



HØGSKULEN I VOLDA

Masteroppgåve i samfunnsplanlegging og leiing

DELTAKENDE BUDSJETTERING

Hva kan befolkningens direkte medvirkning i offentlige budsjetteringsprosesser bidra med i en norsk kommune?

45 studiepoeng

Frans Eriksen
05/2010

SAMMENDRAG

Denne oppgaven handler om innbyggers medvirkning i offentlige budsjetteringsprosesser med utgangspunkt i den brasilianske modellen ”deltakende budsjettering”. Modellen ble utviklet i Porto Alegre rundt 1990 og er basert på en mer direkte demokratisk tilnærming til bruk av offentlige ressurser. Hensikten med modellen er å motvirke det representative demokratiets tendens til å favorisere de dominerende klasser. Siden midt på 90-tallet har modellen fått internasjonal oppmerksomhet. Deltakende budsjettering har spredd seg til mange brasilianske kommuner, til andre latinamerikanske land, til Nord-Amerika og til Europa. Noen av grunnene kan knyttes til at deltakende budsjettering gir innbyggere større muligheter til å lære om myndighetens politikk og virke, delta i diskusjoner og påvirke det offentliges bruk av penger. Modellens fungerer også som en skole i å utdanne borgere, engasjere og myndiggjøre dem. Rett utført har modellen kapasitet til å gjøre myndighetene mer responsiv og pålitelig.

Det er ikke tradisjoner i Norge for at innbyggerne medvirker direkte i offentlige budsjetteringsprosesser. I Norge er innbyggers medvirkning forutsatt å skje gjennom kommuneplanlegging. Kommuneplanene skal så styre innhold i økonomiplaner og årsbudsjett. Denne tilnærmingen er ikke uproblematisk fordi den ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til at budsjettering er en politisk prosess og ikke en administrativ gjennomføringsoppgave.

Oppgavens formål har vært å drøfte deltakende budsjettering i forhold til hva denne modellen kan bidra til under norske forhold. Drøftingen har tatt utgangspunkt i teorien om tradisjonell inkrementell budsjettering, om ulike perspektiver på medvirkning og om kulturforskjeller. Tidligere forskning har vist at teorien om inkrementell budsjettering i stor grad forklarer budsjettatferden i Norge. Men denne forskningen er ikke helt ny av dato.

Det er kulturforskjeller mellom Norge og Brasil. I Norge er det lavere maktdistanse mellom myndighetene og innbyggerne. Velferden er også mer likt fordelt i Norge. Dette kan ha betydning for hvilke resultater modellen gir under norske forhold. Internasjonal forskning viser at politisk vilje er et sentralt element for modellens suksess. At modellen er tatt i bruk i andre land tyder bekrefter det er mulig å overføres modellen og at den er bærekraftig. Innbyggers medvirkning i deltakende budsjettering er mer ustrukt enn det en finner vanlig i

norske kommuner, særlig i tilknytning til budsjetteringsprosessene. Modellen gir en tett og mer direkte kobling mellom det å delta og resultatene av å delta. Deltakende budsjettering har også elementer som gjør at budsjetteringssituasjonen kan forenkles og dermed ha potensial til å gi mer effektiv og bedre offentlige budsjetter. Modellen bidrar til mer åpen diskusjon omkring offentlig ressursbruk. Diskursene kan bidra til at de ”beste” prosjektene først blir gjennomført. Men strukturen i deltakende budsjettering sørger også for fremdrift. I modellen finnes både konkurrerende og kommunikative elementer. Modellen fra Brasil premierer også deltakelse og mobilisering av grupper og gir de muligheter for større innflytelse.

I deltakende budsjettering diskuterer og uttrykker innbyggerne sine preferanser for hva de ønsker. Budsjettering kan i sin ytterlighet påstås å handle om hvordan man skal leve i lag. Gjennom deltakende budsjettering er det deltakerne selv som er med på å bestemme dette.

FORORD

Folkelig deltakelse representerer en dobbel utfordring for selv et moderne demokrati. Det ønsker å stimulere innbyggerne til å ta del i politikk mens de i praksis blir ekskludert fra å ta del i offentlige beslutninger. På den andre siden av jordkloden, i Porto Alegre i Brasil har de funnet en måte å gi innbyggerne muligheten til å få innflytelse på offentlige budsjetter og politikk. Denne praksis som er blitt kalt ”deltakende budsjettering” har vakt internasjonal oppsikt og modellen har spredd seg til mange land. Budsjettering handler om mer enn å gjøre påplussinger på forrige års budsjett. I vidt perspektiv handler det om hvordan man skal leve i lag og om hvem som skal ha rett til å bestemme over andre, hvem skal betale og hvem skal få. Deltakende budsjettering er en ny måte å håndtere disse grunnleggende spørsmål på.

Oppgavens formål er å vurdere hva en slik modell kan bidra med i forhold til tradisjonell budsjettering i norske kommuner. Forhåpentligvis kan også oppgaven bidra med inspirasjon til forsøk med økt deltakelse fra innbyggerne i offentlige beslutningsprosesser og til mer effektiv og treffsikre budsjetter.

Jeg vil takke min kone for tålmodigheten hun har vist og støtte omkring oppgaveskrivingen. Oppgaven ble pågynt høsten 2007 og har blir arbeidet med i ujevne perioder ved siden av full jobb i Tana kommune. Jeg vil takke min arbeidsgiver Tana kommune for permisjon til å delta på studiesamlinger og til å slutføre oppgaven. Uten dette hadde ikke oppgaven blitt ferdig i vår. Og ikke minst vil jeg takke min veileder Inge Dyrhol for konstruktiv og ultrarask tilbakemelding.

Tana 24. mai 2010

Frans Eriksen

INNHold

| | |
|--|-----------|
| 1. INNLEDNING OG OPPGAVENS PROBLEMSTILLINGER | 1 |
| 1.1 Introduksjon | 1 |
| 1.2 Oppgavens problemstilling:..... | 10 |
| 1.3 Drøfting og avgrensning av problemstillingen..... | 10 |
| 1.4 Begrepsavklaringer | 13 |
| 1.5 Oppgavens oppbygging..... | 16 |
| 2. OPPGAVENS TEORETISKE RAMMEVERK | 17 |
| 2.1 Kommunaløkonomisk styring..... | 17 |
| 2.1.1 Budsjettering og styring | 18 |
| 2.2 Grunntrekk i budsjetteringen og budsjettatferden..... | 19 |
| 2.2.1 Kompleks situasjon | 19 |
| 2.3 Tradisjonell inkrementell budsjettering..... | 20 |
| 2.3.1 Inkrementell budsjettering..... | 21 |
| 2.3.2 Budsjetteringskulturen og rollene..... | 24 |
| 2.3.3 Hvorfor tradisjonell inkrementell budsjettering varer | 26 |
| 2.3.4 Kritikk av teorien om inkrementell budsjettering..... | 27 |
| 2.3.5 Budsjettering som et moderne ritual..... | 28 |
| 2.4 Forskning om budsjettering i Norge..... | 30 |
| 2.4.1 De små skritts politikk..... | 30 |
| 2.4.2 Politisk kommunikasjon i budsjetteringsprosessen | 31 |
| 2.4.3 Budsjettet som styringsmiddel | 32 |
| 2.5 Medvirkning | 33 |
| 2.5.1 Planleggingsteoretisk perspektiv på medvirkning | 34 |
| 2.5.2 Borgerdeltakelse i lys av demokratiteori | 35 |
| 2.5.3 Medvirkning og kommunal økonomisk styring | 36 |
| 2.5.4 Brukermedvirkning | 37 |
| 2.6 Kulturteori og kulturelle forskjeller..... | 38 |
| 3. METODE OG DATAINNSAMLING..... | 39 |
| 3.1 Vitenskap og forskningsmetode | 39 |
| 3.2 Innsamlingsstrategier..... | 40 |
| 3.2.1 Utfordringene i datainnsamlingen | 40 |
| 3.2.2 Hvordan dataene er samlet inn og samlet fra | 41 |
| 3.2.3 Utvalg og vurdering av innsamlet litteratur omkring deltagende budsjettering | 42 |
| 3.3 Datamaterialets validitet..... | 43 |
| 3.3.1 Vitenskapsteoretisk basis for kvalitative metoder | 44 |
| 3.4 Refleksjoner omkring egen posisjon og innsamlet datamateriale..... | 46 |
| 3.5 Litteraturgjennomgang..... | 49 |

| | |
|--|-------------|
| 4. DELTAKENDE BUDSJETTERING | 53 |
| 4.1 Brasil..... | 53 |
| 4.2 Porto Alegre | 55 |
| 4.3 Deltakende budsjettering i Porto-Alegre..... | 61 |
| 4.3.1 Grunnleggende prinsipper | 61 |
| 4.3.2 Deltakende budsjetteringens ulike sfærer..... | 64 |
| 4.3.3 Budsjetteringsprosedyre | 70 |
| 4.3.4 Budsjetteringsgrunnlaget og indikatorene | 75 |
| 4.3.5 En pågående innovasjon | 84 |
| 4.4 Forhåndsbetingelser og utforming..... | 87 |
| 4.5 Andre kanaler for folkelig deltakelse | 88 |
| 5. HVA KAN DELTAKENDE BUDSJETTERING TILFØRE EN TRADISJONELL INKREMENTELL BUDSJETTERINGSPROSESS? | 90 |
| 5.1 Situasjon og kulturforskjeller | 90 |
| 5.1.1 Situasjonsteori | 90 |
| 5.1.2 Kulturelle forskjeller | 90 |
| 5.1.3 Politiske institusjoner | 92 |
| 5.2 Tidligere funn omkring budsjettering under norske forhold..... | 95 |
| 5.2.1 Kommunikasjon omkring budsjettet i politiske utvalg i norske kommuner | 96 |
| 5.2.2 Budsjettering og styring | 97 |
| 5.3 Hva kan DB tilføre tradisjonell inkrementell budsjetting? | 99 |
| 5.3.1 Budsjetteringskultur og rollene | 105 |
| 5.4 Budsjettering som et moderne ritual | 107 |
| 5.5 Omfordeling og styring | 108 |
| 5.6 Medvirkning | 109 |
| 5.7 Overførbarhet..... | 117 |
| 6. TRÅDENE SAMLES – EN AVSLUTNING..... | 1190 |
| 6.1 Utgangspunktet..... | 119 |
| 6.2 Oppsummering | 120 |
| 6.2.1 Teoretisk rammeverk..... | 120 |
| 6.2.2 Deltakende budsjettering | 121 |
| 6.2.3 Hva kan deltakende budsjettering tilføre en tradisjonell budsjetteringsprosess? | 122 |
| 6.3 Konklusjon..... | 126 |
| 6.3.1 Drøfting av funnene | 126 |
| 6.4 Alternative perspektiver | 128 |
| REFERANSER..... | 130 |

Figuroversikt

| | |
|---|----|
| Figur 4.1: Porto Alegres 16 regionale distrikter for inndeling i deltakende budsjettering og antall innbyggere..... | 56 |
| Figur 4.2: Strukturen, stadier og tidsskala i deltakende budsjetteringsprosessen i år 2003.... | 71 |

Tabell oversikt

| | |
|--|----|
| Tabell 4.1: Regionale prioriteringer. Fra 2003 budsjettet | 78 |
| Tabell 4.2: Generelle kriterier for Porto Alegre deltakende budsjett | 80 |
| Tabell 4.3: Distribuering av ressurser til asfaltering. Porto Alegres investeringsplan 2003 .. | 81 |
| Tabell 4.4: Deltakelse i DB i Porto Alegre 1990-2001 | 88 |

Vedlegg

| | |
|--|-----|
| Vedlegg 1: Kravskjema deltakende budsjettering | 135 |
|--|-----|

1. INNLEDNING OG OPPGAVENS PROBLEMSTILLINGER

Folkestyret innebærer et styresett med innflytelse for de mange og spredning av makt, kapital og eiendom. Et levende og desentralisert demokrati med bred deltakelse er grunnleggende for å møte samfunnsutfordringene. Et levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret. Det er gjennom folkelig engasjement og folkevalgt styring vi best kan løse miljøproblemene, få flere i arbeid, sikre utjevning mellom grupper, regioner og land, sikre nasjonal og lokal råderett over naturressursene og norsk eierskap i næringslivet (Regjeringens politiske plattform 2009-2013/Soria Mora 2).

Temaet for oppgaven er innbyggers medvirkning i offentlig budsjetteringsprosesser med utgangspunkt i modellen ”deltakende budsjettering” som ble utviklet i Porto Alegre i Brasil. Formålet med oppgaven er å vurdere hva en slik modell kan bidra til budsjettering under norske forhold, med særlig fokus på kommunenivået.

1.1 Introduksjon

Sommeren 1994 begynte undertegnede å arbeide i Tana kommune. Fram til 2009 hadde jeg en vanlig funksjonærstilling. I budsjetteringsprosessen var de ansattes rolle å gi innspill til ulike tiltak som skulle gjennomføres i det kommende året. Perioden som man kunne komme med innspill var typisk en periode på en til to uker. Lite viste vi senere hva som skjedde med innspillene. Men en kunne registrere at det fleste innspill ikke var kommet med i det endelige budsjettet. Hva som skjedde på veien med innspillene, var helt ukjent og det var heller ingen diskusjon omkring det. Hadde rådmannen sagt sitt eller formannskapet sagt sitt, så ble det slik, kunne det se ut som. Det medførte en ambivalens i forhold til å komme med innspill til budsjettet. Man ønsket selvsagt å påvirke, men resultatet syntes ikke verd innsatsen.

Budsjetteringsprosessen fremstod også som lite åpent og gjennomiktig.

Om det virket slikt at de ansatte så ut til å ha liten innflytelse på budsjettet, så kunne det virke som at det var andre som hadde like lite eller enda mindre innflytelse på budsjettet; innbyggerne. Det kunne jo hende at innbyggerne hadde sine egne kanaler inn til politikerne som de ansatte ikke hadde. Til tider virket det heller ikke slik. Dersom det var foreslått å stenge et svømmebasseng, legge ned en skoleklasse eller en skole, så kunne man iakttå demonstrasjoner utenfor rådhuset samme dag som kommunestyret skulle behandle budsjettet. Før det kunne man lese at rådmannen foreslo å slå sammen skoleklasser eller legge ned et

ungdomstrinn. Det var også tydelig at enkelte formål i budsjettet hadde sine "advokater"¹. Der det var synlige advokater for enkelte formål, kunne man registrere at der var kommunestyret "redningsmenn" som bevilget penger til de samme formålene. Men hva med de formål som ikke hadde sine "advokater"? Det kunne virke som at de bare forsvant ut av budsjettet uten at noen tok notis av det.

En strategi som så ut til å virke for å få inn sin sak på budsjettet, var at en eller flere politikere fremsatte et "benkeforslag" i kommunestyret, gjerne helt på slutten av budsjettbehandlingen. Det kunne virke som at da var alle så slitne med å argumentere for sine saker at da var det enklere å ta med helt nye tiltak som tidligere ikke var fremmet bare for å få budsjettet i havn. Dette er en del av lokaldemokratiet. Men det fikk en også til å reflektere over om det var en ideell situasjon at prosjekter som kunne være forankret i en kommuneplan, og gjerne med befolkningens medvikning tidlig ble silt bort i budsjettprosessen, mens tiltak som var lite drøftet gjerne kunne komme med i budsjettet helt på slutten av budsjettbehandlingen? Et annet moment er at "benkeforslag" helt i siste liten av budsjettbehandlingen gjør at forslaget ikke blir gjenstand for debatt utenfor kommunestyresalen. Det gjør at befolkningen blir avskåret fra å ha innflytelse på slike forslag.

I januar 2009 begynte jeg i økonomiavdelingen i halv stilling. Hele høsten 2009 fikk jeg være med på budsjetteringsprosessen og følge det på nært hold. Selv om nye budsjetteringsverktøy er kommet til og gir nye muligheter for medvirkning, er lite blitt endret i budsjetteringsprosessen. Det er fremdeles et "elitisk-prosjekt" der det er administrativ ledelse som styrer hvilke tiltak som blir foreslått, der formannskapet i enkelte tilfeller legger visse føringer på prosessen og hvor det er kommunestyret som tilslutt behandler budsjettet. Budsjetteringsprosessen er "elitisk" i den forstand at det er kommunens toppadministrasjon og toppolitikere som bestemmer prosessen og resultatet av budsjetteringsprosessen og der de ansatte og den vanlige borger ser ut til å ha mindre innflytelse på budsjettet. Det meste ser også ut til å handle om å gjøre stort sett de samme tingene i budsjetteringsprosessen som man gjorde forrige år og årene før der igjen.

¹ Roller er forventet atferd som er tilknyttet institusjonelle posisjoner. I budsjetteringsprosessen fungerer rollene som en del av arbeidsdelingen for å forenkle en kompleks situasjon i budsjetteringen. Administrative byråer kan opptre som "advokater" for økte bevilgninger, og sentrale organer fungerer som "budsjettvoktere" for budsjett totalen. Hver og en forventes å gjøre sin jobb. Roller tjener derfor som kalkulerende mekanismer. Interaksjonen mellom forbruk og nedskjæringsroller utgjør komponentene i budsjetteringssystemet (Wildavsky 1986, 2001).

Reformer i offentlig sektor

Lite har endret seg de siste femten årene når det gjelder budsjettarbeidet siden jeg begynte i kommunen. Dette til tross for at det har ”skylt” en reformbølge over offentlig sektor i samme periode. En reformbølge som mange refererer til som ”New Public Management” eller ”Ny offentlig styring” (Busch mfl. 2009). Hensikten er å modernisere offentlig sektor eller gjøre offentlig sektor mer markedsrettet og likt næringslivet. Et sentralt tema i den offentlige debatten er veksten i de offentlige budsjettene. Veksten berører borgerne i form av skatter og avgifter, men også tilgang på tjenester (Hansen mfl. 1985). Wagner påviste at veksten i offentlig sektor hadde en tendens til å vokse raskere enn landets samlede økonomi (Musgrave og Peacock 1958 i Hansen mfl. 1985). Reformen har derfor vært nødvendig for å forbedre effektiviteten for å få ut mer av hver skattekrone. Men reformbølgen har i mindre grad tatt for seg utvikling av demokrati og befolkningens medvirkning i budsjetteringsprosesser i offentlig sektor. Det har bare vært mindre endringer i Stortingets styring av statlig forvaltning. Reformene på tilbudssiden har vært preget av målstyring og bedre resultatrapportering, nye finansierings- og kontraktsformer, utskillelse av offentlige foretak og konkurranseutsetting som følge av internasjonale og nasjonale reguleringer. Formålet med bruk av virksomhetsplanlegging, målstyring og resultatrapportering har vært å øke mulighetene for politisk styring gjennom å klargjøre hvilke resultater som skal nås og hvilke oppgaver som bør prioriteres. De folkevalgte skal i større grad enn tidligere konsentrere seg om strategiske beslutninger og mindre om spørsmål knyttet til drift (Sørensen mfl. 1999).

Reformer på etterspørselsiden preges av tre tendenser 1) rettighetsorientering av tjenestetilbudet, 2) økte brukervalgmuligheter og 3) vektlegging av brukerperspektivet (Sørensen mfl. 1999). Gjennom brukerbetaling kan den enkeltes forbruk knyttes direkte til betalingsvilligheten. Dette gjør at en kan unngå overforbruk og underforbruk av tjenesten. I følge Sørensen mfl. (1999) kan fritt brukervalg gi anledning til en kontinuerlig og direkte innflytelse på offentlige tjenester, der det representative demokratiet bare gir en svak innflytelse på omfang og kvalitet på tjenestene. Det begrunnes med at fritt brukervalg kan ha positive effektiviseringsgevinster fordi det medfører en konkurranse som kan øke produsentenes vektlegging av kvalitet og effektivitet. Fritt brukervalg handler altså om indirekte styring gjennom valg som brukerne gjør og ikke om å ytre sin mening offentlig. I denne tankegangen skal man altså ikke ytre eller bruke vanlige påvirkningskanaler hvis man er misfornøyd med noe, men bruke muligheten til å velge noe bort hvis man ikke er fornøyd. Eller i ytterste konsekvens: ”stemme med føttene”, noe som innebærer å flytte bort.

