

Osallistuva budjetointi hallinnollisena ja poliittisena käytäntönä



Jarkko Salminen, Liisa Häikiö & Pauliina Lehtonen

TIIVISTELMÄ

Osallistuvassa budjetoinnissa tavalliset kansalaiset pääsevät osallistumisen keinoin päättämään yhteisten rahavarojen käytöstä. Aikaisemmista osallistuvaa budjetointia käsitelleistä tutkimuksista voidaan erottaa analyttisesti kaksi erilaista lähestymistapaa: Radikaalin demokratian mukainen osallistuva budjetointi nojaa Habermasin ajatukseen diskursiivisesta demokratiasta. Liberaalin hallinnan mukainen osallistuva budjetointi liittyy julkishallinnon uudistamiseen. Molemmat lähestymistavat korostavat osallistuvaa budjetointia avoimena ja yhteiskunnan tehokkaan hallinnan mukaisena päätöksentekokäytäntönä. Osallistuvaa budjetointia käsittelevän tutkimuksen avulla näytämme, miten radikaalin demokratian ja liberaalin hallinnan käsitteet ohjaavat kuitenkin erilaisiin ratkaisuihin osallistumisen institutionaalista asemasta, osallistujien välisistä suhteista ja osallistumisen yhteydestä taloudellisten resurssien luomiseen ja jakamiseen. Vaikka radikaalin demokratian ja liberaalin hallinnan näkökulmat kietoutuvat toisiinsa osallistuvan budjetoinnin käytännön toteutuksessa, niiden analyttinen erottaminen mahdollistaa osallistuvan budjetoinnin samanaikaisen poliittisen ja hallinnollisen luonteen ymmärtämisen. Näiden kahden lähestymistavan voi olettaa jäsentävän myös yleisemmin kansalaisten osallistumista hallinnon toimintaan ja päätöksentekoon.

ABSTRACT

Administrative and democratic practices of participatory budgeting

Participatory budgeting (PB) is a global policy model in which citizens make budgetary decisions. The previous studies present two analytically distinguishable perspectives. Radical democratic approach is based on Habermas' thinking on deliberative democracy. Liberal governance approach is based on global ideas on public management reforms. On *institutional level*, radical democratic approach emphasized large-scale institutional changes. Liberal governance approach understands PB as a sufficient institutional modification for making concrete improvements. On *participatory level*, radical democratic approach values equal competences and versatile interests of participants. Liberal governance approach emphasizes equal opportunities for all to participate, but diversity of participants is not an objective in itself. On *economical level*, the radical democracy approach requires substantial economic input to reduce poverty. Liberal governance approach regards the economic benefits to be outcomes of the process, for example, when people take responsibility for services previously provided by the city or the state. We argue that although these two perspectives are intertwined in reality, the analytical distinction between them can advance the understanding of PB practices. In addition, the framework can be applied to study practices of participatory democracy beyond PB.

Keywords: Participatory budgeting, radical democracy, liberal governance, public participation

Osallistuvassa budjetoinnissa tavalliset kansalaiset päättävät yhteisten rahavarojen käytöstä. Heidän lisäksi prosessin osallisena on julkisten resurssien käytöstä vastaava taho, esimerkiksi kunta. Malli on kehitetty Brasilian Porto Alegressa köyhien asuinalueiden asukkaiden hyvinvoinnin lisäämiseksi (Abers 2000). Sittemmin sitä on sovellettu ja edelleen kehitetty erilaisissa yhteiskunnissa ympäri maailman, erityisesti Euroopassa (Sintomer ym. 2008). Osallistuvan budjetoinnin käytännöt koostuvat joustavasti erilaisista ideoista ja toimintatavoista, ja jopa toisilleen vastakkaisilta näyttävistä poliittisista ajatuksista ja periaatteista. Mallia soveltamalla niin vasemmisto kuin oikeistokin voi tavoitella tärkeitä poliittisia tavoitteita. Niinkin erilaiset globaalit toimijat kuin Maailman Sosiaalifoorumi, Maailmanpankki, OECD, EU ja YK ovat pitäneet osallistuvaa budjetointia kaupunkipolitiikan hyvänä käytäntönä.

Perustelut osallistuvan budjetoinnin merkityksestä ja luonteesta vaihtelevat erilaisten poliittisten mielipiteiden välillä (Baiocchi & Ganuza 2014, 31). Jo osallistuvan budjetoinnin käsite yhdistää kaksi demokraattisessa päätöksenteossa usein erillisenä näyttäytyvää seikkaa. Kansalaisten avoin osallistuminen tulkitaan yleensä poliittisen tahdon muodostumiseksi ennen päätöksentekoa ja taloudellisten resurssien hallinnointi politiikan toimeenpanoksi. Yhtäältä demokraattisuus edellyttää avoimuutta ja osallistumisen tasaveroisuutta. Toisaalta demokratian kannalta olennaista on se, että yhteiset asiat toimeenpannaan tehokkaasti. Tehokkuus edellyttää päätösten teknistä hallintaa, laskettavuutta, ennustettavuutta, taloudellista kustannustehokkuutta ja sitä, että päätökset vastaavat ihmisten tarpeita (Flynn 2012, 123–124). Päätöksenteon avoimuuden ja tehokkuuden voi ajatella olevan joko ristiriidassa tai niiden voi nähdä tukevan toisiaan (ks. Böker & Elstub 2015).

Tarkastelemme avoimen osallistumisen ja resurssien hallinnan välisen suhteen merkitystä osallistuvan budjetoinnin käytännöissä aieman tutkimuksen perusteella. Goldfrankin (2007) mukaan osallistuvaan budjetointiin suhtaudutaan myönteisesti radikaalin demokratian ja liberaalin hallinnan näkökulmista. Tähän perustuu artikkelimme lähtökohtaa muokannut havainto siitä, että osallistuvan budjetoinnin käytännöt jäsenyivät tutkimuksissa pääsääntöisesti

näiden kahden erilaisen ajattelun periaatteiden ja käsitysten mukaisesti. Tutkimusten pohjalta voidaan tunnistaa, että osallistuva budjetointi pohjaa yhtäältä Habermasin (1996) ajatteluun ollen diskursiivisuutta ja deliberaatiota korostavan radikaalin demokratian mukainen käytäntö. Toisaalta tutkimukset korostavat osallistuvaa budjetointia julkishallinnon uudistamiseen pyrkivän liberaalin hallinnan mukaisena suoran osallistumisen käytäntönä. Radikaalin demokratian periaatteet korostavat päätöksenteon avoimuutta ja liberaalin hallinnan periaatteet päätöksenteon tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Nopeasti tulkiten ne ovat toisilleen vastakkaiset näkemykset osallistuvaan budjetointiin, sen tavoitteisiin ja toimintaperiaatteisiin. Voidaan siis olettaa, että osallistuvan budjetointi tulkitaan eri tavoin näistä näkökulmista.

Analyysin perusteella esitämme, että nämä molemmat käsitteelliset lähestymistavat kuitenkin korostavat osallistuvaa budjetointia avoimena ja yhteiskunnan tehokkaan hallinnan mukaisena päätöksentekokäytäntönä. Osallistuvaan budjetointiin liittyvää aikaisempaa tutkimusta jäsentää päätöksenteon tehokkuuden ja avoimuuden yhteys, ei niiden erillisuus. Radikaalin demokratian ja liberaalin hallinnan väliset erot kuitenkin tulevat esiin, kun tutkimukset tarkastelevat osallistuvan budjetoinnin käytäntöjä. Radikaalin demokratian näkökulmasta lisääntyvä tehokkuus merkitsee vähenevää avoimuutta päätöksenteossa (Baiocchi & Ganuza 2014), kun taas liberaalin hallinnan näkökulmasta päätöksenteon avoimuus ja tehokkuus vahvistavat toisiaan (Fung 2015; Jaramillo & Wright 2015). Tämä johtaa erilaisiin tulkintoihin siitä, millaisia ovat osallistuvan budjetoinnin tavoiteltavat käytännöt.

Artikkelin lähestymistavassa emme ota kantaa siihen, miten osallistuva budjetointi tulisi toteuttaa. Tarkastelemme tutkimuskirjallisuuden pohjalta, miten kaksi erilaista käsitteellistä lähestymistapaa ja tapaa ymmärtää avoimen osallistumisen ja resurssien hallinnan suhde ohjaa toisistaan poikkeaviin tulkintoihin ja ratkaisuihin kansalaisten osallistumisesta. Radikaalin demokratian ja liberaalin hallinnan näkökulmien tarkastelu tuottaa uutta tietoa siitä, miten osallistuvan budjetoinnin perusta, päätöksenteon arvot ja tavoitteet muodostuvat. Tämä on merkittävää myös osallistuvaa budjetointia

laajemmin globaaleihin politiikkaideoihin perustuvien ja hallintolähtöisesti toteuttavien kansalaisten osallistumismahdollisuuksien monimuotoisuudessa (Häikiö 2012; Häikiö & Leino 2014). Tarvitsemme tietoa siitä, miten erilaiset käsitykset ja tulkinnat kansalaisosallistumisesta määrittävät osallistumiskäytäntöjä ja niiden suhdetta institutionalisoituneisiin päätöksentekorakenteisiin (Lehtonen & Bamberg 2012; Niinikoski & Setälä 2012). Radikaalin demokratian ja liberaalin hallinnan käsitteellinen erottelevu on hedelmällinen analyysiväline osallistuvan budjetoinnin ohella myös muiden osallistumiskäytäntöjen tarkastelussa.

