Tulevaisuusvaliokunta

Lausunto 17.10. 2018

Eeva Luhtakallio
eeva.luhtakallio@uta.fi
Apulaisprofessori
Tampereen yliopisto

Osallistuva budjetointi

Osallistuva budjetointi -otsikolla kulkevaa osallisuusmallia on kehitetty ja käytetty ensimmäistä kertaa Porto Alegressa, Brasiliassa 1980-luvun lopulla. Malli, tai siitä sovelletut versiot, levisivät ensin nopeasti satoihin kaupunkeihin Etelä-Amerikassa. Pian myös monissa Euroopan maissa oltiin kiinnostuneita Porto Alegren mallista – 2000-luvun taitteen molemmin puolin osallistuva budjetointi adoptoitiin eri tavoin osaksi yleisempää kaupunkipolitiikan ja/tai hallinnon uudistamisen/demokratisoinnin prosessia erityisesti monissa eteläisen ja keskisen Euroopan maissa. Vuoteen 2005 mennessä 55 Euroopan kaupunkia, 2010 jo 250 oli ottanut tällä otsikolla kulkevan prosessin käyttöön. 2012 mennessä kaupunkeja ja maakuntia oli jo yli 500 ja trendi on jatkunut.

Yhtäältä voidaan sanoa, että osallistuva budjetointi on ehkä ensimmäisiä demokratiainnovaatioita, joka on diffusoitunut Etelä-Amerikasta Eurooppaan (eikä toisin päin). Toisaalta, kuten aihetta 1990-luvulta lähtien tutkinut ja alkuperäisen mallin läpikotaisin tunteva professori Gianpaolo Baiocchi (esim. Baiocchi 2005; Ganuza & Baiocchi 2012) on todennut, se, mikä tässä mallissa varsinaisesti on "matkustanut" ympäri maailmaa otsikon lisäksi, on vaikea täsmentää – niin monenlaisia sovelluksia ja käytäntöjä löytyy ja niin paljon paikalliset ja kansalliset kontekstit niin alkujaan Porto Alegressa kuin sittemmin muualla vaikuttavat siihen, mitä oikeastaan on "osallistuva budjetointi". Porto Alegren "malli" sisältyi ajassaan ja kontekstissaan vasemmistopuolueiden ohjelmaan ja tähtäsi myös niiden keskinäisen valtatasapainon tavoittamiseen. Erilaiset puoluejärjestelmät ja -asetelmat eri puolilla maailmaan ovat tuottaneet hyvin erityyppisiä malleja. Tämän lisäksi hallintokulttuurit sekä kansalaisyhteiskunnan päätöksentekoon ja suunnitteluun osallistamisen taso ja tavat vaikuttavat suuresti siihen, millaisiksi tällaiset rakenteet ja niihin nojaavat käytännöt muodostuvat.

Perusajatuksena voidaan kuitenkin tiivistää, että osallistuvan budjetoinnin tarkoituksena on demokratisoida päätöksentekoa vaikuttavalla tavalla jakamalla kansalaisille budjettivaltaa. Usein tämä tapahtuu irrottamalla esimerkiksi kaupungin budjetista osuus, jonka käytöstä päätösvalta annetaan kansalaisille. Kansalaiset tulevat tämän päätöksenteon piiriin esim. naapurustoperiaatteella, kansalaisraatien osallistujina (joita

puolestaan voidaan muodostaa monella eri tavalla, mm. arpomalla) tai ehdotusten jättäjinä ja äänestäjinä(kuten esimerkiksi parhaillaan käynnistyvässä Helsingin osallisuusmallissa).

Erityisesti Euroopassa osallistuvan budjetoinnin yleistyminen on tapahtunut usein samanaikaisesti hallinnon uudistamisen ja demokratisoinnin kanssa. Hyödynnetyt mallit ovat moninaisia ja niistä saadut kokemukset ja tulokset niin ikään – eurooppalaisen osallistavan budjetoinnin tutkimuksen uranuurtajat Sintomer, Röcke & Herzberg (2016) tunnistavat ainakin kuusi eriperustaista mallia. Näissä eri malleissa niin valtion rooli, kansalaisten asema kuin osallistuvan budjetoinnin tavoitteetkin vaihtelevat suuresti. Osassa erityisesti eteläisemmän Euroopan maista käytössä olevat mallit painottavat selkeästi demokratisaatiota, ja esimerkiksi Espanjassa nämä ovatkin toimineet vahvasti Francon jälkeisen demokratian rakennusurakan osana. Sen sijaan vaikkapa Ranskassa, Saksassa ja Alankomaissa niillä on ollut toisenlaiset lähtökohdat: osallistuvaa budjetointia on muun muassa aseteltu osaksi laajoja kaupunkipoliittisia ohjelmia, joiden tavoitteena on ollut urbaanin eriarvoisuuden vähentäminen ja siirtolaisten integrointi. Näiden poliittisten ohjelmien yleistä menestyneisyyttä ei ole pidetty kovin korkeana (esim. Kuokkanen 2014) ja myös niin osallistuvan budjetoinnin kuin muidenkin osallisuuskäytäntöjen arviointi näissä maissa on nostanut esiin myös paljon kritiikkiä. Esimerkiksi Ranskassa arvioissa on kyllä tuotu esiin, että nk. paikallinen tieto on asukkaiden osallistumisen myötä tullut tutummaksi ja hyödyttänyt paikallishallintoa, mutta samalla hallinnon valmius vastata osallistuvien kansalaisten toiveisiin sekä prosessien hitaus ovat jättäneet paljon toivomisen varaa.

