihin ja leikkikenttiin.

Osallistuvaa budjetointia hallinnontutkimuksen näkökulmasta tarkastellut Archon Fung (2015) esittää samaan tapaan, ettei Porto Alegren prosessissa olennaisena piirteenä toteutunut sosiaalinen oikeudenmukaisuus ole siirtynyt osallistuvan budjetoinnin omaksumisen myötä uusiin toimintaympäristöihin. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden lisäämisen sijaan muualla toteutetut projektit ovat keskittyneet hyvän hallinnon kehittämiseen. Hänen mukaansa sosiaalinen oikeudenmukaisuus on kuitenkin vahvistunut myös muualla toimeenpantujen osallistuvan budjetoinnin hankkeiden myötä. Näin tapahtuu esimerkiksi hallinnon tehostamisen kautta. Julkisten palveluiden tai hyödykkeiden tuottamisen tehokkuus ja paikallisten asukkaiden osallistumismahdollisuuksiensa kehittäminen vahvistavat yhteiskunnallisesti heikossa asemassa olevien tilannetta, vaikka nämä tavoitteet eivät olisikaan toiminnan julkilausuttuna tavoitteena.

TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Tarkastelemme osallistuvan budjetoinnin paikallista soveltamista Tampereen Tesomajärven virkistysalueen suunnittelussa. Miten osallistuvan budjetoinnin toteutuksessa tulkitaan sopivat osallistujat, tavoiteltavat osallistumisen tavat ja hyväksytyt tarpeet? Entä miten nämä tulkinnat ovat yhteydessä siihen, miten osallistuvassa budjetoinnissa jaetaan resursseja erilaisten asukkaiden ja tarpeiden kesken? Nancy Fraserin (1998) ajatteluun perustaen ymmärrämme näiden piirteiden määrittävän sitä, miten sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja eriarvoisuus määrittävät ja toteutuvat osallistuvassa budjetoinnissa.

Tampereella osallistuvan budjetoinnin kokeilu (vuonna 2014) tapahtui Tesoman lähiössä osana valtakunnallisesti toteutettua asuinalueiden kehittämisohjelmaa (vuosina 2013–2015). Pääosin 1960 ja 19-luvuilla rakennettua aluetta leimaa fyysinen rapautuminen, asukkaiden heikko sosio-ekonominen asema ja huonomaineisuus (ks. Stjernberg 2015). Alueen kehittämisen tavoitteena on ollut asuinalueen elinvoimaisuuden ja houkuttelevuuden lisääminen sekä kurjistumiskiirteen katkaiseminen. Osallistuvan budjetoinnin toteutus Tesomalla muodostuu tästä lähtökohdasta, joskin sen taustalla on myös tätä laajemmin Tampereen kaupungin tavoite kehittää asukasosallistumisen menetelmiä ja asiakaslähtöisiä toimintatapoja.

Osallistuva budjetointi kohdistui Tesomajärven virkistysalueen suunnittelun ohella myös tulevan hyvinvointipalvelukeskukseen sijoittuvan asukastilan, ”oman olohuoneen” suunnitteluun.

Osallistuvan budjetoinnin toteutus eteni Tesomalla nelivaiheisesti ideoinnista ideoiden konkretisoimiseen ja priorisointiin sekä näiden perustalta muodostetun suunnitteleman toimeenpanoon (Häikiö ym. 2016). Tesomajärven suunnittelu eteni ideointivaiheesta maastokävelytyöpajaan, jossa tarkasteltiin ensimmäisessä työpajatyöskentelyssä syntyneitä ideoita, niiden toteutusmahdollisuuksia ja kustannuksia sekä kartoitettiin osallistujien näkemyksiä. Asukkaiden päätöskokouksen jälkeen hanke eteni toteutukseen. Osallistuvan budjetoinnin keinoin käytettävissä oli noin 600 000 euroa. Hyvinvointipalvelukeskuksen rakentamisen viivästyminen merkitsi sitä, että asukastilan suunnittelu jäi ideointivaiheeseen. Tesomajärven virkistysalueen kunnostus sen sijaan toteutui pääosin asukkaiden suunnitteleamalla tavalla kesän 2015 aikana.

Tutkimme osallistuvaa budjetointia politiikkaprosessina, tulkitsevan politiikka-analyysin periaattein (Häikiö & Leino 2014). Näistä lähtökohdista tarkastelimme politiikkaprosessin muotoutumista ja etenemistä sekä eri toimijoiden jakamia tai keskenään ristiriitaisia tulkintoja osallistuvan budjetoinnin merkityksistä. Tulkitseva viittaa yhtäältä siihen, että tavoitteena on ymmärtää politiikkaprosessia sellaisena kuin se erilaisille toimijoille näyttäytyy (Dryzek 2006). Tesoman osallistuvan budjetoinnissa seurasimme prosessin toimeenpanoa, siihen osallistumista ja aikaansaatuja tuloksia (Häikiö ym. 2016). Keräsimme tapaustutkimuksen periaatteita noudattaen aineistoja prosessin aikana ja sen jälkeen erilaisia näkökulmia ja tilanteita kartoittaen (Laine ym. 2007). Osallistuimme työ-

pajoihin ja nauhoitimme niissä osallistujien keskusteluja. Kaikkiaan työpajoja järjestettiin neljä. Prosessin aikana keskustelimme osallistuvan budjetoinnin toimeenpanosta ja siihen liittyvistä kysymyksistä erilaisissa palavereissa ja avoimissa osallistumistilanteissa kuntalaisten ja viranhaltijoiden kanssa. Prosessin päätyttyä haastattelimme muutamaa kansalaisosallistujaa ja hallinnon edustajaa (yhteensä 6 haastattelua), jotta saisimme myös osallistujien tulkinnan prosessista ja sen merkityksestä. Haastattelut olemme purkaneet sanasta saanaan tekstiksi. Työpajanauhoitukset on purettu siltä osin kuin niitä käytetään aineistoesimerkkeinä analyysissä. Muutoin analyysi perustuu tilaisuuksissa tehtyihin muistiinpanoihin ja kuunneltuun aineistoon.