Esittelemme artikkelin aluksi osallistuvan budjetoinnin globaalin mallin, jota sovelletaan paikalliseen päätöksentekoon. Siirrymme sen jälkeen tarkastelemaan radikaalin demokratian ja liberaalin hallinnan periaatteita sekä tulkituksia osallistuvan budjetoinnin käytännön toteuttamisesta. Käymme läpi osallistuvan budjetoinnin ja institutionaalisten hallintarakenteiden suhdetta, osallistumisen järjestämistä ja siinä osallistujille asettuvia vaatimuksia sekä taloudellisten resurssien jakamiseen liittyviä kysymyksiä. Artikkelin loppuosassa tuomme esiin radikaalin demokratian ja liberaalin hallinnan ajatuksiin kohdistuvaa kritiikkiä. Päätelmissä keskustelemme dilemmasta, joka on läsnä paitsi tässä artikkelissa tunnistamissamme suuntauksissa, myös yleisemmin kansalaisten osallistumisessa hallinnon toimintaan ja päätöksentekoon. Osallistuvan budjetoinnin käytäntöjä tarkastelleiden tutkimusten pohjalta tunnistamme radikaalin demokratian suuntaus on normatiivisella tasolla operoiva teoria, kun taas liberaalin hallinnan suuntaus voidaan määrittellä käytännön tasolla toimivaksi politiikaksi. Ehdotamme, että näiden kahden tason tunnistaminen ja analysoiminen osallistuvan budjetoinnin ohella myös muissa osallistumiskokeiluissa ja -prosesseissa hyödyttäisi kansalaisosallistumisen tutkimusta.

GLOBAALI MALLI, PAIKALLINEN SOVELTAMINEN

Osallistuvaa budjetointia kutsutaan globaaliksi demokratiainnovaatioksi, jonka tavoitteena on vahvistaa kansalaisten osallisuutta ja paikallisia yhteisöjä, kehittää asuinalueita sekä tuottaa

yhteistä hyvää (esim. Röcke 2014). Malli syntyi Porto Alegren kaupungissa, kun vallassa ollut sotilasjunta syrjäytettiin ja kaupungissa järjestettiin ensimmäiset vapaat vaalit. Osallistuvan budjetoinnin kokeilu syntyi vasemmistolaisten aktivistien aloitteesta antaa kansalaisille valtaa päättää yhteisistä asioista ja halusta vapautua hallintoa vaivanneesta korruptiosta.

Nykyisin osallistuvaa budjetointia sovelletaan monin eri tavoin. Eri maissa taustalla vaikuttaa Porto Alegren mallin perusidea, vaikka paikalliset ja kansalliset kontekstit vaikuttavat vahvasti menetelmän toteuttamiseen (esim. Goldfrank 2007). Sintomerin ja kumppaneiden (2008) mukaan osallistuvan budjetoinnin hankkeille on yhteistä se, että ne käsittelevät taloudellisia resursseja, prosesseissa on mukana kunnan hallintoviranomaisia ja päätöksentekijöitä, prosessit ovat toistuvia ja ne sisältävät julkista keskustelua. Tärkeää on myös vastuu prosessissa päätettyjen ehdotusten toteuttamisen seurannasta ja arvioinnista. Prosessi voidaan toteuttaa esimerkiksi kaupungin tasolla tai asuinalueilla.

Osallistuvan budjetoinnin prosessin suunnittelusta ja toteutuksesta voidaan erottaa erilaisia vaiheita (ks. Gomez ym. 2013). Osallistumisen määrittämisen vaiheessa sovitaan siitä, saako kuka tahansa halukas osallistua vai valitaan ryhmien ja alueiden edustajia esimerkiksi äänestämällä, arpomalla tai muodostamalla edustava pienoiskansa, 'mini-public' (ks. Böker & Elstub 2015). Tapaamisvaiheessa sovitaan säännöistä, jaetaan ja kerätään tietoa, keskustellaan sekä kerätään ehdotuksia ja toiveita. Päätöksentekovaiheessa asiat päätetään osallisten kesken tai yhteistyössä hallinnon kanssa esimerkiksi neuvottelemalla, vaihtoehtoista äänestämällä tai erillisen sovittelijan avulla. Näiden eritavoin suunniteltujen vaiheiden myötä osallistuva budjetointi voi muodostua hyvin monenlaiseksi. Vaihtoehtoja on lähes rajattomasti.

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). Sitra eli Suomen itenäisyyden juhlarahasto keräsi vuosien 2011–2012 vaihteessa avoimen hankekuulutuksen avulla ideoita kaupunkien hallinnon demokraattisuutta kehittävästä hankkeista. Saapuneista ideoista

valittiin osallistuvan budjetoinnin menetelmän avulla rahoitettavat hankkeet. Yksi valituista ideoista oli Helsingin keskustakirjaston osallistuvan budjetoinnin hanke. Kirjastonkäyttäjät saivat osallistua vuonna 2017 valmistuvan keskustakirjaston kehittämiseen syksyllä 2012, kun kolmen työpajan pohjalta päätettiin kirjastossa toteutettavista 100 000 euron pilotti-hankkeista. (Miettinen 2012; Nieminen 2012; Valtiovarainministeriö 2013.). Lisäksi Helsingin kaupungin nuorisosiainkeskus järjesti nuorille mahdollisuuden päättää vapaa-ajan toimintojen ja palveluiden budjetoinnista RuutiBudjetti-hankkeessa (Ruutibudjetti.munstadi.fi). Espoon kaupunki organisoivat keuhällä 2015 osallistuvan budjetoinnin projektin, jossa nuoret pääsivät päättämään vapaa-ajantoimintaan ja palveluihin suunnatuista resursseista (Espoon kaupunki 2015a). Lisäksi syksyllä 2015 asukkaat vaikuttivat Espoon Suvelan asukaspuiston suunnitteluun, esimerkiksi leikkilinjoihin ja istutuksiin, nettiin luodun budjetointipelin avulla (Espoon kaupunki 2015b). Muita suomalaisia osallistuvan budjetoinnin alle ainakin jossain määrin luokitettavia projekteja on toteutettu aikaisemmin ainakin Rovaniemellä, Lappeenrannassa ja Pudasjärvellä (ks. Valtiovarainministeriö 2013). Tampereella osallistuvaa budjetointia kokeiltiin vuonna 2014 Tesomajärven virkistysalueen suunnittelussa ja kehittämisessä OmaTesoma-hankkeessa. Hanke oli mukana valtakunnallisessa asuinalueiden kehittämishankkeessa (2013–2015) ja Tampereen yliopistossa on käynnissä siihen liittyvä tutkimushanke. Aiemmin erilaisia alustavia raportteja ja selvityksiä osallistuvasta budjetoinnista ja sen mahdollisuuksista ovat tehneet muun muassa Sitra (Nieminen 2012), valtiovarainministeriö (Pihlaja ja Sandberg 2012; Valtiovarainministeriö 2013) ja Helsingin kaupunki (2012). Toteutettujen projektien arvioinnit ei juuri ole tehty Suomessa, ja tieteellistä tutkimusta on päästy vasta aloittamaan.

Kiinnostus osallistuvaan budjetointiin todennäköisesti vahvistuu tulevaisuudessa, koska sen perusajatus 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 kuntalakiin ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 2014, 151).

RADIKAALI DEMOKRATIA JA LIBERAALI HALLINTA

Radikaalin demokratian ja liberaalin hallinnan ajatukset ovat merkittäviä osallistuvaa budjetointia maailmanlaajuisesti toimintatavaksi muokanneita näkökulmia ja ajatusmalleja (Goldfrank 2007; Novy & Hammer 2007). Habermasilainen radikaalin demokratian idea on omaksuttu laajasti demokratian ja suunnittelun käytäntöjen kehittämiseen (Douglass & Friedmann 1997). Liberaalin hallinnan periaatteet puolestaan yhdistyvät julkishallinnon kehittämiseen ja uudistamiseen (Harris 1999; Pollitt & Bouckaert 2011). Molemmat näkökulmat tarkastelevat osallistuvaa budjetointia myönteisesti ja tavoittelevat demokraattisten hallintakäytäntöjen kehittämistä monimutkaistuvassa yhteiskunnassa.

Radikaalin demokratian idea on innoittanut laajasti osallistumiskäytäntöjen kehittämiseen kaupunkisuunnittelussa ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Teoreettinen keskustelu deliberatiivisesta demokratiasta ja käytännölliset kokeilut sen soveltamiseksi yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ovat herättäneet kiinnostuksen demokraattisen osallistumisen institutionaaliseen uudistamiseen (Böker & Elstub 2015; Gooding & Dryzek 2006; Setälä 2003). Tärkeä lähtökohta on Habermasin (1989; 1996) demokratian diskursiivisuutta ja kommunikatiivisuutta sekä vapaiden ja tasa-arvoisten jäsenten muodostaman, itsehallinnollisen yhteisön toimintaa korostava näkemys. Hänen mielestään paras lopputulos yhteiskunnallisten kysymysten ratkaisussa syntyy kommunikatiivisen rationaalisuuden periaattein toteutuneen keskustelun perusteella. Kommunikatiivinen rationaalisuus merkitsee sitä, että demokraattinen keskustelu on luonteeltaan vapaata ja avointa. Lopulta paras argumentti valikoituu yhteiseksi näkemykseksi asioiden tilasta ja sopivasta ratkaisusta.

Poliittisen valta perustuu kommunikatiiviseen valtaan, eikä tosin päin.