Kritikk mot reformene går blant annet ut på at markeds- og management orienteringen i liten grad problematiserer offentlig sektors etisk-normative grunnlag. Reformforslagene bygger på noen normative premisser, herunder betydningen av å minimalisere betydningen av politiske fellesskap. Fokuset på at det er resultatene som teller, gjeninnfører skillet mellom politikk og administrasjon på en ny måte og tilslører at borgerne ofte knytter verdier til prosessene og virkemidler og ikke bare til målene. Dette gjelder f.eks. verdier som likebehandling. Et ensidig fokus på resultatene innebærer også problemer i forhold til at visse individuelle rettigheter, plikter og moral ikke kan sette tilside uansett samlet resultat. Offentlig sektor må ofte ivareta mange og ofte kryssende hensyn. Mål kan være vanskelig å formulere, men også forhold knyttet til verdier gjør at det kan oppstå uenighet om hva som er gode resultater. Siden aktørene i markedstankegang anses som nyttemaksimerende egoister, styres aktørene gjennom ytre incentiver og ikke gjennom indre overbevisning. Ledelse anses som noe generelt og som ikke krever innsikt i offentlig virksomhets egenart, formål og handlingsbetingelser. Regler hindrer omstillingsevne og reduserer handlingsrommet og bør reduseres. Desentralisering gir økt innflytelse for brukerne og muligheter for bedre tilpasning lokalt, men gir ikke bedre tilpasning til geografiske og sosiale ulikheter. Organiserte interesser betraktes som "særinteresser" som forstyrrer den demokratiske prosessen. De bidrar ikke konstruktivt med informasjon, tar samfunnsansvar og bidrar til å finne fellesløsninger. Disse organisasjonenes rolle søkes minimalisert (Olsen 1993). Selv om organisasjoner fremmer egne interesser, fungerer de også som informasjonskanaler i visse henseender (Hovik 1993 i Baldersheim mfl. 1993).

Planlegging og budsjettering

Høsten 2005 startet jeg på mastergradsutdanning i samfunnsplanlegging og ledelse på deltid. Første emne var regional planlegging og –utvikling. I følge Agger (2005) kan planlegging betraktes ut fra to synsvinkler: som et kommunikativt paradigme og et maktorientert paradigme. Det kommunikative planleggingsparadigmet bygger på en antakelse om universell menneskelig bestrebelse på å finne frem til felles verdier basert på en kommunikativ fornuft. Den andre synsvinkelen ser på planlegging som en del av et politisk system og dermed som et middel til å utøve makt og sosial kontroll som et ledd i å opprettholde eksisterende maktorden (ibid.). I kommunikativ planlegging er målet er å komme fram til konsensus ved at partene oppnår en felles forståelse. Planleggingsformen er og radikal i den forstand at den legger ikke opp til at det er ledere, politikere eller andre aktører som avgjør innholdet i planen. Det legges

opp til at det er folket selv som avgjør innholdet (Nyseth og Aarsæther 2002). I emnet berørte man ikke planleggingsteorier i forhold til budsjettering. Intuitivt skjønner man at planlegging og budsjettering har noe felles og at et budsjett må være en slags plan da det handler om noe man ønsker å oppnå i fremtiden. Østre (1995:184) definerer således et budsjett som: ”*en plan over inntekter og utgifter i en bestemt periode for en bestemt virksomhet*”.

Wildavsky og Caiden (2001) hevder at budsjettet ikke bare er en plan, men også en forutsigelse om fremtiden. De som lager budsjett ønsker at det skal være en direkte forbindelse mellom det som står i budsjettet og framtidige hendinger. Dersom inntektene er som forutsatt og inntektene brukt i samsvar med instruksjer, og dersom handlingene fører til ønskede konsekvenser, da vil formålet i budsjettdokumentet bli oppnådd. Budsjettet vil derfor være en kobling mellom finansielle ressurser og menneskelig atferd med hensikt å utrette politiske formål. I den mest generelle definisjon, er budsjettering å *omgjøre finansielle ressurser til menneskelige formål* (Wildavsky & Caiden 2001:1). I følge Caiden og Wildavsky (1974:290) går budsjettet foran planer. Budsjett kan lages uten langtidsplaner, men planer kan ikke fungere uten budsjetter. Dersom planer ikke fungerer, vil et fåtall planleggere være ulykkelige, men dersom et budsjett mister kontakt med virkeligheten er et land i store problemer. Siden budsjetteringsprosessen er en av de mest betydningsfulle måter beslutninger gjøres på, bør det derfor arbeides med å gjøre beslutningene bedre. Budsjettet er ikke bare et økonomisk, men også et politisk instrument. Siden det å ikke være i stand til vil overflødiggjøre budsjettet, vil evnen til å mobilisere støtte være like viktig som å gjøre det rette. Når verdier fører til handlinger – mer til dem og mindre til andre – ser vi at budsjettering handler om motsetninger og ulike måter å leve på (Wildavsky & Caiden 2001).

I Norge kan man registrere at budsjettering og planlegging ikke ses på som likt og preges også av ulike ”kulturer”. Budsjettering i kommunene reguleres av kommuneloven av 1992 og forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet, mens kommuneplanlegging reguleres av planleggings- og byggesaksloven av 2008 og forvaltes av Miljøverndepartementet.

Kommuneloven legger ikke opp til utstrakt medvirkning i budsjetteringsprosessen. Faktisk nøyer loven med å si at medvirkning skal skje ved at budsjettet legges ut til offentlig ettersyn i minst 14 dager før kommunestyret vedtar det (kommuneloven § 44.7). I tillegg åpner loven opp for innbyggerinitiativ (kommuneloven § 39a) dersom minst to prosent av befolkningen eller minst 300 har underskrevet et forslag. Kommunestyret trenger ikke ta stilling til et innbyggerinitiativ før det er gått seks måneder etter at det er fremmet, og det kan være lenge

etter at budsjett og økonomiplan er vedtatt. I tillegg kan bare innbyggerinitiativ brukes på en sak som ikke allerede er behandlet i et politisk organ. Muligheten kan således bare brukes til å fremme en budsjettsak før budsjettet behandles, men ikke endre på noe i et vedtatt budsjett eller fremme en budsjettsak på nytt året etter at saken er behandlet (kommuneloven §39a punkt 3).

Når det gjelder medvirkning fra befolkningen i budsjettarbeid finner man at det er lite omtalt i vanlig kommunaløkonomisk litteratur. Et eksempel er Bush mfl. (2009) *Økonomistyring i det offentlige*. I boka er ”medvirkning” stort sett knyttet til medvirkning fra offentlige ansatte bla. med referanse til hovedavtalen for arbeidstakerne. Medvirkning fra ansatte skal likevel ikke være altomfattende men begrenses. Befolkningens medvirkning er knyttet til ”innbyggerundersøkelse”. Tilsvarende finner man manglende omtale om befolkningens medvirkning i annen kommunal økonomisk litteratur (Hansen 1985, Dahl og Bastøe 1990, Østre 1995, Jenssen og Robertsen 2000). Egen empiri tyder også på at det er lite involvering av innbyggerne i budsjetteringsprosesser og at det i liten grad er et tema i forbindelse med budsjetteringsprosessen.

Når det kommer til kommunal planlegging forholder det seg annerledes når det gjelder medvirkning og medvirkning fra befolkningen spesielt. Loven legger opp til utstrakt medvirkning i alle faser av beslutningsprosesser (kap. 5). Her fremgår det bla. at kommunen også har et særskilt ansvar for å sørge for aktivt medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge (pbl § 5-1). Dette viser at lovverket i Norge vektlegger medvirkning sterkere innenfor planlegging enn innenfor budsjettering. Det paradoksale her er at dersom Caiden og Wildavsky (1974) har rett i at budsjettet går foran planer, så betyr det at man legger opp til minst medvirkning der den har størst betydning, dvs. i budsjetteringsprosessen, og størst medvirkning der medvirkning har mindre betydning, dvs. i kommuneplanleggingen. Vil det ikke være en bedre ide å legge opp til mer medvirkning fra befolkningen der den betyr mest, dvs. i budsjetteringsprosessen?

Første møte med deltakende budsjettering

På en studiesamling i mars 2006 kom jeg over en artikkel av Braathen og Harvold (2005) om deltakende budsjettering (DB). Goldfrank (2007:92) definerer deltakende budsjettering som: ”en prosess der innbyggerne, enten individuelt eller gjennom sivile organisasjoner, frivillig og regelmessig bidrar til beslutninger over minst deler av et offentlig budsjett gjennom en

årlig serie av planlagte møter med myndighetene". I DB-modellen kan en finne innslag av mange ulike teoriretninger som mobiliserende og kommunikativ planlegging innenfor planleggingsteorier og deltakende så vel som representativt demokrati, konkurranse- så vel som deliberativt demokrati med base i demokratiteorier (Braathen og Harvold 2005).

Nevnte denne artikkelen for min faglærer Jørgen Amdam i forbi farten. Han mente at en slik modell ville medføre at de sterkeste fikk gjennomslag i budsjettet. Det viser seg at dette ikke er en ny innvending mot deltakende budsjettering. I oktober 2004 ble det tatt et innbyggerinitiativ med å innføre DB som et prøveprosjekt i Oslo. I Oslo bystyre var det ikke flertall for dette da bystyret behandlet saken i mai 2005. En av begrunnelsene var *"Å flytte beslutninger ut av folkevalgte organer øker også faren for at spesielt ressurssterke grupperinger eller de som rett og slett roper høyest får gjennomslag på bekostning av helheten"*. I tillegg viste flertallsgrupperingen til at *"deltagelse i valg, partier, frivillige organisasjoner, interesseorganisasjoner, offentlige råd og ordskifte gir mulighet for å uttrykke sine meninger og påvirke beslutninger"* (Oslo kommune dok 200401634-4 sak 35/2005). Det kan se ut som bystyret mente påvirkningsmulighetene var så gode at det ikke er behov for nye ideer om å utvikle innbyggeres deltakelse i offentlige beslutningsprosessen. I alle fall satte det en stopper for innbyggerinitiativet for lang tid framover. Men siden 2008 har det vært arbeidet med å få til et prøveprosjekt med deltakende budsjettering i bydel St. Hanshaugen i Oslo kommune.

Borgerne og det representative demokratiet

Et representativt lokaldemokrati der kommunestyret gjenspeiler befolkningen betraktes som et ideal. Undersøkelser viser at folkevalgte organer ikke er sosialt representative for befolkningen. Den typiske representanten er en mann mellom 40 og 60 år med langt høyere utdanning og inntekt enn resten av befolkningen, han er funksjonær, ansatt i offentlig sektor og han er gift. Kvinner, studenter, pensjonister, hjemmearbeidende, trygdede og arbeidsledige er underrepresenterte i forhold til velgermassen (Ringkjøb 2000). Man kan hevde at Oslo bystyrets vedtak i mai 2005 handler om å reprodusere de eksisterende maktstrukturene i stedet for å åpne opp offentlige beslutningsprosesser for nye deltakelsesformer. Man kan også spørre om dersom det representative demokratiet var så overlegent andre organiseringsformer av demokratiet, hvorfor skulle da myndighetene åpne opp for utstrakt medvirkning i de kommunale planprosessene, jfr. plan- og bygningsloven av 2008?

Valgdeltakelsen synker i likhet med antall medlemmer i politiske partier (Offerdal og Aars 2000). Fallende valgdeltakelse sammenfaller med utbygging av velferdskommunen. Engasjementet i det sivile liv viser også en synkende tendens i mange andre land og hvor økt fjernsynstitting forårsaker passivitet med fare for tap av sosial kapital og til privatisering av fritiden (Myrvold mfl. 2004). I følge Lesjø (2000) mener ungdom at politikken er for vanskelig og ikke noe for dem, mens andre mener at politikken er for seriøst. Mer og mer dreier seg om rettigheter enn om politikk. Det har skjedd en materiell metthet som har vanskeliggjort engasjement. De fleste har det bra og politikk fremstår som lite attraktiv fritidssyssele. Tidsknapphet gjør at mange ikke har overskudd til å delta. Politikk fremstår som så tidskrevende og bestående av ”*papir, papir, papir*”. Folk er redde for å binde seg siden politikk medfører forpliktelser og møter på dagtid. Det favoriserer offentlig ansatte. Følelse av avmakt og partienes haking på hverandre om småting trekkes også fram som politikkens reduserte attraktivitet. ”*Folk har de pinadø for godt*”, har ikke tid og de er engasjert på så mange områder og vil bruke fritiden på egennyttige ting og interesser går igjen som forklaringsfaktorer når utviklingen beskrives (ibid.).

Deltakende budsjettering har spredd seg fra Porto Alegre i Brasil til mange land rundt om i verden som også har hatt lignende velstandsøkning som Norge. Det gjelder land som Spania, Tyskland, England, Canada mfl. (Allegritti and Herzberg 2004, i Lerner og Wagner 2006). De som argumenterer med at folk har det for godt når de skal forklare nedgangen i valgdeltakelsen, har kanskje ikke tatt i betraktning at en stemme i valg reelt sett ikke påvirker den førte politikken eller sammensetning av politiske utvalg som stortinget. Heller har ikke én valgstemme noe innflytelse på dannelse av regjering eller valg av statsminister. Er det mange nok som tenker slik, kan en forvente at deltakelse i valg går nedover uavhengig av den økonomiske situasjonen fordi nytten ved å avgi stemme vil være lavere enn kostnadene med å sette seg inn i valgprogrammer og høre på politisk ”krangling”. Man kan redusere kostnadene ved å stemme på det partiet som man gjorde forrige gang, dvs. gjøre om valgdeltakelse til en ”rituell handling”, der selve ritualet ved å avgi stemme er viktigere enn den innflytelse man har på valgresultatet. En mulig vei å gå kan være å involvere borgerne i offentlige beslutningsprosesser slik det gjøres innenfor deltakende budsjettering for å styrke oppslutningen om eksisterende demokratiske styreform.

Empiriske undersøkelser viser at brukerrollen oppfattes som den viktigste i forholdet mellom velgere og lokalpolitiske myndigheter. Kommuners rolle som tjenesteleverandør er blitt

fremhevet som "service-kommunen" med rådmannen som konsernsjef og ordfører som styreformann. Mange tjenester er pålagt av staten og uenighetene mellom partiene liten. Målet er best mulig tjenester og størst mulig overføringer fra staten. Dette kan medføre at kommunens politiske rolle blir oppfattet som mindre relevant og hvor mer direkte aksjoner blir sett på som viktigere for å påvirke kommuners tjenester. Færre engasjerer seg i formelle kanaler (valgkanalen) men mer i mer uformelle aktiviteter (aksjoner og lignende) (Bjørklund 2000). Deltakelsespotensialet er fremdeles stort. Mange kunne tenke seg å påta seg kommunale verv og interessen for lokalpolitikk synes å øke i befolkningen (Offerdal og Aars 2000). Det er en utfordring å fange opp det engasjement som finnes. Og det bør være mulig innenfor et rammeverk som deltakende budsjettering som ikke innebærer den samme forpliktelse om å stå på valglister og forplikte seg for fire år i politikken for å få innflytelse.

Offentlig rom for borgelig deltakelse

De fleste offentlige rom for deltakelser er tradisjonelle i både form og innhold. Mange deltar på ulike områder slik at det er få nye grupper som deltar på de ulike arenaene. Det er særlig ressurssterke grupper som deltar på de ulike arenaene. Deltakelsesmønsteret varierer noe etter type arena. De fleste offentlige rommene har deltakere med høyere utdanning enn gjennomsnittet (folkemøter, dialogmøter og særlig avisdebatter), mens det er færre høyt utdannede blant de som deltar i mer direkte former for deltakelse (opprop, aksjoner og internettdebatter) (Myrvold mfl. 2004). Dette viser at mange offentlige rom bidrar til å reprodusere eksisterende innflytelsesmønstre og maktstrukturer der det er de mest ressurssterke som har størst innflytelse. Dersom nye grupper skal få en sjanse til å få innflytelse, er det behov for å tenke nytt om hvordan borgeres deltakelse blir organisert.

I de fleste offentlige rom legges det mer til rette for enveis kommunikasjon og konsultasjon enn for dialog. De arenaene som har potensial for dialog og meningsdannelse blir relativt sjeldent brukt til dette. "Dialogene" er ofte mer preget av interessehevding enn en åpen, prøvende holdning der det enkelte arguments kraft er avgjørende. Folk flest har ikke noe forhold til det beste argumentets makt. Deltakelse oppleves sjeldent å være knyttet til lokaldemokratiets beslutningsprosesser (Myrvold mfl. 2004). Det er potensial for interaktiv dialog mellom gruppene, men mulighetene blir sjeldent brukt. For å få bukt med dette kan *"økt synliggjøring av hvordan det som skjer i ulike offentlige rom kanaliseres inn i det representative system og politikernes evne til å lytte til og lære av innbyggerne blir essensielt"*

(Myrvold mfl. 2004:158). Å la innbyggerne få delta i budsjetteringsprosesser kan være en måte å imøtekomme dette på.

Snu bunken fra i fjor?

Høsten 2007 skulle jeg velge tema til masteroppgaven. Deltakende budsjettering kom inn som et av fem aktuelle tema og ble tilslutt valgt, godt inspirert av artikkelen *Budskapet som forsvant* (Øvald 2007). Øvald har studert fremleggelse av Statsbudsjettet de siste 15 årene og fant ut at mye handler om å ”snu bunken fra i fjor”. Reportasjene var de samme, kommentarene og replikkene var lik de som var året før og uavhengig av den økonomiske situasjonen i landet. Kort kan en oppsummere dekningen av framleggelsen av statsbudsjettet slik: ”Opposisjonen er opprørt, regjeringsmedlemmene fornøyde, statsministeren glad og økonomene bekymret” (Øvald 2007:80). Samme høst var det store medieopplag i avisa Finnmarken om at rådmannen foreslår å legge ned to-tre skoler, kutte 20-30 stillinger for å få budsjettet til å gå opp og avisskriverier om konsekvenser av kuttene (Finnmarken 09.11.2007:5, 10.11.2007:5, 01.12.2007:1). Det var også en del avisinnlegg fra befolkningen som både var rystet og sjokkerte over situasjonen. Det er da man spør om de budsjetteringsmodellene som vi i dag bruker er de beste? Er det urimelig å tenke seg at større diskusjon omkring kommunens budsjett kan gjøre prosessen og resultatet bedre?

1.2 Oppgavens problemstilling er:

Kan deltakende budsjettering føre til bedre budsjettprosesser og et bedre budsjett i en norsk kommune?

1.3 Drøfting og avgrensning av problemstillingen

Deltakende budsjettering (DB) er en dynamisk institusjon som omfatter formelle, statsstøttede møter så vel som flere hundre informasjonsmøter, samtaler og forhandlinger som skjer parallelt med budsjetteringsmodellen. En del av suksessen ser ut til å henge sammen med interaksjonen mellom de valgte delegatene i DB-modellen og sivilsamfunnet. Politikerne må ha vilje til å delegerer myndighet til DB-modellen og de institusjonelle rammene (reglene) i modellen må etterleves for at modellen skal gi økt tiltro til politikere (pålitelighet) og økt borgerskap (Wampler 2007).

