



27.04.2020

Asia/7

§ 264

Selvitys osallistuvan budjetoinnin toimeenpanosta 2018-2019 ja esitys osallistuvan budjetoinnin toteuttamisperiaatteista 2020-2021

HEL 2018-004039 T 00 01 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle.

Käsittely

Kaupunginhallitus päätti yksimielisesti panna asian pöydälle Sanna Vesikansan ehdotuksesta.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Titta Reunanen, alueosallisuuspäällikkö, puhelin: 310 23437
titta.reunanen(a)hel.fi
Kirsi Verkka, kehittämispäällikkö, puhelin: 310 84026
kirsi.verkka(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Osallistuvan budjetoinnin toteuttamisen periaatteet 2020-2021
- 2 Selvitys osallistuvan budjetoinnin toimeenpanosta 2018-2019
- 3 Tutkimuskatsaus Kaupunkilaisten aamet osallistuvassa budjetoinnissa
- 4 Osallistuvan budjetoinnin palaute ja arviointi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää merkitä tiedoksi selvityksen osallistuvan budjetoinnin toimeenpanosta 2018-2019.

Kaupunginhallitus päättää hyväksyä osallistuvan budjetoinnin toteuttamisperiaatteet 2020-2021 liitteen 1 mukaisesti.

Esittelijän perustelut

Osallistuvan budjetoinnin ensimmäinen toteutus 2018-2019

Kaupunginhallitus päätti 13.11.2017 §:n 1047 osana osallisuusmallia käynnistää kaupunkitasoisen osallistuvan budjetoinnin. Kaupunginvaltuusto päätti 13.6.2018 § 9 perustaa itsenäiseksi taseyksiköksi muo-



dostettavan Osallisuusrahaston (Delaktighetsfonden). Osallisuusrahaston tarkoituksena on edistää yhdenvertaista kaupunkia luomalla taloudelliset edellytykset helsinkiläisten asukkaiden ja yhteisöjen esittämien hankkeiden ja projektien toteuttamiselle hallintosäännön 27 luvun 1 §:n mukaisesti. Kaupunginvaltuusto totesi rahaston perustamispäätöksen yhteydessä, että kaupunginhallitus tulee erikseen päättämään osallistuvan budjetoinnin määrärahan valmisteluperiaatteista ja toteutuksesta.

Kaupunginhallitus päätti 1.10.2018 § 631 osallistuvan budjetoinnin ensimmäisen toteutuksen periaatteista. Samalla kaupunginhallitus päätti, että kaupunginhallitukselle tuodaan selvitys osallistuvan budjetoinnin ensimmäisestä toteutuksesta, jotta osallistuvan budjetoinnin periaatteita ja toteutustapaa voidaan tarvittaessa korjata. Selvitys ensimmäisestä toteutuksesta on päätöksen liitteessä 2.

Kaupunginhallitus päätti 1.10.2018 § 631, että osallistuvan budjetoinnin äänestysprosenttia seurataan niin, että äänestyskäyttäytymistä voidaan tutkia vastaavasti kuin valtiolisissa ja kuntavaaleissakin. Valtiolisissa ja kuntavaaleissa kaupunki seuraa äänestyskäyttäytymisestä äänestysprosentteja äänestysalueilla sekä ehdokkaiden saamia ääniä. Äänestyskäyttäytymistä tutkittiin kaupunkitutkimus ja tilastot-yksikössä. Tulokset on julkaistu tutkimuskatsauksessa Kaupunkilaisten äänet osallistuvassa budjetoinnissa. Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin äänestys 2019 (liite 3).

Toimialat ovat käynnistäneet vuonna 2019 toteutukseen äänestettyjen suunnitelmien toimeenpanon alkuvuodesta 2020. Omastadi.hel.fi -palveluun on avattu sivusto, jossa kaupunkilaiset voivat seurata hankkeiden toteutumista.

Osallistuvan budjetoinnin toteutusperiaatteet ja reunaehdot 2020-2021

Toteutusperiaatteiden ja budjettiehdotusten reunaehto- ja muutostarpeita ja täsmennyksiä on tehty ensimmäisen kierroksen kokemusten ja palautteen pohjalta. Merkittävimmät uudistukset toteutusperiaatteissa liittyvät päällekkäisten ehdotusten yhdistämiseen, äänestyskäytäntöön, osallistuvan budjetoinnin toimeenpanon vuosisykliin ja määrärahaan. Lisäksi tehtiin joitain täsmennyksiä budjettiehdotusten reunaehtoihin ja toimeenpanon käynnistymiseen.