Habermasilille radikaalin demokratian mahdollisuus muodostuu eri osapuolia yhdistävästä keskustelusta, deliberatiivisesta osallistumisesta sekä epävirallisia ja institutionalisoituneita käytäntöjä yhdistävästä diskursiivisesta demokratiasta (Jezierska 2011). Diskursiivisessa demokratiassa olennaista on, miten keskustelu- ja päätöksentekoprosessi on järjestetty ja institutionalisoitu (Habermas 1996). Demokraattinen prosessi on käytäntölähtöinen. Tavoitteena on yhteisymmärrys ja kompromissit kaikkien niiden välillä, joita asia koskee. Demokraattinen prosessi perustuu tilannekohtaisiin tulkintoihin asioiden, osallistujien ja oikeudenmukaisuuden luonteesta. Siinä tarvittava tilannekohtainen tieto on kaikkien osapuolten saavutettavissa ja käytettävissä. Prosessin onnistuminen ei edellytä kollektiivisesti toimivia kansalaisia, vaan avoimien keskustelu- ja päätöksentekoprosessien institutionalisoinnista sekä näiden prosessien ja epävirallisen julkisen mielipiteen välistä vuorovaikutusta. Näkemys sijoittaa radikaalin demokratian modernien hallintoinstituutioiden piiriin. Virallisen, hallinnollista ja laillista valtaa käyttävän päätöksentekoprosessin hyväksytävyyden muodostuu siitä, että avoimeen osallistumiseen perustuvat keskustelu- ja päätöksentekoprosessit vaikuttavat siihen.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella tunnistamme habermasilaisen ajatuksen radikaalista ja diskursiivisesta demokratiasta yhtenä lähtökohtana Porto Alegren mallissa. Käytännössä mallin kehittäminen liittyi politiikan uudistamiseen (Goldfrank 2007; Sintomer ym. 2008). Valtaan päässyt työväenpuolue yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa pyrki muuttamaan autoritaarisen ja kansalaisten alamaisuutta korostavan keskittyneen hallintotavan kansalaisten osallistumisen mahdollistavaksi alueelliseksi demokratiamalliksi. Samalla hallinnosta pyrittiin kehittämään aiempaa läpinäkyvämpää ja vähentämään korruptiota. Näistä lähtökohdista osallistuvan budjetoinnin periaatteiksi muodotui tasaveroinen osallistuminen ja päätöksenteko sekä avoimuus. Tähän liittyy Paulo Freiren kriittisen sorrettujen pedagogiikan ajatus. Freiren (2005) ajattelussa kriittisyys liittyy yhteiskunnallisten olosuhteiden tarkasteluun. Tavoitteena on epätasa-arvoiseksi koettujen olo-

suhteiden muuttaminen. ”Sorrettujen” yhteiskunnallisen tiedostamisen herättelyllä voidaan Freiren mukaan tukea ihmisten aktiivisuutta ja omaehtoista toimintaa. Yhteiskunnalliset ongelmat voivat motivoida yksilöä ratkaisemaan haasteita oppimisen keinoin. Osallistuvan budjetoinnin synnyssä Freiren ajattelu näkyy haluna vapautua autoritaarisesta vallasta, korruptiosta ja yhteiskunnallisesta epätasa-arvoisuudesta sekä vahvistaa kansalaisten yhteiskunnallista roolia (ks. Streck 2004).

Mallin globalisoitumisen myötä osallistuvan budjetoinnin merkitys on muuttunut (ks. esim. Fung 2015; Ganuza & Baiocchi 2012). Esimerkiksi Maailmanpankki on korostanut mallin potentiaalia hallinnollisten instituutioiden uudistamisessa ja kehittämisessä. Tämä, tulkintatavasta riippuen, liberaalia yhteiskuntamallia tai globaalia uusliberalistista ajattelumallia edistävä näkökulma on erityisesti taloudellista kehitystä edistävien kansainvälisten järjestöjen jakama näkökulma osallistuvaan budjetointiin. Kansainvälisten järjestöjen liberaalia hallintaa korostavasta näkökulmasta osallistuva budjetointi on ’hyvän hallinnan’ menetelmä, joka soveltuu osaksi järjestöjen ajamaa yleisempää julkishallinnon uudistamispolitiikkaa (Goldfrank 2007). ’Hyvä hallinta’ yhdistää edustukselliseen, vastuulliseen, lakia noudattavaan ja korruptoitumattomaan julkiseen hallintoon markkina-talouden toimintaperiaatteita (Bevir 2006).

Liberaalin hallinnan mukainen uudistamispolitiikka on näkynyt maailmanlaajuisena julkisen hallinnon uudistamisena. Ensimmäisessä vaiheessa liberaalin hallinnan ajatukset tiivistyivät hallinnon uudistamiseen liikkeenjohdollisin periaattein uuden julkisjohtamisen (New Public Management) ajattelun mukaisesti, myöhemmin uudistamisessa on painottunut hallintaverkostojen ja kumppanuuksien luominen (esim. Häikiö 2010; McLaughlin ym. 2002; Pollitt & Bouckaert 2011). Uudistamispolitiikan peruslinjan esittäneet amerikkalaiset tutkijat Osborne ja Gaebler (1992) tiivistivät hallinnon uudistuksen tavoitteet sanontoihin *‘less government, but more governance’, ‘steering rather than rowing’* sekä *‘doing more with less’*. Ne kuvaavat hyvin, miten hallinnon tulisi uudistua. Sen oman toiminnan laajuus supistuu ja muiden yhteiskunnallisten toimijoiden asema laajenee. Hallinnon uudistaminen edellyttää aiempaa

aktiivisemmän kansalaisen ja toimivien yhteisöjen luomista. Kansalaisten osallistuminen on tässä keskeistä, sillä osallistuvat ja aktiiviset kansalaiset ratkaisevat yhteiskunnallisia ongelmia, hoivaavat toisiaan, tekevät innovaatioita ja säästävät julkisissa menoissa (Häikiö 2012). Tavoiteltava osallistuminen on yksilön vapautta toimia oman etunsa mukaisesti. Kun ihmiset toimivat oman etunsa mukaisesti, he toimivat yhteiskunnan kokonaisedun mukaisesti.

Osallistuminen on siten tehokkaan ja kansalaisten näkökulmasta hyväksyttävän hallinnan keino saavuttaa oikeanlaisia lopputuloksia. Avoin osallistuminen mahdollistaa resurssien tehokkaan jakamisen ja lisäämisen. Liberaalin hallinnan mukaisesti osallistuvan budjetoinnin kansainvälinen suosio perustuukin sen tehokkuutta tuottaviin saavutuksiin eikä esimerkiksi resurssien oikeudenmukaiseen jakoon liittyviin saavutuksiin (Santos 1998, 505). Osallistuvan budjetoinnin on huomattu lisäävän talouskasvua ja siten hyvinvointia sekä mahdollistavan julkisen vallan pienentämisen (Goldfrank 2007). Toisaalta on esitetty, että vaikka kansainvälisiltä toimijoilta ovat unohtuneet alkuperäiset radikaalit ideat, oikeudenmukaisuus voi lisääntyä myös tehokkaan hallinnon kautta (Fung 2015). Menetelmä siirtää valtaa yksityisille ihmisille, mutta ei varsinaisesti vahvista tai suojele paikallista päätöksentekoa yksityisiltä intresseiltä. Yksittäisten ihmisten osallistumismahdollisuuksien laajentamisen nähdään pienentävän valtion roolia ja julkista sektoria. Tavoite ei kuitenkaan ole suoraan siirtää radikaalisti enemmän päätösvaltaa ja seurantavaltaa ihmisille, vaan ottaa heidät mukaan yhteiskunnan hallintaan lisäämällä hallinnon ja kansalaisten välistä yhteydenpitoa.

Teoreettisesti radikaalin demokratian ja liberaalin hallinnan näkökulmat osallistuvaan budjetointiin ovat perustavalla tavalla erilaiset. Radikaalin demokratian näkökulmasta päätöksenteon avoimuuden ja tehokkuuden suhde on käänteinen, mikä merkitsee sitä, että liialliset tehokkuustavoitteet estävät avoimen ja tasavertaisen osallistumisen. Sen sijaan liberaalin hallinnan näkökulmasta tehokkuuden ja avoimuuden suhde on yhdensuuntainen, minkä seurauksena avoimuus ja osallistuminen sekä hallinnan tehokkuus lisäävät toinen toisiaan. Tämä johtaa erilaisiin tulkintoihin siitä, millaisia ovat tavoiteltavat osallistuvan budjetoinnin käytännöt.

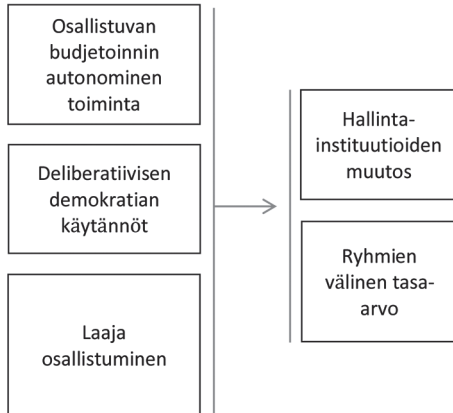
Seuraavaksi käsittelemme sitä, miten radikaalin demokratian ja liberaalin hallinnan tulokset osallistuvan budjetoinnin käytännöistä ja osallistumisprosessin järjestämisestä eroavat toisistaan. Tarkastelu kohdistuu ensinnä *osallistuvan budjetoinnin ja institutionaalisten hallintarakenteiden suhteeseen*. Tässä merkittävää on, tulkitaanko osallistuva budjetointi prosessiksi, jonka tavoitteena on muuttaa hallintainstituutioita vai tulkitaanko osallistuva budjetointi institutionaaliseksi muutokseksi, jonka tavoitteena on konkreettisten päätösten tekeminen. Toisena tarkastelussa on osallistuvan budjetoinnin *osallistumisen järjestämiseen*. Kysymys on erilaisten ihmisten ja ryhmien osallistumisen mahdollistamisesta sekä heidän erilaisten kykyjensä ja intressiensä yhteensovittamisesta. Kolmantena käsittelemme *taloudellisen ulottuvuuden merkitystä osallistuvassa budjetoinnissa*. Radikaalin demokratian näkökulmasta osallistuva budjetointi on keino jakaa yhteisiä resursseja uudella tavalla. Liberaalin hallinnan näkökulmasta se on keino tuottaa taloudellista hyötyä yhteiskunnassa.