Monissa osallistuvaa budjetointia arvioivissa tutkimuksissa Pohjoismaiden verrattain vähäistä tai ainakin myöhään herännyttä innostusta näihin kokeiluihin on selitetty kunnallisen autonomian ja inklusiivisen päätöksentekojärjestelmän nojalla. Näissä piileekin varmasti osasyy siihenkin, miksi Suomikin on ollut ja on edelleen eräänlainen osallistuvan demokratian kehitysmaa. Suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä edustuksellisuuden laajuus ja läpäisevä merkittävyys on, ehkä sisältämänsä inklusiivisuuden ajatuksen lisäksi, johtanut siihen, ettei osallistavien mallien kehittämiseen ole nähty yhtä suurta tarvetta.

Metropolialueiden kasvaessa, uuden maakuntahallinnon viedessä paikallista päätöksentekoa huomattavan kauas kansalaisten arjesta sekä jo pitkään jatkuneen edustuksellisen demokratian nauttiman luottamuksen rapautumisen vuoksi on tärkeää vahvistaa osallistumisen rakenteita suomalaisessa demokraattisessa järjestelmässä.

Ilmiöpohjaisen budjettiajattelun yhteydessä valtion tuki ja kannustimet paikallistason prosesseille on yksi luonteva tapa ohjata tähän suuntaan. Tällä hetkellä osallistuva budjetointi muiden osallistumiskokeilujen lisäksi on monelta osin kaupunkien/kuntien aktiivisuuden varassa. Paikallinen variaatio on hyvä tunnistaa ja säilyttää, mutta samalla on syytä kysyä, millainen on tulevaisuuden Suomen demokratiamalli – millaiset osallistumisen perusraamit siinä kansalaisille hahmotetaan?

Ottaen huomioon eri maissa toteutettavien nykykäytäntöjen kirjavuuden sekä nyt jo vuosikymmeniä kerääntyneiden kriittisten arvioiden massan, on osallistumisen laajemmalle *visioinnille*, pelkän kansainvälisen kopioinnin ja hyvien käytäntöjen monistuksen sijaan, tilaa ja tilausta. Tässä visiointityössä on tärkeää pohtia mihin osallistumismahdollisuuksilla pyritään, mitä niillä voidaan saavuttaa, mitä niillä pitäisi saavuttaa. Tämän työn tulisi alkaa siitä lähtökohdasta, että osallisuus ja osallistuminen ovat demokraattisen yhteiskunnan kansalaisen *ominaisuuksia* ja *oikeuksia*, eivät jokin yksittäinen malli tai projekti. Ilmiöpohjainen, osallistava päätöksenteko vaatii rakenteita, mutta parhaita mahdollisia rakenteita ei välttämättä ole keksitty vielä missään.

Jotta vältyttäisiin monilta tähän mennessä arvioinneissa ja tutkimuksessa esiin tulleilta virheiltä, on tärkeää kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin 1) Miten "mallista" päätetään – kansalaisten osallisuus on tärkeää myös tässä vaiheessa jotta ei tulla luoneeksi järjestelmää joka karkottaa osallistujia 2) Budjettivalta ja vaikuttavuus – kansalaiset eivät saa olla osallistumisautomaatti 3) Puolueeton seuranta ja jälkikäteisarviointi – vain näin voidaan oppia virheistä.

Konkreettinen ehdotus: Komitealaitos 2020

Valtiotason osallistuvan budjetoinnin visioimiseen esitän lähtökohdaksi – jo moneen kertaan eri suunnistakin kuultua – ajatusta nk. komitealaitoksen uudelleen perustamisesta. 2020-luvun komitealaitos muotoutuu osallistuvan demokratian – ja budjetoinnin – rakenteeksi, jossa sektoreittain järjestytyneet (suhteellisen pysyvä/pitkäaikainen) asiantuntijasihteeristö ja (määräajoin asteittain vaihtuva) kansalaispooli yhteistyössä eduskunnan kanssa valmistelevat päätöksentekoa. Kansalaispooli voisi muodostua sektorikohtaisesti kansalaisjärjestöjen, arpomalla valittujen jäsenten, hakumenettelyn ja kevyemmän, esimerkiksi osakysymysten avoimeen käsittelyyn osallistujien yhdistelmästä siten, että kokoonpanossa huomioidaan tutkimustieto osallistumisen eriarvoisuudesta ja sitä tukevista rakenteista ja painotetaan niiden vaikutuksia vähentäviä valintoja. Tämä rakenne tulisi sijoittaa VM:n alaisuuteen, jotta sen yhteys budjettivaltaan olisi mahdollista konkretisoida. Asiantuntijasihteeristön ja kansalaispoolin jäsenyydet ja asioiden käsittelyn aikamääreet olisi määriteltävä riittävän pitkiksi, jotta yhteiskehittämisen oppimisprosesseihin (puolin ja toisin) sekä luottamuksen rakentamiseen olisi aito mahdollisuus.

Kirjallisuutta

Baiocchi, Gianpaolo. *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford University Press, 2005.

Ganuza, Ernesto, and Gianpaolo Baiocchi. "The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe." *Journal of Public Deliberation* 8.2 (2012): 8.

Kuokkanen, Kanerva. "Uusi kaupunkipolitiikka ja kansalaisosallistumisen monitulkintaisuus." Teoksessa Häikiö, Liisa, and Helena Leino (toim.) *Tulkinnan mahti: johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*, Tampere University Press OA Books [226], 2014.

Luhtakallio, Eeva (ja Maria Mustranta). *Demokratia suomalaisessa lähiössä*. Into Kustannus, 2017.