

Yhteenveto osallistuvan budjetoinnin arviointi- ja
palautetiedosta.

Sisällys

1. Osallistuvan budjetoinnin palaute ja arviointi 2018-19	2
1.1.Palautekyselyt.....	2
1.2.Tutkimus	2
1.3. Työpajat.....	3
2. Osallistuvan budjetoinnin onnistumiset.....	4
3. Tunnistetut keskeiset kehittämisen tarpeet.....	5
3.1. Suunnitelmien yhteiskehittäminen ja puntaroiva keskustelu	5
3.2. Yhdenvertaisuuden varmistaminen.....	7
3.2.1. Asukasryhmien yhdenvertaisuus.....	7
3.2.2. Alueellinen yhdenvertaisuus	9
3.2.3. Yhdenvertaisuus ehdotuksissa ja suunnitelmissa	10
3.3. Äänestyskäytäntö.....	10
3.4. Osallistuvan budjetoinnin vuosisykli ja määräraha	12
3.5. Budjettiehdotusten reunaehdot.....	12
3.6. Johtaminen ja seuranta.....	12
3.7. OmaStadi.hel.fi -palvelun käytettävyys.....	13
4. Viestintä ja markkinointi.....	14
5. Äänestystuloksen analyysi.....	15
6. Toimialojen kokemukset ja palaute osallistuvasta budjetoinnista.....	16

1. Osallistuvan budjetoinnin palaute ja arviointi 2018-19

Helsinki käynnisti ensimmäisen osallistuvan budjetoinnin kierroksen syksyllä 2018. Tässä raportissa kuvataan keskeinen palaute- ja arviointitieto, jonka pohjalta osallistuvan budjetoinnin prosessia ja toimintaperiaatteita on kehitetty seuraavaa kierrosta varten.

Osallistuvaa budjetointia on kehitetty muotoilullisin periaattein ja tietoa loppukäyttäjän tarpeista ja kokemuksista on kerätty prosessin ajan monin eri tavoin. Loppukäyttäjiä ovat olleet sekä kaupunkilaiset että kaupungin asiantuntijat. Saatu palaute on syventänyt ymmärrystä loppukäyttäjien tarpeista ja toimintaympäristöstä sekä auttanut tunnistamaan keskeisiä kehittämiskohteita ja niihin sopivia ratkaisuja. Tietoa on kerätty monipuolisesti palautekyselyin, työpajoissa sekä työkokouksissa. Löydöksiä ja ratkaisuehdotuksia on validoitu yhdessä kaupunkilaisten ja kaupungin asiantuntijoiden kanssa pidetyissä työpajoissa.

Osallistuvaa budjetointia on kehitetty avoimesti, osallistavasti ja pragmaattisen ratkaisukeskeisesti. Kehittämistä on tehty iteratiivisesti koko prosessin ajan ja toimintatapoja on muokattu joustavasti saadun palautteen perusteella. Tietoa prosessin onnistumisesta ja kehittämistarpeista on kertynyt myös toimialojen asiantuntijoista koostuvan projektiryhmän kokouksissa sekä toimialojen johtoryhmäkäsittelyjen yhteydessä käydyistä keskusteluista. Kohtaamiset ja keskustelut kaupunkilaisten kanssa tapahtumissa ja sosiaalisessa mediassa ovat olleet tärkeitä tiedonlähteitä. Myös opinnäytetyötä tekevien opiskelijoiden haastattelut ja tulokset ovat tuottaneet arvokasta tietoa prosessin arviointiin ja kehittämiseen.

1.1. Palautekyselyt

Kaupunkilaisilta on kerätty palautetta kaikissa osallistuvan budjetoinnin vaiheissa. Palautekyselyiden sisällön muotoilussa hyödynnettiin yhteiskehittämisen tutkaa, joka on Helsingin yliopiston tutkijoiden Mikko Raskin ja Titiana Ertiön osallisuuden arviointiin kehittämä työkalu. Palautekyselyihin vastanneiden määrä on jäänyt alhaiseksi suhteessa osallistuneiden määrään, joka tulee huomioida kyselyjen tuloksia tulkitessa. Kaupunkilaisille lähetettiin ensimmäinen palautekysely ideointivaiheesta ja siihen saatiin 144 vastausta. Yhteiskehittämisen työpajoista lähetettyyn palautekyselyyn vastasi 149 kaupunkilaista ja suunnitelmavaiheen kyselyyn 50 kaupunkilaista. Suunnitelmavaiheesta kaupungin asiantuntijoille lähetettyyn kyselyyn vastasi 59 asiantuntijaa. Palautekysely äänestyksestä lähetettiin kaikille omastadi-palveluun kirjautuneille ja siihen vastasi 395 osallistujaa.

1.2. Tutkimus

Tutkimuksellisenä arviointikumppanina on toiminut Suomen Akatemian Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman BIBU -tutkimushankkeen tutkijat (Kansalaisuuden kuilut ja kuplat). Helsinki on ollut partnerina osatutkimuksessa, jossa tuetaan osallistuvan budjetoinnin kehittämistä Suomessa kehittämällä kuntien osallisuustoiminnan arviointiin soveltuva evaluointimalli ja testataan sitä. Helsinki on testannut yhteisluomisen tutka-nimistä osallisuuden evaluointimallia ja käyttänyt sitä osallistuvan budjetoinnin kehittämisen ja arvioinnin keskeisenä viitekehystenä. BIBU-hanke on julkaissut väliarvioinnin Helsingin osallistuvasta budjetoinnista Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin väliarviointi. OmaStadi 2018-2019. Väliarvioinnin mukaan hankkeen alkutaival on toteutunut onnistuneesti. Väliarviossa kehoitettiin tulevaisuudessa kiinnittämään huomiota seuraaviin toteutuksen osa-alueisiin: toimeenpanon riittävä läpinäkyvyys ja dialogisuus, syrjään jäävien

ryhmien nykyistä parempi osallisuus, prosessin virtaviivaisuus, viestinnän sujuvuus ja ehdotusten pelisääntöjen selkeys kaupunkilaisille. Loppuarvioinnin arvellaan valmistuvan syksyllä 2020.

Helsingin kaupunginkanslian Kaupunkitutkimus ja -tilastot –yksikkö tutki osallistuvan budjetoinnin äänestyskäyttäytymistä. Tutkimuskatsauksessa Kaupunkilaisten äänet osallistuvassa budjetoinnissa. Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin äänestys 2019, luodaan katsaus syksyllä 2019 toteutetun osallistuvan budjetoinnin äänestyksen tuloksiin sekä helsinkiläisten äänestysaktiivisuuteen.

Osallistuva budjetointi on kiinnostanut monia maisteriopintojen lopputyötä tekeviä opiskelijoita. Pia Laulainen (2019) on tehnyt Aalto yliopistolle lopputyön nimeltä OmaStadista MeidänStadiin. – Tutkimus Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin ensimmäisestä vuodesta ja ehdotuksia mallin jatkokehittämiseen. Laulaisen työn teoreettinen viitekehys toimintakyvystä on ollut tärkeä pyrittäessä vahvistamaan osallistuvan budjetoinnin yhdenvertaisuutta. Johanna Sinkkosen Tampereen yliopistolle tekemä Osallistuva budjetointi demokratiainnovaationa: tapaustutkimus kolmen kunnan osallistuvan budjetoinnin kokeilusta valmistui syksyllä 2018 ja oli tärkeää lähdemateriaalia Helsingin osallistuvan budjetoinnin ottaessa ensiaskeliaan.

1.3. Työpajat

Helsingin kaupunki järjesti osallistuvan budjetoinnin ensimmäisen kierroksen aikana viisi työpajaa prosessin arvioimiseksi ja kehittämiseksi. Työpajoihin koottiin eri lähteistä saatua arviointitietoa ja erilaisia ratkaisuehdotuksia, joita sitten validoitiin ja jatkoideoitiin työpajoissa.

Osallistuvan budjetoinnin Design Jam käynnisti prosessin kehittämisen syyskuussa 2018 yhdessä kaupunkilaisten kanssa. Tapahtumat olivat osa vuoden 2018 Helsinki Design Weekin ohjelmaa. Design Jam:in työpajassa ideoitiin yhdessä kaupungin asiantuntijoiden ja kaupunkilaisten kanssa Helsingin osallistuvan budjetoinnin prosessia ja vuorovaikutusta ja selvitettiin eri käyttäjäryhmien tarpeita sekä toimintaympäristöstä nousevia haasteita. Työpajaan osallistui 30 henkilöä kaupungin eri toimialoilta sekä kaupunkilaisia. Työpajan tuloksena syntyi käsitys tärkeimmistä ratkaistavista kysymyksistä osallistuvan budjetoinnin ensimmäisen kierroksen prosessin yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa.