INSTITUUTTIOIDEN JA HALLINNAN MUUTOS

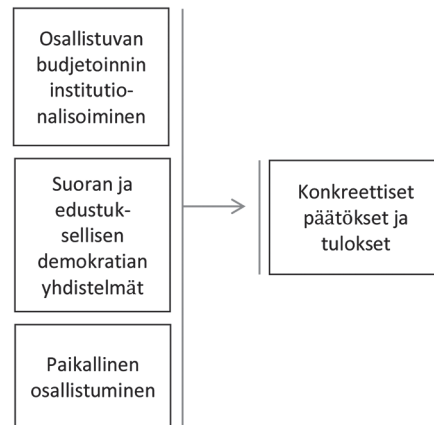
Osallistuvan budjetoinnin suhde institutionalisoituneisiin hallintarakenteisiin määrittää sen merkitystä yhteiskunnallisissa valtarakenteissa ja päätöksenteossa. Radikaalin demokratian ja liberaalin hallinnan kehyksissä osallistuva budjetointi saa erilaisen institutionaalisen aseman ja merkityksen. Radikaalin demokratian näkökulmasta osallistuva budjetointi on parhaimmillaan autonomista ja liberaalista näkökulmasta sen tulisi olla institutionalisoitua (Jaramillo & Wright 2015; Röcke 2014, 151). Radikaali käsitys perustuu suoralle demokratialle ja liberaalissa käsityksessä siihen yhdistyy ongelmitta edustuksellisia elementtejä (Röcke 2014, 78–79). Radikaali ymmärrys korostaa osallistumisen ja aiheiden laajuutta tähdäten kattaviin hallinnan instituutioiden muutoksiin, liberaali näkemys puolestaan korostaa aiheiden ja tulosten paikallisuutta ja rajattua luonnetta (Sintomer ym. 2008, 167–170; Smith 2009, 69) (ks. kuvio 1).

Ero perustuu toisistaan poikkeaviin käsityksiin osallistuvan budjetoinnin yhteiskunnallisista tavoitteista. Osallistuva budjetointi voidaan

RADIKAALI DEMOKRATIA



LIBERAALI HALLINTA



Kuvio 1. Kaksi näkökulmaa osallistuvan budjetoinnin institutionaaliseen asemaan ja muutokseen.

jakaa erityisiin projekteihin tai yleisempiin poliittisiin päämääriin suuntautuneisiin projekteihin (Wampler 2007, 36). Radikaalin demokratian näkökulmasta osallistuvan budjetoinnin tavoitteena on muuttaa yhteiskuntaa hallitsevien instituutioiden toimintaa, yhteisten resurssien jakamista ja ylipäättään lisätä yhteiskunnan tasa-arvoisuutta. Aiheille ja osallistumiselle ei aseteta tiukkoja rajoja. Liberaalin hallinnan näkökulmasta osallistuva budjetoinnin tavoitteena on tehdä konkreettisia päätöksiä rajatuista aiheista ja yhteisten resurssien käytöstä. Erilaiset käsitykset osallistuvan budjetoinnin institutionaalista asemasta heijastuvat siihen, miten radikaalin demokratian ja liberaalin hallinnan näkemykset suhtautuvat edustukselliseen demokratiaan ja viranhaltija-asiantuntijoiden osallistumiseen.

Radikaalin demokratian näkökulma haastaa uudistamaan kansalaisten toimintamahdollisuuksia. Konkreettiset tavoitteet, kuten infrastruktuurin parantaminen, sopivat menetelmän alkuharjoitukseksi, mutta tavoitteena on muuttaa yhteiskuntaa aiempaa demokraattisemmaksi. Osallistuvan budjetoinnin vahvistaessa kansalaisten toimijuutta yhteiskunta ja sen hallintarakenne uudistuu. Tästä syystä osallistuvan budje-

toinnin ja siihen osallistuvien aseman tulee olla riippumaton vallassa olevista hallintarakenteista. Itsenäinen päätöksentekovalta mahdollistaa yhteiskuntaa hallitsevien kannalta epäsuotuisien päätösten tekemisen, jolloin valmiista suunnitelmista joudutaan luopumaan tai niitä joudutaan tarkentamaan. Lisäksi valtarakenteista vapaat osallistujat määrittelevät osallistuvan budjetoinnin toteuttamistavat, säännöt ja tulokset (Baicocchi & Ganuza 2014, 37, 39). Tätä vahvistaa osallistuvan budjetoinnin vetäjien valinta alueen asukkaiden ja osallistujien joukosta (Lerner & Secondo 2012, 5).

Radikaali demokratia korostaa osallistuvan budjetoinnin autonomista asemaa. Osallistuvan budjetoinnin liittäminen osaksi vallassa olevia instituutioita heikentää mahdollisuuksia tavoitella sen alkuperäistä ideaa köyhien yhteiskunnallisen osallistumisen mahdollistamisesta ja päätöksenteon avoimuudesta. Huolena on, että vallassa oleviin instituutioihin liittäminen tuo mukanaan vanhat ongelmat ja säännöt, jotka estävät ja kangistavat osallistumista (Cabannes 2004, 39; Santos 1998, 505). Siten kriittinen suhtautuminen kohdistuu niin edustukselliseen demokratiaan kuin ulkopuolisiin asiantuntijoihinkin. Hierarkkiset valtasuhteet kansalaisten ja

asiantuntijoiden sekä osallistuvan ja edustuksellisen demokratian välillä vaikeuttavat osallistuvan budjetoinnin prosessia. Viranhaltijoiden ja päättäjien ohjaama prosessi merkitsee ylhäältä alaspäin suuntautuvaa demokratiaa, jossa asiantuntijuus ja edustuksellisuus voi hallita osallistujien näkemyksiä. Asiantuntijat ja päätöksentekijät voivat myös sivuttaa osallistujien tavoitteet ja toiveet (Avritzer 2012; Johnson 2015). Radikaalin demokratian ajatteluun nojaavat tutkijat (Baiocchi & Ganuza 2014; Santos 1998) korostavat, että kansalaisten osallistumista vahvistaviin menetelmiin tottuminen vaatii aikaa. Jos päättäjät pitävät kiinni eduistaan ja valtaastaan, osallistuminen ei muuta instituutioita demokraattiseksi (Johnson 2015). Päättäjien tulee tottua vallan jakamiseen ja kansalaisten itsensä edustamiseen.

Liberaalin hallinnan näkökulma puolestaan haastaa uudistamaan hallintakäytäntöjä sekä tapaa, jolla paikallisia asioita päätetään ja toimeenpannaan. Osallistuvan budjetoinnin institutionalisoiminen ja kytkeminen olemassa oleviin instituutioihin ja osaksi hallinta- ja päätöksentekorakennetta palvelee tätä päämäärää. Osallistumisesta ja käytettävissä olevista resursseista tulee näin ennakoitavia ja yhteisten asioiden hoidosta tehokasta. Tehdyt ratkaisut vastaavat osallistujien tarpeita (Jaramillo & Wright 2015; Röcke 2014, 147). Yhtenä Porto Alegren osallistuvan budjetoinnin onnistumisen syistä pidetään konkreettisten päätösten tekemistä ja toimeenpanoa. Kaupunkilaiset sitoutuvat prosessiin toteutettavissa olevien ratkaisujen ja näkyvien aineellisten lopputulosten vuoksi (Sintomer ym. 2008, 167–170).

Viranhaltija-asiantuntijoiden asema on siten arvokas osallistuvan budjetoinnin toimeenpanossa, eikä valta-asetelmia kyseenalaisteta. Asiantuntijat vastaavat osallistumisen avoimuudesta sekä päätösten teknisestä ja taloudellisesta järkevyydestä (Svensson 2008, 14). Toteuttamiskelpoiset ratkaisut edellyttävät pakollisten teknisten ja taloudellisten reunaehtojen huomioimista päätöksenteossa. Päätöksenteon reunaehtojen selvittäminen osallistujille on tärkeää, jotta päätökset kytkeytyisivät toisiinsa järkevällä tavalla koko kaupungissa ja tätä laajemmin. Heikommillaan päätökset eivät sovi yhteen valmiin infrastruktuurin kanssa, kuten eräässä tapauksessa, jossa osallistujat päättivät

ohjata rahoitusta viemäristöverkostojen rakentamiseen, vaikka asuinalueella ei ollut edes suunnitteilla jätevesilaitosta (Baierle 2003, 320). Osallistujien moninaisuus ja erilaiset taustat merkitsevät sitä, että kaikilla osallistujilla ei voi olla tarvittavia teknisiä tietoja. Osallistuvat kansalaiset saattavat tarvita opastamista myös vuorovaikutuksessa sekä ohjausta järkevien päätösten tekemiseen. Viranhaltija-asiantuntijoiden mukaan tuleminen edistää myös laajemmin hallintakäytäntöjen kehittämistä. Auttaessaan kansalaisosallistujia keskustelussa ja päätöksenteossa he oppivat määräämisen sijaan viestimään, suostuttelemaan ja perusteamaan (Santos 1998, 500).