Deltakende budsjettering representerer et direkte demokrati tilnærming til budsjettering. Det tilbyr innbyggerne en større mulighet til å lære om myndighetenes handlinger, diskutere og påvirke offentlige bruk av ressurser. Det er et verktøy for å utdanne, engasjere og

myndiggjøre innbyggerne og således styrke krav om god styring. Den utvidede gjennomsiktigheten og pålitelighet som dette skaper, hjelper å redusere styringsineffektivitet og låsende klientisme, patronasje² og korrupsjon. Det styrker også den inkluderende styringen ved å gi marginaliserte og ekskluderte grupper mulighetene til å få sitt syn frem og påvirke offentlige forbruk som berører dem. Rett utført har det et potensial til å gjøre myndighetene mer responsiv til innbyggernes behov og preferanser og gjøre dem mer pålitelig i forhold til utførelse av ressursallokering. DB har dog en betydningsfull risiko ved bli kapret av interessegrupper (Shah 2007). Det er gjort få sammenliknende studier av DB i ulike byer som praktiserer dette. Wampler (2007) mener at de som kun tar utgangspunkt i én enkelt case kan overse alle faktorene av betydning for politiske endringer. Gjennom sammenlikninger oppdaget han hvor viktig myndighetenes etterleving av reglene i DB-modellen er. Denne typen studier utvider derfor forståelsen av DB betydelig. En ting som kompliserer komparative analyser er at det er ulike regnskaps- og budsjetteringssystemer i Europa og i Latin Amerika. Andel lokale skatter varierer stort, selv innenfor samme land og innenfor samme region (Cabannes 2004). For denne oppgaven, blir det for omfattende å sammenlikne ulike DB-modeller med mer tradisjonelle budsjetteringsmodeller i Norge. Så det tas utgangspunkt i bare en modell, som blir drøftet mere grundig.

Det finnes ulike modeller av ”deltakende budsjettering”. I Brasil er det etablert mer enn 250 programmer mellom 1989 og 2004 (Wampler 2007). DB har også vært praktisert på føderalt nivå; Rio Gande do Sul (Souza 2004) og helt nede på organisasjonsnivå i Toronto Community Houseing Corporation (TCHC) og Ridgeview skole i Vancouver i Canada (Lerner og Wagner 2006). Porto Alegre-modellen regnes som den originale modellen. Den ble etablert i 1989. Mange modeller har tatt utgangspunkt i denne PA-modellen. I akademisk litteratur blir ”deltakende budsjettering” assosiert med Arbeidernes Parti (Partido dos Trabalhadores – PT) og Porto Alegre. Det er der praksisen har vart lengst og der byen har vunnet internasjonale priser (Goldfrank og Schneider 2006). Porto Alegre modellen er den eldste, den mest omtalte og som det er forsket mest på (Wampler 2007). Det gjør at det er finnes mye litteratur omkring denne modellen. Det vil derfor være mest naturlig å ta utgangspunkt i Porto Alegre modellen.

² Klientisme betyr at en innordner seg en mektig mans innflytelse. For utdyping se beskrivelse av kontekst i kap. 4. Patronasje betyr *begunstigelse* eller *proteksjon* (kilde: Kunnskapsforlagets fremmedordbok 1981). Med ”*political patronage*” menes en belønning som gis tilbake til velgere for deres støtte i valget. Enkelte politiske patronasjesystemer er lovlig slik som i Canada der statsministeren kan peke ut ulike ledere av komiteer, kommisjoner og byråer. I mange tilfeller går disse til personer som har støttet valget i henhold til inngåtte avtaler (www.wikipedia.com).

Ingen av DB-modellene kan anses som statiske. De har vært i utvikling hele tiden i de ulike modellene. Porto Alegre modellen utviklet også seg fra å være en konsulterende modell i 1989 til å bli deltakende demokrati i 1996 og helt til det politiske partiet som hadde innført modellen, Arbeidernes Parti tapte valget i 2004. Etter 2004 tyder det på at den nye politiske regjeringen ikke har samme forpliktelse overfor DB som PT hadde og DB i Porto Alegre står i fare for å bli svekket (Wampler 2007). Oppgaven tar utgangspunkt i "Porto Alegre modellen" slik det fremstod i perioden 2001-2004. Denne perioden er valgt på grunn av tilgang på litteratur og at det var siste gangen Arbeidernes Parti satt ved makten i Porto Alegre.

Når det gjelder norske forhold, tas det utgangspunkt i kommunesektoren, dog ikke fylkeskommunen. Men drøftingen kan være overførbar til fylkesnivå og til andre nivåer. Fokuset i oppgaven er på tradisjonell budsjettering. Den tradisjonelle budsjetteringen preges av inkrementalisme ("de små skrittets politikk"). Teorien om inkrementalisme vies derfor sentral oppmerksomhet. Det samme gjelder teorien om budsjettering som et moderne ritual. En går lite inn på de andre adferdsbaserte teorier som tar utgangspunkt i at det er produksjon, dvs. byråkratiet/administrasjon som avgjør budsjettet eller at det er etterspørsel som styrer budsjettresultatet. I forhold til problemstillingen er det mindre relevant å bruke vurdere deltakende budsjettering i forhold til de ulike teoriene om optimal budsjettering fordi det ikke er et kjennetegn ved tradisjonell og inkrementalistisk budsjettering.

Budsjettet kan ha mange formål og funksjoner. Klassifisering av budsjettets funksjoner har både et analytisk og normativt formål. Som norm kan klassifiseringen være et utgangspunkt for å overveie hva man vil med budsjettet. Som analyse kan klassifisering være utgangspunkt for analysere konkrete budsjettssystemers virkemåte (Jørgensen og Mouritzen 2002). Funksjonene til et budsjett kan således si noe om hvor godt det er og hva man vil med budsjettet. Funksjonen har mer fokus på budsjett som produkt enn på selve budsjetteringsprosessen. Følgelig er perspektiver på budsjettets hovedfunksjoner ikke så relevant i forhold til oppgavens problemstilling. Det synes åpenbart at deltakende budsjetteringsbudsjettet er ment å oppfylle en rekke funksjoner så som allokering av ressurser, politisk styring, kontroll, bevilgning, mm. Et budsjett i en norsk kommune kan også ha denne typen funksjoner. Siden budsjettet kan ha samme funksjon i både Brasil og Norge går det ikke videre inn på dette i oppgaven.

Heller går en ikke videre inn på ulike budsjetteringsprinsipper som nullbasebudsjettering og programbudsjettering da disse i liten grad er knyttet til tradisjonell og inkrementell budsjettering. Rammebudsjettering er mer relevant da dette er mer brukt blant norske kommuner. En finner også at det brukes rammebudsjettering i DB-modellen.

1.4 Begrepsavklaringer

Budsjett og budsjettering

Det offentlige er pålagt å utarbeide budsjetter etter bestemte lover, forskrifter og retningslinjer. Det brukes mye ressurser på budsjetteringen men ressursbruken gir likevel ingen garantier for bedre kommunal økonomisk styring (Busch mfl. 2009). I et synoptisk rasjonalistisk perspektiv ble offentlig budsjettering sett på som en gigantisk optimeringsaktivitet der alle alternativer ble vurdert opp mot hverandre. Senere ble dette synet kritisert fordi dette ikke samsvarte med virkeligheten. Det hverken beskriver eller forklarer hva som skjer i budsjetteringsprosessen. Den tar ikke hensyn til at budsjettarbeidet er en politisk prosess med mange selvstendige beslutningstakere som følger egne mål (Jørgensen og Mouritzen 2002).

For vårt formål skal vi tenke på budsjett som et forsøk på å allokere finansielle ressurser til menneskelige formål gjennom politiske prosesser. Dersom politikk er betraktet som konflikt over hvem sine preferanser som skal råde i bestemmelsen av politikken, da er budsjettet resultatet av disse bestrebelsene (Wildavsky 1966; 2001). Ulike formål til budsjettet er gjerne kjernen i misnøye med budsjetteringen. Muligheten for å oppfylle et formål godt på et kriterium kan medføre dårlig uttelling på andre kriterier. Planlegging krever forutsigbarhet, og økonomisk administrasjon krever reverserbarhet. Wildavsky og Caiden (2001) hevder at det derfor kanskje ikke finnes en ideal budsjetteringsmodell.

Konflikter omkring politikk dreier seg ofte også om fordeling av knappe finansielle ressurser. Det er knapphet på ressurser som særpreger budsjetteringsarbeidet i forhold til andre offentlige beslutningsprosesser og setter derfor en ramme for hvilke politiske målsettinger som kan realiseres. Strid kan også dreie seg om omfanget på det offentliges budsjetter, formålet midlene skal brukes til, hvilke grupper som skal prioriteres med goder og hvem som skal ta belastningene (Hansen mfl. 1985). Et offentlig budsjett er forutsatt å sikre pålitelighet og tillit. Ved å assosiere offentlige myndigheter med spesifikt forbruk, kan kritikere komme med spørsmål eller opponere mot forbruket. Budsjettet bør derfor ha en klar kobling mellom

forbruk til aktiviteter og til ansvarlige myndigheter og muligheter for å kontrollere myndighetene. I bakgrunnen ligger det to overlappende spørsmål om autoritet og legitimitet: Hvem har rett til å avgjøre for hvem? Stoler vi på at våre institusjoner tjener oss? (Wildavsky & Caiden 2001).

Tradisjonell og inkrementell budsjettering

Et viktig moment for å forstå budsjettering er knyttet til den ekstraordinære kompleksitet til kalkuleringer som er involvert. Menneskers evne til å kalkulere er begrenset, tiden er alltid knapp og antall ting en kan tenke på samtidig er ganske lite. En måte å håndtere det på er å gjøre budsjetteringen inkrementell, dvs. trinnvis voksende. Det innebærer at budsjettet er et resultat av pågående budsjettforpliktelser, og budsjettveksten stort sett blir bestemt av sosiale og økonomiske trender og der bare små tilføyelser tas inn i budsjettet (Wildavsky & Caiden 2001). *”Traditional budgeting is annual (repeated yearly) and incremental (departing marginally from the year before). It is conducted on a cash basis (in current dollars). Its contents comes in the form of line-items (such as personnel or maintenance)”* (Wildavsky 1978; 2001:3). I denne oppgaven blir “tradisjonell budsjettering” brukt synonymt med inkrementell budsjettering.

Medvirkning

Myndighetenes evne til å imøtekomme innbyggernes forventninger kan kalles for besluttsomhet (“decisiveness”). Deltakende systemer har potensial til å ta opp i seg lokal kunnskap på alle beslutningsnivåer og gi bedre politikk og bedre offentlige beslutninger ved å øke den vertikale eller sosiale påliteligheten til offentlige myndigheter. Effektiv offentlig deltakelse bygger sosial kapital. Deltakelse øker kapasiteten til myndighetene og lokalsamfunn for felles handlinger, styring av båndene mellom individer, husholdninger og grupper. Deltakelse i offentlige beslutninger er en form for direkte demokrati som tillater en mer meningsfull relasjon mellom innbyggerne og myndighetene enn i det representative demokratiet. Det kan også gi marginaliserte grupper tilgang til politikktutforming. Dette står i kontrast til det representative demokratiet som forutsetter en absolutt byråkratisk effektivitet. Uansett, effektiv deltakelsesdemokrati er avhengig av kvalitetene på deliberasjonen, der det gir muligheter for å diskutere og vurdere sakene, vekte alternativene og komme til en beslutning. Dette fordrer også et institusjonelt rammeverk som innebærer at alle som har interesser i og vil påvirke offentlige beslutningsprosesser har like muligheter til å gjøre det (Fölscher 2007). Deltakelse i offentlige beslutninger kan ta mange former. Innbyggerne kan

involveres i ulik grad. En kan dele opp to hovedtyper av folkelig deltakelse i forhold til grad av involvering: 1) Innbyggerne tar del i bredere aktiviteter med formål å øke myndighetenes åpenhet og pålitelighet. Beslutninger er fremdeles de valgte representantenes privilegier, 2) Deltakerne er engasjert i beslutningene på en direkte måte (Fölscher 2007).

Deltakende budsjettering

En definisjon av "deltakende budsjettering" som knyttes til Porto Alegre-modellen er: "*a process that is open to any citizen who wants to participate, combines direct and representative democracy, involves deliberation (not merely consultation), redistributes resources towards the poor, and is self-regulating, such that participants help define the rules governing the process, including the criteria by which resources are allocated*" (Goldfrank 2007:92). Denne definisjonen tar utgangspunkt i hvordan modellen fungerer i Porto Alegre. Andre definisjoner vektlegger i mindre grad at prosessen innebærer drøftinger og følgelig kan være mer konsulterende i sin form. Modellen i Porto Alegre er også mer selvstyrt og selvregulert, men likevel helt avhengig av den offentlige myndigheten.

Situasjonsteori

Det grunnleggende i situasjonsteori er en antakelse om at effektiv organisering avhenger at det er samsvar mellom strategi, struktur, teknologi, ansattes behov på den ene siden og organisasjonens miljø på den andre side. Utgangspunktet for situasjonsteori er at organisasjoner kan betraktes som åpne systemer og kan tilpasse seg omgivelsene. Virksomhetenes struktur og resultater vil være avhengig av situasjonelle variabler, særlig av organisasjoners miljø, teknologi og størrelse. Omgivelsene preges av usikkerhet. Avhengigheten av miljøet kan derfor være forskjellig og hvordan organisasjonene innretter seg etter dette kan være situasjonsavhengig (Kongsvik 2006). Det er faktorer i Latin Amerika og særlig Brasil som skiller seg fra Europa og andre land. Brasil har en rask befolkningsvekst kombinert med sterk urbanisering. For tretti år siden hadde Brasil 90 millioner innbyggere der to av tre levde i landområder. I 2001 var innbyggertallet på nesten 170 millioner og hvor 80 prosent lever i byer. Bestrebelsen for tilgang til grunnleggende tjenester som millioner trenger så som vei, avløp, vann, helse, utdanning, boliger har endret folks atferd og radikalt endret rollen til de lokale myndighetene og kravene som de er utsatt for (Pont 2004).

1.5 Oppgavens oppbygging

Kap. 2 Teoretisk rammeverk. Dette kapitlet danner det teoretiske rammeverket for innsamling av data om deltakende budsjettering og for drøfting av deltakende budsjettering som modell i forhold til det teoretiske rammeverket. Teorikapitlet vektlegger budsjettssituasjonen, tradisjonell og inkrementell budsjettering, forskning omkring budsjettering i Norge, budsjettet som styringsverktøy og ulike perspektiver på medvirkning. Gjennomgangen av litteraturen munner ut i en del forskningsspørsmål som deltakende budsjettering drøftes opp mot i kapittel 5.

Kap. 3 Metode og datainnsamling handler om hvordan materialet om deltakende budsjettering er samlet inn og en vurdering av kvaliteten på det innsamlede materiale. Kapitlet avsluttes med en refleksjon over egen posisjon i forhold til datamaterialet.

Kap. 4 Deltakende budsjettering. I dette kapitlet presenteres det innsamlede materialet i forhold til oppgavens problemstilling. Kapitlet inkluderer konteksten i Brasil og Porto Alegre, prinsippene i deltakende budsjettering, de ulike sfærene, budsjettprosedyrene og kriteriene for fordeling av ressursene.

Kap. 5 Drøfting og konklusjoner. Her drøftes deltakende budsjettering opp mot perspektiver på medvirkning, kjennetegn ved inkrementalistisk budsjettering, kulturforskjeller mellom Norge og Brasil og om overføring av modellen til Norge.

Kap. 6 Trådene samles – en avslutning. Her samles trådene fra de ulike delene av oppgaven, alternativer drøfter og oppgavebesvarelsen settes i perspektiv.

2. OPPGAVENS TEORETISKE RAMMEVERK

2.1 Kommunaløkonomisk styring

Et grunnleggende spørsmål er "hvem skal styre?" I et demokratisk samfunn er det velgerne som formelt sett har makten (Østre 1995). I større samfunn blir kostnadene ved direkte demokrati høye. Det gjelder også kostnader til deltakelse og kontroll av forvaltningen og kostnader til samordning og forhandlinger mellom ulike beslutningsgrupper. Et representativt demokrati vil redusere transaksjonskostnadene. Det kan gjøres effektivitetsfremmende avtaler mellom ulike grupper samtidig som arbeidsdeling mellom velgere og representanter åpner for større innsikt og høyere kompetanse i de folkevalgte organer. Alle trenger ikke sette seg inn i alt. Folkevalgte organer er effektive forhandlingsarena siden de har relativt få medlemmer og bred representasjon av synspunkter vil bidra til effektive forhandlingsløsninger (Sørensen mfl. 1999). Velgernes styringsverktøy ligger i selve valghandlingen. Velgerne har imidlertid begrensede muligheter til å påvirke hvem som blir folkevalgt ut i fra forhold som valghyppighet, antall politiske alternativer, "pakkelsninger" og nominering av folkevalgte på listene. Det finnes dog andre måter å påvirke styringen på enn gjennom valgkanalen. Gjennom "den korporative kanal" kan velgerne påvirke gjennom personlig kontakt, offentlig debatt, aksjoner, partiarbeid, meningsmålinger (Østre 1995).

Kommunaløkonomisk styring handler om å innrette den kommunale virksomheten slik at den er i henhold til de mål og vurderinger som innbyggerne har, representert ved folkevalgte (Østre 1995). De kommunaløkonomiske styringsproblemene er knyttet til at brukerne har delegert styringen til representanter. Det innebærer at for å få tjenester må de gå gjennom to ledd: 1) de folkevalgte og 2) den offentlige administrasjonen. Delegering av makt fra velgerne og til representanter medfører også et prinsipal-agent problem: Det er ikke nødvendigvis slik at agenten (folkevalgte) gjenspeiler hva folk mener (prinsipalen). Velgerne vil ikke alltid ha tilstrekkelig innsikt og informasjon til å kontrollere agentene og holde de ansvarlige og dermed kunne skifte dem ut. Agentproblemet er en av de sentrale styringsdilemma i demokratisk teori. Demokratiske styringsproblemer oppstår som følge av aggregering og delegasjon. Aggregeringsproblemer oppstår ved at ulike prioriteringer skal avveies og gjøres om til ulike politiske prioriteringer mens delegasjonsproblemer knyttes til at andre får oppgaven med å beslutte på egne vegne (Sørensen mfl. 1999).

Storparten av empirien viser at politikernes voteringer reflekteres velgernes preferanser (Bendor og Lott 1996). Sørensen og Hagen (1995) fant at norske kommunepolitikere utgiftspreferanser avspeiler lokalbefolkningens ønsker på en rimelig god måte. Undersøkelse har vist at de folkevalgte representantene ikke er sosialt representative. De som er underrepresentert er de ”ikke-yrkesaktive”. Til tross for dette ser det ut til å være meget godt samsvar mellom befolkningens preferanser og politikernes preferanser på de fleste områdene. Lokale ulikheter i befolkningens prioriteringer samvarierer positivt med de folkevalgtes prioriteringer. Der befolkningen prioriterer et område høyt, gjør politikerne også det (Fevolden mfl. 1994 i Østre 1995). Disse resultatene indikerer at det representative lokale demokratiet i hovedsak fungerer slik det skal (Østre 1995). Innvendingen mot disse forskningsresultatene er at de ikke problematiserer en synkende oppslutning om demokratiske institusjoner som gjenspeiles i synkende oppslutning om politiske partier og synkende valgdeltakelse (Offerdal og Aars 2000).

2.1.1 Budsjettering og styring

Budsjettering er forutsatt til å bidra til kontinuitet (for planlegging), til endring (for politikk evaluering), til fleksibilitet (for økonomien), til stabilitet (for å begrense forbruk) og til åpenhet (for tillit) (Wildavsky & Caiden 2001:268). Disse ulike og til en viss grad motstridende formål inneholder de sentrale elementene i misnøye med budsjetteringsprosesser. Muligheten til å oppfylle et formål godt på et kriterium kan medføre dårlig uttelling på andre kriterier. Å komme til enighet er vanskelig fordi mennesker ønsker forskjellig og har ulik oppfatning av nåtiden eller fremtiden. En person kan ønske å betale mindre og få andre til å betale mer. Siden budsjettet løfter fram spørsmål om hvordan mennesker skal forholde seg til hverandre, kan budsjettering omfatte uenigheter som er større enn enkeltaktørene. Men også preferanser for ulike livssyn, for mer konkurranse, orden eller likhet spiller også en rolle. Om en ønsker like forhold eller like muligheter, gjør en stor forskjell til hvert enkelts syn for hva som er ønsket politikk og budsjettpolitikk (Wildavsky & Caiden 2001). I bakgrunnen ligger det to overlappende spørsmål: 1) om autoritet: Hvem har rett til å avgjøre for hvem? Og 2) om legitimitet: Stoler vi på at våre institusjoner tjener oss? Jo større legitimitet som samsvarer med institusjonene, jo mer tilbøyelig er deltakerne til å akseptere resultatene som førende. Når beslutninger så vel som innhold må avgjøres for hver enkel sak, blir beslutningsprosessen besværlig. Budsjetteringssituasjonen blir mer komplisert av de mange politiske implikasjoner i budsjettet. Som et dokument med mange policy, har budsjettet mange betydninger etter ens institusjonelle posisjon hos myndighetene. Budsjettet betyr ikke

det samme for borgerne som det gjør for myndighetene. Kompleksiteten til budsjettprosessen avslører at formål med et budsjett er like variert som formålene til de som lager dem (Wildavsky & Caiden 2001).