Lokakuussa 2018 järjestetyssä työpajassa ideoitiin suunnitelmien yhteiskehittämiseksi järjestettävien työpajojen konseptia. Työpajaan osallistui 25 kaupungin asiantuntijoita eri toimialoilta sekä kaupunkilaisia. Tilaisuudessa syntyi alustava konsepti yhteiskehittämistilaisuuksille ja niihin sisältyvät arvolupaukset sekä suunnitelman formaatti. Työpajassa pohdittiin myös toimialojen välisen yhteistyön muotoja sekä kaupunkilaisten osallistumiseen liittyviä haasteita ja niihin ratkaisuja.

Osallistuvan budjetoinnin toisen kierroksen suunnittelu käynnistettiin toukokuussa 2019 toimialojen asiantuntijoille järjestetyssä OmaStadi 2.0 työpajassa. Työpajaan osallistui 37 kaupungin asiantuntijaa eri toimialoilta. Pohdittavia teemoja olivat ehdotusten laatu ja arviointi, suunnitelmat ja yhteiskehittäminen, kaupungin sisäinen työnjako ja johtaminen sekä osallistuvan budjetoinnin budjettiehdotusten reunaehdot. Tilaisuudessa syntyi

vaihtoehtoisia malleja seuraavan kierroksen prosessista ja ratkaisuja mm. sisäiseen tiedonkulkuun ja yhteiskehittämisen laadun parantamiseen.

Kaupunkilaisille järjestettiin OmaStadi 2.0 työpaja lokakuun lopulla 2019. Työpajassa nostettiin esiin ensimmäisen kierroksen tärkeitä onnistumisia ja kehittämisen paikkoja ja ideoitiin niiden pohjalta seuraavan osallistuvan budjetoinnin toimintamallia. Työpajaan osallistui 39 kaupunkilaista. Työpajaan yhteenvetona syntyi kuuden kohdan lista keskeisistä kehittämiskohteista. 1) Viestintää ja neuvontaa lisättävä ja kohdennettava paremmin. 2) Lisää aikaa ja tilaisuuksia vuorovaikutukseen koko prosessin ajan. 3) Pällekkäisyyksien karsiminen suunnitelmia yhdistelemällä ja määrän vähentämällä. 4) Digitaalisen alustan käytettävyyden parantaminen. 5) Reunaehtojen tarkentaminen. 6) Innovatiivisten ideoiden mahdollistaminen.

Kolmas OmaStadi 2.0 työpaja toimialan asiantuntiojille pidettiin marraskuussa 2019. Työpajan tavoitteena oli kehittää Helsingin seuran osallistuvan budjetoinnin kierroksen prosessia ja toimintamalleja erityisesti kunkin toimialan omista lähtökohdista. Työpajaan osallistui 40 asiantuntijaa eri toimialoilta. Tunnistettuja kehittämiskohteita olivat mm. tiedon lisääminen OmaStadi alustalle kaupungin meneillään olevasta suunnittelusta ja alueesta yleensä, OmaStadi työryhmän perustaminen jokaiselle toimialalle sekä prosessin kehittäminen niiden suunnitelmien käsittelemiseksi, joita ei äänestetty toimeenpanoon.

2. Osallistuvan budjetoinnin onnistumiset

Osallistuva budjetointi on otettu kaupunkilaisten keskuudessa innostuneesti vastaan ja osallistumisaktiivisuus on ollut hyvä jo ensimmäisellä kierroksella. Ehdotuksia ja suunnitelmia tehtiin paljon kaikilla suuripiireillä ja ensimmäisen kierroksen äänestysprosentti 8,6% oli kansainvälisestäkin verraten korkea. Palautekyselyihin vastanneista kaupunkilaisista suuri enemmistö oli sitä mieltä, että osallistuva budjetointi on tervetullut osallistumisen ja vaikuttamisen tapa ja se on lisännyt kaupunkilaisten kiinnostusta vaikuttaa koko kaupungin ja oman asuinalueen asioihin. Suurin osa vastaajista uskoi, että heillä on mahdollisuuksia vaikuttaa osallistuvan budjetoinnin kautta kaupungin ja oman asuinalueen asioihin. Osallistuva budjetointi on lisännyt alueellista yhteistyötä ja keskustelua alueen asioista sekä kiinnostusta kaupunkia ja päätöksentekoa kohtaan.

Osallistuva budjetointi on modernisoinut kaupungin toimintakulttuuria ja kaupungin, ja kaupunkilaisten välinen yhteistyö on vilkastunut ja saanut uusia muotoja. Osallistuvaa budjetointia on kehitetty käyttäjälähtöisesti ja kehittämistyö on ollut läpinäkyvää. Kehittämistyöhön ovat osallistuneet sekä kaupunkilaiset että kaupungin asiantuntijat. Myös kaupungin sisäisessä työskentelyssä osallistuva budjetointi on vahvistanut yhdessä tekemistä ja siihen liittyviä prosesseja. Osallistuva budjetointi on vahvistanut kaupungin avoimen hallinnon toimintakulttuuria ja lisännyt erilaisten suunnitteluprosessien ja yhteistyökäytänteiden läpinäkyvyyttä. Samalla on saatu uutta kokemusta siitä, miten osallistuvan budjetoinnin kaltaisia kaupunkiyhteisiä prosesseja johdetaan ja jalkautetaan. Bibu- hankkeen osallistuvan budjetoinnin väliarviointi nostaa kaupungin järjestämät yhteiskehittämisen tilaisuudet uudeksi merkittäväksi tavaksi lisätä kaupungin ja kaupunkilaisten välistä yhteistyötä ja välittää tietoa kaupungin toiminnasta kaupunkilaisille.

Osallistuvan budjetoinnin viestintä on ollut kattavaa ja monikanavaista. Kaupungin tilaaman mediaseurantareportin mukaan viestintä oli tavoittanut laajasti kaupunkilaista ja 93%

viestinnän sävystä oli ollut positiivista. Kaupunki on tavoittanut hyvin erilaisia asukasryhmiä ja viestiä on viety sinne, missä ihmiset liikkuvat; kouluihin, kirjastoihin, nuorisotaloille, terveyskeskuksiin, bussipysäkeille ja alueellisiin sosiaalisen median foorumeihin.

Osallistuva budjetointi on lisännyt myös niiden kaupunkilaisten kiinnostusta ja mahdollisuutta osallistua kaupungin kehittämiseen, jotka eivät ole yleensä olleet aktiivisia. Osallistuvan budjetoinnin eri vaiheissa kaupunki kutsui mukaan yhteistyöhön erilaisia järjestöjä sekä alueellisia yhteisöjä ja toimijoita tavoittaakseen mahdollisimman monipuolisesti erilaisia kaupunkilaisia. Erityisenä onnistumisena voidaan pitää lasten ja nuorten aktiivista osallistumista äänestämiseen. Ikäluokassa 11-15 vuotiaat äänestysprosentti oli suurin, peräti 34% ikäluokasta äänesti osallistuvassa budjetoinnissa.

3. Tunnistetut keskeiset kehittämisen tarpeet

3.1. Suunnitelmien yhteiskehittäminen ja puntaroiva keskustelu

Helsingin osallistuvan budjetoinnin tärkeänä tavoitteena on vahvistaa deliberatiivista, keskustelevaa ja puntaroivaa kehittämisen tapaa kaupungin ja kaupunkilaisten välillä ja kaupunkilaisten kesken. Osallistuvassa budjetoinnissa kaupunkilaiset ideoivat ehdotuksia siitä, mihin määrärahaa käytetään ja ideoista kehitetään äänestettäviä suunnitelmia. Tähän kehittämistyöhön osallistuvat sekä kaupunkilaiset että kaupungin asiantuntijat, jotka auttavat kaupunkilaisia muokkaamaan suunnitelmia toteuttamiskelpoisiksi ja sellaisiksi, että ne mahtuvat annettuun budjettiin. Osallistuvan budjetoinnin prosessin aikana on kehitetty uudenlaisia tapoja käydä keskustelua kaupungin ja kaupunkilaisten välillä. Keskustelua ehdotuksista ja suunnitelmista on voinut käydä sekä digitaalisessa OmaStadi-palvelussa, että kasvokkain keväällä 2019 järjestetyissä työpajoissa. Myös stadiluotsit ovat tavanneet suunnitelmia tehneitä kaupunkilaisia ja tuoneet yhteen kaupungin asiantuntijoita ja kaupunkilaisia sekä muutoin välittäneet tietoa suunnitelmien tekemisen tueksi.

Kaupunki järjesti keväällä 2019 yhteensä kahdeksan yhteiskehittämisen työpajaa, joiden tavoitteena oli tuoda kaupunkilaiset ja kaupungin asiantuntijat yhteen kehittämään ehdotuksista äänestykseen meneviä suunnitelmia. Kullakin seitsemästä suurpiiristä pidettiin oma työpaja ja lisäksi oli yksi koko kaupungin ehdotuksia koskeva tilaisuus. Työpajoissa ehdotuksista muodostettiin suunnitelmia ja yhteen suunnitelmaan voitiin yhdistää useita ehdotuksia. Työpajat nimettiin Raksoiksi ja niihin osallistui yhteensä n. 800 kaupungin asiantuntijaa ja kaupunkilaista. Suurin osa äänestykseen menneistä suunnitelmista syntyi näissä työpajoissa.