OSALLISTUJIEN ERILAISET INTRESSIT JA KYVYT

Osallistuvaa budjetointia suunniteltaessa tulee päättää kenelle se on suunnattu ja mitä tahoja kutsutaan tai pyritään houkuttelemaan osallistujiksi. Radikaalin demokratian ja liberaalin hallinnan vastaukset tavoiteltavista osallistujista eroavat toisistaan, mikä perustuu vastakkaisiin tulkintoihin toiminnan luonteesta. Radikaalin demokratian lähtökohdista osallistuva budjetoinnin ensisijainen tavoite on avoin osallistuminen ja erilaisten osallistujien intressien yhteensovittaminen. Liberaalin hallinnan lähtökohdista osallistuvan budjetoinnin tavoite on tehokas hallinta ja osallistujien erilaisten kykyjen hyödyntäminen.

Radikaalin demokratian näkökulmasta osallistujiksi tulisi saada mahdollisimman monenlaisia osallistujia, jotta prosessiin tulisi mukaan erilaisia tavoitteita (Su 2012). Parhaimmillaan osanottajat edustavat monia erilaisia intressiryhmiä ja muodostavat kattavan otoksen niistä kansalaisista, joita päätettävät asiat koskevat. Osallistuva budjetointi mahdollistaa erilaisten yhteiskunnallisten näkemysten esittämisen ja niiden yhteensovittamisen. Tästä näkökulmasta osallistujien erilaiset näkemykset ja heidän väliset ristiriitansa luovat edellytykset aidolle keskustelulle ja erilaisten näkemysten ymmärtämiselle (Centner 2012, 157; Russon Gilman 2012, 10).

Erityisesti marginaalisten ryhmien osallistumisen mahdollistavat ratkaisut ovat tärkeitä

osallistuvan budjetoinnin käytännöissä (Lerner & Secondo 2012). Esimerkiksi tilaisuuksien aikataulutaminen tai lastenhoidon järjestäminen tilaisuuksien ajaksi vaikuttaa siihen, ketkä osallistuvat. Turvallisilta ja tutuilta tuntuvien tilojen valitseminen kokoontumispaikaksi voi houkutella muuten arkoja osallistujia (Su 2012, 12). Äänestyspaikkojen sijoittaminen julkisen liikenteen asemille laajentaa osallistujien joukkoa, tuoden osallistumisen lähelle jokapäiväistä elämää. Lisäksi erilaisten leikkien, pelien ja kulttuuristen aktiviteettien lisääminen voi houkutella paikalle enemmän ihmisiä. Myös aiheilla on merkitystä, koska esimerkiksi köyhimmille infrastruktuuriin parantamista tärkeämpiä ovat työllistymismahdollisuudet ja perustoimeentulon saaminen (Bräutigam 2004, 659; Lerner & Secondo 2012, 4; Souza 2001, 176–177).

Radikaalin demokratian näkökulmasta on tärkeää, ettei paikalle tule vain poliittisista asioista kiinnostuneita ja niitä, joilla on jo muutenkin muita laajemmat mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin. Lisäksi osallistujien väliset valtasuhteet ja erot esimerkiksi argumentointitaidoissa ja teknisessä tietämyksessä uhkaavat aitoa vuorovaikutusta. Monimutkaiset aiheet asettavat osallistujat erilaisiin asemiin ja professionaalis-tekniinen kieli ylläpitää heidän välisiä hierarkioita (Baiocchi 2001). Osallistujien taitojen tulisi olla käsiteltävien asioiden osalta yhdenvertaiset. Tilannetta parantaa esimerkiksi se, että vaikka aluksi korkeasti koulutettujen on havaittu pääsevän vastuullisempiin asemiin, lopulta kokemuksen kerääntyminen lieventää osallistujien välisiä taitoeroja. Alkuperäinen osallistuvan budjetoinnin malli sisältää tapaamisia, joissa opetellaan tekniikkaan ja budjettiin liittyvää tietämystä. Samalla osallistujat oppivat myös keskustelutaitoja. Ohjaaja voi tukea tätä ja kannustaa ”hiljaisia puhumaan ja kovaäänisiä kuuntelemaan” (Lerner & Secondo 2012, 7).

Sen sijaan liberaalin hallinnan näkökulmasta osallistujien asiantuntijuuden ja taitojen eriytyminen ei ole ongelma vaan mahdollisuus. Osallistujien erilaiset tekniset tiedot ja kommunikaatiotaidot nähdään luonnollisina. Näiden erojen hyödyntäminen tehostaa yhteistoimintaa osallistuvan budjetoinnin käytännöissä. Esimerkiksi osallistujien joukosta valittu, tarkka, järjestelmällinen ja teknisesti taitava ohjaaja

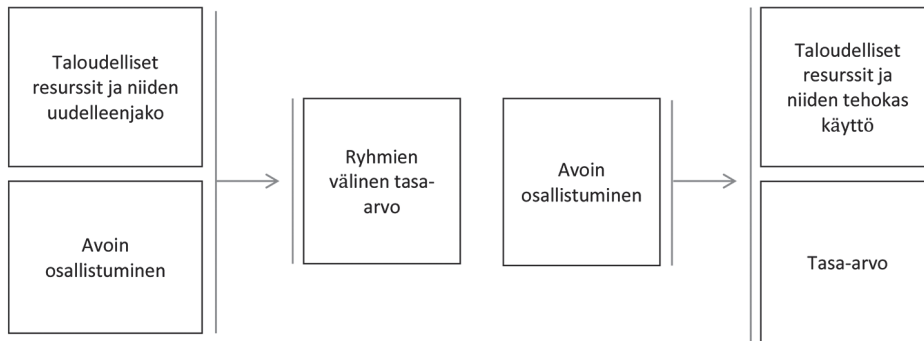
voi auttaa ryhmää tuottamaan enemmän ja selkeämpiä ehdotuksia kuin ohjaaja, joka pyrkii olemaan yksi osallistujista (Russon Gilman 2012). Hän voi parantaa osallistujaryhmien esitysten toteuttamiskelpoisuutta. Liberaalin hallinnan lähtökohdista toteutettavassa osallistuvan budjetoinnin prosessissa ohjatun vuorovaikutuksen ja erilaisten tietojen ja taitojen hyödyntämisen nähdään vahvistavan osallistumisen avoimuutta ja tasa-arvoisuutta.

Osallistujien väliset erot eivät estä prosessin toteuttamista ja tehokasta lopputulosten saavuttamista. Liberaalin hallinnan mukaisen osallistuvan budjetoinnin sujuva järjestäminen kuitenkin edellyttää, että osallistujien intressit ovat riittävän yhdenmukaiset (Russon Gilman 2012, 8–9). Esimerkiksi nuorten mukaan ottaminen monipuolistaa osallistujajoukkoa, mutta samalla budjetointiin osallistuvia kriittisiä nuoria pidetään usein häirikköinä (Su 2012, 8). Liberaalin hallinnan näkökulmasta nuorten poisjääminen ja osallistujien intressien yhdenmukaisuus eivät ole ongelma, kunhan kaikille on tarjottu mahdollisuus osallistua. Vuorovaikutus ja päätöstenteko on tehokkaampaa, kun erilaisten toiveiden välille ei tarvitse välttämättä luoda kompromisseja. Ristiriidat hidastavat yhteisymmärryksen saavuttamista ja heikentävät prosessin tuloksellisuutta. Konfliktit eivät ole välttämättömiä ja väistämättömiä vaan tehokas osallistuva budjetointi sujuu ilman suuria ristiriitoja. Tästä syystä ei ole tärkeää mahdollisimman erilaisten ihmisten osallistumisen turvaaminen tai aliedustettujen ryhmien kutsuminen ja houkuttelu mukaan. Liberaalin hallinnan käytännöissä luotetaan siihen, että yksilöt ovat aktiivisia, toimivat itsenäisesti ja lähtevät mukaan, jos haluavat hyötyä osallistuvasta budjetoinnista (Jaramillo & Wright 2015, 291). He tulevat mukaan, jos ovat motivoituneita osallistumaan.

Liberaalin hallinnan näkökulmasta suora osallistuminen ja edustuksellinen demokratia eivät sulje toisiaan pois, vaan täydentävät toisiaan. Edustavuus ei tässä tarkoita sitä, että kansalaisista pyrittäisiin aktiivisesti muodostamaan kattava otos vaan sitä, että heitä edustetaan. Kaikkien ei tarvitse osallistua päätösten tekemiseen. Edustuksellisuus on käytännöllinen ratkaisu, koska yksittäiset ihmiset eivät voi edustaa itseään joka tilanteessa. Se lisää prosessin ennustettavuutta ja luotettavuutta. Kun osallis-

RADIKAALI DEMOKRATIA

LIBERAALI HALLINTA



Kuvio 2. Taloudellisten resurssien merkitys osallistuvan budjetoinnin käytännössä

tuminen on täysin avointa, voi prosessi olla arvaamaton ja altistua eri toimijoiden mielivallalle (Baiocchi & Ganuza 2014, 31; Russon Gilman 2012, 4). Ongelmia seuraa myös siitä, jos osallistujia on vähän. Jos ryhmä on epäedustava käsiteltävien asioiden tai alueen kannalta ulko-puoliset voivat kiistää koko prosessin oikeutuksen (Bräutigam 2004, 664). Yhtä ongelmallista on kuitenkin myös liian suuri ryhmä, jossa keskustelu ja päättäminen on vaikeaa (Rossmann & Shanahan 2012). Edustamisen ja edustajien valinnan ei tarvitse perustua vaaleihin, vaan se voidaan toteuttaa kevyemmin menettelyin esimerkiksi niin, että erilaiset osallistujaryhmät nimeävät oman edustajansa prosessiin (ks. Avritzer 2012). Liberaalin hallinnan tavoitteiden kannalta edustuksellisessa osallistumisessa ei ole demokraattisia ongelmia.