Toisaalta tulkitseva viittaa siihen, että politiikka-analyysi edellyttää merkitysten muodostumisen ja niiden välisten suhteiden käsitteellistä tulkintaa (Flyvbjerg 1998). Olemme tulkinneet politiikkaprosessia ja jäsentäneet aineistoa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Näkökulman valinta perustui tutkimuskirjallisuudessa esitettyyn näkemykseen siitä, että sosiaalinen oikeudenmukaisuus ei siirry osallistuvan budjetoinnin idean mukana uusiin paikkoihin (Fung 2015) ja siihen, että osallistuvan budjetoinnin prosessin aikana huomasimme osallistujien toistuvasti korostavan asukkaiden välisen tasapuolisuuden merkitystä päätöksenteossa. Asukkaiden korostama tasapuolisuus tuntui kuitenkin olevan ristiriidassa Tampereen kaupungin viranhaltijoiden käsitysten kanssa. Ajattelimme, että tämän ristiriidan ymmärtäminen on tärkeää globaalisti omaksutun osallistuvan budjetoinnin

paikallisen merkityksen tulkitsemiseksi (ks. Häikiö & Leino 2014).

Analyysissa syvennyimme siihen, miten sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja eriarvoisuus määrittyvät ja toteutuvat osallistuvassa budjetoinnissa. Otimme lähtökohdaksi Nancy Fraserin (1998; 2003; 2008) tulkinnan sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta. Hänen mukaansa sosiaalinen oikeudenmukaisuus muodostuu yhtäältä siitä, miten yhteiskunnalliset ryhmät ja heidän tarpeensa määritellään yhteiskunnassa. Toisaalta sosiaalisessa oikeudenmukaisuudessa on kysymys siitä, miten erilaiset ryhmät hyväksytään toimijoiksi ja oikeutettuina pidettyjen tarpeiden puolestapuhujiksi esimerkiksi silloin kun yhteiskunnan resurssien jakamista koskevia päätöksiä tehdään. Aiemman tutkimuksen perusteella nämä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ulottuvuudet ovat läsnä osallistuvan budjetoinnin käytännöissä. Erilaisten toimijoiden tunnistaminen osalliseksi ja heidän tarpeidensa hyväksyminen oikeutetuiksi kietoutuvat toisiinsa osallistuvan budjetoinnin päätöksissä.

Edellä käsitelty tutkimus Porto Alegren osallistumiskäytännöistä ja tehdyistä päätöksistä osoittaa, miten osallistuvan budjetoinnin toimintamalli yhdistää Fraserin sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ulottuvuudet. Ihmisten uudelleen tunnistaminen erilaisissa yhteiskunnallisissa asemassa yhteiseen hyvään pyrkivinä kansalaisina sekä osallistumisen laajentaminen koskemaan yhteiskunnallisesti heikossa asemassa olevia tahoja sisällöllisesti ja menetelmällisesti merkitsivät uudenlaista resurssien jakamista paikallisesti. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta on

olennaista, että osallistujien tunnistamisen ja osallistumisen järjestämisen tavat ohjasivat resurssien jakoa. Käytössä olevat rahat ja resurssit ohjattiin kohteisiin, jotka hyödyttivät eniten Porto Alegren köyhillä alueilla asuvia. Osallistujat oppivat prosessin aikana, että osalla kaupunkilaisista on puutetta perustarpeista.

Tampereen Tesomajärven virkistysalueen suunnittelun analyysissa ensin tulkitsimme prosessiin osallistuneiden käsityksiä osallistuvan budjetoinnin osallistujista. Eri ryhmien osallistuminen kaupunkisuunnittelun perustuu siihen, millaiset näkökulmat tulkitaan oikeutetuiksi ja tarpeellisiksi (Wagenaar 2011). Keskityimme analyysissa työpajojen nauhoitusten niihin kohtiin, joissa osallistuvan budjetoinnin järjestäjät ja osallistuvat asukkaat määrittävät ja neuvottelevat siitä, ketkä ovat osallistuja ja mitä asukasryhmiä työpajoista mahdollisesti puuttuu. Olemme tarkastelleet näiden käsitysten muodostumista suhteessa nimettyihin asukasryhmiin. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen kannalta tämä on olennaista, sillä yhteiskunnallisten ryhmien kuten vaikkapa tesomalaisten tai tietynlaisten asukkaiden tunnistaminen yhteiskunnallisiksi toimijoiksi määrittää ja vahvistaa näihin ryhmiin kuuluvien osallistumista yhteiseen keskusteluun ja päätöksentekoon.

Toiseksi analysoimme työpajojen nauhoituksista ja loppuhaastatteluista sitä, millaisina toimijoina osallistuvan budjetoinnin järjestäjät ja osallistujat tulkitsivat osallistujia ja prosessista ulosjääneitä sekä millaisten tarpeiden puolestapuhujina Tesoman virkistysalueen suunnitteluun osallistuneita pidettiin. Mikäli joidenkin ryhmien toimijuutta ei

pidetä yhteiskunnallisesti mahdollisena, heidän osallistumisensa on vaikeaa ja heidän erityiset tarpeensa jäävät tunnistamatta. Nämä yhteiskunnalliset ryhmät eivät osallistu päätöksentekoon, mikä heikentää heidän mahdollisuuksiinsa päästä osalliseksi yhteiskunnallisista resursseista (Häikiö 2014b). Tämän vuoksi sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutuminen edellyttää, että yhteiskunnallisesti institutionalisoitujen käytäntöjen tulee mahdollistaa kaikenlaisten osallisten yhdenvertainen osallistuminen. Osallistumisoikeus turvaa osallisten näkökulman välittymisen poliittiseen toimintaan ja resurssien jakamista koskeviin päätöksiin, ja on tärkeää myös ryhmän arvostuksen kannalta (Fraser 1998; 2003). Ryhmät, jotka eivät osallistu ja joita ei arvosteta, ovat muita heikommassa asemassa yhteiskunnallisissa prosesseissa ja resurssien jaossa.