Palautekyselyssä työpajat saivat sekä kaupunkilaisilta että kaupungin asiantuntijoilta hyvää palautetta ja ne koettiin onnistuneena uudenlaisena tapana kehittää alueen asioita yhdessä. Kaupunkilaiset olivat tyytyväisiä siihen, että asiantuntijoilta sai oleellista tietoa oman suunnitelman kehittämiseen. Keskusteluilmapiiri oli rakentava ja keskusteluissa oli pyrkimys yhteiseen hyvään. Hyvää keskusteluilmapiiriä tuettiin tilaisuutta varten tehdyllä dialogisuutta edistävällä materiaalilla sekä hyvän työskentelyn periaatteilla, jotka esiteltiin tilaisuuksien aluksi.

Kaupunkilaisille lähetetyssä kyselyssä avovastauksissa eniten negatiivista palautetta tuli työpajatilan meluisuudesta, jolloin keskustelu oli vaikeaa. Muutamissa vastauksissa myös

todettiin, että kaupungin asiantuntijat eivät riittävästi kuunnelleet asukkaita, vaan pyrkivät edistämään omaa agendaansa. Kaiken kaikkiaan tilaisuudet koettiin onnistuneina ja negatiivista palautetta tuli kaupunkilaisilta vähän.

Myös työpajoihin osallistuneet kaupungin asiantuntijat kokivat ne mielekkäänä uudenlaisena osallisuuden menetelmänä. Asiantuntijoiden antamassa palautteessa ilmeni, että keskustelu kaupunkilaisten kanssa syvensi heidän ymmärrystään alueesta ja sen asukkaiden tarpeista. Osallistuva budjetointi on myös kansalaiskasvatuksellinen prosessi, jossa kaupunkilaiset oppivat kaupungin toiminnasta ja toimintatavoista. Palautekyselyyn yhteiskehittämisen vaiheesta vastanneista asiantuntijoista kolmasosa oli sitä mieltä, että heidän antamastaan asiantuntemuksesta oli hyötyä suunnitelman tekijälle. Asiantuntijoiden ja kaupunkilaisten välisissä tapaamisissa työpajoissa tulikin esille paljon erilaisia suunnitteluun liittyviä rajoitteita ja reunaehjoja, joita kaupunkilaiset eivät olleet osanneet huomioida tehdessään ehdotusta. Monimutkaisten suunnitteluprosessien selittäminen ei ole helppo tehtävä ja osa kaupungin asiantuntijoista olikin kokenut joutuneensa yksinkertaistamaan liikaa asioita keskusteluissa kaupunkilaisten kanssa.

Työpajoissa oli tavoitteena yhdistää erilaisia ehdotuksia yhdeksi suunnitelmaksi, mutta ehdotuksen tekijä saattoi myös kieltäytyä yhdistämisestä omaa ehdotustaan osaksi suunnitelmaa. Kaupunginhallituksen Kh 1.10.2018 § 631 päätöksen mukaisesti kuitenkin lähtökohtaisesti kaikki ehdot täyttävät ehdotukset etenivät äänestykseen. Päätös vaikeutti samankaltaisten ehdotusten yhdistämisen sekä laajempaa puntaroivaa keskustelua suunnitelmien tarpeellisuudesta, kohderyhmistä ja sijoittumisesta suurpiirissä. Tämä johti siihen, että äänestykseen eteni osittain päällekkäisiä, samaan palveluun tai alueeseen kohdistuvia suunnitelmia. Niiden saamat äänet hajaantuivat ja myös vaikeuttivat suunnitelmien menestystä äänestyksessä. Äänestysvaiheen palautekyselyssä lähes puolet vastaajista olivat sitä mieltä, että äänestettävänä oli liian paljon samankaltaisia ja päällekkäisiä suunnitelmia.

Kaupunkilainen saattoi äänestää oman suurpiirin suunnitelmia ja sen lisäksi koko kaupungin suunnitelmia. Äänestystulosten analyysin mukaan yli puolet äänestäjistä äänesti vain valitseman suurpiirin suunnitelmia. Vähemmistö äänesti molempia, eli sekä suurpiirin että koko kaupungin suunnitelmia. Tätä voidaan tulkita myös niin, että äänestettävien suunnitelmien suuri määrä esti paneutumasta niihin kaikkiin ja sen takia päädyttiin äänestämään vain kiinnostavinta, eli oman alueen suunnitelmia. Äänestyskäyttäytymiseen saattoi vaikuttaa myös se, että omalla alueella äänestämisen jälkeen piti uudestaan siirtyä äänestämään koko kaupungin suunnitelmia ja tämä jäi monelta huomaamatta.

Helsingin yliopiston tekemän osallistuvan budjetoinnin väliarvioinnin yhtenä huomiona oli, että suunnitelmien yhteiskehittäminen työpajoissa oli vilkasta, mutta laimeni huomattavasti kehittämistyön siirtyessä OmaStadi-palveluun. Osa työpajoihin osallistuneista ei kirjautunut alustalle jatkokehittämistä varten. Vaikeuksia tuotti sekä alustan käytettävyys, että digitaalisesti käytävän dialogin vieraus. OmaStadi-palvelussa saattoi esittää kysymyksiä asiantuntijoille tai asiantuntijat pyytää tarkennusta suunnitelmaan. Käytännössä kuitenkin keskustelua käytiin OmaStadi-palvelussa melko vähän, eikä vuorovaikutus aina toiminut toivotulla tavalla. Toive suunnitelmien kommentoinnista palvelussa tuli nopealla aikataululla kaupungin asiantuntijoille ja palautekyselyyn vastanneista lähes puolet koki, ettei siihen ollut riittävästi aikaa. Suurin osa vastanneista asiantuntijoista oli kuitenkin sitä mieltä, että suunnitelmien kommentointi on tärkeää.

Suunnitelmien yhteiskehittämisen jälkeen kaupungin asiantuntijat tekivät suunnitelmille kustannusarvion. Kustannusarvioista ei käyty kaupunkilaisten kanssa riittävää keskustelua, mikä osaltaan herätti epäluottamusta ja hämmennystä. Osa suunnitelman tekijöistä koki kaupungin tekemän kustannusarvion korkeaksi, eikä se vastannut heidän tekemiä omia kustannuslaskelmia. Kaupungin haasteena oli kommunikoida kaikki välillisetkin toteutuksesta aiheutuvat kulut. Esimerkiksi kun uimalaituri asennetaan paikalle, niin samalla joudutaan rakentamaan ajotie hälytysajoneuvoja varten, ja tämä lisää kuluja huomattavasti. Kaikkien suunnitelmien kohdalla ei ollut kustannuserittelyä siitä, mistä kustannukset koostuvat. Näissä tapauksissa kustannusarviot eivät olleet riittävän läpinäkyviä ja herättivät kysymyksiä siitä, mistä luvut koostuvat. Osallistuvan budjetoinnin tavoitteena on myös lisätä kaupunkilaisten ymmärrystä kaupungin toimintatavoista ja kustannusarviointien kohdalla tässä ei onnistuttu toivotulla tavalla.

Ne kaupungin asiantuntijat, jotka tekivät suunnitelmille kustannusarvioita, kokivat sen työlääksi ja vaikeaksi vaiheeksi. Palautteessa mainitaan syyksi mm. se, että suunnitelmat saattoivat sisältää monenlaisia asioita, joita kaikkia ei voitu budjetin sisällä toteuttaa. Näissä tilanteissa olisi kaupunkilaisten kanssa pitänyt käydä vielä tarkempaa keskustelua siitä, mitä suunnitelman sisältämistä asioista halutaan toteuttaa. Kustannusarvioita tehdessä asiantuntijoilla ei ollut useinkaan tiedossaan kaikkea sitä tietoa, jota he tavallisesti tarvitsevat kustannusarviota varten ja budjetin laatiminen suunnitelmalle oli haastavaa. Ei kuitenkaan ollut tarkoituksenmukaista tehdä aikaa ja resursseja vaativia yksityiskohtaisia kustannusarvioita kaikille suunnitelmille, sillä vain osa niistä lopulta tulitisiin toteuttamaan. Tässä jouduttiinkin hakemaan uudenlaista tapaa siitä, miten kustannusarviot tehdään ja miten ne viestitään kaupunkilaisille.

3.2. Yhdenvertaisuuden varmistaminen

Osallistuva budjetointi toteuttaa kaupungin hallintosäännön mukaisia osallisuuden ja vuorovaikutuksen periaatteita, jotka ovat kunnan jäsenten ja palveluiden käyttäjien osaamisen ja asiantuntemuksen hyödyntäminen kaupungin palveluiden kehittämisessä, omaehtoisen toiminnan mahdollistaminen ja yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien luominen.