RAJALLISTEN RESURSSIEN JAKAMINEN JA KÄYTTÄMINEN

Osallistuvan budjetoinnin lähtökohtana on, että julkisista resursseista vastaava taho luopuu yksinoikeudestaan päättää resurssien käytöstä ja siirtää päätösvaltaa tavallisille kansalaisille. Tutkimuskirjallisuudessa on kuitenkin erilaisia näkemyksiä kansalaisten osallisuuden ja taloudellisten resurssien välisestä suhteesta. Toiset tutkimukset olettavat, että taloudellisten resurssien osoittaminen kansalaisprosessin

päätettäväksi lisää yhteiskunnallista osallisuutta (Lerner & Secondo 2012, 4). Toisten näkökulmasta kansalaisten yhteiskunnallisen osallisuuden vahvistaminen tuottaa taloudellisia hyötyjä ja lisää yhteisiä resursseja (Cabannes 2004, 36). Radikaalin demokratian ja liberaalin hallinnan näkemykset eroavat tässä suhteessa selkeästi toisistaan (ks. kuvio 2). Radikaalin demokratian kehyksessä uudelleen jaetut taloudelliset resurssit ovat tasa-arvon tuottamisen edellytys. Liberaalin hallinnan näkökulmasta taloudelliset resurssit puolestaan ovat tasa-arvon ohella saavutettavia tuotoksia. Radikaalin demokratian lähtökohdista osallistuva budjetoinnin lähtökohta on avoimen osallistumisen ohella taloudellisten resurssien uudelleenjakko. Liberaalissa hallinnassa osallistuvan budjetoinnin lähtökohtana on edistää avoimen osallistumisen avulla taloudellista menestystä ja resurssien tehokasta käyttöä.

Radikaalin demokratian periaatein toteutettava osallistuva budjetointi on taloudellista epäoikeudenmukaisuutta paikallisesti ja globaalisti muuttamaan pyrkivä käytäntö. Sen kritiikki kohdistuu resurssien epätasaiseen jakautumiseen yhteiskunnassa. Pelkkä osallistuminen, olkoon miten avointa tahansa, ei poista paikallista ja globaalia köyhyyttä. Osallistuminen vaatii taloudellisia resursseja, eikä synnytä rahaa tyhjästä (ks. Ganuza & Baiocchi 2012, 7). Osallistuvan budjetoinnin toteuttaminen edellyttää huomatt-

tavaa taloudellista alkupanosta, koska vain riittävät taloudelliset resurssit voivat lisätä sosiaalista oikeudenmukaisuutta köyhällä alueella. Osallistuvan budjetoinnin merkitystä ja vaikutavuutta lisäisi se, että yksityiset yritykset osallistuisivat sen rahoittamiseen (Bräutigam 2004, 666). Kritiikki kohdistuu myös yksittäisiä osallistuvan budjetoinnin käytäntöjä laajemmalle. Osallistuva budjetointi voi käytännössä tarjota kansalaisille mahdollisuuden ottaa kantaa paikallisiin palveluihin. Siihen osallistumalla kansalaiset eivät kuitenkaan voi estää kansallisen ja kansainvälisen talouden kurjistavaa vaikutusta (Baierle 2003, 309). Rahan käyttämistä koskevat päätökset eivät poista köyhyyttä, koska tuloihin ja verokertymään liittyvät päätökset tehdään osallistuvan budjetoinnin ulkopuolella ja siitä riippumatta.

Radikaalin demokratian näkökulma resursien jakamiseen tuo esiin sen, että paikallisesti toteutetut, avoimeen osallistumiseen perustuvat keskustelu- ja päätöksentekoprosessit jäävät tuloksettomiksi, jos ne eivät ulotu ja uudista virallisia, hallinnollista ja laillista valtaa käyttäviä päätöksentekoprosesseja. Osallistuvan budjetoinnin hankkeet jäävät yksittäisiksi tapahtumiksi, jos ne käsittelevät rajattuja asioita, kuten lähiöiden pienimuotoista kehittämistä, ja niiden rahoitus on satunnaista (ks. Röcke 2014, 103). Hankkeiden yhteiskunnallinen muutospotentiaali on vähäinen, koska ne eivät ole yhteydessä poliittisiin ja hallinnollisiin instituutioihin.

Liberaalin hallinnan näkökulmasta nämä kritiikin kohteet eivät ole merkittäviä osallistuvan budjetoinnin tulosten kannalta. Päinvastoin, oletuksena on, että avoin osallistuminen tuottaa taloudellista tehokkuutta ja uusia resursseja. Demokraattisen osallistumisen lisääminen osallistuvan budjetoinnin keinoin luo vähävaraisilla alueilla sosiaalista pääomaa, joka voi tuottaa taloudellista hyötyä niin asukkaille kuin yhteiskunnallekin. Taloudellinen sijoitus alueelle nähdään prosessin seurauksena. Näin käy, jos yhteisö ottaa vapaaehtoisesti vastuun tehtäviä, joita kaupungilla ei ole varaa hoitaa (Cabannes 2004, 36). Esimerkiksi Saksassa osallistuvan budjetoinnin omaksumisen yhtenä kimmokkeena oli ajatus julkisten palveluiden tehostamisesta ja siitä, että ihmiset ottavat vastuun aiemmin paikallishallinnolle kuuluneita sosiaali- ja kulttuuripalveluita (Röcke 2014).

Paikallishallinnon omaa toimintaa tehostaa se, että tehdyt päätökset vastaavat ihmisten tarpeita. Kun osallistujat itse päättävät verovaroista ja pääsevät seuraamaan niiden jakamista ja käyttämistä, heidän kiinnostuksensa verojen maksamiseen lisääntyy ja taloudellisiin väärinkäytöksiin vähenee (Baiocchi 2001; Bräutigam 2004; Cabannes 2004). Tämän ohella yksityiset yritykset hyötyvät. Avoin osallistuminen ja läpinäkyvä päätöksenteko vähentävät korruptiota ja muuttavat toimintaympäristön yrityksille aiempaa ennakoitavammaksi (Wampler 2007, 43).

OSALLISTUVAN BUDJETOINNIN KRITIIKKI

Radikaalin demokratian ja liberaalin hallinnan erilaiset käsitteelliset lähtökohdat ohjaavat tarkastelemaan osallistuvaa budjetointia monin tavoin erilaisista suunnista. Ne luovat osin vastakkaisen kuvan osallistuvan budjetoinnin luonteesta, prosessista ja tavoitteista sekä suhteesta institutionalisoituneeseen päätöksentekoon. Olennaista kuitenkin on, että kumpikaan ei kiistä osallistuvan budjetoinnin merkitystä ja onnistumisen mahdollisuutta. Radikaali demokratia ei esimerkiksi ole kriittinen näkökulma siinä mielessä, että se kyseenalaistaisi osallistuvan budjetin käytännöt. Myös liberaali hallinta tunnistaa osallistuvan budjetoinnin potentiaalisesti toimivaksi käytännöksi, eikä kyseenalaista kansalaisosallistumisen yhteiskunnallista merkitystä.

Osallistuvaa budjetointia perustavalla tavalla kritisoivat näkökulmat tulevat toisesta suunnasta. Poliittisella kentällä konservatiivit epäilevät osallistumisen uhkaavan perinteistä edustuksellista demokratiaa ja puhdasoppiset vasemmistolaiset epäilevät, että hallinnon kanssa yhteistyössä toteutettu kansalaisosallistuminen pelkästään puhdistaa kapitalistisen järjestelmän mainetta (Goldfrank 2007). Sen sijaan tieteen kentällä Gramscin ajatteluun nojaavan, politiikan ristiriitaista ulottuvuutta korostavan teoreettisen keskustelun avulla on kyseenalaistettu habermasilaiseen ajatteluun perustuvan radikaalin demokratian realismisuus osallistuvassa budjetoinnissa (Novy & Leubolt 2005, 2031–2032). Foucault'n ajattelua puolestaan on käytetty osoittamaan liberaalin hallinnan ja osallistuvan budjetoinnin merkitys uusliberalistisen yhteiskuntajärjestyksen tuottajana ja yllä-

pitäjänä (Centner 2012; Moir & Leyshon 2013, 1008). Yhteistä näille kritiikeille on sen korostaminen, että valtasuhteet ja käsitykset hyvästä yhteiskunnasta muodostuvat kamppailuissa ja kiistoissa.

Habermasin radikaalin demokratian käsitys vallan jakamisesta ja kaikkien yhtäläisestä osallistumisesta näyttäytyy helposti naiivilta utopialta, vaikka Habermas (1989) tunnistaakin valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteen ongelmalliseksi. Järjestelmämaailmaan kuuluvat valtion ja kuntien instituutiot uhkaavat jatkuvasti alistaa elämämaailmaan kuuluvan kansalaisyhteiskunnan (Bäcklund & Kallio 2013; Novy & Leubolt 2005). Habermasin mukaan avoin osallistuminen on kuitenkin mahdollista ja vaikuttavaa, koska järjestelmämaailmaan kuuluvien päätöksentekoprosessien hyväksyttävyyden tarvitsee demokraattisen vahvistuksen. Osallistuva budjetointi on yksi keino julkisen vallan legitimoimiseksi.