Budsjettkontroll

En kontrollerer hendelser for å gjøre dem som ønsket. Budsjettkontroll involverer konflikter blant mennesker som ønsker ulike resultater og de som prøver å bruke makt til å endre størrelse og fordeling av utgifter på annen måte enn de ellers ville ha blitt. At budsjettet er ute av kontroll, vil derfor innebære en rekke av feilslåtte forbindelser blant deltakere som er relatert til resultatene og intensjonene med politikken. Et problem med budsjettkontroll er at det er mange motiver for å utvide programmer, men få motiver for å begrense budsjettets totale størrelse. Kontroll går mere på roten av myndighetenes vilje. For at det skal være kontroll, må det foreligge et formål. Lovnader som myndighetene gir til andre må falle sammen med dets egne budsjettplaner (Wildavsky & Caiden 2001). Spørsmål om kontroll reiser en rekke mange vanskelige temaer. Hvem utfører kontrollen? Er det borgerne? (ibid.).

2.2 Grunntrekk i budsjetteringen og budsjettatferden

2.2.1 Kompleks situasjon

Budsjettet er komplekst også fordi beslutningsarenaen kjennetegnes gjennom en stor variasjon i hvilke emner som tas opp. Det er heller ikke begrensninger på hva som kan tas opp. En budsjettprosedyre med prioriteringsformål krever at man kan vurdere nytten av de bevilgede midler på de enkelte områder og kan sammenligne de ulike politikkområdene. Aktørene må være klare til å forholde seg til alle mulige detaljer. Dette gjør at situasjonen kjennetegnes av informasjonsfattigdom fordi ingen av aktørene er eksperter på alle områder og materiale er gjerne uoversiktlig og inneholder ikke alltid relevante opplysninger (Jørgensen og Mouritzen 2002). Den utgiftspolitiske uavgrenselse betyr også at man ikke kan tale om en begrenset mengde alternativer eller løsninger som en kan forholde seg til. Ganske vist kan man på overordnet nivå hevde at alternativene dreier seg om å sette opp skatten, innføre/øke brukerbetalinger eller skjære ned på utgiftene. Men det finnes nærmest uendelig mengde av ulike kombinasjoner på utgiftssiden. Konsekvenser av informasjonsfattigdom og antall mulige løsninger forsterkes av den begrensede tid som er til rådighet. Under budsjettbehandlingene er det normalt avsatt noen få måneder og de samlede økonomiske konsekvenser av budsjettønsker viser seg og konfronteres med inntektsmulighetene. Dette gjør at budsjettering i praksis er veldig komplekst. Ingen enkeltindivid eller organisasjon kan ha oversikt over alle

mulige konsekvenser av alle mulige kombinasjoner av enkeltbevilgninger som i prinsippet er mulig. Denne manglende kapasiteten skyldes begrensninger hensyn til menneskets kognitive evner, økonomiske og tidsmessige begrensninger i tillegg til konfliktfylte forhold og mange aktører (Jørgensen og Mouritzen 2002).

Deltakerne i budsjetteringsprosessen opererer i en omgivelse som medfører en rekke begrensninger på hva de kan gjøre. Deltakerne foretar kalkuleringer basert på den måten de oppfatter deres omgivelser. Med kalkulering menes en serie av relaterte faktorer som budsjettaktørene tar i betraktning i avgjørelse av de valg av konkurrerende alternativer. Kalkuleringer innebærer studier av hvordan problemer oppstår og er identifisert, hvordan de brytes ned i kontrollerbare størrelser, hvordan de knyttes til hverandre, hvordan bestemme det som er relevant og hvordan andres handlinger blir vurdert. Kalkuleringer er langt fra nøytrale. Hvem som får hva og hvor mye i politikk avhenger av hvordan kalkuleringene er gjort. Ulike kalkuleringsmetoder resulterer ofte i ulike beslutninger. Ved siden av kompleksiteten til individuelle program, er det også problemer med å sammenligne ulike program (Wildavsky & Caiden 2001).

Knapphet på ressurser er det som særpreger budsjetteringsarbeidet i forhold til andre offentlige beslutningsprosesser. Finansielle ressurser er begrensede og setter derfor en ramme for hvilke målsettinger som lar seg oppnå. Mål må derfor tilpasses ressurstilgangen. På grunn av knappe finansielle ressurser må det foretas konkretisering og prioritering av ulike behov og målsettinger innenfor gitte rammer (Hansen mfl. 1985). Prioritering betyr at man lar være å gjennomføre tiltak som er gode, fordi man ønsker å bruke *ressursene på tiltak som er enda bedre* (Østre 1995:244).

2.3 Tradisjonell inkrementell budsjettering

”Traditional budgeting is annual (repeated yearly) and incremental (departing marginally from the year before). It is conducted on a cash basis (in current dollars). Its contents comes in the form of line-items (such as personnel or maintenance)” (Wildavsky 1978; 2001:3). I denne oppgaven blir “tradisjonell budsjettering” brukt synonymt med inkrementell budsjettering.

2.3.1 Inkrementell budsjettering

Budsjettsituasjonen med stor kompleksitet, potensielt store politiske konflikter, budsjettets repeterende karakter og krav om enighet medfører også en bestemt form for budsjettadferd. De politiske budsjettaktørene må redusere den enorme byrde av kalkuleringer som budsjettering innebærer for å komme fram til nødvendige beslutninger. Ellers kan nødvendigheten av å fatte beslutninger få dem til å gjøre dårlige beslutninger. For å kunne håndtere dette, forsøker de å finne måter å redusere informasjonskostnadene på. Deres måte å gjøre beslutninger på kan bli kalt for inkrementell for å gjøre dem i stand til kalkuleringer og konfliktløsning innenfor tidsrammen på budsjettarbeidet (Wildavsky & Caiden 2001).

Den største bestemmende faktoren for årets budsjett er fjorårets budsjett. Flesteparten av hvert budsjett er et produkt av tidligere beslutninger. Et byrås budsjett er nesten aldri gjennomgått i sin helhet hvert år. Mange formål er standardiserte og videreført hvert år framover dersom det ikke er spesielle grunner til å endre dem. Omfattende forpliktelser er blitt til som en del av det årlige budsjettet. Kostnadene til årlige programmer må møtes. Enkelte pågående programmer som anses å være tilfredsstillende blir ikke lengre vurdert. Byråer er gående virksomheter og et minimum må bli brukt for å holde de i drift. Sterk politisk støtte gjør at nye aktiviteter blir obligatorisk i budsjettet. I stedet blir årets budsjett basert på forrige års budsjett med spesiell oppmerksomhet rettet mot et lite område med økninger eller reduseringer. En generell enighet omkring tidligere budsjettavgjørelser kombinert med års oppsamlede erfaringer og spesialisering tillater de som lager budsjettet å konsentrere seg om relativt små økninger til en eksisterende budsjettbase. Deres oppmerksomhet er rettet mot et lite antall av tema/formål og hvor budsjettkonfliktene foregår over (ibid.).

Budsjettering er koblet til en budsjettbase og rettferdig fordeling

Sentralt i inkrementalismen er "basekonseptet". Basen er den generelle forventningen om at programmer vil bli videreført med kostnader for videreføring. Å ha et prosjekt inkludert i et byrås base derfor betyr mer enn og bare få det inn på budsjettet for et bestemt år. Det betyr en forventning om at utgiftene vil fortsette, at det er akseptert som en del over hva som vil bli gjort og derfor ikke normalt blir gjenstand for intens gransking. "Rettferdig fordeling (fair-share)" betyr ikke bare etablering av en budsjettbase men også en forventning om at byrået vil motta en del andel av inntekter dersom de finnes og som vil bli økt eller redusert likt i forhold til andre offentlige kontorer. Eksistensen av en base eller en enighet om "rettferdig fordeling", gjør det vanskeligere å kalkulere hva et byrå eller et program bør få (ibid.).

Budsjetteringen er konsensuspreget

Det må være stor grad av enighet om generell retning på offentlig politikk. I det minste må det være enighet om tidligere politikk eller så vil politikerne hele tiden bli stilt overfor vanskelige valg. Konflikter omkring tidligere politikk vil da bli gjenstand for årlige forhandlinger, noe som vil være en tidkrevende og utmattende prosess. Samtidig vil nye program være gjenstand for kontroverser. Uten enighet som holder fortiden ute av bildet, blir det vanskeligere å håndtere nåtiden. Enighet om tidligere beslutninger, trenger ikke være fullstendig, men dersom uenigheter brer om seg til for mange politikkområder, vil konsensus om tidligere politikk være til liten hjelp i budsjetteringen (ibid.).

Budsjettering er fortidspreget

En måte å håndtere et stort problem på er å foreta omtrentlige gjetninger og så la erfaring bygges opp. Når konsekvensene av ulike handlinger trer klarere fram, vil det være mulig å gjøre korrigeringer for å unngå vanskeligheter. Med erfaring er politikerne mer forberedt på å bruke tidligere kalkuleringer på dagens situasjon. På denne måten reduseres antall beslutninger og med den byrden med alle kalkuleringene. Et artsoppstilt budsjett møter en slik historisk tilnærming. I stedet for å fokusere på ulike program som en helhet, kan de konsentrere seg om å gjøre endringer på hver art som lønnsutgifter, utstyr, vedlikehold osv. som til sammen utgjør programmet. Ved å holde kostnadsarter konstant over mange år, og ved å stille opp tall og figurer fra tidligere år i nærmeste kolonne, trenger ikke de historiske kalkuleringene bli gjennomgått på nytt helt og holdent. Fortiden er imidlertid ikke en nødvendigvis en god rettesnor for framtiden. Siden mange handlinger gjennomføres samtidig, er det vanskelig å utrede effekten av en bestemt handling i forhold til andre. Følgelig kan uenigheter oppstå om fordelene til å støtte et program i fortsettelsen. Tiltro til en teori om årsaker og virkning er nødvendig som rettleiding for hva som forventes å skje i framtiden (ibid.).

Budsjettering er fragmentert

Budsjetter er lagd av fragmenter. Byråer utvikler budsjetter basert på deres spesielle behov. Etterspørsel blir så kanalisert til politikerne på ulike nivåer i ulike komiteer. Selv underkomiteer håndterer ikke alle poster, men har spesiell fokus på tilfeller med økninger eller reduksjon i forhold til tidligere år. På denne måten håndterer underkomiteer fragmenter av fragmenter (ibid.).

Budsjetteringen blir forenklet

En annen måte å håndtere kompleksitet på er å bruke enklere budsjettall som indikasjon på mer komplekse størrelser. I stedet for å behandle kostnader til f.eks. en stor investering, tar de utgangspunkt i kjente tilfeller og ser hvordan de er håndtert. Dersom de er håndtert tillitvekkende, vil de føle det mer komfortabelt med å stole på administreringen av de større prosjektene. Dersom de ikke er i stand til å håndtere mere komplekse problemer, vil beslutningstakere kanskje ty til denne typen støtte i budsjetteringen (ibid.).

Budsjettering er sosial

De politiske deltakerne bruker andres reaksjoner som støtte til sine beslutninger. De prøver å lese andres atferd. Denne metoden består i å se på administrasjonens reaksjoner fremfor å se på innholdet. For å se om de er kompetent og pålitelig, kan administrasjonen bli utspurt på et punkt her og der om vanskeligheter i det ene eller det andre. Administrasjonens svar gir indikasjoner på om politikerne kan ha tillit til hvordan prosjektene blir administrert (ibid.).

Budsjettering er å søke tilfredsstillende løsninger

Kalkuleringer kan forenkles ved å senke målsettingene. Budsjettaktørene prøver ikke å maksimere men å søke det akseptable. Det medfører at det ikke prøver å gjøre det beste i alle henseender, men å "*komme seg igjennom*", "*komme ut O.K.*", "*unngå bråk*" eller å "*unngå det verste*". Siden budsjettet kommer opp hvert år, er dette en måte å korrigere svakheter etter hvert som de oppstår (ibid.).

Budsjettering er behandlet som om det var "ikke-programmer".

Det betyr at beslutningstakerne anser det meste av sitt eget arbeid som å gjøre marginale pengeendringer til eksisterende programmer. Programmer vurderes ikke i sin helhet. Ønskverdigheten til de fleste programmer tas opp en gang i ny og ne (ibid.)

Budsjettering er gjentakende

Beslutninger gjøres i den visshet at få problemer trenger å finne sin løsning en gang for alle. Budsjetteringsdeltakerne vet at et problem kan bli håndtert flere ganger over tid. Problemer er ikke så mye løst som de er redusert av gjentakende angrep inntil de: ikke lengre er et presserende problem, har blitt fortrent eller kommet i skyggen av andre problemer. Håndtering av problemene i et gjentakende mønster er det som beskriver best hva som skjer og ikke det at et problem blir løst en gang for alltid (ibid.).

Budsjettering er sekvensiell (rekkefølgeorientert)

Budsjettforslagskomiteene prøver ikke å håndtere ethvert problem på en gang. De håndterer heller ikke mange problemer i løpet av et år og de som behandles skjer for det meste på ulike steder på ulike tider. Mange beslutninger som er gjort tidligere tillates å bestå eller forandres litt uten videre spørsmål. Komiteene deler opp ulike tema eller programmer for mer intensiv granskning blant underkomiteer og deres spesialister. Over tiden, håndterer underkomiteen et problem nå og et annet neste gang. Dette medfører en reduksjon i byrden med kalkuleringer som er nødvendig for å utvikle et budsjett. Siden fokuset er på økningene enn på de relative verdiene av programmer sammenlignet med andre, bidrar denne kalkulasjonshjelpen til å dempe eller modere konflikter. Siden beslutninger forenkles og blir behandlet på ulike arenaer på ulike tider, minsker det sjansen for konflikter. I en slik situasjon er rollene til deltakerne klart definert (ibid.).

2.3.2 Budsjetteringskulturen og rollene

Roller kan ses på som forventede atferd som er tilknyttet institusjonelle posisjoner og er en del av arbeidsdelingen i budsjetteringen. Administrative byråer opptrer som "advokater" for økte bevilgninger, og sentrale organer fungerer som "budsjettvoktere" for budsjett totalen. Hver og en forventes å gjøre sin jobb. Byråer kan være advokater og velvitende om at budsjetteringssenteret vil legge begrensninger på hva de får. Budsjetteringssenteret kan utøve kontroll og vitende at byråene vil presse utgiftene så hardt som de kan. Roller tjener derfor som en kalkulerende mekanisme. Interaksjonen mellom forbruks- og nedskjæringsroller utgjør et sentralt element i budsjetteringssystemet (Wildavsky 1986; 2001).

Hvert byrå ønsker mere penger. Driften for å overleve og vokse er innebygget. Grupper av klientell som byråer er avhengig av støtte fra, bedømmer byrået ut i fra hvor mye de kan gjøre for dem. Jo mer klientellet mottar, jo flere blir de. De kan da hjelpe byrået med å få mer penger. I søken etter å vokse større og få mer bevilgninger, søker ofte byråer og klientell koalisjon ved å opptre som velgjørere. Ressursallokering innen et byrå er mye enklere med økende bevilgninger. Sjefens prestisje avhenger av å kunne møte ansattes krav om høyere lønn, bekvemmeligheter og programmer. Dette krever økte bevilgninger. Sjefer som kan få mere enn deres tidligere andel av totalen for nye tiltak anser seg selv til å ha mer makt og prestisje. Siden deres rykte knyttes til budsjett suksessen til deres byråer, kommer sjefene til å tro at finansiell vekst er veien til formue. Alle ønsker mer. Jobben til finansministeriet er å sørge for at de ikke får det (ibid.).

Menneskene i byråene forventes å være "advokater" for økte bevilgninger. I budsjetteringen er det uunngåelig sterke og ulike oppfatninger om hvorvidt inntekter bør bli brukt for et bestemt formål eller ikke, hvis og med hvor mye. På dette stadiet blir administrasjonen en advokat eller spesiell talsmann for sakene som de representerer. Deres rolle er den samme som advokaten er til sin klient. I budsjettprosessen vil advokatene komme med de sterkeste og mest effektive argumenter som de kan komme opp med for å skaffe finansiering. Jump (1939) rettferdiggjorde advokatrollen delvis på grunnplan slik at andre deltakere hadde motroller. Rettferdiggjøring av rollen medførte at det ble nødvendig med et sterkt fremstøt fra administrasjonens side. Bevilgningskomiteenes medlemmer har en tendens til å betrakte administrasjonen som mennesker med hevdvunne interesser i å øke budsjettbevilgningene (Wildavsky og Caiden 2001).

Motrollen til advokatene er "vokterne". De ser det som sin oppgave å ta hensyn til den overordnede økonomi, til skattebetalerne eller til alminnelig sunn økonomisk tenkning som bygger på at man ikke bruker mere penger enn det som kommer inn (Jørgensen og Mouritzen 2002).

Bestemme hvor mye en skal be om

Bevilgninger er alltid for lite i forhold til det ønskelige. Et sentralt spørsmål er derfor: Hvor mye bør det bes om? Den enkleste tilnærmingen vil være å summere opp kostnadene for alle verdifulle prosjektene og summere totalen. En slik summering blir sjeldent gjort, delvis fordi alle vet det ikke vil være nok tilgjengelige ressurser til dette. Med inntekter som er gitte på kort sikt, vil det å be for mye innebære at det må tas fra andre byråder. Dette vil ikke være populært. I det store er årsaken også strategisk. Dersom et byrå kontinuerlig ber om mye mer enn hva det har fått, vil bevilgende myndighet kunne miste tilliten til byrådet og automatisk kutte store beløp, til og med før det har sett på budsjettet. Budsjettering foregår i en verden av gjensidige forventninger som fører til selvoppfyllende profetier. Byråder forventes å beskytte deres behov for penger for å hindre kutt i driften. Budsjettmyndighetene forventes å foreta kutt, delvis fordi deres interesser består i å beskytte ulike programmer og delvis fordi de tror at byråene ber om mere enn de trenger. Budsjettbevilgende myndigheter forventes å kutte for å oppfylle deres rolle og fordi de vet at byråene allerede har gitt rom for dette i deres budsjettforelegg. I valget om å ha buffer eller ikke, finner byrådet at de må tillate kutt og

sirkelen starter hos dem selv. Å be for mye kan skade deres sjanser, så de må finne ut hva som går i budsjettet (Wildavsky og Caiden 2001).

Bestemme hvor mye som skal brukes

Å bestemme hvor mye som skal brukes kan være like vanskelig som å bestemme om hvor mye en skal be om. Dersom et byrå har et budsjett som ikke er brukt opp, kan det tas som et tegn på at byrådet ikke trenger så mye som de har mottatt og kan dermed få fremtidig budsjettkutt. Praksisen med å bli stilt ugunstig med ikke å ha brukt opp budsjett, fører til hastig forbruk i fjerde kvartal. Der byråene står i fare for å miste tildelte midler, vil de ha motivasjon til å bruke opp hele budsjettet (ibid.).