Yhdenvertaisuutta voidaan tarkastella esimerkiksi asukasryhmien ja alueellisen aktiivisuuden mukaan. Tässä osallistuvan budjetoinnin arviointikoosteessa eri asukasryhmien yhdenvertaisuutta tarkastellaan ikäryhmäkohtaisesti, sukupuolen perusteella sekä tavoitettujen ja osallistuvien perusteella. Alueellista aktiivisuutta tarkastellaan myös äänestysaktiivisuuden ja suunnitelmien ja ehdotusten määrän mukaan. Suunnitelmien ja ehdotusten sisällöllinen analysointi tarjoaa mielenkiintoisen materiaalin tarkastella yhdenvertaisuuden toteutumista.

3.2.1. Asukasryhmien yhdenvertaisuus

OmaStadi-prosessiin osallistui kaiken ikäisiä helsinkiläisiä, mutta eri ikäryhmien aktiivisuus vaihteli prosessin eri vaiheissa. Palautekyselyihin vastanneiden taustatietojen perusteella ideointi – ja yhteiskehittämävaiheeseen osallistuneet olivat iältään 30-60 vuotiaita ja naiset

olivat enemmistönä. Osallistuvan budjetoinnin työpajoihin osallistuvat olivat enimmäkseen 60-74 vuotiaita (38%), suomenkielisiä ja naisia (60%). Joukossa oli hyvin vähän nuoria ja kaupunkilaisia eri kieli- ja kulttuuriryhmistä. Äänestysvaiheessa nuorten aktiivisuus nousi varttuneemman väestön aktiivisuuden jäädessä vähäisemmäksi. Äänestyskäyttäytymisen tutkimusraportin mukaan peruskouluikäisten äänestysprosentti oli korkein ja 75 vuotta täyttäneiden matalin.

Erityisesti vieraskielisten ja maahanmuuttajataustaisten, iäkkäiden sekä nuorten helsinkiläisten osallisuutta tuettiin osallistuvan budjetoinnin eri vaiheissa järjestämällä osallistumista helpottavia erityispalveluita ja kohdennettua viestintää. Toimilla pyrittiin madaltamaan osallistumisen keskeisimpiä esteitä, joiden ennakoitiin muodostuvan kielestä, digitaalisuudesta sekä prosessin ymmärrettävyydestä.

Vieraskielisten ja maahanmuuttajataustaisten helsinkiläisten osallistumista tuettiin ennen kaikkea järjestöyhteistyöllä. Nicehearts ry:n Naapuriäidit-hanke järjesti ehdotusvaiheessa ideointityöpajoja useilla eri kielillä ympäri Helsinkiä. Näissä työpajoissa oli osallistujia yhteensä hieman yli sata ja niistä syntyi 33 ehdotusta. Järjestöyhteistyö jatkui äänestysvaiheessa, jolloin äänestyksen tukea tarjottiin eri kielillä mm. kirjastoissa ja asukastaloilla. Äänestyksen tukitilaisuuksissa osallistujia oli vähän, yhteensä vain joitain kymmeniä.

Yhteistyökumppaneilta saatu palaute oli pääosin positiivista ja yhteistyölle toivottiin jatkoa. Maahanmuuttajataustaisten kaupunkilaisten osallistuminen työpajojen järjestämiseen ja osallistuvan budjetoinnin markkinointiin nähtiin poikkeuksellisenä mahdollisuutena kokea omistajuutta kaupungin tekemisestä. Haasteena yhteistyökumppanit näkivät toiminnan tiukan aikataulun: mm. markkinointimateriaalien kieliversioiden pitäisi olla saatavilla aiemmin, jotta tilaisuuksia pystytään markkinoimaan ajoissa.

Yhteiskehittämisyhteistyössä vieraskielisten osallistuminen osallistuvan budjetoinnin alueellisiin työpajoihin oli vähäistä. Osallistumisen kynnyksiä pyrittiin madaltamaan mm. tarjoamalla tilaisuuksissa lastenhoitomahdollisuus ja käymään keskustelua pienissä pöytäryhmissä. Tilaisuuksien ja niiden markkinoinnin pääasiallinen kieli oli suomi, mikä saattoi olla esteenä osallistumiselle.

Jatkossa pitkäjänteistä ja koordinoitua yhteistyötä tulee tehdä useampien järjestöjen ja toimijoiden kanssa. Monikielisen viestinnän tai kaupungin järjestämien kohdennettujen info- ja koulutustilaisuuksien vaikutuksista vieraskielisten osallistumiseen ei ole tarkkaa tietoa. Vaikutusten seuranta tulee tehdä jatkossa systemaattisemmin.

Ikäihmisten osallistumista tuettiin ennen kaikkea tarjoamalla digitukea, mahdollisuuksia kasvokkain tapahtuvaan kohtaamiseen ja kohdennettua viestintää sekä tietoa muistakin lähteistä kuin verkosta. Erityisesti sosiaali- ja terveystoimiala oli merkittävä yhteistyötaho ikäihmisten saavuttamiseksi.

Kaupunki järjesti eri palvelupisteissään osallistumiseen kannustavia ja sitä tukevia tapahtumia. Tilaisuudet tavoittivat vaihtelevasti kaupunkilaisia. Ne koettiin yleisesti hyödyllisinä ja mahdollisuuden tarjoaminen kasvokkain tapahtuvaan kohtaamiseen nähtiin

itsessään tärkeänä. Ikäihmisten osuus korostui yhteiskehittämisvaiheessa, mutta äänestysaktiivisuus jäi selkeästi muita ikäryhmiä pienemmäksi. OmaStadi.hel.fi-palvelun saavutettavuutta parantamalla ja digituen tarjoamisella jatkossakin voidaan vahvistaa iäkkäiden osallisuutta myös äänestysvaiheessa. Yhteistyön kehittäminen toimialojen kanssa nähdään erittäin tärkeänä.

Osallistuvan budjetoinnin kaikissa vaiheissa järjestettiin kohdennettuja infotilaisuuksia ikäihmisille sekä heidän kanssaan työskenteleville tahoille. Tietoa jaettiin verkkosivujen lisäksi myös joka kotitalouteen jaettavassa kaupungin virallisessa Helsinki -lehdessä ja ulkomainontapainnoilla kuten bussipysäkeillä ja raideliikenteen digitauluilla sekä kaupungin 400 palvelupisteessä. Kohdennetun viestinnän tai kaupungin järjestämien info- ja koulutustilaisuuksien vaikutuksista ikäihmisten osallistumiseen ei ole tietoa ja siksi vaikutusten seuranta tuleekin kehittää.

Nuorten osallistumisen tuki toteutui toimialayhteistyöllä kasvatuksen- ja koulutuksen sekä kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialojen kanssa. Peruskouluikäisten tavoittamisessa onnistuttiin hyvin ja ikäryhmän 11-15 vuotiaat äänestysprosentti oli suurin, 34%. Ikäryhmän 20-29 vuotiaat äänestysprosentti oli alle 6%. Tietoa osallistuvasta budjetoinnista levitettiin ehdotusvaiheesta äänestysvaiheeseen saakka systemaattisesti myös nuorten kanssa toimiville järjestöille. Lisäksi tehtiin yhteistyötä Helsingin yliopiston ylioppilaskunnan kanssa. Äänestysvaiheessa HYY järjesti viidellä eri kampuksella OmaStadi-äänestystapahtuman.

3.2.2. Alueellinen yhdenvertaisuus

Helsingin osallistuvan budjetoinnin määräraha 4,4 miljoonaa euroa on jaettu kaupungin suurpiiriin ja alueiden väestömäärien mukaan. Isommilla alueilla pyrittiin varmistamaan aluekohtaiset määrärahojen riittävä taso myös isompien hankkeiden toteuttamiseksi. Lisäksi kaupungin seitsemän stadiluotsia työskentelevät tämän aluejaon mukaisesti. He olivat mukana alueellisessa viestinnässä ja asukkaiden tukemisessa prosessiin osallistumisen kuluessa.

Kaupunkilaisten mielestä jako suurpiireihin oli toimiva ratkaisu. Äänestysvaiheen palautekyselyssä 58% kaupunkilaisista oli sitä mieltä, että jako suurpiireihin ja koko Helsinkiin oli luonteva. Sekä sosiaalisessa mediassa että äänestysvaiheen palautekyselyn avoimissa vastauksissa äänestysalueiden määräytyminen on herättänyt jonkin verran keskustelua sen suhteen, ovatko alueet liian suuria ja estääkö tämä sen, että kaikkiin kaupunginosiin ei riitä suurpiirin budjetista rahaa.