Kriittisestä näkökulmasta tämä myönteinen kuva osallistuvasta budjetoinnista on kiistanalainen. Habermasin tasavertaisuuteen ja järkipärisyyteen pohjautuvaa ideaalin demokratian ajatusta on kritisoitu erityisesti siitä, että ihmisten yhteiskunnallista asemaa on vaikea sulkeistaa julkisen keskustelun ulkopuolelle. Kriitikkojen, kuten Mouffen (2000; 2005) mukaan yhteiskunnallista toimintaa läpäisevät intressit ja valtasuhteet merkitsevät sitä, että osapuolten välinen tasavertaisuus ja yhtäläinen osallistuminen ei ole mahdollista. Kansalaisyhteiskunnan autonomisuus näyttäytyy mahdottomana valtion ja yritysten hallitsemassa järjestelmässä. Habermasilaisen kommunikatiivisen tilan saavuttaminen ei poista valtakamppailuja. Vallassa olevat eivät koskaan todella luovuta päätös- ja vaikutusvaltaansa. Tasaveroinen kommunikatio on näennäistä. Osallistujat eivät voi vaikuttaa siihen, että valtio ja yritykset hallitsevat yhteiskuntaa tai siihen, miten ne sitä hallitsevat.

Liberaalin hallinnan käsitys vallan merkityksellömyydestä ja kaikkien yhteisistä intresseistä puolestaan tuntuu tietämättömien osallistujien huijaamiselta. Liberaalin hallinnan lähtökohdista valtaa tai valtasuhteita ei juuri käsitteellistetä, pyrkimyksenä on asioiden tehokas hallinta ja yhteisten asioiden hoitaminen parhaalla mahdollisella tavalla. Ristiriidat ja konfliktit nähdään prosessin sujuvan etenemisen esteinä. Näin on

myös osallistuvan budjetoinnin käytännöissä (Russon Gilman 2012). Kritiikki kyseenalaistaa toiminnan 'vallattomuuden'. Se esittää, että liberaalin hallinnan käytännöissä yksilöt otetaan mukaan näennäiseen päätöksentekoon, jossa heillä ei kuitenkaan ole aitoa valtaa. Prosesseja hallitsevat esittävät heidän tekevän itsenäisiä valintoja, jotka todellisuudessa kuitenkin ovat vain näennäisesti vapaita (Moir & Leyshon 2013).

Tätä liberaalin hallinnan mukaisen osallistuvan budjetoinnin kritiikin muotoa Moir ja Leyshon (2013) kutsuvat foucault'laiseksi. He esittävät, että uusliberalismille tyypillisesti erilaisin etukäteen määritellyin rajauksin osallistujat suostutellaan hienovaraisesti ennalta määrättyyn suuntaan. Osallistujat tekevät päätöksiä, jotka on todellisuudessa tehty aikaisemmin heidän puolestaan (ks. Baiocchi & Ganuza 2014, 40–41). Tällainen ohjaava rajaus voi olla esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin nimeäminen "turvallisuusprojektiksi", mikä ennakoita rajaa päätettävissä olevat asiat (Moir & Leyshon 2013, 1016). Svensonin (2008, 14) mukaan on tavallista, että viranhaltijoiden aikaisempia päätöksiä vastaavia päätöksiä luonnehditaan kansalaisten tekemiksi päätöksiksi. Sen sijaan, jos päätös ei ole vastannut virkamiesten näkemystä, on osallistujat esitetty ei-edustavaksi otokseksi. Osallistujien tehtävänä ei ole ollut tehdä valintoja vaan legitimoida valmiita päätöksiä (Santos 1998, 498). Tästä kriittisestä näkökulmasta osallistuvan budjetoinnin avulla hallinto luo uusia yksilöllisiä ja kontrolloitavia yhteydenpitoväyliä kansalaisten ja itsensä välille (Ganuza & Baiocchi 2012, 6). Se ohittaa kaikki perinteiset kansalaisyhteiskunnan kollektiiviset toimijat, koska yksilöitä on helpompi hallita kuin ryhmiä (Bräutigam 2004). Kun yksilöille annetaan näennäistä valtaa, ihmiset todellisuudessa erotetaan toisistaan ja asetetaan toisiaan vastaan.

LOPUKSI: OSALLISTUVA BUDJETOINTI TUO ESIIN OSALLISTUMISEN DILEMMAN

Olemme tässä artikkelissa keskustelleet osallistuvan budjetoinnin merkityksestä ja luonteesta kahden tutkimuskirjallisuudesta erottamamme näkökulman pohjalta. Näistä Habermasin ajatteluun pohjautuva radikaalin demokratian näkökulma on *normatiivis-teoreettinen* lähestymistapa osallistuvaan budjetointiin. Se pohtii

osallistumisen järjestämistä ideaalilla tasolla, joskin lähestymistapaa on myös sovellettu laajasti erilaisten osallistumiskäytäntöjen kehittämisessä. Kehittäminen lähtee siitä, että avoin osallistuminen on mahdollista kaikille, prosessissa huomioidaan erilaiset intressit ja päätökset tehdään yhteisen keskustelun päätteeksi konsensuksen hengessä. Radikaalin demokratian tavoitteena on muuttaa yhteiskuntaa hallitsevien instituutioiden toimintaa ja lisätä yhteiskunnan eri toimijoiden välistä tasa-arvoa. Globaaliin hallinnon ja yhteiskuntien uudistamiseen liittyvä liberaalin hallinnan lähestymistapa on puolestaan *poliittis-hallinnollinen* näkökulma osallistuvaan budjetointiin. Liberaalin hallinnan näkökulmasta osallistuvaan budjetointiin osallistumista tarkastellaan suhteessa hallinnon toimintakäytäntöihin, mutta samalla ajattelutapa kiinnittyy myös globaalisti vallitsevaan, taloutta ja tehokkuutta korostavaan ideologiaan. Osallistuva budjetointi on tästä lähtökohdasta hallinnon toiminnan tehostamiskeino. Tavoitteena on tehdä ja toteuttaa konkreettisia ja taloudellisesti perusteltuja paikallisia päätöksiä.

Aiemmassa tutkimuksessa ja osallistuvan budjetoinnin käytännöissä nämä kaksi erilaista näkökulmaa kietoutuvat toisiinsa monin erilaisin tavoin. Rossmannin ja Shanahanin (2012, 65) näkemys onkin, että osallistuvassa budjetoinnissa on aina läsnä erilaisia demokratiakäsityksiä. Niiden välisiä jännitteitä ei voi ratkaista yksikertaisella tavalla, vaan käytännössä niitä on siedettävä ja sovitettava yhteen. Santosin (1998) mukaan tämä on osallistuvan budjetoinnin vahvuus. Osallistuva budjetoinnin käytännöt muodostuvat konfliktin ja neuvottelun välisestä jännitteestä, mikä tuo konfliktit ja intressiristiriidat esiin uudella tavalla. Osallistuva budjetointi ei ole valmis työkalu, vaan se on sovitettavissa erilaisiin konteksteihin ja prosesseihin. Se mahdollistaa avoimen osallistumisen ja resurssien tehokkaan käytön välisten ristiriitojen yhteisen käsittelyn.

Radikaalin demokratian normatiivis-teoreettinen ja liberaalin hallinnan poliittis-hallinnol-

linen näkökulma osallistuvaan budjetointiin osoittavat, miten edustuksellisten instituutioiden ulkopuolinen kansalaisosallistuminen on yhtäältä politiikkaa ja toisaalta hallintoa. Kuten Keränen (2014) tuo esiin, uudenlaiset kansalaisosallistumisen tavat sijoittuvat tyypillisesti hallinnon piiriin. Kansalaislähtöinen osallistuminen on korvautunut tai täydentynyt hallinnon järjestämällä, asioiden toimeenpanoon keskitetyvällä osallistumisella (Larjovuori ym. 2012). Osallistujien moninaisuus ja hallinnon tavoitteista eroavat tavoitteet kuitenkin väistämättä muuttavat myös hallinnollisen osallistumisen poliittiseksi, ainakin jos käsiteltävillä asioilla on merkitystä osallistujille (Häikiö 2012). Radikaalin demokratian avointa osallistumista ja liberaalin hallinnan tehokasta toimintaa painottava näkemys tarjoavat mahdollisuuden tarkastella kansalaisosallistumisen samanaikaista poliittista ja hallinnollista luonnetta.

Kansalaisosallistumisen käytännöissä on aina sovitettava yhteen erilaisia ajatuksia ja käsityksiä hyvästä yhteiskunnasta ja tavoiteltavista toimintatavoista (Häikiö & Leino 2014). Osallistuvaa budjetointia käsittelevän tutkimuksen avulla olemme näyttäneet, miten radikaalin demokratian ja liberaalin hallinnan näkökulmat ohjaavat erilaisiin ratkaisuihin osallistumisen institutionaalista asemasta, osallistujien välisistä valtasuhteista ja osallistumisen yhteydestä taloudellisten resurssien luomiseen ja jakamiseen. Näiden kahden lähestymistavan ja niistä juontuvan dilemman voi olettaa jäsentävän myös yleisemmin kansalaisten osallistumista hallinnon toimintaan ja päätöksentekoon.