Osallistuvaa budjetointia on kehitetty muotoilullisin periaattein ja tietoa prosessin onnistumisesta ja kehittämistarpeista on kerätty kaupungin asiantuntijoilta ja kaupunkilaisilta monin eri tavoin. Osallistuvasta budjetoinnista on kerätty koko toimeenpanon ajan säännöllisesti palautetta erilaisin kyselyin, työpajoissa ja työkokouksissa. Kooste palautteista ja arvioinnista on liitteessä 4. Tutkimuksellisenä arviointikumppanina on



toiminut Suomen Akatemian Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman BIBU -tutkimushankkeen tutkijat (Kansalaisuuden kuilut ja kuplat).

Merkittävä uudistus toteutusperiaatteissa on linjaus, jonka mukaan 2020-2021 budjettiehdotusten valmistelun periaatteena on se, että lähtökohtaisesti samaan kohteeseen ja palveluun liittyvät ehdotukset yhdistetään ja niitä valmistellaan saman suunnitelman sisällä.

Osallistuvan budjetoinnin ensimmäisellä kierroksella kaupunginhallituksen 1.10.2018 § 631 päätöksen mukaisesti lähtökohtaisesti kaikki ehdot täyttävät ehdotukset etenivät äänestykseen. Päätös vaikeutti samankaltaisten ehdotusten yhdistämistä sekä laajempaa puntaroivaa kaupunkilaiskeskustelua suunnitelmien tarpeellisuudesta, kohderyhmistä ja sijoittumisesta suurpiirissä. Äänestykseen eteni ehdotuksia, jotka kohdistuivat samaan palveluun tai kohteeseen ja olivat keskenään melko samanlaisia. Tämän seurauksena äänestettävänä oli paljon päällekkäisiä suunnitelmia ja niiden saamat äänet hajaantuivat ja vaikeuttivat suunnitelmien menestystä äänestyksessä.

Äänestys toteutetaan jatkossa kahdesti valtuustokaudessa vuosittaisen sijaan. Koska äänestys toteutetaan kahdesti valtuustokaudessa vuosittaisen sijaan, varataan 2020-2021 osallistuvaan budjettiin 8,8 miljoonaa euroa aiemman 4,4 miljoonan euron sijaan. Jos palataan vuosittain toimeenpantavaan osallistuvaan budjettiin, määräraha laskee takaisin 4,4 miljoonaan euroon. Määrärahasta kohdennetaan 80 % suurpiirikohtaisesti niiden väestömäärään pohjautuen. Määräraha 20 % kohdennetaan kaupunkiyhteisiin hankkeisiin. Näitä ovat ehdotukset, jotka kohdentuvat kahden tai useamman suurpiiriin alueelle tai koskevat koko kaupunkia. Helsingiläiset voivat äänestää vapaavaltaisen suurpiirialueen budjettiehdotusten lisäksi myös kaupunkiyhteisistä budjettiehdotuksista.

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 osallistuva budjetointi painottaa deliberatiivista keskustelua. Keskustelemaan ja kohtaamiseen perustuva työskentely edellyttää pidempää prosessia. Kaksivuotinen valmistusyksi tukee laadukasta valmistelua ja antaa riittävästi aikaa yhteiskemmittämiselle ja vuorovaikutukselle kaupunkilaisten kanssa. Äänestyksen jälkeen on myös hyvä varata aikaa toteutukseen äänestettyjen hankkeiden käynnistämiseksi ennen uuden kierroksen aloittamista. Osallistuvan budjetoinnin toteuttamisen vuosisykliä voidaan arvioida uudel-



leen ja muuttaa myöhemmin, kun kaupungilla on enemmän kokemusta osallistuvan budjetoinnin toimeenpanosta.

Tarkoituksenmukaiseksi äänestyskäytännöksi kaudella 2020-2021 nähdään vaihtoehto, jossa äänestystuloksen seuraaminen reaaliaikaisesti äänestyksen edetessä jätetään edelleen avoimeksi, mutta äänestyspäätöstä ei ole mahdollista muuttaa jälkikäteen, kuten ensimmäisessä äänestyksessä oli. Osallistuvan budjetoinnin äänestyksessä on mahdollista kannattaa alueellisen budjetin puitteissa useita ehdotuksia. Budjettiehdotusten voidaan katsoa olevan aloitteisiin verrattavia kunta-laisten ehdotuksia siitä, mihin kaupungin varoja tulisi kohdentaa.