Kaikkiin kaupunginosiin ei tehty äänestysvaiheen edenneitä suunnitelmia. Äänestysvaiheen palautekyselyssä puolet vastaajista oli sitä mieltä, että jatkossa kaikkiin kaupunginosiin olisi tärkeää tehdä suunnitelmia. Suunnitelmia, valmisteltiin kaupunkilaisten toimesta. Kaupungilla ei ollut mandaattia ohjata suunnitelmien kohdentumista tasa-arvoisemmin eri kaupunginosien kesken. Käytännössä alueellinen tasa-arvo riippui kunkin kaupunginosan asukkaiden osallistumisaktiivisuudesta.

Kaupunkilaisten aktiivisuudessa tehdä ehdotuksia oli jonkin verran eroa suurpiiritasolla tarkasteltuna. Vaihteluväli oli 13,6–21,8 ehdotusta per 10 000 asukasta. Eniten ehdotuksia tehtiin kaakkoisessa suurpiirissä, seuraavaksi eniten keskisessä ja pohjoisessa suurpiirissä.

Aktiivisuus tehdä suunnitelmia oli hieman tasaisempi suurpiireittäin: 3,1–4,0 suunnitelmaa per 10 000 asukasta lukuun ottamatta kaakkoista suurpiiriä, jossa tehtiin peräti 6,2 suunnitelmaa per 10 000 asukasta. Määrällisesti eniten ehdotuksia ja suunnitelmia tehtiin koskemaan koko kaupunkia.

Kahdessa suurpiirissä oli äänestettävänä suunnitelma, joka olisi toteutuessaan käytännössä vienyt koko suurpiirin budjetin. Asiasta käytiin keskustelua sosiaalisessa mediassa ja muualla mediassa. Palautekyselyssä 61% vastanneista oli sitä mieltä, että jatkossa pitäisi huolehtia siitä, ettei yksi suunnitelma voi viedä koko alueelle varattua määrärahaa. Tällainen rajoitus kuitenkin kaventaisi kaupunkilaisten mahdollisuuksia tehdä isompia investointeja vaativia suunnitelmia. Näin olisi erityisesti niillä alueilla, joiden osallistuvan budjetoinnin määräraha on pieni, jolloin mahdollisuudet tehdä isompia ja vaikuttavuudeltaan suurempia äänestettäviä suunnitelmia vähenisi entisestään.

3.2.3. Yhdenvertaisuus ehdotuksissa ja suunnitelmissa

Yhdenvertaisuutta voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, keille kaupunkilaisten tekemät ehdotukset ja suunnitelmat on suunnattu ja ketkä suunnitelmia ovat tehneet. Helsingiläisten tekemät ehdotukset oli enimmäkseen tehty hyödyttämään kaikkia kaupunkilaisia. BIBU –hankkeen tekemän analyysin mukaan kaupunkilaisten tekemät ehdotukset olivat suunnattu enimmäkseen kaikille kaupunkilaisille (74%), toiseksi eniten lapsille ja nuorille (12,5%) ja seuraavaksi harrastajille (5,7%) ja ikäihmisille (4%). Muita kohderyhmiä olivat äidit ja lapset, perheet, maahanmuuttajat ja vieraskieliset sekä syrjäytyneet.

Digitaalinen alusta tarjosi monenlaisille kaupunkilaisille tilaisuuden tehdä ehdotuksia ja suunnitelmia ja mahdollisuuteen tarttuivat muutkin, kuin jo valmiiksi aktiiviset helsinkiläiset. Äänestyksessä meni läpi kuusi suunnitelmaa, joiden tekijät olivat lapsia tai nuoria. Näitä suunnitelmia on tehty esimerkiksi koulussa, oppilaskunnassa, leikkipuistossa ja nuorisotalolla. Hieman yli puolet (24) läpi menneistä suunnitelmista on kirjannut yksittäinen kaupunkilainen, eikä taustayhteisöä ole mainittu tai muutoin tunnistettavissa. Näidenkin suunnitelmien taustalla on kuitenkin useimmiten useampi kuin yksi kaupunkilainen esimerkiksi suunnitelmaan sisältyvien ehdotusten tekijöinä. Loppujen 14 suunnitelman taustalta voidaan tunnistaa yhdistys, yhteisö tai useita tahoja. Näiden toimijoiden joukko on moninainen. Tekijöiden joukossa on esimerkiksi ikäihmisten yhteisöjä, lähiöaseman asiakkaita, D-aseman asiakkaita, urheiluseuroja, asunnottomille tukea tarjoava säätiö, ympäristöjärjestö, asukasyhdistys sekä kaupunginosa-aktiiveja.

3.3. Äänestyskäytäntö

Kaupunginhallitus päätti 1.10.2018 § 631, että osallistuvan budjetoinnin äänestysprosenttia seurataan niin, että äänestyskäyttäytymistä voidaan tutkia vastaavasti kuin valtiolisissa ja kuntavaaleissakin. Äänestyskäyttäytymistä tutkittiin kaupunkitutkimus ja tilastot- yksikössä. Tutkimustulokset on julkaistu *Kaupunkilaisten äänät osallistuvassa budjetoinnissa. Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin äänestys 2019* –tutkimusraportissa.

Osallistuvan budjetoinnin äänestys tapahtui syksyllä 2019 digitaalisessa omastadi.hel.fi - palvelussa ja suunnitelmien saamat äänimäärät näkyivät reaaliaikaisena palvelussa.

Reaaliaikaisen äänestystilanteen näkyminen osallistuvan budjetoinnin äänestyksissä on kansalaisvälisesti tarkasteltuna harvinaista. Monissa kaupungeissa äänestys tapahtuu paperilomakkeilla kokonaan tai sekä sähköisesti että paperilla, jolloin äänestystulos selviää vasta kun kaikki annetut äänet on laskettu. Äänestyksessä on mahdollista kannattaa alueellisen budjetin puitteissa useita ehdotuksia. Budjettiehdotusten voidaan katsoa olevan aloitteisiin verrattavia kuntalaisten ehdotuksia siitä, mihin kaupungin varoja tulisi kohdentaa.

Osallistuvassa budjetoinnin ensimmäisessä äänestyksessä äänet jätettiin näkyville, koska näin haluttiin lisätä mielenkiintoa äänestystä kohtaan ja saada aikaan keskustelua kaupunginosien kehittämistarpeista eri asukkaiden ja yhteisöjen välillä. Lisäksi nähtiin tärkeäksi vahvistaa kokemusta oman osallistumisen välittömistä vaikutuksista äänestystulokseen ja kannustaa kaupunkilaisia aktivoitumaan itse ja aktivoimaan muita osallistumaan.

Äänestäjän oli myös mahdollista muuttaa valintojaan koko äänestyksen ajan. Perumismahdollisuutta sähköisissä äänestyksissä perustellaan sillä, ettei kukaan äänestäisi painostuksen alaisena tai rahallisen palkkion vuoksi. Peruutusmahdollisuus voi myös kompensoida tilannetta, jos ei voida taata yksityistä ja turvallista äänestystilannetta kuten perinteisessä äänestyskopissa.

Äänestyspäätöksen muuttamisen äänestysaikana nähtiin asettavan äänestäjät eriarvoiseen asemaan sekä aiheuttavan äänestysajan viimeisenä tunteina taktikointia sekä äänen siirtelyä. Omastadi.hel.fi- palvelu ruuhkautui tarpeettomasti ja kaikki äänestämään kirjautuneet eivät saaneet suoritettua äänestystä loppuun asti. Mahdollisuus vaihtaa ääntä asetti epätasa-arvoiseen asemaan erityisesti ne äänestäjät, jotka kävivät äänestämässä kaupungin äänestyspisteissä siitä syystä, että heillä ei ollut äänestyksen edellyttämää osaamista, laitteita tai internetyhteyttä.

Äänestyksen palautekyselyssä äänestystapa jakoi kaupunkilaisten mielipiteet. Väittämään ”Minusta suunnitelmien saama äänimäärä tulee näkyä reaaliaikaisesti myös seuraavalla OmaStadi-kierröksellä” vastasi 26,6% täysin samaa mieltä ja 28,4 % vastasi olevansa täysin eri mieltä. Iso osa vastanneista oli sitä mieltä, että suunnitelmien saamien äänien näkyminen reaaliaikaisesti lisäsi kiinnostusta osallistuvan budjetoinnin äänestystä kohtaan. Toisaalta äänien näkyminen reaaliaikaisesti ei vastaajien mielestä taannut suunnitelmille yhdenvertaisia mahdollisuuksia äänestyksessä. Kyselyssä oli myös väittäjä ”Suunnitelmien saamien äänien näkyminen reaaliaikaisesti asetti suunnitelmat epätasa-arvoiseen asemaan”. Tähän 34,8% vastasi olevansa täysin samaa mieltä ja 29,4% osittain samaa mieltä. Palautekyselyn avovastauksissa todettiin, että äänestystapa ei ollut reilu, koska voiton veivät isojen, aktiivisten ja verkostoituneiden kaupunginosayhdistysten, urheiluseurojen tai kulttuuriporukoiden aktiivisesti markkinoimat suunnitelmat (17). Samoin avovastauksissa tuli esille, että äänen kertymisen ei pitäisi näkyä kaupunkilaisille reaaliajassa, koska se johtaa taktikointiin ja pienempien hankkeiden tappioksi (8). Voidaan kuitenkin todeta, että kyselyn otos on pieni ja suurimmassa osassa suurpiirejä äänestys ja suunnitelmien markkinointi tapahtuivat hyvässä hengessä ja monenlaiset, suurten ja pienten budjettien suunnitelmat saivat ääniä ja tulivat valituiksi.