Kolmantena analysoimme sitä, miten viranhaltijoiden ja osallistujien erilaiset tulkinnat osallistujista ja hyväksytyistä tarpeista ohjasivat käytettävissä olevien yhteisten resurssien käyttöä ja niiden jakamista erilaisten tarpeiden kesken. Tässä keskityimme siihen, miten viranhaltijat ja osallistajat tulkitsivat osallistuvan budjetoinnin resurssija suhteessa koko kaupunkiin ja suhteessa Tesoman eri alueilla asuviin. Työpajojen ohella viranhaltijat ja asukkaat käsitelivät tätä kysymystä myös loppuhaastatteluissa.

YKSILÖLLISET TARPEET

Tesoman osallistuvaa budjetointia toimeenpani Tampereen kaupungin työryhmä. Suunnitteluvaiheessa työryhmä

pohti sitä, pitäisikö prosessi rakentaa jollain periaatteella edustukselliseksi. Lähtökohdaksi kuitenkin valittiin se, että kaikki halukkaat saivat osallistua työskentelyyn ja päätösten tekemiseen. Työryhmä tunnisti osallistujiksi kaikki Tesomasta kiinnostuneet kuntalaiset ja asukkaat. Työpajojen järjestäjät kertoivat myös osallistujille, että työpajoihin voivat osallistua kaikki halukkaat missä prosessin vaiheessa tahansa:

Viranhaltija: Tosiaan, kaikki ovat tervetulleita. Ajatuksena on, että pajat on avoimia kaikille. Saat tulla yhdeksi keräksi tai sitten vasta siinä vaiheessa kun tehdään päätöksiä, päätetään mitä tehdään. Mutta toki niiden asukkaiden tai toimijoiden, jotka ei ole täällä, niin on vähän vaikea tai huono oikein moittia, että miksi on tuollaisia ratkaisuja tehty, jos ei ole ollut aikanaan vaikuttamassa. (Osallistuvan budjetoinnin työpaja.)

Asukas: Semmoinen kun kaupungin osa-alueiden jako, onko tarkkaa jakokarttaa missään, että esimerkiksi missä menee Tesoman ja Ikurin raja?

[...]

Viranhaltija: Ajatuksena on kehittää tämän alueen palveluita, ei tarvitse miettiä missä menee jokin raja. Tai ei ole rajaa tai mitään, vaan niitä jotka käyttävät tämän alueen palveluita, jotka on tykättyneitä Tesomaan. (Osallistuvan budjetoinnin työpaja.)

Osallistumisen avoimuutta ja yksittäisten kuntalaisten näkemysten merkitystä korosti myös se, että ennen osallistuvan budjetoinnin käynnistymistä kaupunki kartoitti kyselyllä Tesomaa ja sen kehittämistä koskevia näkemyksiä. Kyselyssä Tesomajärven virkistysalue sai asukkailta paljon kommentteja ja kehitysi-

deita. Nämä näkemykset huomioitiin prosessissa. Kaupungin näkökulmasta tärkeää osallistujien tunnistamisessa ei ollutkaan heidän taustansa vaan se, että he halusivat kehittää Tesomaa, osallistua suunnitteluun ja toimia alueella asukkaina tai paikallisten palveluiden käyttäjinä. Avoimella osallistumisella he pyrkivät lähentämään päätöksenteon ja asukkaiden välistä suhdetta sekä lisäämään asukkaiden vastuuta asuinalueen kehittämistä.

Osallistuvat asukkaat eivät kyseenalaistaneet osallistumisen avoimuutta ja kaikkien oikeutta osallistua. Prosessin aikana kävi kuitenkin selväksi, että asukkaiden näkökulmasta Tesoma jakautuu erilaisiin ryhmiin. He tulkitsivat asukkaiden välisiä eroja asuinalueen perinteistä lähtien. Heidän näkökulmastaan Tesoma koostuu useista erillisistä, voimakkaan alueidentiteetin omaavista alueista, jolloin esimerkiksi Tesoman ja Ikurin välinen tarkka raja oli heille merkityksellinen suunnittelun lähtökohta. Tämän merkitys korostui Tesomajärven virkistysalueen suunnittelussa, koska järvi jakaa asukkaat eri rannoille. Asukkaiden tulkinnan mukaan järven molempien puolten asukkaiden tarpeet tulisi huomioida tasaveroisesti suunnittelussa. Myös ikä ja elämänvaihe olivat osallistujille eri asukasryhmiä jakava ja määrittävä tekijä. Työpajoihin osallistuneet puhuivat erityisesti nuorista ja lapsiperheistä erityisinä asukasryhminä.