Selv om rollene er i konflikt må de også samarbeide. Begge roller krever tillit. Hver rolle impliserer det motsatte. Vokterrolle forventer at advokater sørger for valgmuligheter mellom budsjettposter som kan kuttes. Advokater trenger vokterne for i det minste å ha en stillestående ramme som de kan operere innenfor. Ressurser kan ikke bli overført uten det foreligger forslag til bruk eller begrensninger i bruken. Den klassiske strategien er å forbedre sin egen posisjon ved å be om mer enn de forventer å få og så lage prosentvis kutt over hele linjen. Men det avhenger av at de holder seg innenfor aksepterte begrensninger slik at budsjettet har en mening. Meningsfull budsjetter avhenger derfor av tillit og aktørenes evne til å kalkulere. Dette er relatert til hverandre. Uten tillit må vokterne øke deres kontroll. Disse kontrollene kan føre til motreaksjoner hos advokatene. Dersom advokatene ikke har tillit, kan de bli forledet til å engasjere seg i store bedrag eller gå utenfor det sentrale budsjettet. Dette kan da medføre at vokterne gjennomfører flere restriksjoner, inntil ingen lengre kan stole på hverandre og alle lærer å forbigå det formelle budsjettet (Wildavsky 1986; 2001).

2.3.3 Hvorfor tradisjonell inkrementell budsjettering varer

Det tradisjonelle årlige budsjettet er blitt fordømt som *liketil* ("mindless") fordi dets kostnadsarter ikke passer til programmer, *irrasjonell* fordi det omhandler innsatsfaktorer i stedet for resultater, *kortsiktig* fordi det omhandler bare ett år i stedet for mange, *fragmentert* fordi bare årlige endringer gjennomgås, *konservativ* fordi disse endringene tenderes til å være små eller ubetydelige. Kritikken av den tradisjonelle budsjetteringen er på sin plass. Tiltross for dette fortsetter eksistensen av det tradisjonelle årlige budsjettet. Et artsbudsjett er et produkt av historien og ikke et produkt av logikk. Det er mere utviklet enn skapt. Dets prosedyrer og formål representerer tilvekst over tid mer enn en løsning framsatt på et gitt tidspunkt. Fra starten var det viktig å koble utgifter til inntekter. Utgiftene ble variert for å passe til

økonomien. Den tradisjonelle budsjetteringen varer pga. dens fordeler til tross alle svakhetene. Tradisjonell budsjettering gjør kalkulering enklere fordi budsjetteringen ikke er altomfattende. Fortiden sørger for en solid budsjettbase. Nåtiden relateres til fortiden som kan være kjent mens fremtiden er ukjent. Valg som kan medføre konflikter deles opp slik at ikke alle vanskeligheter behøves å løses samtidig. Budsjettmakerne kan ha målsettinger, men budsjettet i seg selv er organisert omkring aktiviteter eller funksjoner. En kan endre målsettinger uten å endre organisasjoner. Tradisjonell budsjettering krever ikke politikkanalyser. Siden den er nøytral til politikk passer den til mange ulike politikker (Wildavsky 1978; 2001).

Budsjettering flere ganger om året tilpasser budsjettet til økonomiske endringer. Men det skaper også kaos i departementene, i kalkuleringene og fører til vedvarende og flere konflikter. Flerårige budsjetter forsterker planlegging på bekostning av små justeringer, nøyaktigheten og muligheten for prisjusteringer. Budsjettering i volum og rettigheter krever også planlegging og virkning i styringen på bekostning av kontroll og effektivitet. Tradisjonell budsjettering varer, fordi det er enklere, lettere, mer kontrollerbar, mer fleksibel enn andre moderne alternativer som programbudsjettering, nullbasebudsjettering og en indeksering av rettigheter (ibid.).

2.3.4 Kritikk av teorien om inkrementell budsjettering

Kritikerne hevder at teorien både er for omfattende og for snever og umulig å bevise eller motbevise (Rubin 1988:3; Le Loup 1979 i Jørgensen og Mouritzen 2002). Andre kritikker går ut på at teorien hører fortiden til hvor normaltilstanden var preget av rikelige ressurser og ekspansjon (Schick 1983 i Jørgensen og Mouritzen 2002). Meyers (1996) hevder at en todeling av aktører i "voktere" og "utgiftsadvokater" er for enkelt. Det er ikke slik at aktører enten er en av delene og at disse rollene er stabile. Rollene endrer seg fra situasjon til situasjon slik at aktører som er vokter i en situasjon kan fremstå som utgiftsadvokat i en annen situasjon. De kan også inngå i koalisjon med hverandre. Det er ikke slik at utgiftsadvokatene ubetinget og i alle tilfelle ønsker voksende budsjetter. De vil også ha forutsigbarhet og autonomi. Kraftig voksende budsjetter kan gi mindre autonomi. Meyers mener også at den relative harmoni som råder er en illusjon. *"Budgetlægningsprosessen er faktisk en "battleground" præget av aggressivt ekspanderende entreprenører og langt mere konkurrencepræget en antydnet af inkrementalismen"* (Jørgensen og Mouritzen 2002:68). De tidligste utenlandske studiene av budsjettering kunne gi inntrykk av at inkrementalisme var

nokså naturgitt måte å løse problemene på. Det viktige er ikke om budsjettprosessen er inkrementalistisk eller ikke, men under hvilke omstendigheter budsjetteringen ikke er inkrementalistisk? (Dempster og Wildavsky 1979:378, i Jørgensen og Mouritzen 2002).

2.3.5 Budsjettering som et moderne ritual

En annen adferdsteoretisk retning tar utgangspunkt i hva som får aktørene til å delta i budsjettprosessene. Fokus skifter fra resultatet av budsjettprosessen til selve prosessen. Prosessen kan ha en rekke betydninger som ikke nødvendigvis er knyttet til selvet budsjettresultatet. Man kan verdsette ”spillet” som foregår i budsjettprosessen og gjennom deltakelse kan man få bekreftet sin egen identitet som politiker eller byråkrat. Deltakelse kan gi anledning til å møte viktige personer for å bygge nettverk eller gi en erfaring på CVen (Jørgensen og Mouritzen 2002). I følge Jørgensen og Mouritzen (2002:115) kan budsjetteringsprosessen ”forstås som en rekke moderne ritualer, der bidrager til at konstituere, fastholde eller videreudvikle bestemte kulturelle betydninger, ritualer igjennom hvilke rasjonelle og demokratiske betydninger bekræftes og utvikles”. Etterlevelse av demokratiske spilleregler kan uttrykke en respekt for disse, men også være et overflatisk inntrykk der rasjonaliteten er satt i scene. Aktørene vet dette, men tier om det. De vet at de har bruk for illusjonen om at tingene foregår rasjonelt og demokratisk. En spesiell side ved den iscenesatte rasjonalitet er innføring av nye moderne måter å strukturere budsjettprosessen med base i motebefengte ledelses- og organisasjonsteorier. Det kan være vanskelig å avgjøre om ritualene er et uttrykk for tomt hykleri eller om de bidrar til å konstituere et felles rom av kulturell betydning (Jørgensen og Mouritzen 2002).

Nyere teorier bygger på en antakelse om at aktørene handler ut i fra en forståelse av hvem de er, hvem og hva de identifiserer seg med og situasjonen de inngår i. Felles for teorier om identitetsdannelse er at kultur utgjør en sentral rolle. Identiteter skapes ut fra den situasjon eller kultur de inngår. Kulturelle regler gir kollektiv mening og verdier til bestemte enheter og aktiviteter. Institusjonene finner sin symbolske uttrykk gjennom ritualene. Disse ritualene bidrar til å konstituere institusjonene og gir en måte å forstå verden på. Innenfor hver kultur er det ”myter” som skaper mening, sammenheng og orden i aktiviteter i ens liv. Disse ”mytene” bekræftes og konstitueres gjennom sosial praksis (ritualer). I vårt samfunn er forestillinger om demokrati, rasjonalitet og rettstat eksempler på konstruerte abstrakte prinsipper. Budsjettering som ritual kan forstås som et moderne ritual som symboliserer og konstituerer et abstrakt prinsipp som demokrati (ibid.).

Jørgensen og Mouritzen (2002) beskriver finanslovprosessen som et institusjonelt og tilbakevendende drama der bestemte aktører har fått nøye avgrensede roller på ulike scener til ulike tider. Når finanslovetforslaget legges fram i august er det ikke opposisjonens oppgave å rose budsjettforslaget, men tvert imot kritisere budsjettet for dets mangler. Ofte har regjeringen unnlatt å stille visse forslag for å gi noe til opposisjonen under forhandlingene på høsten. Disse rituelle uenigheter er så institusjonaliserte at man omtrent ordrett kan forutsi hvilke ord som vil bli brukt og hvilke posisjoner som blir inntatt av de ulike opposisjonspartiene. Denne uenighet er viktig for å legitimere partienes eksistensberettigelse. De skal representere ulike holdninger i befolkningen og denne forhandling og kritikk av budsjettet skal symbolisere ideen om det representative demokrati (ibid.). Olsen (1970) gjorde en undersøkelse om atferden i budsjettprosessen i en norsk kommune Han mente at i enkelte situasjoner kunne en forstå budsjettarbeidet som en seremoni eller ritual i stedet for en egentlig beslutningsprosess (Jørgensen og Mouritzen 2002).

Resultater og prosesser i offentlig budsjettering

Forklaringer av aktørenes adferd ut i fra et institusjonelt perspektiv medfører at resultater av budsjettprosessen får en mer uklar betydning. Selv om ny praksis som primært ikke innføres for å skape bedre resultater, kan den som et biprodukt medføre endrede resultater. Ritualer kan således ha reell effekt på budsjettpraksisen. At man tilstreber en rasjonell og demokratisk budsjetteringsprosess kan ha effekt på borgernes og ansattes adferd, og ikke minst i forhold til hvordan man forstår egen adferd. Innføring av nye budsjetttrutiner, benchmarking, mål- og rammestyring, kontraktstyring og andre moderne økonomistyringssystemer har ofte en direkte effekt på de målbare resultater av budsjettprosessen. Tilgang på ressurser kan være mer eller mindre knappe. Grad av ressursknapphet er interessant for det den i høg grad påvirker aktørenes adferd, relasjonene de imellom og deres beslutningskriterier. En kan si at de adferdsbaserte budsjetteoriers forklaringskraft er delvis betinget av grader av ressursknapphet. Det poengteres at ressursknapphet ikke nødvendigvis er en objektiv størrelse, men først og fremst en subjektiv opplevelse av tilgang på knappe ressurser (Jørgensen og Mouritzen 2002).

2.4 Forskning om budsjettering i Norge

En rekke studier viser at politiske forhold har en marginal og ofte en ingen effekt på de offentlige utgiftene. Politikerne blir "sandpåstrøere" som legitimerer en politikk som er bestemt av andre krefter enn lokale politiske preferanser og prioriteringer (Hansen mfl. 1985). Aarsæther (1982) sin undersøkelse fra to kommunestyre ga støtte i noen grad til tidligere funn, mens han konkluderte også med at dette ikke var entydig i forbindelse med budsjetteringen som en "rituell handling". Debattene besto av utveksling av informasjon om konkrete sider ved budsjettet og av meningsytringer om budsjettforslaget. Meningsytringene medførte ikke nødvendigvis endringer av budsjettet, men var preget av markering av politiske standpunkter og kan således å ha en signaliserende funksjon i forhold til fremtidig budsjettarbeid. Cowart og Brofoss (1979) fant ut at støtte fra politiske partier i Oslo kommune bidro til en etats suksess. Konklusjonen er at veksten i budsjettet synes å være bestemt av politiske preferanser. Budsjettbehandlingen innebar også en indirekte kontroll gjennom antesiperte reaksjoner i forhold til oppgaveprioriteringer i administrasjonen. Brofoss konkluderte med at politikerne har en aktiv styringsfunksjon i prosessen både direkte gjennom budsjettvedtak og indirekte ved å skape forventninger hos etater og øvrig administrasjon (Hansen mfl. 1985)

2.4.1 De små skrittets politikk

Budsjettering kan sies å være karakterisert av måljustering heller en målformulering. Dette kan være konfliktskapende og det kan være politisk opportunt å avvente forslag og initiativ fra administrasjonen. Den politiske prioriteringen får dermed karakter av marginale justeringer av de forslag som administrasjonen fremmer. Justeringene har karakter av kontroll og signalisering i forhold til fremtidige budsjetter. Budsjettet har også en vedlikeholdsfunksjon. En betydelig del av budsjettet knyttes til tidligere vedtak og budsjettet innebærer vedlikehold av tidligere iverksatte tiltak. Dagens budsjetter blir dermed et speil av tidligere års politiske prioriteringer. På grunn av ressursknapphet gir det lite rom for nye tiltak. Budsjettprosessen får karakter av å være inkrementelt (små skrittets politikk) og store deler av budsjettet blir ikke rørt. Inkrementalisme er ikke bare et kjennetegn for budsjettendringene, men også et kjennetegn ved selve beslutningsprosessen. Hansens (1980) funn fra undersøkelser i Oslo støtter opp under Niskanens (1971) uttrykk om at budsjettutfallet er et resultat av byråkratiets målsettinger om å maksimere sine preferanser. Denne atferden bidrar også til å stabilisere rollemønstre og -forventninger i budsjettprosessen.

Det stilles spørsmål om også dette vil gjelde i perioder med økonomisk tilbakegang og ikke bare i perioder med vekst (Hansen mfl. 1985).

Olsens (1970) fant at informasjonsnivået til politikerne var lavt siden kun 20 prosent mente de hadde god kjennskap til budsjettet som helhet. Han konkluderte med at budsjettvedtaket ble truffet av personer som i liten grad har inngående kjennskap til sakene de skal avgjøre. I en annen undersøkelse fant Hansen (1980) at 70 prosent svarte at de hadde god kjennskap til budsjettarbeidet. De konkluderer med at denne betingelsen er til stede for å styre budsjettarbeidet. Men Hansen (mfl. 1985) påpeker at dette avviket i resultat kan skyldes spørsmålsformuleringen. De fant også ut at kommunalpolitisk erfaring har betydning for kunnskap om budsjetteringsprosessen.

2.4.2 Politisk kommunikasjon i budsjetteringsprosessen

Etter ny kommunelov fra og med 1993 er det formannskapet som skal fremme et samlet årsbudsjett til sluttbehandling i kommunestyret. Rådmannen må uansett stå for den forberedende arbeidet og sørger for koordinering av bidrag fra ulike etater og utvalg. Gjennom budsjettarbeidet lærer de folkevalgte at det å prioritere tiltak handler om nedprioritering av andre tiltak. I undersøkelsen til Aarsæther (1993) viser at 92 % av rådmennene svarte at endelig budsjett var tilnærmet lik rådmannens budsjettforslag til formannskapet. Observasjonene var også entydige på at budsjettvedtakene normalt ligger tett opp til rådmannens innstilling.

Datagrunnlaget er fra direkte observasjoner i seks kommuner i Nord-Norge, 56 kommunale budsjettmøter fordelt på 28 budsjettbehandlinger i formannskap og kommunestyre over en periode fra en til syv år. I tillegg til observasjonene er det gjennomført to intervjuer med ledelsen i kommunene og en kartlegging av kommunestyremedlemmenes holdninger gjennom postalt intervju. Undersøkelsen viser et stort antall ytringer med et gjennomsnitt på litt over 500 pr. møte. En klar overvekt av ytringene gjaldt enkeltsaker og enkeltsektorer (65 %). Ytringer av generelle og overgripende karakter utgjorde ca 22 prosent. Samlet utgjorde ytringene omkring budsjettet omlag 87 % av alle ytringene. Aarsæther konkluderte med at budsjettmøtene handlet om sak eller saksovergripende tema og at ut i fra kvantitative analyser var oppfatninger om budsjettmøtene som rituelle hendinger svekket. Dog kan det i et kvalitativt perspektiv tolkes på en annen måte. Enkeltsaker kan være indikasjon på rutinepreget, sak for sak gjennomgang av budsjettokumentet og således tolkes som en rituell

handling. Det sterke fokuset på enkeltsak eller enkeltsektor kan tyde på at mange utgiftsposter er gjenstand for diskusjon på budsjettmøtene. Slik fokusering fant Aarsæther både i formannskap og kommunestyre. Analysene viser også at det var ulike beslutningskulturer i de undersøkte kommunene. Det kan skyldes at situasjonene i de ulike kommunene er forskjellige. I følge Aarsæther var potensial for politiske diskurser i kommunale vedtaksorgan og når dette ikke er like godt utviklet i kommunene, må kommunene se nærmere på måten budsjettprosessene blir lagt opp på. Overgang til nytt inntektssystem med økt grad av rammefinansiering i stedet for øremerking av statstilskudd så ut til i liten grad har ført til endringer i budsjetteringsprosessen (Aarsæther 1993).

2.4.3 Budsjettet som styringsmiddel

En antakelse er at politikernes motivasjon til å engasjere seg i budsjetteringsprosessen er betinget av den betydning som budsjettet tillegges som redskap for utforming og styring av den kommunale virksomheten. Undersøkelsen viser at et stort flertall (2/3) av politikerne mener at budsjettet er et tjenlig politisk redskap. Det er imidlertid store variasjoner mellom kommunene. Innflytelse på budsjettbeslutningen synes å øke med kjennskap til budsjettet, kommunalpolitisk erfaring og plassering i beslutningsprosessen. Politikerne utviser høy engasjement i budsjetteringsprosessene ikke minst ved å fremme endringsforslag til administrasjonens forslag. Deres funn gir grunn til å trekke Olsens funn (1970) i tvil som en allmenngyldig beskrivelse av folkevalgtes aktivitet i budsjettprosessene. Når det gjelder politisk styring viser undersøkelsene at politikerne ikke har full kontroll over alle trinn i budsjettbehandlingen, men at utfallet av budsjettbehandlingen ikke står i motsetninger til flertallets preferanser, selv om ingen av de politiske grupperingene hver for seg ikke får maksimert sine preferanser (Hansen mfl. 1985).

2.5 Medvirkning

”Uten rådslagning mislykkes planene, men når mange gir råd, har de fremgang” (Salomos ordspråk 15.22).

Borgerdeltakelse blir vanligvis sett på som noe positivt i forbindelse med planlegging. Det er nedfelt i plan og bygningsloven at det skal være medvirkning fra befolkningen i planprosesser. Loven gir imidlertid liten anvisning på hvordan medvirkningen skal foregå bla. mht. hvem deltar, hvor, når og hvordan. Formålet med befolkningens medvirkning kan begrunnes på flere måter utover plan- og bygningslovens bestemmelser (Nyseth og Aarsæther 2002:104):

- Kartlegging av interesser og preferanser hos folk. Det gir grunnlag for en mer treffsikker plan.
- Bedre planer gjennom bruk av lokal kunnskap.
- Større rettferdighet, gjelder særlig for svake grupper.
- Oppslutning og legitimitet til en plan som skal være retningsgivende.

Begrepene omkring borgerdeltakelse varierer. Sjeldent diskuteres hvilket demokratisyn som ligger bak de ulike definisjonene (Day 1997 i Agger 2005). Borgerdeltakelse handler om at borgerne får større eller mindre innflytelse på planlegging eller budsjettering. Deltakelse må derfor relateres til en videre forståelse av maktforhold i samfunnet (Agger 2005).

Borgerdeltakelse kan derimot relateres til ulike dimensjoner. En måte er å se på deltakelse i forhold til ulike innflytelsesgrader. McGee (2003) deler opp deltakelsen i fire typer:

1. Informasjonsdeling: Staten informerer om budsjettet og budsjettpolitikken.
2. Konsultering: Staten lager mekanismer så som forum, råd, avstemminger eller spørreundersøkelser for å samle informasjon om innbyggernes preferanser.
3. Partnerskap: Innbyggerne sørger ikke bare for informasjon men er aktive i reell beslutningstaking.
4. Innbyggerkontroll: Innbyggerne har direkte kontroll over hele prosessen med å utvikle, skaffe inntekter og gjennomføre prosjekter eller politikk så vel som i investeringsprosjekter som i sosiale prosjekter.