OmaStadi –palvelun palvelinkapasiteetti nelinkertaistettiin viimeisten äänestyspäivien aikana. Äänestyksen viimeisinä päivinä palvelu ruuhkautui kuitenkin pahoin, sillä moni kaupunkilainen käytti hyväkseen mahdollisuutta vaihtaa ääntä ja taktikoida alueen suunnitelmien läpimenoa.

3.4. Osallistuvan budjetoinnin vuosisykli ja määräraha

Osallistuvaa budjetointia suunniteltiin ensimmäisen kierroksen valmistelun yhteydessä toteuttavaksi vuosittain. Toimialat toivat omissa palautteissaan yksimielisesti esille sen, että seuraava osallistuvan budjetoinnin sykli olisi hyvä olla kaksivuotinen. Ensimmäinen kierros osoitti, että uudenlaisen toimintatavan omaksuminen ja hyvien käytäntöjen hiominen tarvitsevat aikaa. Helsingin osallistuvan budjetointi painottaa deliberatiivista keskustelua ja keskustelemaan ja kohtaamiseen perustuva työskentely edellyttää pidempää prosessia.

3.5. Budjettiehdotusten reunaehdot

Osallistuvan budjetoinnin reunaehdot haluttiin pitää varsin yksinkertaisina, jotta kaupunkilaisille olisi mahdollisimman paljon vapautta ideoida ja tehdä suunnitelmia kaupungin kehittämiseksi. Helsingin yliopiston tekemän osallistuvan budjetoinnin väliarvioinnissa todetaan, että ideoiden ja suunnitelmien reunaehdot tulisi kommunikoida selkeämmin, sillä ideointivaiheessa tuli runsaasti esimerkiksi ehdotuksia, jotka eivät olleet kaupungin toimivallassa tai ne luokiteltiin liian kalliiksi toteutettavaksi osallistuvasta budjetoinnista. Tähän liittyvää tietoa tullaan jatkossa lisäämään OmaStadi.hel.fi- alustalle tukemaan reunaehdot täyttävien ideoiden laatimista.

Kaupungilla on erilaisia suunnittelua ohjaavia periaatteita, joiden yhtenä tärkeänä tavoitteena on varmistaa palveluiden yhdenvertainen saatavuus eri puolilla kaupunkia. Ensimmäisen kierroksen reunaehtona oli, että ideat ja suunnitelmat eivät voi olla kaupungin aikaisempien päätösten ja linjausten vastaisia. Tätä täydennetään siten, että jatkossa osallistuvan budjetoinnin budjettiehdotusten ja suunnitelmien toteutuskelpoisuutta tarkasteltaessa huomioidaan yleis- ja asemakaavan lisäksi kunnan toimielimen vahvistamat palvelulinjaukset ja suunnitteluperiaatteet sekä olemassa oleva palvelu- ja tilaverkosto. Nämä erilaiset linjaukset ja suunnittelua ohjaavat säännökset tuodaan kaupunkilaisille nähtäväksi, jotta niitä voidaan hyödyntää budjettiehdotuksia tehtäessä. Reunaehtoja täsmennetään myös siltä osin, että kohteita joihin on varattu määrärahat talousarviossa, ei ole mahdollista rahoittaa osallistuvalla budjetoinnilla. Lisäksi kaupungin liikelaitosten ja tytäryhteisöjen toimivallassa olevat ehdotukset eivät ole mahdollisia.

3.6. Johtaminen ja seuranta

Osallistuva budjetointi on osa Helsingin osallisuusmallia ja siihen liittyvää johtamisen rakennetta. Pormestari vastaa koko kaupungin osalta osallisuudesta ja apulaispormestarit toimialojen osallisuustyöstä. Lisäksi osallisuuden johtamisrakenteeseen kuuluvat osallisuuden ohjausryhmä ja osallisuuden neuvottelukunta. Toimialat ovat tehneet osallisuussuunnitelman, josta selviää, miten toimialalla toteutetaan osallisuusmallia ja osallisuuden periaatteita.

Osallistuvan budjetoinnin prosessia johdetaan ja organisoidaan kaupunkiyhteisesti ja toimialatasolla. Toimeenpano tapahtuu yhteisesti sovittujen periaatteiden mukaan yli toimialarajojen ja vuorovaikutuksessa kaupunkilasten kanssa. Osallistuvan budjetoinnin

toimialayhteistä käytännön toteutusta ja koordinoitua varten perustettiin projektiryhmä, johon on kuulunut asiantuntijoita kaupungin eri toimialoilta ja kaupunginkansliasta.

Helsingin osallistuva budjetointi käynnistettiin varsin pikaisella aikataululla ja aikaa valmistelulle ja sisäiselle viestinnälle oli vähän. Osallistuvan budjetoinnin kierroksella tehtiin vaativaa kehittämistyötä ja implementointia yhtäaikaaisesti läpi koko prosessin. Prosessin alkaessa ei ollut mahdollista antaa tarkkaa aikataulua ja kuvausta prosessin eri vaiheista ja siitä, miten paljon ne työllistävät toimialojen asiantuntijoita. Kaupungin asiantuntijoille suunnattuun palautekyselyyn vastanneista enemmistölle oli kuitenkin selvää, mistä osallistuvassa budjetoinnissa oli kyse. Toisaalta 37,3 % vastanneista asiantuntijoista koki epäselväksi sen, mitä häneltä odotettiin osallistuvassa budjetoinnissa. Vastaaajista 29% koki, että oman toimialan tuki on ollut riittävää ja 28% oli osittain eri mieltä. Lisää koulutusta ja perehdytystä olisi kaivannut 39% vastaajista.

Kaupungin sisäisessä työpajassa nousi esille tarve tarkentaa omastadi-vuosikelloa, ja selkeyttää työnjakoa eri toimialojen kesken sekä yhteistyön prosesseja. Samalla ehdotettiin kaupungin ja toimialojen johdon vahvempaa sitouttamista osallistuvan budjetoinnin toteutukseen sekä vuoropuhelua ensimmäisen kierroksen palautteesta ja kehittämisenttarpeista. Myös toimialojen sisällä kaivattiin selkeämpää organisoitumista ja viestintää osallistuvan budjetoinnin suunnittelun ja toimeenpanon osalta.

3.7. OmaStadi.hel.fi -palvelun käytettävyys

Omastadi.hel.fi sivusto on toteutettu Decidim-nimisellä avoimen lähdekoodin alustalla, jota käytetään osallistuvaan budjetointiin yli kymmenessä Euroopan kaupungissa, mm. Barcelonassa, Pariisissa ja Tukholmassa. Suomessa Decidim on käytössä Helsingin lisäksi Vantaalla, Tuusulassa ja Riihimäellä sekä tulossa vuoden 2020 aikana käyttöön Tampereelle ja Turkuun.

Decidim on ohjelmistoytimen ympärillä omia muokkauksia ja laajennuksia mahdollistava yleiskäyttöinen demokratia-alusta. Sen mukauttaminen Helsingin haluamaan visuaalisen ilmeeseen ja tiettyyn Helsingin omaan osallistuvan budjetoinnin prosessiin on kuitenkin vaatinut lisäkehitystyötä. Omastadi-hel.fi-palvelu on suomen lisäksi käytettävissä ruotsin ja englannin kielellä.

OmaStadi-palvelua kehitettiin samanaikaisesti prosessin kanssa ja aikaa uusien toiminnallisuuksien testaukseen ei juurikaan jäänyt. Sivusto sai kuitenkin kohtuullisen hyvän arvosanan palautekyselyissä. Äänestyskyselyssä suurin osa käyttäjistä koki, että sivustolla tunnistautuminen ja äänestäminen oli helppoa. Avovastauksissa moitteita tuli esimerkiksi sivuston yleisestä sekavuudesta, suunnitelmien selailun hankaluudesta ja siitä, että jäljellä oleva rahamäärä ei ollut näkyvissä.

Suurin osa äänestäjistä käytti äänestykseen melko lyhyen ajan. Puolet suurpiirejä äänestäneistä sai alueella äänestyksen päätökseen alle kahdessa minuutissa ja puolet koko Helsinkiä äänestäneistä alle viidessä minuutissa. Vain alle kolme prosenttia käytti äänestykseen suurpiirillä yli 20 minuuttia ja koko Helsingin suunnitelmien parissa vain noin kuudella prosentilla vierähti yli tuon minuuttimäärän.