Osallistuvan budjetoinnin toteutusta ohjasi se, että järjestäjät pitivät mahdollisina ja toivottavina osallistujina potentiaalisesti kaikkia Tesomasta kiinnostuneita kuntalaisia ja asukkaita. Tavoitteena oli parhaiden mahdollisten ratkaisujen, unelmien, avoin kuvitte-

leminen ja ideoiminen (Häikiö ym. 2016). Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden korostamisen sijaan toteutuksessa yhdistyi pyrkimys paikalla olevien keskinäiseen yhteisymmärrykseen ja henkilökohtaisten tarpeiden esille tuomiseen:

Konsultti: Meillä on seuraavat säännöt täällä. Elikkä kaikilla on vahvoja mielipiteitä, kun puhutaan omasta asuinympäristöstä. Nyt kun heitellään ideoita. Tänään ei rakenneta mitään eikä tuhota mitään, tänä päivänä heitellään ideoita (...) Mikä on ihan ehdoton, on se, ettei kukaan saa sanoa ei. Kuulostellaan toisia avoimin mielin ja suhtaudutaan hyvinkin positiivisin mielin ehdotuksiin. (...) (Osallistuvan budjetoinnin työpaja.)

Konsultti: Jokainen ottaa sen oman navan lähelle sitä pöytää. Eli minkälainen sinun mielestä pitäisi olla, missä viihtyisit ja mihin haluaisit mennä. Jos tiedät, että joo kaveri haluaisi sinne jotain, mutta nyt se oma näkökulma. (Osallistuvan budjetoinnin työpaja.)

Työpajoissa asukkaiden toimijuus määrittyi niin, että osallistujat ohjattiin tuomaan yhteiseen keskusteluun itselleen mieluisia ideoita ja suhtautumaan myönteisesti toisten osallistujien ideoihin. Kaupungin näkökulmasta Tesomalla on varsin yhtenäinen asujaimisto, jonka asukkailla on kuitenkin yksilöllisiä tarpeita. Nämä tarpeet eivät ole perustavanlaatuisesti ristiriidassa keskenään vaan yhteen sovitettavissa. Osallistujat edustivat itseään ja omia tarpeitaan. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus merkitsi prosessin toimintatavoissa yksilöiden oikeutta kertoa omista henkilökohtaisista tarpeistaan toisille asukkaille ja viranhaltijoille. Ajatuksena

oli, että perinteissä julkishallinnollisessa toimintatavassa yksittäisten ihmisten paikalliset tarpeet ja näkemykset eivät ole ohjanneet asioiden käsittelyä tai saaneet sijaa päätöksenteossa. Hallinnon edustajat ovat pyrkineet yhteiseen hyvään, mutta eivät ole aina tunnistanee ihmisten paikallisesti erilaisia tarpeita.

Näin työpajoissa keskiössä olivat osallistuneiden asukkaiden tarpeet. Myönteinen suhtautuminen läsnä olevien aktiivisten osallistujien panokseen ja työskentelyyn vahvisti heidän osallistumistaan keskusteluun ja päätöksentekoon. Työpajoissa sivuttiin myös poissaolevien tesomalaisten tarpeita ja niiden kartoittamiskeinoja osallistuvassa budjetoinnissa:

Konsultti: Siellä alussa puhuttiin niistä lasten osallistamisesta ja nuorten osallistamisesta, niitä ei nyt näy tässä. Elikkä ne selkeästi pitää nyt ottaa erikoishuomioon. Voi olla, että maastokävelyt esimerkiksi järjestetään suoraan koulujen tai luokkien tai lasten kanssa. (...) Te olette nyt kaikki aktiivisia, te olette tulleet vapaailtaa viettämään tänne. Mutta tiedätte varmaan ihmisiä jotka ei tänne olisi lähteneet. Niin, millaisia tapoja teillä tulee mieleen, miten niitä ryhmiä tai jotain joilla on jotain ongelmia täällä alueella, niin miten heitä saataisiin kuultua ideoita, tuleeko...

Asukas: Täytyy melkein mennä ihan paikan päälle

Asukas: Juuri näin

Asukas: Olkkoseen
[naurua]

Asukas: Olutbaari Olkkoseen

Asukas: Mutta siis kyllähän siellä asuu siis hirveästi väkeä, jotka kuitenkin käyttävät sitä ympäristöä, koiriansa kuljettavat ja sitten muuten vaan. Viettävät

Olkkosessa aikaa eivätkä tule tänne.
(Osallistuvan budjetoinnin työpaja.)

Työpajan vetäjä määrittää suunniteltuun osallistumattomat asukasryhmät sellaisiksi, jotka eivät osallistuisi missään tilanteessa työpajaan kuten lapset tai ryhmiksi, joilla on erilaisia ongelmia. Pyrkimyksenä ei ole erityisesti tunnistaa esimerkiksi huono-osaisia tai köyhiä, vaikkakin keskustelussa varsin abstraktilla tavalla tulevat tunnistetuiksi esimerkiksi päihitteiden käyttäjät. Aktiiviset asukkaat, osallistujat, eivät Tesomajärven osallistuvassa budjetoinnissa edustanäiden asukasryhmien tarpeita tai ideoita. Työpajoja ei kuitenkaan prosessin aikana järjestetty paikallisessa baarissa, eikä asukkaita ohjattu pohtimaan sitä, millaisia tarpeita poissaolevilla eritavoin huono-osaisilla asukasryhmillä voisi olla. Osallistuvan budjetoinnin toteutuksessa osallistujat määrittyivät siten *erilaisiksi* tesomalaisiksi, mutta *eriarvoisuus* tesomalaisten välillä jäi huomiotta.

YHTEISET RESURSSIT

Ihmisten tunnistaminen yksilöinä merkitsi osallistuvassa budjetoinnissa sitä, että heitä ei tunnistettu eriarvoisen yhteiskunnan jäsenenä. Tesomalla asuu pienituloisia ja heikosti koulutettuja ihmisiä, ja siellä on työttömyyttä ja sosiaalisia ongelmia enemmän kuin Tampereella keskimäärin (esim. Van Aerschot ym. 2016). Se oli valittu näistä syistä asuinalueiden kehittämisohjelmaan. Kehittämisohjelma pyrki huono-osaisen lähiön asukkaiden tilanteen parantamiseen ja asuinalueiden välisen oikeudenmukaisuuden lisäämiseen.