Osallistuvan budjetoinnin ensimmäisessä äänestyksessä äänet jätettiin näkyville, koska näin haluttiin lisätä mielenkiintoa äänestystä kohtaan ja saada aikaan keskustelua kaupunginosien kehittämistarpeista asukkaiden ja yhteisöjen välillä. Uuden toimintatavan vakiintumisen ja laajan joukon mukaan aktivoimisen kannalta on tärkeää lisätä ja ylläpitää kaupunkilaisten kiinnostusta osallistuvaa budjetointia kohtaan. Lisäksi on tärkeää vahvistaa kokemusta oman osallistumisen välittömistä vaikutuksista äänestystulokseen, kannustaa kaupunkilaisia aktivoitumaan itse ja aktivoimaan muita osallistumaan.

Äänestyspäätöstä oli myös mahdollista muuttaa äänestysajan loppuun asti. Äänestyspäätöksen äänestysaikana muuttamismahdollisuuden nähtiin kuitenkin myöhemmin asettavan äänestäjät eriarvoiseen asemaan sekä aiheuttavan äänestysajan viimeisenä tunteina taktikointia ja äänten 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. Se, että äänestyspäätöstä ei ole jatkossa mahdollista muuttaa äänestysvaiheen viimeisenä tunteina, lisää äänestäjien välistä tasa-arvoa sekä vähentää palvelun tarpeetonta ruuhkautumista ja äänten siirtelyä taktikointitarkoituksella äänestyksen loppuvaiheessa.

Tarkoituksenmukaista äänestyskäytäntöä arvioitaessa vaihtoehtoina olivat myös yhdistelmä, jossa sekä äänestystuloksen reaaliaikainen seuraaminen että oman äänestyspäätöksen muuttaminen äänestyksen aikaan eivät olisi olleet mahdollisia. Tämän äänestyskäytäntövaihtoehdon arvioidaan kuitenkin vähentävän niin kiinnostusta osallistuvaa budjetointia kohtaan kuin keskustelua alueellisista kehittämistarpeista. Edellä mainituin perustein myöskään äänestyskäytäntöä, jossa reaaliaikainen tuloksen seuraaminen ei olisi ollut mahdollista mutta äänes-



27.04.2020

tyspäättöstään olisi voinut muuttaa jälkikäteen, ei nähty tarkoituksenmukaiseksi.

Äänioikeutettuja ovat edelleen kaikki äänestysvuoden aikana 12 vuotta täyttävät ja sitä vanhemmat henkilöt, jotka ovat kirjoilla Helsingissä. Kouluissa tuetaan lasten ja nuorten äänestämistä kuudennella luokka-asteella ja siitä ylöspäin.

Jos jonkin toteutettavaksi äänestetyt budjettiehdotuksen toimeenpanoa ei voida jostain perustellusta syystä toimialalla käynnistää, tulee asiasta tehdä päätös toimialalautakunnassa osallistuvan budjetoinnin toteutumisen raportoinnin yhteydessä.

Aikaisemmin kuvattujen toteutusperiaatteiden muutosten lisäksi täsmennetään muutamia budjettiehdotusten reunaehtoja. Osallistuvan budjetoinnin toteutuskelpoisuuden arvioimisessa käytetyt budjettiehdotusten reunaehdot on pyritty pitämään edelleen hyvin yleisellä tasolla, jotta ne säilyisivät ymmärrettävinä ja ohjaisivat ehdotusten sisältöjen valmistelua kaikkein kriittisimmässä kohdissa kuitenkin liikaa niitä rajoittamatta. Yleisen tason reunaehdoilla on haluttu turvata riittävän matala kynnys ideoida toimintaa ja mahdollistaa monipuolisten hankkeiden toteuttaminen osallistuvan budjetin määrärahoilla.