KIITOKSET

Tutkimuksen on rahoittanut Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen ARA osana Asuinalueiden kehittämissuunnitelmaa 2013–2015. Kiitämme käsikirjoituksen kommentoinnista Osallistuva budjetointi asukaslähtöisessä kaupunkisuunnittelussa -hankkeen ohjausryhmää ja OMA-tutkimusryhmän tutkijoita.

LÄHTEET

- Abers, Rebecca N. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Avritzer, Leonardo (2012). Democracy beyond aggregation: The participatory dimension of public deliberation. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 1–20.
- Baierle, Sérgio (2003). The Porto Alegre thermidor? Brazil's 'Participatory Budget' at the crossroads. *Socialist Register*, 39, 305–328.
- Baiocchi, Gianpaolo (2001). Participation, activism, and politics: The Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. *Politics & Society*, 29(1), 43–72.
- Baiocchi, Gianpaolo & Ganuza, Ernesto (2014). Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29–50.
- Bevir, Mark (2006). Democratic governance: Systems and radical Perspectives. *Public Administration Review*, 66(3), 426–436.
- Bräutigam, Deborah (2004). The people's budget? Politics, participation and pro-poor Policy. *Development Policy Review*, 22(6), 653–668.
- Bäcklund, Pia & Kallio, Kirsipauliina (2012). Poliittinen toimijuus julkishallinnon lapsi- ja nuorisopoliittisessa osallistumisretoriikassa. *Alue ja ympäristö* 41(1), 40–53.
- 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.
- Centner, Ryan (2012). Techniques of absence in participatory budgeting: Space, difference and governmentality across Buenos Aires. *Bulletin of Latin American Research*, 31(2), 142–159.
- Douglass, Mike & Friedmann, John (Eds. 1997). *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. London: John Wiley.
- Espoon kaupunki (2015a). ManiMiitti – osallistuva budjetointi. Haettu sivulta <http://www.espool.fi/manimiitti>, 4.12.2015.
- Espoon kaupunki (2015b). Budjetoi puisto! Haettu sivulta http://www.espool.fi/fi-FI/Asuminen_ja_ymparisto/Ymparisto_ja_luonto/Puistot_ja_viheralueet/Budjetoi_puisto%2874981%29, 4.12.2015.
- Flynn, Norman (2012). *Public Sector Management*. Los Angeles: Sage.
- Freire, Paulo (2005). *Sorrettujen pedagogiikka*. Tampere: Vastapaino.
- 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.
- Goldfrank, Benjamin (2007). Lessons from Latin American experience in participatory budgeting. Teoksessa Shah, Anwar (Ed.), *Participatory Budgeting* (s. 91–126). Washington D.C.: The World Bank, Public Governance and Accountability Series.
- 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.
- Gooding, Robert E. & Dryzek, John S. (2006). Deliberative impacts: The macro-political uptake of mini-publics. *Politics & Society*, 34(2), 219–244.
- Habermas, Jürgen (1989). *Legitimation Crisis*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen (1996). *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: The MIT Press.
- Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (2014). Haettu sivulta: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140268.pdf>, 4.12.2015.
- Harris, Patricia (1999). Public welfare and liberal governance. Teoksessa Barns, Ian, Dudley, Janice, Harris, Patricia & Petersen, Alan (Eds.), *Poststructuralism, Citizenship and Social Policy* (s. 23–60). London: Routledge.
- Helsingin kaupunki (2012). *Selvitys osallistuvan budjetoinnin malleista*. Talous- ja suunnittelukeskuksen/Taloussuunnittelu- ja varainhallintaosaston muistio. Haettu sivulta http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Esitys/2012/Halke_2012-12-10_Khs_44_El/2ECF8C1F-25FB-4E7E-8D5F-FDF5AFEB117F/Liite.pdf, 23.4.2015.
- Häikiö, Liisa (2010). The diversity of citizenship and democracy in local public management reform. *Public Management Review*, 12(3), 363–384.
- Häikiö, Liisa (2012). From innovation to convention. Legitimate citizen participation in local governance. *Local Government Studies*, 38(4), 415–435.
- Häikiö, Liisa & Leino, Helena (toim. 2014). *Tulkin-*

- nan mahti: johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin. Tampere: Tampere University Press.
- Jaramillo, Miguel & Wright, Glenn D. (2015). Participatory democracy and effective policy: Is there a link? Evidence from rural Peru. *World Development*, 66, 280–292.
- Jeziarska, Katarzyna (2011). *Radical Democracy Redux: Politics and Subjectivity beyond Habermas and Mouffe*. Örebro Studies in Political Science 29, Örebro Studies in Conditions of Democracy 5.
- Johnson, Genevieve F. (2015). *Democratic Illusion: Deliberative Democracy in Canadian Public Policy*. Toronto: Toronto University Press.
- Keränen, Marja (2014). Onko politiikkaprosessi politiikkaa vai hallintoa? Teoksessa Häikiö, Liisa & Leino, Helena (toim.), *Tulkinnan mahti: johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin* (s. 33–55). Tampere: Tampere University Press.
- Kuntalaki 2015. Haettu sivulta: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410#Oidp2678496>, 4.12.2015.
- Larjovuori, Riitta-Liisa, Nuutinen, Sanna, Heikkilä-Tammi, Kirsi & Manka, Marja-Liisa (2012). Asiakasfoorumit kunnallisen palvelun kehittäjinä: tapauksena Pirkkalan kunnan perusturvapalvelut. *Hallinnon Tutkimus*, 31(4), 312–327.
- Lehtonen, Pauliina & Bamberg, Jarkko (2012). Issue-centred exploration with a citizen panel: Knowledge communication and ICTs in participatory city governance. Teoksessa Phillips, Louise, Carvalho, Anabela & Doyle, Julie (Eds.), *Citizen Voices. Performing Public Participation in Science and Environment Communication* (s. 209–231). Bristol: Intellect Publishing.
- Lerner, Josh & Secondo, Donata (2012). By the people, for the people: Participatory budgeting from the bottom up in North America. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 1–9.
- McLaughlin, Kate, Osborne, Stephen P. & Ferlie, Ewan (Eds. 2002). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- Miettinen, Virve (2012). *Osallistuva budjetointi: kaupunkilaiset päättivät rahasta – kirjasto käynnistää valitut pilotit ensi vuonna*. Haettu sivulta <http://keskustakirjasto.fi/unelmia/osallistuvabudjetointi/>, 23.4.2015.
- Moir, Eilidh & Leyshon, Michael (2013). The design of decision-making: Participatory budgeting and the production of localism. *Local Environment*, 18(9), 1002–1023.
- Mouffe, Chantal (2000). *Democratic Paradox*. London: Verso.
- Mouffe, Chantal (2005). *On the Political*. London: Routledge.
- Nieminen, Kalle (2012). *Kokeiluista opittua*. Haettu sivulta <http://www.sitra.fi/artikkelit/uusi-demokratia/kokeiluista-opittua>, 23.4.2015.
- Niinikoski, Marja-Liisa & Setälä, Maija (2012). Deliberatiivisen demokratian keinoja testaa-massa: foorumikokeilu osana kunnallista päätöksentekoa. *Hallinnon Tutkimus* 31(4), 261–276.
- Novy, Andreas & Hammer, Elisabeth (2007). Radical innovation in the era of liberal governance: The case of Vienna. *European Urban and Regional Studies*, 14(3), 210–222.
- 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.
- Osborne, David & Gaebler, Ted (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming Government*. Reading (Mass.): Addison-Wesley.
- Pihlaja, Ritva & Sandberg, Siv (2012). *Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomenkunnissa*. Valtiovarainministeriö. Haettu sivulta <http://vm.fi/documents/10623/1107144/Alueellista+demokratiaa+-+L%C3%A4hidemokratian+toimintamallit+Suomen.pdf/597e319d-32b2-4f35-8f0b-5bafb64020f4>, 23.4.2015.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rossmann, Doralyn & Shanahan, Elizabeth A. (2012). Defining and achieving normative democratic values in participatory budgeting process. *Public Administration Review*, 72(1), 56–66.
- Russon Gilman, Hollie (2012). Transformative deliberations: Participatory budgeting in the United States. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 1–20.
- Ruutibudjetti.munstadi.fi. Haettu sivulta <http://ruutibudjetti.munstadi.fi/>, 23.4.2015.
- 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.
- Setälä, Maija (2003). *Demokratian arvo: teorian, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.

- 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.
- Smith, Graham (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Souza, Celina (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: Limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment and Urbanization*, 13(1), 159–184.
- Streck, Danilo Romeu (2004). Towards a pedagogy of a new social contract: Lessons from the participatory budget in the state of Rio Grande do Sul (Brazil). *Globalisation, Societies and Education*, 2(2), 215–229.
- Su, Celina (2012). Whose budget? Our budget? Broadening political stakeholdership via participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 1–14.
- Svensson, Jakob (2008). It's a long way from Helsingborg to Porto Alegre: A case study in deliberative democracy in late modernity. *Journal of Public Deliberation*, 4(1), 1–22.
- Valtiovarainministeriö (2013). *Osallistuva budjetointi*. Kunta- ja aluehallinto-osaston muistio. Haettu sivulta http://www.2014.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/Osallistuva_budjetointi.pdf, 23.4.2015.
- Wampler, Brian (2007). A guide to participatory budgeting. Teoksessa Shah, Anwar (Ed.), *Participatory Budgeting* (s. 21–54). Washington D.C: The World Bank, Public Governance and Accountability Series.