Osallistuvaa budjetointia ei kuitenkaan jäsennetty prosessin aikana tällä tavalla. Esimerkiksi prosessin kuluessa ja sen jälkeen niin asukkaat kuin viranomaisetkin pohtivat sitä, onko oikeutettua jakaa rahaa vain yhden alueen asukkaiden käytettäväksi, vaikka koko prosessin lähtökohta oli kaupunkirakenteen erilaistuminen ja Tesoman muita asuinalueita heikompi taloudellinen asema. Tesoman alueen eriarvoisuus suhteessa muuhun Tampereeseen jäi huomiotta. Työpajoissa korostui tesomalaisten elinympäristöön kohdistettava lisäresurssi:

Viranhaltija: Meillä on puoli miljoonaa rahaa nyt. Tällä porukalla. Nyt lähetään katsomaan, mutta se raha on käytettävä tuohon alueeseen. Tämä porukka käyttää sen, miettii että miten se raha käytetään. Se on oikeasti se raha olemassa. Se on ihan oikeaa käteistä rahaa tai se on tilillä. Ettekä te näe sitä koskaan, enkä minä näe sitä koskaan. Mutta oikeasti sillä rahalla tehdään jotain ihan uutta.

Asukas: Kyllä siinä on liikaa, me joudutaan kaivamaan maahan sitä. [naurua]

[...]

Asukas: Hyvä, ettei meidän tarvitse olla nuukia

[...]

Asukas: Että, täytyy siitä samasta rahasta riittää muuallekin? [naurua] (Osallistuva budjetoinnin työpaja.)

Asukkaiden näkökulmasta 600 000 euroa oli huomattava summa, vaikka siitä iso osa kului Tesomajärven kiertävän polun valaistuksen uusimiseen. Prosessin edetessä korostui se, että asukkaiden mielestä varattu summa tulisi käyttää tasapuolisesti Tesoman eri alueiden kesken. Asukkaat eivät osallistuneet suunnitteluun henkilökohtaisten tarpeiden edistäjinä vaan alueiden edustajina. He

pyrkivät huolehtimaan kaikkien tesomalaisten tasaveroisesta kohtelusta suhteessa kaupungin hallintoon ja muihin asuinalueisiin. Tesomalaisten keskuudessa vallitsee epäluottamus Tampereen kaupungin haluun kehittää asuinalueita asukkaiden näkemykset huomioiden (Lehtonen 2013), ja vaikka epäluottamus ei korostunut osallistuvan budjetoinnin prosessissa, paikallisten etujen puolustaminen määritteli asukkaiden osallistumista.

Asukkaat tulkitsevat Tesoman eri alueilla asuvien tarpeet samanlaisiksi. Asukkaiden näkemyksen mukaan Tesomajärven laiturien ja pukeutumistilojen tulisi olla samanlaiset järven molemmilla rannoilla (Häikiö ym. 2016). Vaikka järven eri puolet esiintyivät osallistujien välisissä keskusteluissa uudistustoimista keskenään kilpailevina alueina, asukkaiden mielestä oli olennaista, että alueita kohdeltaisiin kunnostuksessa ja resurssien jakamisessa toisiinsa nähden samalla tavalla:

Asukas: Mitäs, jos peruutettaisiin kokonaan ja tehdään molemmille puolille uimapaikka. Eikö raha sitten riittäisi. Saataisiin h-laiturit, bajamaja ja pikkukoppi. Ja uudet sannat. Ei me tarvittaisi sen enempää. (..) Molemmat rannat voisi olla uimapaikkoja ihan yhtä hyvin. Miksi tehdä mitään ihmeellisyyksiä. (..)

Viranhaltija: Jos kommentoin tässä välissä, niin tämä esitys on tosiaan siis meidän periaatteen mukainen, että jokaisella palvelualueella olisi yksi viiva kaksi parempaa uimarantaa ja loput säilyisi uimapaikkoina. (..) Tässä on nyt kuultu teidän toiveet ja lähdetty siitä, että sitä Ikuria, toisin kuin me oltiin ajateltu, että sille ei tehtäisi mitään niin, on pohdittu, että sillekin tässä yhteydessä

kuitenkin tehtäisiin kasvojenkohotusta. (Osallistuvan budjetoinnin työpaja.)

Toisen rannan asukkaat olivat valmiita tinkimään oman puolensa uimaranta-luokittelusta ja sen mukanaan tuomasta paremmasta varustelusta. He toivoivat kahta heikommin varusteltua uima-paikkaa, kunhan ne olisivat samanlaiset molemmilla puolilla. Osallistujat korostivat toistuvasti, etteivät tarvitse luskusta, kunhan molemmilla puolilla on samanlaiset laiturit ja muut välineet.

Se, että osallistujat päättivät resurssien jaosta tasapuolisuuden periaattein ei vastannut kaupungin hallinnon tapaa tunnistaa osallistujat omien tarpeidensa edustajina. Hallinnon edustajat ymmärsivät kaupunkilaisten välisestä tasapuolisuudesta huolehtiminen omaksi tehtäväkseen. Osallistujien pyrkimys tasapuolisuuteen järven ympärillä oli ristiriidassa Tampereen sisäisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen kanssa. Kaupungin suunnitelmien mukaan jokaiselle alueelle on suunniteltu yksi uimaranta, mikä takaa kaikkien tamperelaisten tasaveroisen kohtelun. Lopulta jäi osittain tulkinnan varaiseksi ja epäselväksi, miten resurssien jakaminen järven eri puolten välillä toteutui. Tesomajärven rannat on luokittelu uimarannaksi ja uimapaikaksi. Kunnostustoimenpiteitä kuitenkin tehtiin molemmilla rannoilla ja niihin tuli toiminnallisesti toisiaan vastaava varustelutaso.