Direkte initiering og kontroll fra interessentene er mere kraftfullt enn partnerskap som på sin side er mer effektiv deltakermetode enn konsultering og informasjonsdeling (Fölscher 2007).

Vårt representative demokratiske system gjør at befolkningen ikke kan oppnå fullstendig borgerkontroll. Folkevalgte er heller ikke forpliktet til å ta hensyn til innspill som kommer gjennom høringer (Holsen 2000). Ofte er det slik at sterke interessegrupper som kan organisere seg selv er de som blir hørt. En rekke interesser kommer ikke fram fordi de ikke er like organiserte (Nyseth og Aarsæther 2002). Dette medfører at folk trekker seg ut og blir fremmedgjort overfor plansystemet (Putnam 2000). I Eidfjord medførte et helhetlig perspektiv, åpen tilnærning og lytteposisjon til at folk engasjerte seg, brukte tid og krefter og kom fra med kreative forslag og tanker (Vestby 2009:22).

2.5.1 Planleggingsteoretisk perspektiv på medvirkning

I følge Agger (2005) kan planlegging betraktes ut fra et kommunikativt paradigme eller et maktorientert paradigme. Det første bygger på en antakelse om at det mulig å finne frem til felles verdier basert på dialog, mens det andre ser på planlegging som del av eksisterende politiske og maktstrukturer og dermed som et middel til å utøve makt og sosial kontroll som et ledd i å opprettholde eksisterende maktorden. Det moderne samfunnet betraktes som et multiaktørsamfunn. Det er derfor erkjent at planlegging ikke kan foregå med kommunen som enerådende aktør. Kommunen er en av mange aktører med ofte ulik interesse i planleggingen. Når planprosessen åpnes opp for flere deltakere og vektlegger dialog i større grad, nærmer en seg kommunikativ planlegging. Kommunikativ planlegging er radikal i den forstand at det ikke er myndighetene som skaper resultatene og trenger godkjenning fra befolkningen, men ved at resultatet ikke er gitt på forhånd, men skapes av deltakerne i fellesskap i løpet av planleggingsprosessen (Nyseth og Aarsæther 2002, Healey 1997).

Samarbeidende planlegging

En variant av kommunikativ planlegging er "collaborative planning" eller samarbeidende planlegging. Denne planleggingsformen bygger på ideer om kommunikativ rasjonalitet, men er mer pragmatisk i sin oppbygning ved at det ikke stilles krav til bredest mulige deltakelse som vanskelig kan realiseres i praksis (Nyseth og Aarsæther 2002). Healey (1997) mener at utfordringen for samfunnsplanleggingen er å skape sams fornuft mens en lever forskjellig. "Collaborate" kan ses på som "samarbeidende planlegging" eller "sams styring" hvor en arbeider sammen for å dele kunnskap og ressurser for å oppnå felles fordeler. Det legges større vekt på at kommunikasjon og kunnskap har mange former, større vektlegging av lokal og "taus kunnskap" og et samfunn som er pluralistisk og konfliktfylt. I "samarbeidende planlegging" tas det sikte på å bygge bru mellom de mektige og de avmektige. Metoden for dette er tvangsfri kommunikasjon, noe som innebærer at vektlegging av det beste argument. I

samarbeidende planlegging er borgerdeltakelse helt sentral siden deltakelse forventes å bidra til nye forståelser og gjensidig respekt mellom deltakerne. Deltakelse bidrar også med læring og om å handle i lokalmiljøet og i det offentlige systemet. Borgernes deltakelse handler ikke bare om å komme med innspill i planleggingsprosessen men også om å fungere som utdannelse av borgerskap. Healey (1997) mener at deltakelse kan gi strukturelle konsekvenser som følge at troen på at det er aktørene som former de institusjonelle rammene og strukturelle forholdene i samfunnet. Den sosialkonstruktivistiske teori tilsier at det er i sosial sammenheng vi får nye forståelser og nye meninger og at den måten vi tenker på har betydning for den måte vi handler på. Kommunikativ og kollaborativ planlegging forsøker å løse det samme problemet med hensyn til demokratisk deltakelse. Kollaborativ planlegging forsøker å løse dette gjennom bygging av institusjonelt design som fremmer inkluderende og konsesussøkende handlinger (Agger 2005).

Kritikerne mot kommunikativ planlegging hevder at denne planleggingsformen overser hvordan makt utøves på og styring foregår og spør bla. om hvorfor deltakerne skulle se seg formålstjent med å sette til side interesser og prinsipper i en åpen konkurranse med andre meninger (Richardson 1996). En del forsøker å bygge bro mellom et maktorientert planleggingsperspektiv og et kommunikativt perspektiv. De trekker fram at disse to perspektivene kompletterer hverandre i stedet for å utelukke hverandre. Det argumenteres med at Habermas fokuserer på hvordan planleggingen bør være, mens Foucault fokuserer på hvordan det er i praksis. Alexander (2001) innfører begrepet "gjensidig avhengighet" ("interdependence") for å knytte disse to teoriretningene sammen. Kjernen i dette er at ingen aktører kan handle alene, men er avhengig av andre. Den kommunikative retningen vektlegger det å finne felles mål og forståelse mens den maktorienterte retningen vektlegger deltakernes egeninteresser for å delta. Gjensidig avhengighet oppstår når særinteresser ikke kan oppnås uten at en må inngå samarbeid med andre. Det innebærer at aktørene både blir nødt til å handle både kommunikativt og strategisk for å ivareta sine interesser (Alexander 2001:317).

2.5.2 Borgerdeltakelse i lys av demokratiteori

Deltakelse fra borgernes side i den samfunnsmessige styringen vurderes veldig forskjellig og alt avhengig av hvilket demokratisyn som legges til grunn. Forskerne March og Olsen (1989 i Agger 2005) hevder at demokratiteorier kan deles i to kategorier alt avhengig om de vektlegger et aggregativt eller integrativt perspektiv i demokratiet høyest. Det aggregative

perspektivet kan sidestilles med den statssentrerte posisjon mens det integrative kan sidestilles med sivilsamfunnets posisjon. Det aggregative perspektiv består av en rekke elitedemokratiske, utilitaristiske og prosedurale teorier som knyttes til det representative demokratiet. Sentralt er at individene ble tildelt rettigheter som beskyttelse mot statlig inngripen samt ytringsfrihet til å kommentere statens styring. Det integrative perspektiv er en blanding av deltakelsesdemokratiske, deliberative og kommunitaristiske teorier. Hovedelement i dette er at deltakerne som blir berørt av et forslag skal ha rett til å bli hørt og mulighet for å delta i beslutningsprosessene. Der moderne liberalisme prefererer rettigheter bygger det integrative perspektiv på ide om ”det rettferdige” og ”felles beste” (Agger 2005).

I følge Sørensen og Torfing (2000) er formålet med borgernes deltakelse i et aggregativt perspektiv nødvendig for å skape legitimitet, men deltakelsen er passiv da det dreier seg om å støtte opp omkring det politiske lederskapet. I et integrativt perspektiv er deltakelse nødvendig for å skape forpliktende demokratisk fellesskap. Deltakelse må være aktiv fordi målet med deltakelsen er å myndiggjøre. Agger (2005) mener at i et aggregativt demokratisk perspektiv vil borgerdeltakelse være preget av interesseforskjeller og interessekamp. Da vil det representative demokrati betraktes som den eneste legitime måte å treffe beslutninger på. I et integrativt perspektiv har borgerdeltakelse en verdi i seg selv siden deltakelse utvikler borgernes demokratiske kompetanse. I beslutningsprosessen er dialog viktig element og deltakerne forventes ikke å ha en utviklet mening på forhånd som de skal hevde. Det deliberative demokratiske perspektivet inneholder begge demokratiperspektivene. Her vektlegges prosesser for å skape dialog fordi man mener at flertallsavgjørelse ikke kan stå alene, men tar avstand fra at det er en allmenn vilje blant deltakerne. Derfor vil kriterier for demokratiske prosesser blir vektlagt der alle berørte skal ha muligheten til å bli hørt, ha tilgang til samme informasjon og til å problematisere et emne. Borgernes deltakelse forventes å gi læreprosesser og forbedre handlekompetansen (ibid).

2.5.3 Medvirkning og kommunal økonomisk styring

Dersom det er ønskelig med en god økonomisk styring, må alle med budsjettansvar involveres. I tillegg kan det også være nødvendig å trekke inn andre i budsjettarbeidet for å skape forpliktelser med å nå budsjettmål (Busch mfl. 2009). I følge Busch mfl. (2009) utøves økonomisk styring hver gang det tas beslutninger som fører til økonomiske konsekvenser. Et budsjett har bare effekt i den grad den påvirker de beslutninger som fattes. Planlegging skal også gi gode handlingsplaner. De som arbeider med problemene til daglig, har bedre

forutsetninger for å utvikle handlingsplaner enn ledelsen. Gjennom medvirkning skal en sikre at kunnskapen tas i bruk. Det er ikke bare viktig at ansatte deltar i målformuleringen, men det er også av stor betydning hvor i beslutningsprosessen de deltar i. Det laveste nivå er der ansatte får være med på selve gjennomføringen og påvirke den. Størst medvirkning oppnås der ansatte trekkes tidligst mulig med i beslutningsprosessen. De ansattes medvirkning skal ikke være altomfattende. Busch mfl. (2009) mener at det vil medføre oppbygging av et byråkrati. De mener at behovet for ansattes medvirkning øker når

- ledelsen mangler vesentlig informasjon eller kompetanse for å ta en beslutning
- beslutningen får stor betydning for ansattes arbeidssituasjon,
- det er viktig med opplutning fra ansatte for at beslutningen skal kunne gjennomføres.

Busch mfl. (2009) mener at ledelsen må vurdere når det er aktuelt å trekke inn ansatte i planleggings- og beslutningsprosessen og at de tror at det vil være viktig å dra de ansatte med i formulering av mål og utvikling av handlingsplaner innenfor budsjetteringsprosessen. De ansatte må være motivert, ha kunnskaper og anledning for å delta.

2.5.4 Brukermedvirkning

Brukermedvirkning er knyttet til rollen som bruker i hverdagen og ut i fra egeninteresse. I motsetning til deltakelse som borger i "det store" demokratiet som handler mer om allmenne interesser. Brukermedvirkning kan knyttes til 1) kontakt med politikere, 2) samhandling med tjenesteutøvere og 3) medvirker som bruker i ulike råd og utvalg (Helgesen 2006).

Deltakerdemokratisk og deliberativt demokrati er utgangspunkt for ulike medvirkningsformer. Brukermedvirkning skal legge til rette for at de som berøres har rett til å uttale seg, deltakerne myndiggjøres og det skal foregå politisk læring. Styrking og myndiggjøring innebærer at innbyggere som medvirker skal utvikle en form for politisk selvbevissthet ved å oppleve at medvirkning faktisk medfører innflytelse. I følge Helgesen (2006) vil brukermedvirkning i liten grad medføre at politisk læring ved at brukere lærer medvirkning på en mindre arena brukt til å delta på større arenaer.

Selv om brukermedvirkning bidrar til å nå viktige deltaker og deliberative demokratiske målsettinger er mulighetene ulike både mellom og i norske kommuner. Mange norske kommuner har ikke ordninger for brukermedvirkning og der det er muligheter, vil velvilje hos politikere og administrasjon for tilrettelegging variere (Helgesen 2006).

2.6 Kulturteori og kulturelle forskjeller

Wildavskys (1986; 2001) kulturteori er ment å forklare at ulik budsjettering mellom land er knyttet til et lands kultur. Det gjelder også hvordan de politiske institusjonene er utformet. Kulturer definerer sosiale omgivelser på en slik måte at det gir mening til menneskene som befinner seg i kulturen, men mindre mening for gjennomreisende. Kulturer definerer selv innholdet i kulturen, er selvforsørgende, selvrettferdiggjørende og selvreproduserende fordi menneskene i dem har antakelser og verdier som tillater deres kultur å fungere. I kulturteorien betyr budsjettbase ulikt i ulike kulturer. Basen vil bli sanksjonert, angrepet eller tillatt alt avhengig av hvilke kulturelle typer som dominerer budsjetteringsprosessen. Ulike regimer vil derfor gi ulike økonomisk vekst og ulike budsjetteringssystemer. Akkurat som en handling er sosial rasjonell dersom den støtter opp omkrings ens livsmåte, vil myndighetenes budsjettering være rasjonell dersom det uttrykker de verdier og praksis til det eksisterende politiske regimet (Swedlov 2001).

Verdier påvirker utforming av politiske institusjoner

Land og regioner skiller seg fra hverandre på ulike måter som identitet, verdier og institusjoner. *Identitet* handler om hvilken gruppe en hører til. Det har ofte rot i språket, og/eller den religiøse tilknytning på en slik måte at en selv føler tilhørighet, mens andre ikke deler den samme identitet. Identiteten er ikke den innerste kjerne i nasjonal kultur, men har sine røtter i sedvaner (felles symboler, helter og ritualer) og ikke nødvendigvis i verdier. Grupper med ulik identitet kan således dele de samme verdier. *Verdiene* utgjører selve kjernen i kulturen. Identiteten er synlig, mens verdier ikke er det. Land skiller seg også med hensyn til de historiske betingede *institusjoner* som lover, regler, organisasjoner som har med enkeltindivid og grupper å gjøre. Måten en lands institusjoner er bygd opp på er i mindre grad knyttet til forskjeller i identitet men i større grad til verdier (Hofstede og Hofstede 2006). Verdier vil påvirke utforming av institusjonene, noe som innebærer at ulike verdigrunnlag i et land vil medføre at utforming av en modell som deltakende budsjettering forventes å bli ulik, avhengig av hvilke formål og verdier som blir lagt til grunn ved utforming av modellen. Hofstede og Hofstede (2006) har forsket på kulturelle forskjeller mellom land. Det har resultert i fem kulturelle dimensjoner: maktavstand, kollektiv orientering, maskulinitet, usikkerhetsunnavikelse og langsiktig orientering.

3. METODE OG DATAINNSAMLING

Forskningsopplegget har tatt utgangspunkt i Kallebergs (1996) modell for forskning som består av de fire elementene: *spørsmål, erfaringsmateriale, analyse og resultater*. Det er forskningsspørsmålene som styrer det som undersøkes og gir det retning. Vi stiller spørsmål om en virkelighet som vi således må skaffe erfaring med. Data må samles inn etter normer og retningslinjer som gjelder for forskning. Disse normene brukes også til å vurdere holdbarheten til hvordan ting forholder seg og hvorfor ting er som de er.

3.1 Vitenskap og forskningsmetode

Vitenskap kan kort defineres som ”*systematiske studier av fysiske eller sosiale fenomen*” (Ringdal 2001:33). Forskningsmetode er fremgangsmåter og teknikker for å få svar på vitenskapelige spørsmål og problemstillinger (Ringdal 2001). Vitenskapsteori handler om hva som er vitenskapens oppgave, om metoder, analyseformer, modeller og rolle i samfunnet. Samfunnsfaglige vitenskapsteorier inneholder også analyser av forholdet mellom forsker og det som studeres, fordi vitenskap ikke kan forstås uavhengig av det felt som studeres (Kalleberg 1996).

Dialog med forskningsfeltet - hermeneutikk

Det er forskningsspørsmålene som avgjør hva som er gode data. Feltet som en får data fra, eksisterer uavhengig av forskeren. Men materialet er ikke gitt men må gripes på basis av en eller annen styrende interesse som forskningsspørsmålene. Det som gripes av data er ikke altomfattende, men biter av en sosial virkelighet (Kalleberg 1996). Innenfor samfunnsvitenskapen kan forskeren kommunisere med det som studeres. Forskeren er i en situasjon som innebærer en tosidig samtale eller ”dobbeldialog”. Giddens (1987 i Kalleberg 1996) har tematisert dette som samfunnsforskningens ”doppel-hermeneutikk”. Doppel-hermeneutikk består i at forskeren må få tak i informantenes tolkning av hendelser og fenomener som forskeren selv i neste omgang må tolke. Forskeren må fortolke informantens fortolkning av virkeligheten (Aase og Fossåskaret 2007). Det betyr at hva forskeren registrerer og fortolker allerede er fortolket i den sosiale verdenen. Doppelthermeneutikk innebærer at begreper og forståelser kan flyte i begge i retninger, både til forskningsfeltet og fra forskningsfeltet til forskeren. Forskeren kan ikke klare seg uten de studerte aktørers begreper og begrunnelser for å konstruere egne analyser og beskrivelser av sosiale

situasjoner. Aktørene kan i bruk samfunnsvitenskaplige kunnskap og begreper og endre sine egne fortolkninger, handlinger og situasjon (Kalleberg 1996).

Situasjonen medfører to problemer i dobbeltdialogen. Forskeren kan overidentifisere seg eller underidentifisere seg med forskningsfeltets holdninger og synspunkter. Dette omtales gjerne som etnosentrisme der man ikke kommer nær nok aktørene til å forstå dem på deres egne premisser eller en kommer for nært og blir fanget av bestemte gruppers meninger ("going native"). Dersom en overidentifiserer seg med en gruppe medfører det gjerne at man underidentifiserer seg med andre grupper i følge Kalleberg (1996).

3.2 Innsamlingsstrategier

I samfunnsvitenskapen kan man skille mellom fem ulike metoder for innsamling av data: 1) feltstudier, 2) eksperimenter, 3) intervjuing i form av standardiserte, representative rundspøringer ("survey"), 4) intervjuing i form av åpne samtaler og 5) kildestudier basert på foreliggende dokumenter og informasjonsbærende ting. Det er ofte vanskelig å skille mellom disse tilnæringsmåtene i praksis og de kombineres derfor også ofte. I en gitt situasjon vil hver og en av disse strategiene kunne være den mest hensiktsmessige ut i fra et sett forskningsspørsmål og rammebetingelser som tid, penger og kompetanse (Kalleberg 1996).

3.2.1 Utfordringene i datainnsamlingen

Det grunnleggende er hvilke type kunnskap som er mulig å samle inn om det temaet som skal studeres gitt forskningens rammer.

Den største utfordringen i innsamling av datamateriale er at "deltakende budsjettering" har sitt opphav i Brasil. Nasjonalspråket i Brasil er portugisisk. Selv kan jeg ikke språket. På grunn av jobbsituasjon og studier var det heller ikke en aktuell problemstilling å dra til Brasil og Porto Alegre for å samle inn datamateriale. Dette er etter min oppfatning heller ikke nødvendig. Det begrunnes med at modellen med deltakende budsjettering ble til for mer enn 20 år siden i Porto Alegre. Det er her modellen har vart lengst og hvor byen har vunnet internasjonale priser for modellen (Goldfrank og Schneider 2006). Det har gjort at Porto Alegre blant de mest omtalte og forsket mest på (Wampler 2007). Det gjør at det er finnes mye forskningslitteratur omkring denne modellen som kan danne data for utforskning av oppgavens problemstilling.

Etter de innledende søkene, viste det seg at det finnes lite litteratur om deltakende budsjettering på norsk. Et søk i desember 2007 ga et par artikler i tidsskrifter, noen kronikker i aviser og en oversatt artikkel (Chavez 2002) var beholdningen i de første litteratursøkene.

Litteratursøkene viste også at det er gjort forholdsvis begrenset med forskning på budsjettingsprosessen i Norge. Forskningen i Norge på budsjetteringsprosessen er forholdsvis gammelt. Det siste publiserte var fra 1993 og like etter innføring av ny kommunelov. Den forskning som er gjort støtter i hovedsak opp omkring teorien om "inkrementalismen". Det er en teori som er knyttet til Aarons Wildavskys teorier basert på observasjoner av budsjetteringsprosessen i USA. Her har jeg gått til kilden og brukt Wildavskys litteratur til å beskrive inkrementalismen. Selv om forskning i Norge støtter opp omkring teorien om inkrementalisme, bør en også ha i minnet at denne teorien er utviklet i USA og under amerikanske forhold. Selv om amerikanske forhold er mer lik norsk kultur enn Brasil, er den amerikanske kulturen betydelig mer individualistisk enn i Norge. Kulturforskjeller tar også Wildavsky (1986) opp i sin kulturteori. Denne teorien predikerer at budsjetteringsprosedyrer er et resultat av kulturen, eller mer riktig de grunnleggende verdiene i et land. Det finnes også andre atferdsbaserte teorier som kan forklare et lands budsjetteringsprosess så som etterspørselorienterte teorier og produksjonsorienterte teorier. Denne drøftes noe i avslutningen av oppgaven.