Jatkossa osallistuvan budjetoinnin budjettiehdotusten ja suunnitelmien toteutuskelpoisuutta tarkasteltaessa huomioidaan yleis- ja asemakaavan lisäksi kunnan toimielimen vahvistamat palvelulinjaukset ja suunniteluperiaatteet sekä olemassa oleva palvelu- ja tilaverkosto. Osallistuvan budjetoinnin hankkeet eivät voi kohdentua liikelaitosten ja tytäryhteisöjen toimintaan. Lisäksi rajataan pois ne toimialojen kohteet, joille on varattu määrärahat kaupungin talousarviossa. Osallistuvan budjetoinnin määrärahoja on tarkoituksenmukaista kohdentaa hankkeisiin, joihin ei ole vielä rahoitusta tai kohteisiin, joissa ei ole käynnistetty vielä suunnittelua.

Toimeenpanon aluejakoon ei nähty ensimmäisen kierroksen jälkeen vielä tarpeelliseksi tehdä muutoksia. Palautekyselyjen perusteella enemmistö vastaajista koki nykyisen aluejaon luontevana. Aluejaon kehittämistä tulee tarkastella sen jälkeen, kun kaupungilla on enemmän kokemusta osallistuvan budjetoinnin toimeenpanosta.

Osallistuvan budjetoinnin budjettiehdotusten tulee jatkossakin olla kaupungin arvojen ja strategian mukaisia sekä kaupungin toimivallan puitteissa toteutettavissa. Jatkossakin on tärkeää, että ehdotukset eivät voi olla kaupungin aikaisempien päätösten ja linjausten vastaisia. Budjettiehdotusten tulee lisätä kaupunginosien toimivuutta, viihtyisyyttä, elinvoimaisuutta, turvallisuutta tai yhteisöllisyyttä paikalliset lähtökohdat ja voimavarat huomioiden.



Äänestykseen etenevien budjettiehdotusten alaraja säilyy 35 000 eurossa. Riittävän suurilla budjettiehdotuksilla pyritään varmistamaan niiden vaikuttavuus ja kohdentamaan valmistelun resursseja suurempiin kokonaisuuksiin. Alle 35 000 euron ehdotukset katsotaan soveltuvan paremmin toimialojen normaalin budjetin tai esimerkiksi avustusmäärärahojen puitteissa valmisteltaviksi. Budjettiehdotusten kokoluokkaa on mahdollista skaalata. Yksittäisen suunnitelman maksimiraja säilyy alueelle osoitetussa määrärahassa, jottei liikaa rajoitetta mahdollisuuksia ideoida toimintaa sekä varmistetaan, että väestöpohjaltaan pienimmilläänkin alueilla on mahdollista saada toteutettavaksi myös isompia ja vaikuttavampia hankkeita.

Budjettiehdotusten koordinaatio- ja toimeenpanovastuu on kaupungin toimialoilla. Ensimmäisellä kierroksella jätettiin jonkin verran ehdotuksia, joissa haettiin selkeästi määrärahaa ehdottajan omalle yhteisölle. Määrärahaa ei voi kuitenkaan kohdentaa avustuksena tai tukena suoraan kaupunkiorganisaation ulkopuolisille tahoille, mutta tuotannossa voidaan tehdä yhteistyötä niin yhteisöjen, yritysten kuin asukkaiden muodostamien vapaamuotoisten toimintaryhmien kanssa. Toteutukseen liittyvissä hankinnoissa noudatetaan kaupungin hankintasääntöjä ja normaalia kilpailulainsäädäntöä.

Jatkossakin toimialat arvioivat kustannusten arvioimisen yhteydessä hankkeista toimialalle aiheutuvia ylläpitokuluja ja ne otetaan huomioon seuraavan vuoden talousarvion valmistelussa.

Toimeenpanon eri vaiheet muodostuvat ensimmäisen kierroksen tapaan budjettiehdotusten ideointivaiheesta, suunnitelmien yhteiskehittämisestä ja arvioimisesta sekä toteutukseen etenevien suunnitelmien äänestämisestä.

Toimeenpanon johtaminen ja seuranta

Kaupunginhallitus päättää osallisuusrahaston sääntöjen mukaisesti toimeenpanokausittain toimeenpanon periaatteet. Kaupunginkanslia on vastaa toimintaperiaatteiden päätösvalmistelusta ja toimeenpanon koordinoinnista tiiviissä yhteistyössä toimialojen kanssa. Toimiala vastaa toimialakohtaisesta osallistuvan budjetoinnin valmistelusta ja toteutuksesta, resursoinnista sekä hankkeiden toteutumisesta kaupunginhallituksen vahvistamien tavoitteiden ja toimintaperiaatteiden mukaisesti sekä siitä, että osallistuva budjetointi huomioidaan osana toimialan normaalia talouden ja toiminnan suunnittelua.