Osallistuvassa budjetoinnissa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tulkinnat ohjasivat osallistujien ja viranhaltijoiden käsityksiä osallistumisesta ja resurssien jaosta. Näillä tahoilla oli kuitenkin erilainen tulkinta oikeudenmukaisuuden

edellytyksistä. Asukkaille oikeudenmukaista oli yhdenmukaisten tarpeiden huomioiminen ja resurssien tasapuolinen jakaminen. Viranhaltijoilla puolestaan yksilöllisten tarpeiden huomioiminen merkitsi sitä, resurssit jakautuivat oikeudenmukaisesti näiden tarpeiden välillä Tesomajärvellä. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus kuitenkin edellytti, että resurssien käytössä tuli myös huomioida resurssien oikeudenmukainen jakautuminen Tampereen kaupungissa.

LOPUKSI

Olemme tarkastelleet osallistuvan budjetoinnin paikallista soveltamista Tampereen Tesomajärven virkistysalueen suunnittelussa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Lähtökohtana oli oletus siitä, että osallistuvan budjetoinnin soveltaminen uusissa paikoissa ja uusien menetelmin on vähentänyt sosiaalisen oikeudenmukaisuuden merkitystä osallistuvan budjetoinnin käytännöissä (Fung 2015). Tulkitsimme sosiaalista oikeudenmukaisuutta analysoiden sitä, mitä tulkinat osallistujista ja heidän tarpeistaan merkitsivät resurssien jakautumiseen erilaisten asukkaiden ja tarpeiden kesken.

Tampereen osallistuvan budjetoinnin toteutuksen taustaksi tarkastelimme Porto Alegren osallistuvan budjetoinnin mallia ja sen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden piirteitä. Näitä kahta kaupunkia ei ole mielekästä verrata toisiinsa. Kuitenkin niiden asettaminen rinnakkain kertoo siitä, että osallistuvan budjetoinnin käytännöissä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tulkinta ja eriarvoisuuden vähentämisen tavoitteet muodostuvat suhteessa paikallisesti val-

Taulukko 1. Osallistuvan budjetoinnin sosiaalinen oikeudenmukaisuus Porto Alegressa ja Tampereen Tesomalla.

OSALLISTUVA BUDJETOINTI Porto Alegre	OSALLISTUVA BUDJETOINTI Tampereen Tesoma
Toimintamalli pyrki vahvistamaan osallistujien toimintaa yhteiseen hyvään pyrkivinä kansalaisina ja huomioimaan erityisesti yhteiskunnallisesti heikossa asemassa olevat asukkaat	Toimintamalli pyrki Tesomasta kiinnostuneiden yksilöllisten tarpeiden huomioimiseen. Asukkaat korostivat asukkaiden välisiä Tesoman sisäisten alueiden mukaisia eroja.
Toisiaan täydentäviä, kollektiiviseen osallistumiseen perustuvia toimintatapoja eriarvoisuuden huomioimiseksi resurssien jaossa.	Prosessimaisesti etenevät työpajat, joihin yksittäiset asukkaat ja suunnittelijat osallistuivat resurssien käyttämiseksi Tesomajärven virkistysalueen kehittämiseen.
Sosiaalinen oikeudenmukaisuus merkitsee erityisesti sitä, että rahat ja resurssit kohdentuvat aiempaa paremmin kohteisiin, jotka hyödyttävät köyhiä alueita. Perustarpeiden huomioiminen päätöksenteossa.	Sosiaalinen oikeudenmukaisuus merkitsee erityisesti sitä, että resurssit käytetään asukkaiden tarpeet huomioiden sekä sitä, että resurssit jakautuvat tasapuolisesti Tesoman sisäisten alueiden välillä. Paikallisuuden huomioiminen päätöksenteossa.

litseviin käsityksiin sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta tai eriarvoisuuden luonteesta (ks. taulukko 1).

Porto Alegren prosessia muokannut käsitys sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta pohjautuu brasilialaisen yhteiskunnan yhteiskunnallisiin ongelmiin ja näihin kiinnittyviin käsityksiin sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta. Porto Alegressa asukkaiden välinen eriarvoisuus on helposti havaittavaa ja sosiaalinen epäoikeudenmukaisuus ilmeistä. Hallintoa ei perinteisesti mielletä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistäjänä, vaan korruptoituneena omaa ja lähipiirin etua ajavana tahona. Tällaisesta lähtökohdasta muodostuneen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tulkinnan omaksuminen Tesomajärven suunnitteluprosessiin olisi

tulkittu Tampereella epäoikeudenmukaisena niin asukkaiden kuin hallinnon edustajienkin näkökulmasta. Tampereen Tesomalla eriarvoisuus näyttäytyy hyvin erilaiselta. Asukkaiden välisen eriarvoisuuden sijaan korostuu kulttuurinen käsitys asukkaiden välisestä yksilöllisestä tai alueellisesta erilaisuudesta ja tarpeiden samankaltaisuudesta.

Sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja sen tavoittelu kuitenkin kietoutuvat Tesomajärven suunnittelun osallistuvan budjetoinnin prosessiin. Osallistujat, niin asukkaat kuin viranhaltijat, neuvottelivat prosessin aikana sosiaalisen oikeudenmukaisuuden merkityksestä: ketkä ovat osallisia, miten heidän tulisi osallistua ja miten resurssit erilaisien tarpeiden kesken jaetaan. Kysymys ei siten ole vain siitä, mikä on oikeu-

denmukainen lopputulos. Neuvottelu liittyy siihen, mitä oikeudenmukaisuus merkitsee ja mitä sen toteutuminen edellyttää prosessin toimeenpanossa. Tulkinnat eivät kuitenkaan muodostuneet osallistuvan budjetoinnin perusteella vaan paikallisen perinteen ja ympäröivän yhteiskunnan mukaisesti. Oikeudenmukaisuuden idean kääntäminen uuteen paikalliseen kontekstiin tapahtuu suhteessa olemassa oleviin käsityksiin sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta (ks. Clarke ym. 2015). Tesomajärven suunnittelussa viranhaltijoiden näkökulmasta sosiaalinen oikeudenmukaisuus toteutuu normaalien hallinnollisten suunnitteluprosessien kautta. Asukasosallistujien näkökulmasta kansalaisosallistujien ja asukasedustajien puolestaan tulee toimia sosiaalisesti oikeudenmukaisesti.

Tesomalla toteutetun osallistuvan budjetoinnin hankkeessa sosiaalinen oikeudenmukaisuus oli siten hyvin erilaista kuin sosiaalinen oikeudenmukaisuus Porto Alegren osallistuvassa budjetoinnissa. Ihmisten tunnistaminen yksilöllisissä yhteiskuntallisissa asemissa ja osallistumisen avaaminen aktiivisille, mutta kaupungin päätöksenteossa vähän vaikutusvaltaa omaaville asukkailla laajensi tesomalaisten mahdollisuutta osallistua uudella tavalla kaupunkisuunnitteluun.

Yhteiskunnallisten rakenteellisten erojen ja eriarvoisuuksien huomiotta jättäminen merkitsi Tesomajärven suunnittelussa sitä, että vallitseva tapa jakaa paikallisia resursseja ei kyseenalaistunut. Vallitseva tapa näyttäytyi kaikkien osallisten näkökulmasta oikeudenmukaiselta. Kuitenkin asukkaat ja kaupunginhallinnon edustajat tarkastelevat kaupunkia ja suunnittelua rakenteel-

lisesti eriarvoisista positioista. Näistä positioista myös sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja eriarvoisuus määrittyvät erilaisista lähtökohdista.

Osallistuvan budjetoinnin toteuttamisessa olisi hyödyllistä pyrkiä ymmärtämään näitä erilaisia tulkintoja oikeudenmukaisuudesta ja yhteen sovittamaan niitä. Tämä koskee myös laajemmin kansalaisosallistumista kestävästä kaupunkikehitystä edistävissä politiikka-prosesseissa. Asuinalueiden eriytyessä ja yhteiskunnallisen eriarvoisuuden rakenteellistuessa osallistumisen esteiden tunnistaminen ja purkaminen olisi tärkeää sekä asuinalueittain että asukasryhmittäin (ks. Van Aerschot ym. 2016). Ylipäätään julkisten varojen suuntaaminen köyhille asuinalueille ja resurssien käyttäminen eriarvoisuutta purkavalla tavalla edistää kaupunkien kestävästä kehitystä. Osallistuva budjetointi on tähän hyvä keino. (Cabannes 2004; Novy & Leubolt 2005.)

KIIKOKSET

Tutkimuksen on rahoittanut Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen ARA osana Asuinalueiden kehittämisohjelmaa (2013–2015) ja Suomen Akatemian Strategisen tutkimuksen neuvosto Kaupungistuva yhteiskunta -ohjelmahausta (Ketterä kaupunki -hanke, päätösnumero 303491). Kiitämme käsikirjoituksen kommentoinnista teemanumeron toimittajia, ulkopuolisia arvioitsijoita ja OMAryhmän tutkijoita. Erityinen kiitos tutkijatohtori Pauliina Lehtoselle, joka on merkittäväällä tavalla osallistunut tutkimusprosessiin, aineistonkeruuseen ja tutkimuksen teemojen ideointiin sekä

projektinjohtaja Tanja Koivumäelle, jonka kanssa on ollut ilo tehdä yhteistyötä.