3.2.2 Hvordan dataene er samlet inn

Deltakende budsjettering

For å skaffe oversikt over litteraturen på området, tok jeg utgangspunkt i den første artikkelen jeg kom over; Braathen og Harvolds (2005) artikkel i NIBR-regionale trender. I tillegg brukte jeg Braathens artikkel i Kontur (Braathen 2004) til å gjennomgå artiklens referanser i jakten på artiklens førstehånds litteratur. Bruke artiklene som utgangspunkt for ytterligere søk i Bibsys, forskningsdokumenter og søk på internett. Søkene visste at det var få dokumenter på norsk om deltakende budsjettering. Fant en oversatt artikkel av Chavez (2002) i Attac bok "Kampen for en stemme". Denne hadde ikke referanseliste, men dog en link til Internett hvor man kunne laste ned originalartikkelen. Disse innledende artiklene ga også ulike søkeord for søking etter mer litteratur..

3.2.3 Utvalg og vurdering av innsamlet litteratur omkring deltakende budsjettering

I forhold til problemstillingen var det å få en beskrivelse av konteksten deltakende budsjettering opptrer i, hvordan modellen fungerer og resultater som modellen har gitt under gitt situasjon. Dette var styrende for valg av litteratur. I tillegg var det naturlig å ta utgangspunkt i engelskspråklig litteratur da det var lite tilgjengelig norsk forskning på deltakende budsjettering og lite litteratur om ”tradisjonell budsjettering/inkrementalisme”. Bøkene og artiklene er vurdert etter modell for litteraturstudie som ofte brukes i historisk forskning (Kjenstali 1997).

Analyser av hovedkilder

Kildegransking handler om en systematisk undersøkelse for å finne ut hva slags informasjon en kan få ut av kildene. Metoden innenfor historieforskning ble utviklet for forskning på eldre tiders dokumenter. I følge Kjenstali (1997) er modellen også egnet for samtidforskere.

Kildegransking innebærer å svare på tre spørsmål:

1. Hvordan skal dokumentet beskrives? Det innebærer også å svare på: Hvem har skrevet det og når? Hva slags formål har kilden? Hvor kommer opplysningene fra? Er opplysningene førstehånds eller annenhånds?
2. Hva står egentlig i dokumentet? Dette innebærer at en må tolke kilden. Først må en skape klarhet om det språklige, så undersøke den dypere mening og til slutt presentasjon av egen forståelse av innhold og mening. En metode er å anvende en kommunikasjonsanalysemodell bestående av elementene: *sender*, *budskap* og *leser* og så stille spørsmål til hver av disse tre elementene bla. om hvem sender er, hva er budskapet og hvem er det ment for?
3. Hva kan dokumentet brukes til? Kilden kan brukes som *levning* eller *beretning*. Som levning er de rester fra den situasjon de oppstod i. Bruk av kilde som levning innebærer å dra slutninger om person eller situasjon som frambrakte kilden. Å bruke en kilde som beretning innebære å redegjøre for noe som ligger utenfor situasjonen som kilden er brukt til. Som beretning må den ha et budskap som beskriver om noe som skjedde eller var slik at de kan overføres. Jeg har brukt kildene som beretning om deltakende budsjettering.

Bedømmelse av troverdighet handler om å forstå hva slags kilde som studeres og hvilken funksjon den hadde (Kjenstali 1997). Dette danner også utgangspunkt for validering av innsamlet materiale og dermed også for oppgavens drøftinger og konklusjoner.

3.3 Datamaterialets validitet

Kunnskapsutvikling handler om å finne fram til relevante versjoner av virkeligheten som vi ønsker å finne mer ut om. Validitet handler om å stille spørsmål om kunnskapens gyldighet. Hva er kunnskaper gyldig om og under hvilke betingelser er den gyldig? Dette er sentralt virkemiddel for å ha en kritisk refleksjon over forskningsprosessen og klargjøre de mulighetene og begrensninger som funnene i forskningen har. Forskningsprosessen handler om å bruke relevante metoder for å få svar på de forskningsspørsmål som stilles. Relevante metoder som blir brukt danner også grunnlag for å vurdere forskningens gyldighet. Gjennom utvikling av motforestillinger og kritisk blikk skal en forsøke å se analysene og konklusjonene i forhold til alternative forklaringer (Malterud 2003). Krav til validitet innebærer at den metoden som blir brukt faktisk har til hensikt å kartlegge det den sier at den kartlegger. Ved å validere metodene, så blir også resultatene validert. Her drøftes tre aktuelle metoder som er relevant i forhold til oppgavens problemstilling.

Metningspunkt

En måte å øke representativiteten i kvalitative undersøkelser er begrepet ”metningspunkt”. Det innebærer et tidspunkt der intervjuene begynner å ligne på hverandre og ikke bringer inn nye momenter i forhold til tidligere intervjuer. En regner da at den lokale diskursen om temaet sannsynligvis er blitt brukbart dekket gitt at informantene har hatt anledning til å vinkle temaet på sin egen måte (Brox 1990). Dette prinsippet er også brukt i denne oppgaven som valideringsmetode. I oppgaven har en tatt utgangspunkt i to relevante bøker i forhold til å skaffe grunnlagsdata for problemstilling. Artiklene og bøker som ble anskaffet og som står i en vedlagt liste er brukt til å supplere eller nyansere opplysningene i hovedbøkene og brukt som validering for å kontrollere om opplysningen blir beskrevet på samme måte som i hovedbøkene. Det gjelder særlig forholdene knyttet til budsjettprosedyrene, aktørene og konteksten. Gjennom denne metoden har en fått til en fyldig beskrivelse som er presis nok for oppgavens formål.

Informantsjekk (medlemsvalidering)

Dataene må relateres og vurderes ut fra den sammenheng som de er hentet fra. En metode å validere er at en tar funnene tilbake til forskningsfeltet for å få det vurdert blant informantene om de kjenner seg igjen i beskrivelsene og analysene. Det gir også informantene muligheten for å kommentere og korrigere. Dersom en arbeider med språklige detaljer kan det være viktig, mens det i andre prosjekter ikke trenger være hensiktsmessig med informantbekreftelse. Korrigert tekst blir ikke nødvendigvis sannere om den er rettet opp av

informanten (ibid.). Denne metoden medfører at teksten må oversettes til portugisisk eller engelsk og så finne aktørene og få validert beskrivelsene i kapittel 4. Siden oppgaven har tatt utgangspunkt i forskning på modellen før 2004 og modellen trolig har endret seg noe siden da, så er det ikke gitt at denne metoden er en god valideringsmetode. På grunn av tiden som har gått, vil en risikere at aktørene hadde tatt utgangspunkt i dagens situasjon.

Vitenskapsteori

En tredje metode er å vurdere validiteten opp mot utlike vitenskapsteorier for kvalitative metoder (Malterud 2003).

3.3.1 Vitenskapsteoretisk basis for kvalitative metoder

Det er en pågående debatt om hva kunnskap er, hvordan kunnskap oppstår og hva slags kriterier som må være oppfylt for at kunnskap skal anses som sann. Det finnes ulike teoretiske retninger som forfekter ulik syn på kunnskap (Aase og Fossåskaret 2007). Det sentrale i sosial konstruksjonisme er at virkeligheten betraktes som sosialt konstruert. Virkeligheten gjenskapes gjennom samhandling mellom mennesker. Forhold som demokrati, institusjoner, budsjettering, medvirkning, kulturer, syn på folkelig deltakelse betraktes som sosiale konstruksjoner. Som sosiale konstruksjoner kan de endres til å tjene oss bedre. Det finnes grader av konstruksjonisme. Ekstrem grad av konstruksjonisme kan lede oss til å tro at all kunnskap er likeverdig, men for at den skal kunne anses som vitenskaplig, må kunnskapen kunne relateres til virkeligheten på en eller annen måte (Ringdal 2001). Det kan den gjøre gjennom teorien om sammenfall, sammenheng eller gjennom erfaringsrealisme.

Teorien om sammenfall

Det grunnleggende i teorien om sammenfall er at det finnes en objektiv virkelighet utenfor oss mennesker. Denne materielle virkeligheten vil fortsette å eksistere om menneskene skulle bli borte. Denne virkeligheten er således uavhengig av menneskelig kunnskap og oppfattelse. Sann kunnskap vil da være en korrekt gjengivelse av den ytre virkeligheten. Sannheten vil avgjøres i den grad den sammenfaller med, eller korresponderer med den objektive virkelighet. Kunnskap er en refleksjon av den ytre virkelighet (Aase og Fossåskaret 2007).

Teorien om sammenheng

Den andre teorien forkaster troen på en ytre, objektiv virkelighet. Dersom denne virkeligheten finnes, kan vi umulig ha eksakt kunnskap om den. Menneskene kan bare oppfatte verdenen gjennom sine egne sanser. Det er ikke gitt at disse sansene er den eneste og riktige måten å oppfatte verdenen på. Menneskenes verden består av *fenomener*, dvs. ting og hendelse slik de

fremstår for oss, og ikke slik som de fremstår i seg selv uavhengig av oss. I jakten på kunnskap må vi være ydmyke og innse våre egne begrensninger og at all kunnskap da er en menneskeskapt størrelse, primært uavhengig av den ytre objektive verdenen. Dette medfører at det oppstår problemer knyttet til hvordan en skal vurdere kunnskap. Løsningen på dette er å søke en logisk sammenheng i kunnskapen. Analyse eller teori fremstår logisk og dermed sant for oss dersom de antakelsene som de bygger på gir *mening* på oss og hvis det er en *sammenheng* mellom antakelsene og konklusjonene som blir avledet av dem. Kunnskap som oppfyller disse to kravene har intern *sammenheng* ("coherence") og det er det som skiller god kunnskap fra dårlig kunnskap (Aase og Fossåskaret 2007).

Erfaringsrealisme

Erfaringsrealisme forsøker å gripe over de to tradisjonelle vitenskapsteoretiske retningene. Den er enig med sammenhengsteorien at verden forstås gjennom menneskelige erfaringer og ved å opptre som aktører og den er også enig med sammenfallsteorien at det finnes en ytre verden som er uavhengig av vår forståelse og persepsjon. I følge denne teorien, så finnes sannheten i relasjonen mellom det tenkende individ og objekter i den ytre verdenen. Det gjør at både våre tanker og ytre virkelighet er et produkt av hverandre. De fremstår ikke uavhengig hver for seg (Aase og Fossåskaret 2007). I følge Lakoff og Johnson (1999 i Aase og Fossåskaret 2007) er det gjort tre oppdagelser i kognitiv vitenskap som har radikal betydning for vestlig vitenskapsteori: Det første er at alle våre tanker er et produkt av våre sanser, hjerne og kroppslige erfaringer i det ytre rom (erfaringsrommet). Det andre er at vår tenkning for det meste er underbevisst. En mekanisme medfører at en tankerekke setter spor i hjernen vår slik at vi har en tendens til å tenke på samme måte neste gang vi kommer opp i lignende situasjon. Det medfører at vi ikke bare kan "se ting med nye øyne". Når den beviste delen bare er toppen av isfjellet, vil den rene fornuft være en umulighet. Fornuften slippes ikke unna de kroppslige erfaringene og måten nervebanene fungerer på (Aase og Fossåskaret 2007).

Det tredje er at begreper ofte er metaforiske. Poenget med metaforer er at en låner kunnskap fra et kjent erfaringsfelt for å forstå noe ukjent. Bruk av metaforer gjør at de ikke relateres nøyaktig til objekter i den ytre virkelighet, men drar med seg en forståelse som er hentet fra andre forståelsesfelt. Men siden en god del av begrepene er metaforiske inneholder begrepene meninger som strekker seg utenfor det de var tenkt å representere. Det vil således ikke være mulig at begrepene korresponderer med en objektiv virkelighet. Alle begrep er ikke "metaforiske", men har en fast forankring som er avledet av kroppslige erfaringer så som

tung, tørr, fyldig, fet, flat, slank, rytme, driv, fart, luftig osv. Disse "basisbegrepene" blir lagt til grunn for metaforene (syke ligger nede, friske er oppegående ol). Siden mange har samme kroppsligjorte erfaringer, vil det også være et stort antall sannheter som vi deler sammen (Aase og Fossåskaret 2007).

Man kan se at begrepet "deltakende budsjettering" er sammensatt av to erfaringsfelt: budsjettering og deltakelse/medvirkning. Således kan en se på "deltakende budsjettering" som en syntese av medvirkning fra planleggings- og demokratiteori og budsjettering fra økonomilitteratur. Bruken av disse begrepene gjør at de skaper mening selv om modellen ikke blir brukt i Norge.

3.4 Refleksjoner omkring egen posisjon og innsamlet datamateriale

Egen posisjon

Det hevdes at samfunnsvitenskapen konstruerer bilder av virkeligheten og at en forsker er konstruktør av mening under en gitt situasjon (Aase og Fossåskaret 2007). Det innebærer en ide om at kunnskapsproduksjon er situert og en erkjennelse om at vitenskap er sosialt konstruert og at kultur har betydning. Som konstruktør av kunnskap, vil egen posisjon og forforståelse kunne ha betydning for forskningen. I dag arbeider jeg både med planlegging, samfunns- og næringsutvikling og med kommunal økonomi, herunder også budsjettering. Fra denne mellomposisjonen er man blitt veldig oppmerksom på forholdet mellom samfunnsplanlegging og kommunal budsjettering. I kommunikativ planlegging predikeres det ofte bestrebelse på kommunikativ rasjonalitet i komplekse situasjoner med mange ulike aktører, interesser og der ingen reelt sett har makt på å endre andres atferd utenom dialog. I planleggingssammenheng blir folkelig deltakelse gjerne sett på som en fordel og som noe positivt, mens det ikke ser ut til å gjelde for offentlige budsjetteringsprosesser. Det gjør at man søker å finne ut hvorfor det forholder seg slik og om en kan gjøre noe med det siden man ser på folkelig deltakelse i offentlig beslutningsprosesser som noe positivt.

Det er ikke bare en posisjon som kan ha betydning men "ens forforståelse" av problemstillingen, siden denne typen kvalitativ forskning omhandler en dobbel-hermeneutikk dialog med forskningsfeltet. Min forforståelse er forsøkt uttrykt i oppgavens innledning og gjennom dobbelt-dialogen med forskningsfeltet så vil forforståelsen endret seg og gjenspeiles i konklusjonene. Min oppfatning er at egen posisjon og forforståelse er mest relevant i forhold til egen læring. Som kunnskapsproduksjon for andre så er oppgavens validitet og relevans

mere betydningsfullt enn at kunnskapen fremstår som situert og posisjonert, så lenge intensjonene er tilkjennegitt.

Oppgavens relevans

Deltakende budsjettering har spredd seg over store deler av Latin-Amerika og til enkelte land i Europa. Modellen slik den ble utviklet i Porto Alegre er ikke tatt i bruk i Norge. Det er gjort tidligere forsøk med prøveprosjekt i Oslo, men prosjektet ble ikke vedtatt i bystyret. Men nå pågår det på nytt arbeid med å prøve ut modellen i Norge. I den grad man lykkes å utprøve modellen i Norge, kan denne oppgave miste noe av relevansen, da det vil være praktiske erfaringer under norske forhold som vil være mest interessant, også i forhold til denne oppgavens problemstilling. Deltakende budsjettering som modell er dog også relevant i forhold til en generell debatt om medvirkning fra befolkningen i offentlige beslutningsprosesser.

Datamaterialets validitet

Datamaterialet som er brukt i denne oppgaven er innsamlet av andre. Dette kan være kan gi svakere validitet fordi formålet med innsamlingen av materiale primært har hatt andre forskningsproblemstillinger som de skal oppfylle. Selv om tilfanget på litteratur om deltakende budsjettering synes god, tilsier problemstillingen at hva som er relevant og egnet materiale er betydelig mindre enn det antall forskningspubliseringer tilsier. Men det er en styrke at nyere forskning om deltakende budsjettering i Brasil ikke gir så mye nytt i forhold til tidligere forskning. Gjennom bruk av andre datainnsamlingsmetoder, klarte også Wampler (2007) å finne nye funn selv om hoveddelene i hans forskning støtter opp omkring tidligere forskning.

Materiale er også innsamlet for en tid tilbake, mens modellen med deltakende budsjettering er under stadig utvikling. Det innebærer at med bruk av ”metningsmetoden” så kan metoden gi gode gyldige data, mens relevansen kan svekkes etter hvert som modellen utvikler seg og dersom budsjetteringsprosedyrene i Norge i større grad også utvikler seg. Det medfører at prinsippene med medvirkning trolig vil stå seg lengst mht. relevans og gyldighet. Og det er viktig for videre debatt og utvikling omkring folkelig deltakelse i Norge.

De samme refleksjonene er også relevant for teori og empiri omkring budsjettering i Norge. Forskning i Norge omkring budsjettering er forholdsvis gammelt. Det gjør at man kan stille

spørsmål om relevansen og gyldigheten til disse funnene. Spørsmålet vil være relevant dersom man kan observere om budsjettprosedyrene eller –prosessen har endret seg vesentlig siden forskningen ble gjort. I tiden som har gått siden forrige forskningspublikasjon om offentlig budsjetteringsprosesser, er det blitt innført forholdsvis få reformer på budsjetteringssiden. Det er bla. blitt mer vanlig med mål- og resultatstyring, rammebudsjettering, mindre øremerking av statlig støtte og mer detaljert rapportering gjennom innføringen av KOSTRA (Kommune stat rapportering). Det er gjort lite forskning i Norge på hvilken betydning dette har for budsjetteringsprosessen. Oppgaven har tatt utgangspunkt i tradisjonell og inkrementalistisk budsjettering som er et resultat av kompleks budsjettsituasjon. Med mindre statlig styring og mindre øremerking av tilskudd, så er det liten grunn til å tro at budsjetteringssituasjonen er blitt mindre kompleks enn tidligere. Mer rammefinansiering tilsier at kommunene lokalt må finne sine egne løsninger. Det er heller grunn til å anta at dette medfører økt kompleksitet i budsjetteringssituasjonen for kommunene. På den annen side kan også Kostra brukes som ”benchmarking” og hjelp til kalkuleringer i budsjetteringsprosessen, da Kostra tall sier noe om kostnadene for ulike tjenester på landsbasis. Mål- og resultatstyring fokuserer mer på resultat enn på selve budsjetteringsprosess og synes derfor ikke så relevant i forhold til medvirkning av befolkningen i budsjetteringsprosesser. Deltakende budsjettering handler om folkelig deltakelse i budsjetteringsprosessen og her har det skjedd lite noe under Norske forhold. Det innebærer at selv om støtte til kalkuleringer i budsjetteringen er blitt bedre, og at det er blitt mer fokus på resultater av pengebruk, og rapporteringen blitt mer detaljert, så vil fremdeles problemstillinger knyttet til folkelig deltakelse i prosessen være en relevant problemstilling og selve datagrunnlaget om deltakende budsjettering gyldig.

Siden det er kulturforskjeller mellom Brasil og Norge, har jeg også brukt et metodisk grep med å gi en forholdsvis ”tykk beskrivelse” (Geertz 1973) av kontekst og budsjettingsprosessen. Dette er første skritt i tolkning av kulturforskjellene. Fokus på kulturforskjeller og konsekvenser har betydning i forhold til diskusjon om en i Norge har noe å hente fra modellen med deltakende budsjettering. En ”tykk beskrivelse” kan også fungere som validering for leseren ut i fra et erfaringsrealistisk perspektiv. Har leser erfaring med offentlig budsjettering eller brede medvirkningsprosesser i planlegging, så vil en ”fyldig beskrivelse” av datamaterialet fungere som valideringsmetode av innsamlet data for leseren.