Palautteen perusteella sivustoa tulee kehittää edelleen erityisesti käytettävyyden ja saavutettavuuden näkökulmasta. OmaStadi-palvelun käytettävyyttä parannetaan ja käyttäjäpolku suunnitellaan uudestaan yhteistyössä käytettävyysasiantuntijan ja kaupunkilaisten kanssa. Käytettävyyden parantamisen yhteydessä myös uudistetaan verkkosivut saavutettavuusdirektiivin mukaisiksi. Kaupunki on kehittämässä yhteistä tunnistautumisen- ja asiakastietoratkaisua, joka valmistuttuaan mahdollistaa myös OmaStadi-palvelussa käyttäjäystävällisemmän tunnistautumisen. Ensimmäisellä kierroksella ehdotusten ja suunnitelmien käsittely alustalla oli kömpelöä ja tavoitteena on kehittää oma työnkulkujärjestelmä ehdotusten ja suunnitelmien sisäistä käsittelyä varten. Palvelu ruuhkautui pahoin äänestyksen viimeisinä tunteina. Palvelun siirtäminen Helsingin kaupungin hallinnoimalle Azure-pilvipalvelulle mahdollistaa varautumisen palvelun käyttöpiikkeihin kustannustehokkaasti.

4. Viestintä ja markkinointi

Osallistuvan budjetoinnin viestintä toteutettiin monikanavaisesti sekä digitaalisesti että printtituotteita ja tapahtumallisuutta hyödyntäen. Tietoa jaettiin kaupungin omalle sivustolle tuotettujen uutisten ja kaupungin sosiaalisen median pääkanavien lisäksi kaupungin palvelupisteiden diginäytöillä ja ilmoitustauluilla, jokaiseen kotitalouteen lähetettävässä Helsinki –lehdessä sekä kaupungin henkilöstölehdessä Helsingin Hengessä. Kaupungin omien viestintäkanavien lisäksi osallistuvan budjetoinnin viestinnässä hyödynnettiin bussipysäkkimainontaa sekä raideliikenteen ja asemien diginäyttöjä.

Palautekyselyssä 75% vastanneista kaupunkilaisista ilmoitti saaneensa tietoa osallistuvasta budjetoinnista Facebookista. Tuttavilta tietoa oli saanut 23,6% vastaajista ja seuraavaksi parhaiten tieto oli välittynyt ulkomainonnan avulla (13%). Vähiten käytettyjä tiedon lähteitä olivat Twitter ja Instagram.

Osallistuvasta budjetoinnista tilattiin media-analyysi Retrieverin mediaseurannan kautta ajalta 1.8.2019–30.11.2019. Mediaseurannassa kerättiin toimituksellisen median ja sosiaalisen median aineisto, joista jokaisessa maininnassa esiintyy OmaStadi, stadiluotsi tai osallistuva budjetointi ja Helsinki. Aineiston koko oli 81 toimituksellisen median ja 1961 sosiaalisen median mainintaa. Aineisto jaettiin neljään teemaan: OmaStadi-äänestys (59 % maininnoista), osallistuva budjetointi metodina (20 % maininnoista), tapahtumat ja toiminta (12 %) ja yksittäiset aloitteet (9 %).

Osallistuvan budjetoinnin käsittely oli medioissa valtaosin neutraalia (85 %). Yleisesti ottaen julkisuus oli Helsingin kaupungin hankkeiden kannalta myönteistä ja hyvähenkistä, vaikkei suoranaisia kehuja tai positiivisia sanavalintoja käytetty niin, että käsittelyn sävyä olisi voitu pitää varsinaisesti positiivisena. Lukijalle jäi luultavimmin yleensä myönteinen kuva hankkeista ja osallistavalla budjetoinnilla oli vahva ote julkisuuden huomioarvosta. Peräti neljänneksessä julkisuutta osallistuva budjetointi oli jutun pääosassa joko otsikossa tai sekä ingressissä että kuvatekstissä mainittuna, ja muuten keskeisessä osassa noin kolmanneksessa mainintoja. Ohimennen mainintojen ja pienen huomioarvon mainintojen osuus jäi noin kolmannekseen (35 %).

Sosiaalisen median julkisuuden pääteemana toimi OmaStadi-äänestys. Yleisimmin postaukset esittelivät aloitteita ja kannustivat äänestämään joko omaa suosikkia tai

äänestämään ylipäätään. Eniten mainintoja toi Twitter, mutta reaktiomäärissä kärjessä oli selvästi Facebook. Aineiston verkkoartikkeleita jaettiin sosiaaliseen mediaan verkkomedioiden jakopainikkeille yhteensä lähes 11 000 kertaa. Määrää voidaan pitää hyvin suurena, kun ottaa huomioon, että verkkoartikkeleita oli aineistossa 46 kpl. Aktiivinen jakaminen kielii, että uutisten teemat tulivat lähelle kaupunkilaisia, herättivät mielenkiintoa ja tunteita.

Kokonaisuudessaan osallistuvan budjetoinnin viestintä oli monikanavaista ja kaupunkilaisten arkea lähellä. Tärkeitä viestinnällisiä kehittämisen kohteita ovat dialogisuuden läpinäkyvyys, prosessista ja reunaehdoista selkeästi viestiminen sekä monikielinen ja ajantasainen viestintämateriaali. Jatkossa viestintää on hyvä kehittää yhdessä sellaisten kumppanien kanssa, joiden kautta on mahdollista tavoittaa erilaisia asukasryhmiä.

5. Äänestystuloksen analyysi

Kaupunginhallitus päätti 1.10.2018 § 631, että osallistuvan budjetoinnin äänestysprosenttia seurataan niin, että äänestyskäyttäytymistä voidaan tutkia vastaavasti kuten valtiolisissa ja kuntavaaleissa. Osallistuvan budjetoinnin äänestyskäyttäytymistä on tutkittu Helsingin kaupungin Kaupunkitutkimus- ja tilastot –yksikössä. Tutkimustulokset on koottu tutkimusraporttiin Kaupunkilaisten äänestys osallistuvassa budjetoinnissa. Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin äänestys 2019. Tutkimuksessa luodaan tiivis katsaus äänestyksen tuloksiin ja helsinkiläisten äänestysaktiivisuuden suurpiireissä ja postinumeroalueilla.

Äänestykseen osallistuivat kyseisenä vuonna 12 vuotta täyttävät ja sitä vanhemmat helsinkiläiset. Peruskouluissa ja lukioissa äänestykseen osallistui 9 290 oppilasta ja opiskelijaa. Muita äänestäjiä oli 40 415. Suurin osa (80%) äänesti tunnistautumalla suomi.fi-palvelun kautta, peruskouluissa ja lukioissa käytössä ollut wilma-tunnistautumista käytti 18,7% äänestäjistä. Kaupunki oli järjestänyt myös mahdollisuuden tunnistautua henkilökorttia näyttämällä eri palvelupisteissä ja tätä mahdollisuutta käytti 657 henkilöä, joka oli 1,3% äänestäjistä.

Helsingin kaupungin osallistuvassa budjetoinnissa äänesti 49 705 helsinkiläistä ja äänestysprosentti oli ensimmäisellä kierroksella 8,6. Tämä on kansainvälisesti verraten erinomainen tulos, äänestysprosentin ollessa maailmalla n. 2% luokkaa. Äänestysaktiivisuus erosi merkittävästi eri suurpiirien välillä (5,3%–16% eli kolminkertainen). Aktiivisimmin äänestettiin kaakkoisessa ja keskisessä suurpiirissä. Maltillisinta äänestysaktiivisuus oli itäisessä suurpiirissä (mukaan luettuna Östersundom). Itäisessä suurpiirissä tehtiin kuitenkin paljon ehdotuksia ja suunnitelmia, joten äänestysaktiivisuus ei kerro koko totuutta alueen asukkaiden osallistumisesta ja aktiivisuudesta osallistuvassa budjetoinnissa. Äänestyksessä aktiivisimmat postinumeroalueet sijoittuvat pääosin kaakkoisen ja keskisen Helsingin alueille.

Äänestysaktiivisuus vaihteli ikäryhmittäin: peruskoululaisten äänestysprosentti oli korkein ja yli 75-vuotiaiden matalin. Naiset äänestivät aktiivisemmin kuin miehet ja olivat kaiken kaikkiaan koko prosessissa aktiivisempia kuin miehet. Eläkeikäiset olivat aktiivisia ideoimaan ja tekemään suunnitelmia, mutta äänestysaktiivisuus oli tämän ikäisillä vähäisempää. Vastaavasti lasten edustus suunnitelmavaiheessa oli vähäisempi, kun taas

äänestysaktiivisuus oli korkea. Osallistuva budjetointi onkin prosessi, johon on mahdollista tulla mukaan missä vaiheessa tahansa ja kaikenlainen osallistuminen on yhtä tärkeää.