KIRJALLISUUS

- Agenda 2030 (2015) Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. United Nations. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> Luettu 7.11.2016
- Baiocchi, Gianpaolo & Ganuza, Ernesto (2014) Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society* 42 (1), 29–50.
- Böker, Marit & Elstub, Stephen (2015) The possibility of critical mini-publics. *Realpolitik and normative cycles in democratic theory*. *Representation* 51 (1), 125–144.
- Cabannes, Yves (2004) Participatory budgeting. A significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization* 16 (1), 27–46.
- Clarke, John & Bainton, Dave & Lendvai, Noémi & Stubbs, Paul (2015) *Making Policy Move. Towards a Politics of Translation and Assemblage*. Bristol: Policy Press.
- Dryzek, John (2006) *Policy Analysis as Critique*. Teoksessa Michael Moran, Martin Rein & Robert E. Goodin (toim.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 190–206.
- Espoon kaupunki (2015) Budjetoi puisto! http://www.espoo.fi/fi-FI/Asuminen_ja_ymparisto/Ymparisto_ja_luonto/Puistot_ja_viheralueet/Budjetoi_puisto%2874981%29 Luettu 13.4.2016.
- Flyvbjerg, Bent (1998) *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Fraser, Nancy (1998) From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a “Post-Socialist” Age. Teoksessa Cynthia Willett (toim.) *Theorizing Multiculturalism: A Guide to the Current Debate*. Oxford: Blackwell Publishers, 19–49.
- Fraser, Nancy (2003) Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition and participation. Teoksessa Nancy Fraser & Axel Honneth (toim.) *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. Lontoo: Verso.
- Fraser, Nancy (2008) *Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World*. Cambridge: Polity Press.
- Fung, Archon (2006) Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review* 66 (Issue Supplement s1), 66–75.
- Fung, Archon (2015) Putting the public back into governance. The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review* 75 (4), 513–522.
- Ganuza, Ernesto & Baiocchi, Gianpaolo (2012) The power of ambiguity. How participatory budgeting travels the globe. *Journal of Public Deliberation* 8 (2), 1–12.
- Gilman, Hollie Ruson (2016) *Democracy reinvented. Participatory budgeting and civic innovation in America*. Harvard: Harvard University.
- Goldfrank, Benjamin (2007) Lessons from Latin American experience in participatory budgeting. Teoksessa Anwar Shah (toim.) *Participatory Budgeting. Public Governance and Accountability Series*. Washington D.C.: The World Bank, 91–126.
- Gomez, Javier & Insua, David R. & Lavin, José M. & Alfaro, Cesar (2013) On deciding how to decide. Designing participatory budget processes. *European Journal of Operational Research* 229 (3), 743–750.
- Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (2014). <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140268.pdf> Luettu 13.4.2016.
- Häikiö, Liisa (2012) From innovation to convention. Legitimate citizen participation in local governance. *Local Government Studies*, 38 (4), 415–435.
- Häikiö, Liisa (2014a) Institutionalization of sustainable development in decision-making and everyday life practices: A critical view on the Finnish case. *Sustainability* 6 (9), 5639–5654.
- Häikiö Liisa (2014b) Sosiaalinen oikeudenmukaisuus sosiaaliturvan uudistamisessa. Teoksessa Liisa Häikiö & Helena Leino (toim.) *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press, 121–146.
- Häikiö, Liisa & Lehtonen, Pauliina & Salmi, Jarkko (2016). *Globaalin mene-*

- telmän paikalliset käytännöt – Osallistuva budjetointi Tesomajärven suunnittelussa. *Yhdyskuntasuunnittelu* 54 (1). <http://www.yss.fi/journal/globalin-menetelman-paikalliset-kaytannot-osallistuvabudjetointi-tesomajarven-suunnittelussa/>
- Häikiö, Liisa & Leino, Helena. (2014) Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat. Teoksessa Liisa Häikiö & Helena Leino (toim.) *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press, 9–30.
- Kuntalaki 410/2015.
- Lafferty, William M. & Eckerberg, Katarina (toim.) (1998) *From the Earth Summit to Local Agenda 21: Working Towards Sustainable Development*. London: Earthscan.
- Laine, Markus & Jokinen, Pekka & Bamberg, Jarkko (2007) *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus.
- LaShonda, Stewart M. & Miller, Steven A. & Hidreth, R. W. & Wright-Phillips, Maja V. (2014) Participatory Budgeting in the United States: A Preliminary Analysis of Chicago's 49th Ward Experiment. *New Political Science* 36 (2), 193–218.
- Lehtonen, Pauliina (2013) Julkisesti uskottavat: Kansalaisten kokemuksellinen tieto ja performatiiviset osallistumiskäytännöt. *Acta Universitatis Tampensis* 1802. Tampere: Tampere University Press.
- Menegat, Rualdo (2002) Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil. *Environment & Urbanization* 14 (2), 181–206.
- Novy, Andreas & Leubolt, Bernhard (2005) Participatory budgeting in Porto Alegre. Social innovation and the dialectical relationship of state and civil society. *Urban Studies* 42 (11), 2023–2036.
- Pihlaja, Ritva & Sandberg, Siv (2012) Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Helsinki: Valtiovarainministeriö. <http://vm.fi/documents/10623/1107144/Alueellista+demokratiaa+-+L%C3%A4hidemokratian+toimintamallit+Suomen.pdf/597e319d-32b2-4f35-8f0b-5bafb64020f4> Luettu 23.4.2015.
- Ruutibudjetti.munstadi.fi. <http://ruutibudjetti.munstadi.fi/> Luettu 13.4.2016.
- Rydin, Yvonne (2012) Sustainable cities and local sustainability. Teoksessa Atkinson, Giles & Dietz, Simon & Neumayer, Eric (toim.) *Handbook of sustainable development*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 347–361.
- Röcke, Anja (2014) Framing Citizen Participation. *Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998) Participatory budgeting in Porto Alegre. *Toward a redistributive democracy. Politics & Society* 26 (4), 461–510.
- Salminen, Jarkko & Häikiö, Liisa & Lehtonen, Pauliina (2016) Osallistuva budjetointi hallinnollisena ja poliittisena käytäntönä. *Hallinnon Tutkimus* 35 (1), 60–75.
- Sintomer, Yves & Herzberg, Carsten & Röcke, Anja (2008) Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (1), 164–178.
- Stjernberg, Mats (2015) Suomalaisten 1960- ja 1970-lukujen lähiöiden sosioekonominen kehitys ja alueellinen eriytyminen. *Yhteiskuntapolitiikka* 80 (6), 547–561.
- Tampereen kaupunki (2016) Osallistuva budjetointi –pilotti. <http://omatesoma.fi/osallistuva-budjetointi/> Luettu 15.4.2016.
- Van Aerschot, Lina & Häikiö, Liisa & Snellman, Karita & Kallinen, Yrjö (2016) Nuoret, pienituloisuus ja asuinalueiden eriytyminen. Lähiössä asuvien nuorten käsityksiä taloudellisesta niukkuudesta. *Yhteiskuntapolitiikka* 81 (5), 540–550.
- Wagenaar, Hendrik (2011) *Meaning in Action. Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Wampler, Brian (2007) *A guide to participatory budgeting*. Teoksessa Anwar Shah (toim.) *Participatory Budgeting. Public Governance and Accountability Series*. Washington D.C.: The World Bank, 21–54.
- World Commission on Environment and Development (1987) *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.