Osallistuvan budjetoinnin projektiryhmä on toiminut operatiivisen valmistelun ja toimeenpanon yhteistyöelimenä. Projektiryhmän jäsenet ovat olleet toimialan osallisuuden ja viestinnän sekä eri palvelujen asiantuntija- tai esimiestehtävissä työskenteleviä. Lisäksi toimialat ovat



perustaneet sisäisiä osallistuvan budjetoinnin toimeenpanon ryhmiä tai muita toimialan sopivaksi katsoma ryhmiä koordinoimaan valmistelua ja toimeenpanoa toimialalla.

Ensimmäisen toteutuskierroksen aikana tunnistettiin tarve täsmentää projektiryhmän tehtäviä. Jatkossa projektiryhmä linjaa tarvittaessa toimialayhteisiä toimintatapoja osallistuvan budjetoinnin toimeenpanossa sekä seuraa kaupunkitasoisesti toteutusta toimialoilla sekä äänestettyjen hankkeiden toimeenpanoa. Projektiryhmän kokoonpanoa tarkistetaan siten, että jäsenet ovat osallistuvan budjetoinnin toimeenpanon linjaamisen ja johtamisen kannalta keskeisessä asemassa olevia toimialojen ja kanslian esimies- ja asiantuntijatehtävissä toimivia.

Osallistuvan budjetoinnin toteutumisen seuranta ja arviointi on osa kaupunkistrategian seuranta. Kaupunginhallitus päätti osallistuvan budjetoinnin seurantamittariksi äänestysprosentin, jota seurataan alueittain ja ikäryhmittäin (12.3.2018 § 153). Lisäksi kaupunginhallituksen päätöksen (13.11.2017 § 1047) mukaisesti toimialalautakunnat raportoivat osallisuuden toteutumisesta osallisuuden toteutumisesta toimialalautakunnalle, jonka yhteydessä on luontevaa raportoida myös osallistuvan budjetoinnin toteutumisesta toimialalla .

Strategiaseurannan ja osallisuusmallin seurantaan sisältyvän seurannan lisäksi katsotaan tarpeelliseksi seurata myös osallistuvan budjetoinnin kautta toteutettavien budjettiehdotusten ja suunnitelmien toimeenpanon toteutumista toimialakohtaisesti. Toimeenpanon etenemisestä raportoidaan toimialalautakunnissa osallisuus- ja vuorovaikutusmallin raportoinnin yhteydessä. Lisäksi toimialat raportoivat tarvittaessa hankkeiden toimeenpanon etenemisestä kaupungin johtoryhmässä.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Titta Reunanen, alueosallisuuspäällikkö, puhelin: 310 23437
titta.reunanen(a)hel.fi
Kirsi Verkka, kehittämisspäällikkö, puhelin: 310 84026
kirsi.verkka(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Osallistuvan budjetoinnin toteuttamisen periaatteet 2020-2021
- 2 Selvitys osallistuvan budjetoinnin toimeenpanosta 2018-2019
- 3 Tutkimuskatsaus Kaupunkilaisten aamet osallistuvassa budjetoinnissa
- 4 Osallistuvan budjetoinnin palaute ja arviointi

Muutoksenhaku



27.04.2020

Asia/7

Oikaisuvaatimusohje, kaupunginhallitus

Tiedoksi

Toimialajohtajat

Päätöshistoria

Kaupunginhallitus 20.04.2020 § 257

HEL 2018-004039 T 00 01 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle.

Käsittely

20.04.2020 Pöydälle

Kaupunginhallitus päätti käsitellä esityslistan yhdeksännen ehdotuksen kokouksen viimeisenä asiana.

Asian aikana kuultavana oli kehittämispäällikkö Kirsi Verkka. Asiantuntija poistui kuulemisensa jälkeen kokouksesta.

Kaupunginhallitus päätti yksimielisesti panna asian pöydälle Reetta Vanhasen ehdotuksesta.

01.10.2018 Esittelijän ehdotuksesta poiketen

24.09.2018 Pöydälle

17.09.2018 Pöydälle

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Titta Reunanen, alueosallisuuspäällikkö, puhelin: 310 23437
titta.reunanen(a)hel.fi

Kirsi Verkka, kehittämispäällikkö, puhelin: 310 84026
kirsi.verkka(a)hel.fi