Helsingin osallistuvassa budjetoinnissa äänestysaktiivisuus ei ole aivan yhtä voimakkaasti yhteydessä alueen koulutus- ja tulotasoon kuin varsinaisissa vaaleissa. Vaikka tulo- ja koulutustaustan yhteys äänestysaktiivisuuteen ei ole suoraviivainen, alueen koulutusrakenteen ja äänestysprosentin välillä on yhteys niin, että postinumeroalueilla, joilla korkeakoulutettujen osuus on pienempi, äänestysprosentti näyttää jääneen muita alueita matalammaksi. Korkeimmiksi äänestysprosentit nousivat postinumeroalueilla, joilla noin 40 prosenttia 18 vuotta täyttäneistä oli suorittanut korkeakoulututkinnon. Alueilla, joilla korkeasti koulutautuneiden osuus oli suurin, ei ylletty aivan vastaaviin äänestysprosentteihin. Myöskään tulotasoa tarkasteltaessa yhteys ei ole lineaarinen. On kuitenkin huomioitava, että äänestäneiden tulotasoa tai koulutustaustaa ei tiedetä, joten tarkastelu tehtiin vertaamalla postinumeroalueiden kaikkien talouksien mediaanituloja ja kaikkien korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuuksia äänestysprosenttiin. Osallistuvassa budjetoinnissa postinumeroalueiden äänestysprosentit ovat sen verran pieniä, että tuloksiin on syytä suhtautua kriittisesti.

6. Toimialojen kokemukset ja palaute osallistuvasta budjetoinnista

Toimialoilta pyydettiin koosteet ensimmäisen kierroksen kokemuksista ja konkreettiset ehdotukset mallin kehittämiseksi toimialan näkökulmasta. Kaikki toimialat nostivat esiin osallistuvan budjetoinnin aikataulua koskeva muutostarpeen. Vuosittaisen toteuttamisen sijaan sopivaksi sykliksi katsottiin joka toisena vuonna käynnistettävä ideointi ja yhteiskehittäminen, joka on sovitettu yhteen kaupungin normaalin suunnittelun vuosikelloon.

Keskustelu kaupunkilaisten kanssa ja ehdotusten toteutuskelpoisuuden arviointi vaatii aikaa. Lisäksi tulee varmistaa riittävä aika hankkeiden toteutuksen käynnistämiseen ja vuorovaikutukseen. Eri prosessin vaiheiden kesto on myös tärkeä sopia kaupunkiyhteisesti.

Palautteissa nostettiin esille myös osallistuvan budjetoinnin hankkeista aiheutuvien ylläpitokulujen kattaminen osallisuusrahaston sijaan toimialojen vuosittaisesta budjetista hankkeiden toteuttamisen jälkeen. Toimialojen näkökulmasta olisi hyvä, että ylläpitokustannuksille asetettaisiin yläraja tai että ne maksetaan osallisuusrahastosta hankkeiden toteuttamisen jälkeen erikseen sovitun ajanjakson, jonka jälkeen ne siirtyvät toimialojen vastattavaksi. Eri keskusteluissa toimialat ovat tuoneet esille riskiä, joka liittyy ennakoimattomiin ylläpitokuluihin. Seurauksena voi olla, että jotain jo aiemmin päätettyä joudutaan jättämään tekemättä määrärahojen niukkuudesta johtuen. Toimialat arvioivat ylläpitokuluja jo ensimmäisen kierroksen valmistelun yhteydessä. Nyt toteutukseen äänestettyjen hankkeiden ensimmäisen vuoden arvioidut ylläpitokulut tulevat olemaan n 200 000-300 000€.

Ikärajaperustainen äänestäminen koettiin hankalaksi kouluissa. Konkreettisenä kehittämissuosituksena esitettiin äänestysikäraja määrittämistä luokka-asteen, ei iän mukaan. Jatkossa kouluissa tuetaan lasten ja nuorten äänestämistä kuudennella luokka-asteella ja siitä ylöspäin.

Kaikki toimialat esittivät parannusehdotuksia kaupungin sisäisen yhteistyön ja valmistelun näkökulmasta. Toimialojen yhteistyönä toteutettaviin hankkeisiin nähtiin tärkeäksi laatia selkeitä toimintamalleja ja linjauksia. Lisäksi esitettiin toimialojen välisen yhteistyön tiivistämistä kaikissa prosessin vaiheissa ja prosessin nivomista entistä paremmin osaksi toimialojen vuosittaista toimintaa ja palveluita. Tärkeänä yhteistyön välineenä nähtiin myös toimivat digitaaliset työkalut, OmaStadi.hel.fi –palvelun käytettävyys ja back office –työkalu jolla voidaan korvata nyt käytetty excel-tiedosto. Osallistuvan budjetoinnin projektiryhmässä on sovittu yhteistyön tiivistämisestä ja yhteisten linjausten ja toimintamallien kehittämisestä. Kanslia on käynnistänyt yhdessä toimialojen kanssa myös back office -työkalun valmistelun.

Osallistuvan budjetoinnin reunaehdot tulee olla helposti ymmärrettävässä muodossa integroituna ehdotuksen laadintaprosessiin. Ideointialustalle tulee julkaista tietoa tyypillisistä kustannuksista, toimialojen suunnitteluperusteista ja linjauksista, alueella meneillään olevasta suunnittelusta, toteutuksesta ja palveluverkosta sekä hankkeiden yleisistä kustannuksista. Seuraavaa ideointivaihetta varten on käynnistetty aluetiedon kokoaminen ja tuottaminen yhteistyössä toimialojen kanssa. Tämän tiedon tuottamisessa on tärkeää, että se on kaupunkilaiselle ymmärrettävässä muodossa ja helposti löydettävissä, jotta se aidosti tukee parempien, reunaehtojen mukaisten ehdotusten laatimista.

Tärkeäksi nähtiin myös, että hyödynnetään osallistuvan budjetoinnin ehdotuksia osana kaupunkiyhteistä asukas- ja asiakaspalautejärjestelmän tietokantaa ja tiedolla johtamista. Kaupunginvaltuusto hyväksyi 27.11.2019 talousarvioaloitteen, jossa edellytetään, että kaupunki selvittää mahdollisuutta toteuttaa osallistuvan budjetoinnin kautta valitsematta jääneitä hankkeita osana kaupungin perustoimintaa.

Kustannusarviointivaihe koettiin kaikilla toimialoilla haasteelliseksi ja työlääksi osittain johtuen suunnitelmien epätarkkuudesta. Tähän ehdotettiin ratkaisuksi sitä, että äänestyksessä ei vielä määritellä tarkkaa summaa hankkeelle, vaan sille annetaan kustannuskehikko. Tarkempi kustannuslaskelma tehdään äänestetyille suunnitelmille. Ylläpitokustannusten arviointia jo kustannusarviointivaiheessa pidettiin tärkeänä, jotta niihin voidaan varautua tulevien vuosien taloussuunnittelussa.

Muita kehittämissuhteita olivat toimenpiteet, joilla voidaan edistää osallistuvan budjetoinnin alueellista ja väestöryhmien välistä yhdenvertaisuutta. Määrärahan jakamiseen ehdotettiin positiivisen diskriminaation/positiivisen erityiskohtelun perusteiden hyödyntämistä. Pd- perustaisen määrärahan jakaminen edellyttäisi nykyisen aluejaon pilkkomista huomattavasti pienempiin alueisiin, jotta voitaisiin varmistaa määrärahan kohdentuminen kriteerit täyttävälle kaupunginosille. Lisäksi esitettiin yhden suunnitelman kustannuksille maksimirajaksi 50% alueen budjetista. Maksimisumma rajoittaisi huomattavasti osallistuvaan budjetointiin esitettävien hankkeiden kokoluokkaa ja vaikuttavuutta varsinkin väestöpohjaltaan pienemmällä alueilla kaakkoisessa ja pohjoisessa suurpiirissä.

Yhdenvertaisuutta tukevien suunnitteluperiaatteiden huomioimista suunnittelussa ja heikompien alueiden tukea pidettiin tärkeänä. Osallistuvassa budjetoinnissa tullaan kiinnittämään erityisesti huomioita seuraavalla kierroksella niihin väestöryhmiin ja alueisiin, joiden osallistumisaktiivisuus oli vähäisempää ensimmäisellä kierroksella.

Toimialojen palautteissa tuotiin esille vaihtoehtona nykyiselle aihepiirien osalta vapaalle ideoinnille etukäteen määritetyjä teemoja, jotka ohjaisivat ehdotusten sisältöjä. Teemojen mukaista osallistuvaa budjetointia on toteutettu muun muassa Tampereella ja Nurmijärvellä. Teemojen kautta kaupunki pystyy paremmin ohjaamaan osallistuvan budjetoinnin varoja tiettyjen palveluiden kehittämiseen mutta sen kääntöpuolena on kaupunkilaisten vaikuttamismahdollisuuksien kaventuminen.