3.5 Litteraturgjennomgang

The Porto Alegre Experiment. Learning Lessons for Better Democracy

(Gret og Sintomer 2005). Oversatt av Stephen Wright fra originalutgaven: Porto Alegre: L'espoir d'une autre démocratie (2002).

Bokens formål er å trekke lærdom av hva som er gjort i Porto Alegre i den hensikt å bidra med kunnskap til å fornye demokratiske institusjoner i verden. Boken hevder å være uavhengig, og gi forskningsinformasjon til en målgruppe bestående av studenter, politikere og de som ønsker økt demokrati. Den tar for seg bla. spørsmål knyttet til demokratisk effektivitet, om ekte deltakelse er mulig uten at små grupper overtar makten, om skalering av modellen, om lokale organisasjoner kan unngå å bli byråkratisert og mobilisering gå utover særinteresser og ivareta felles interesser mm.?. Boken beskriver også konteksten i Porto Alegre og hvordan systemet fungerer, hvordan modellen ble til og forsøker å gi lærdom fra Porto Alegre til fornyelse av demokratiske institusjoner overalt i verden.

Budsjetteringsmodellen som beskrives er fra rundt 1999-2001.

Fra denne boken er det hentet stoff om konteksten i Brasil og Porto Alegre, overgangen til demokrati i Porto Alegre, selve deltakende budsjettering med vekt på DB-pyramiden mellom sivilsamfunnet og myndighetene, de fire ulike sfærene i deltakende budsjetteringen og de tre parametrene som utgjør grunnlaget i beslutningene. Budsjetteringsprosedyren er brukt som sekundær litteratur i kombinasjon med annen litteratur pga. annen litteratur er noe nyere, mer beskrivende og illustrerende. Bokens formål er primært rettet mot hvordan demokratiet kan utvikles og noe mindre mot selve budsjetteringen, herunder formål, funksjoner mm.

The Porto Alegre Alternative. Direct Democracy in Action. Iain Bruce (eds.) (2004):

Bokens hevder å være den første engelske boken som tillater skaperne av deltakende budsjettering i Brasil å forklare prosessen fra deres synsvinkel. Om hva prosessen er, hvordan det ble til, resultater, hva modellen betyr for dem og perspektiver på fornyelse av demokrati og sosialisme. Den er også ment å være en praktisk håndbok som vil hjelpe lokalsamfunn og politikere til å omsette denne typen ideer til praksis. Boken er ment å vise at en annen form for demokrati er mulig og at det er realiserbart. Det søker å synliggjøre et alternativ til representativ demokrati og nyliberal demokratisk tenkning og fremmer en mer direkte demokrati der befolkningen settes i sentrum for politikken.

Boken er i tre deler. Den første handler om opprinnelsen og debatten om deltakende budsjettering, den andre delen handler om hvordan deltakende budsjettering fungerer i Porto Alegre i to andre byer og fungerte på delstatsnivå og den siste delen handler om hva deltakende budsjettering betyr for aktørene herunder knyttet til demokrati og bestrebelse på mer sosialisme. Fokuset i boken er i stor grad på aktørenes versjon omkring deltakende budsjettering i Porto Alegre og er således i mindre grad en mer typisk forskningsbok. Men følgelig gir den også mer førstehåndsdata fra feltet og aktørene i feltet. Modellen og beskrivelsen av budsjetteringen er med base i 2003 budsjettet og passer godt til oppgavens problemstilling. Beskrivelsen av budsjettprosedyrene er utførlig og illustrativ da det også er ment å være en praktisk håndbok for anvendelse av modellen. Oppgavens beskrivelse av budsjettprosedyrene er hentet fra denne boken, dog med supplerings fra andre bøker og artikler. I tillegg er Souzas kapittel om de grunnleggende prinsipper i deltakende budsjetter brukt.

Disse to bøkene danner hoveddatamaterialet i oppgaven.

Participatory Budgeting. Anwar Shah (eds.) 2007. The World Bank. Public Sector Governance and Accountability Series.

Bokens formål er å overføre kunnskap med deltakelse i budsjettering med utgangspunkt i ulike deltakende modeller rundt omkring i verden. Den forklarer betydning av makt som er nødvendig for å gjøre befolkningens deltakelse i budsjettering til en formålstjenlig mekanisme for å forbedre beslutningsprosessen og om ønskede roller til ulike aktører. Boken søker å være en obligatorisk referansebok for de som ønsker å vite noe om spisskunnskapen på område med offentlig finansiering og tar opp forhold knyttet til både suksess og fiasko med deltakende budsjettering. Innholdet i boken omhandler hva deltakende budsjettering er, historien bak, hvordan det virker og om debatten, om ulike deltakende budsjetteringsprogrammer, begrensninger, begrunnelse for folkelig deltakelse og forhold som må være tilstede for deltakelse. Det tas utgangspunkt i ulike nasjonale og regionale case-studier fra fem verdensdeler.

Boken går ikke i dybden slik som andre artikler og bøker gjør, men den gir en god oversikt over ulike modeller for folkelig deltakelse i mange land. Man kan betrakte boken som en

samling av artikler om ulike modeller fra mange land og isse artiklene går ikke i dybden som andre bøker gjør. Mange av modellene som omtales er ikke den samme som en assosierer med Porto Alegre modellen med deltakende budsjettering, da mange av modellene innebærer konsultering med befolkning fremfor å gi befolkningen bestemmende innflytelse over budsjettene. Boken har også lagt en annen definisjon av deltakende budsjettering enn det som denne oppgaven tar utgangspunkt i.

Fra denne boken er Wamplers artikkel om deltakende budsjettering, erfaringer fra Latin-Amerika av Goldfrank brukt som supplementer til annen litteratur. Det er også referert til ”begynnerboken” for effektiv deltakelse av Fölscher.

Participatory budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation, and Accountability

Brian Wampler 2007.

Wampler har gjort sammenlignende forskning av deltakende budsjettering mellom åtte byer i Brasil, noe som resulterte i denne boken. Boken fokuserer på konkurranseelementet og samarbeid mellom aktørene i systemet og på myndighetenes pålitelighet. Modeller for deltakende budsjetter har suksess enkelte steder, er lite suksessfullt andre steder og gir også blandende resultater. Boken tar også for seg overføring av modellen til andre situasjoner. Lærdom fra disse sammenlignende studier er ment for de som er interessert i politikk og folkelig deltakelse. Wamplers forskning er både kvalitativ og kvantitativ. Det gjøres kvalitative intervjuer og ”surveys”. I analyse av kvantitative data brukes bla. regresjonsanalyser noe som gir nye nyanser til tidligere forskning omkring deltakende budsjettering i Brasil og Porto Alegre. Hoveddelen av undersøkelsen er gjort i perioden 2003-2004, men trekker også på tidligere forskning.

Hovedargumentet i boken knyttes til at modellens resultater er sterk knyttet til evnen med å delegere myndighet til modellen, betydning av reglene i modellen og etterleving av disse og hvordan sivilsamfunnet og organisasjoner responderer til de nye institusjonene.

Forskningsresultatene støtter i hovedsak opp omkring tidligere forskningsresultater.

Denne boken beskriver ikke konteksten så utførlig. Dette gjelder også budsjetteringsprosessen. Boken er derfor først og fremst brukt som supplement og validering til de to hovedbøkene som er brukt i oppgaven.

Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre

Gianpaola Baiocchi 2005.

Boken hevder å være den første som undersøker politikk, kultur og hverdagsaktiviteter til innbyggerne i Porto Alegre. Baiocchi argumenterer med at Porto Alegres viktighet ikke bare ligger i effektiv styring, men også i den nye politiske logikk som gir tidligere marginaliserte innbyggere innflytelse over myndighetenes beslutninger.

Innholdet i boken handler om transformasjonen i Porto Alegre, om sivilsamfunnet, nye sivile aktører i myndighetsutøvelse, om sosial kapital, deliberative beslutninger, sivilsamfunn og sivilsamfunnet som den politiske sfære. Boken vektlegger deltakelse fra sivilsamfunnet og hvordan den virker bla. på utvikling av sosial kapital og myndiggjøring mm. Den handler lite om budsjetteringsprinsipper og prosesser. Fra denne boken er det hentet supplementer til historiske og situasjonsbeskrivelse og noe om deltakelse.

Vitenskaplige artikler:

Porto Alegre, Brazil: A New, sustainable and replicable model of participatory and democratic governance? Chavez, Daniel (2002). TNI. (www.tni.org)

<http://www.tni.org/archives/chavez/portoalegre.pdf?>. Lastet ned: 04.02.2008, 21.50.

Artikkelen omhandler konteksten i Porto Alegre, om budsjetteringssystemet, de ulike sfærene med vekt på myndighetene, deltakende budsjettering og sivilsamfunnet, modellens resultater i Porto Alegre og drøfter overførbarhet og utfordringer. Artikkelen er brukt i situasjonsbeskrivelsen og som supplement til beskrivelse av deltakelse fra sivilsamfunnet.

Andre artikler er først og fremst brukt til å validere egen beskrivelse i kapittel 4, men også for å finne mulige nyanser i beskrivelsene.

4. DELTAKENDE BUDSJETTERING

Kapitlet starter med å gi en beskrivelse av den brasilianske konteksten og konteksten i Porto Alegre som ga opphav til modellen med deltakende budsjettering. Deltakende budsjettering beskrives med dens ulike sfærer og budsjetteringsprosedyren. Hjelpemidlene for å sikre rettferdig fordeling av ressurser beskrives også. Avslutningsvis tas settes modellen inn i en sammenheng med øvrig deltakelse og modellens stadige utvikling.

4.1 Brasil

Brasil ble oppdaget av portugisiske oppdagelsesreisende i år 1500. Landet var da bosatt av urbefolkningsgrupper. I de etterfølgende århundrer bosatte portugisere seg i landet og administrerte det som en kommersiell koloni. Denne kolonien var i stor grad basert på slaveri. I 1822 erklært prisregenten Dom Pedro I Brasil som selvstendig. I 1889 ble kongeriket erstattet med en føderasjon. Befolkningssammensetningen er veldig heterogen og mange ulike kulturer er representert. I nord og nordøst er befolkningen sammensatt av urinnvånere og folk med afrikansk eller europeisk avstamning. I sør er befolkningen dominert av folk med europeisk avstamning. Dette inkluderer folk fra blant annet Portugal, Polen, Ukraina, Tyskland og Italia. Andre immigranter er folk fra Japan og Sør-Korea. Mer enn fem millioner europeiske og asiatiske innvandrere kom til landet på slutten av 19. og 20. århundre (wikipedia).

Kjennetegn ved kulturdimensjoner

Kulturelt sett er landet preget av kolonitiden og tilknytningen til de latinske landene rundt Middelhavet. I forhold til Nordeuropeiske land finnes det noen kulturelle kjennetegn ved Brasil så som større maktdistanse fra lederne og til folket, mer kollektiv orientering, mer frykt for det som er ukjent og mer langsiktig orientert (Hofstede og Hofstede 2006). I et samfunn har noen mer makt enn andre. De er bedre i stand til å bestemme andres atferd enn omvendt. Makt går forut for rett. De mektige har rett til privilegier og det forventes at de bruker sin makt til å øke sin rikdom. I slike land diskuteres politikk sjeldent. Inntekten er svært ulikt fordelt med få svært rike og mange svært fattige. Utover betydningen av fattigdom, øker maktdistanse frekvensen av korrupsjon. Med korrupsjon menes når folk bruker ens maktposisjon til på ulovlig måte å berike seg selv, eller når borgere kjøper seg til myndighetenes samarbeid for å fremme deres private formål (ibid). En del som gjelder maktdistanse har røtter tilbake til romertiden. Både romerriket og det kinesiske riket ble styrt fra et enkelt maktsentrum. Det forutsetter en befolkning som er villig til å ta i mot ordrer fra

maktsenteret. Land med stor maktdistanse er også tilbøyelig til å være mer kollektivistiske og land med liten maktdistanse mer individualistisk orientert. Borgere i land med sterk usikkerhetsunnvikelse er mindre optimistiske med hensyn til deres muligheter for å påvirke beslutninger truffet av myndigheter enn borgere i samfunn med lav usikkerhetsunnvikelse. Borgere i land med sterk usikkerhetsunnvikelse var mindre interessert i politikk og mindre tilbøyelig til å tro på deres lands politikere og embetsmenn (Hofstede og Hofstede 2006).

Politikk

Brasils politiske historie etter den andre verdenskrigen kan deles i tre politiske regimer: 1) demokratiregimet etter Vargas 1946-1964, 2) militærdiktaturet 1964-1985 og 3) den nye demokratiske republikken etter 1985. I løpet av disse tre epokene gjennomgikk Brasil store sosiale, økonomiske og politiske endringer. Den første demokratiske perioden initiert i 1946 ble innført i en nasjon som var dominert av landsbygdene, der de fleste arbeidet i landbruket. Bare en fjerdedel av borgerne kunne stemme. I dag bor omtrent 80 prosent i byene og mer enn halvparten arbeider i tjenestesektor med en høy grad av spredd økonomi. Tre-femtedeler har stemmerett (Power and Roberts 2000 i Chavez 2002).

Brasil er en føderal republikk med tre myndighetsnivåer: føderal, stat og kommune. Hvert nivå har egne skatter og forbruk. Stater og kommuner er avhengig av overføringer fra høyere nivå. Konstitusjonelt er det et konkurrerende ansvar mellom myndighetene blant de tre myndighetsnivåene. Men siden 1980-tallet har landets mer enn 5.500 kommuner hatt de største utgiftene til sosiale formål og offentlige investeringer. De har også påtatt seg ansvar for helse, grunnutdanning, offentlig tjeneste forsyning og transport (Baiocchi 2005). Den nåværende grunnloven ble vedtatt den 5. oktober 1988. Makten er tredelt i en lovgivende, utøvende og en dømmende del. Loven gir omfattende fullmakter til de føderale myndighetene og er mer omfattende enn en tradisjonell grunnlov, da den behandler tema som er infrakonstitusjonelle i andre land så som skatter og sosiale støtteordninger (wikipedia).

Kommunale myndigheter har en utførende myndighet (regjering) ledet av borgermesteren og en kommunal lovgivende del bestående av byråd (bystyre) som velges for fire år.

Borgermesteren velges av befolkningen for fire år og utpeker lederne av de ulike kommunale departementene. Kommunen har betydelig frihet i å bestemme budsjettet, men det er noen restriksjoner knyttet til personale og helseutgifter. I henhold til loven sendes

kommunebudsjettet fra den utførende myndighet til kommunens lovgivende forsamling for godkjenning i slutten året før budsjettåret (Baiocchi 2005).

Økonomi

Brasil er velutviklet innenfor jordbruk, gruvedrift, produksjons- og servicenæringer. Landet har rike naturforekomster og god tilgang på arbeidskraft. Det gjør landet til den økonomisk ledende i Sør-Amerika (wikipedia). Oljeproduksjonen økte fra 60.000 fat i 1960 til 2,4 millioner fat i 2008 og er fremdeles voksende. Produksjonen er på størrelse med Irak og Norge (EIA 2009). I 1979 ble prisen på importert olje til Brasil nesten doblet. Dette forverret landets handelsbalanse og økte utenlandsgjelden. Til tross for dette så fortsatte myndighetene å låne penger for å håndtere gjeldsbelastningen mens det forsøkte å opprettholde en høyvekst strategi. På begynnelsen av 80-tallet ble gjeldsbelastningen akutt. Myndighetene igangsatte da et program for å skape økt handelsoverskudd gjennom å redusere veksten og dermed importen og så øke eksporten. I 1982 fikk ikke Brasil lenger fikk tilgang til det internasjonale finansmarkedet. Det medførte økt press på økonomiske endringer. Mellom 1981 og 1992 ble BNP gjennomsnittlig redusert med 6 % pr. innbygger pga. inflasjonen. 80-tallet ble kjent som "det tapte tiåret" og problemene fortsatte ut på 90-tallet. I 2009 levde omtrent 20 % av husstandene i Brasils under fattigdomsgrensen (wikipedia). Nasjonale data fra de siste to tiårene viser liten variasjon i Gini-koeffisienten³. Koeffisienten tilsier at Brasil er det landet i verden med nest størst ulikhet mellom fattige og rike. I 1997 hadde de rikeste 1 prosentene av Brasils befolkning ca. 14 prosent av nasjonens inntekter, noe som tilsvarer den fattigste 50 prosent av befolkningen (Rocha 2000 i Chavez 2002).

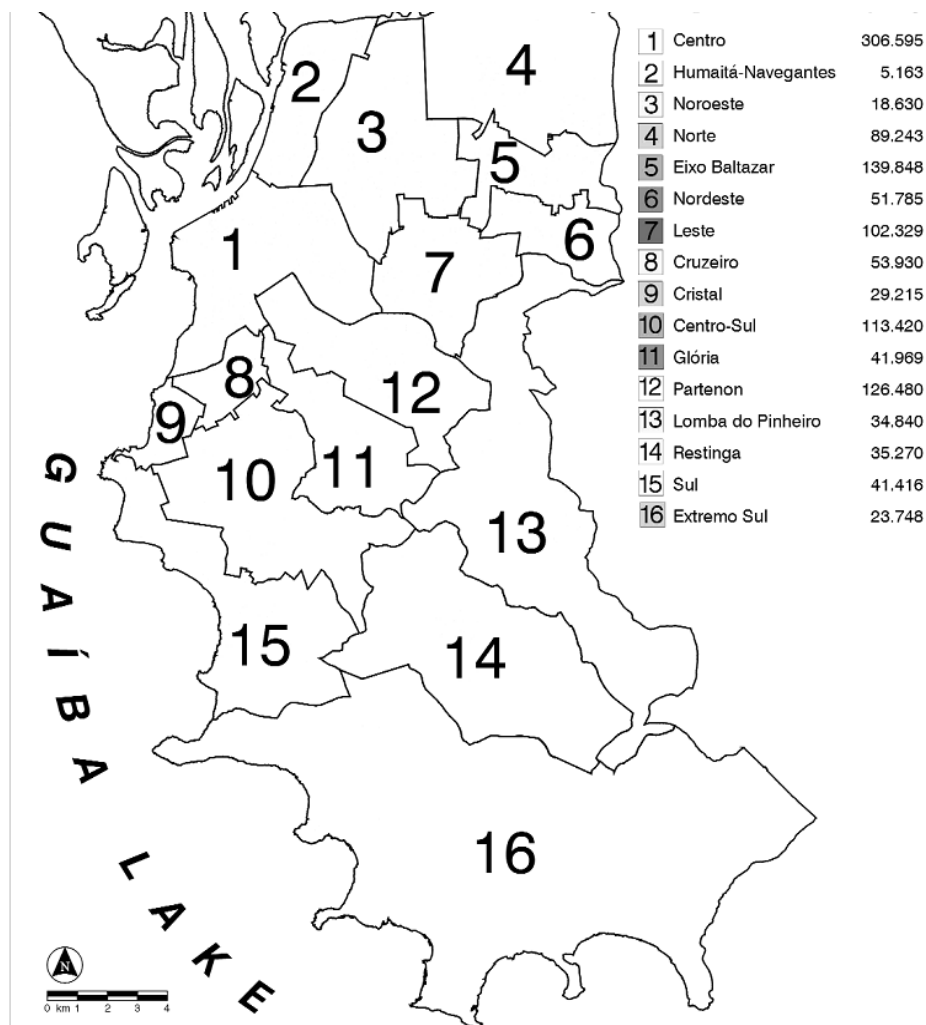
4.2 Porto Alegre

Porto Alegre er hovedstaden i staten Rio Grande do Sul. Byen er en av de mest velstående statene i Brasil ut fra inntekt, levealder og analfabetisme. I 2000 var innbyggertallet på 1,36 millioner og utgjorde 13 prosent av befolkningen på 10 millioner innbyggere i staten Rio Grande do Sul (Chavez 2002). Porto Alegre har i flere tiår nå vært et senter for handel og tjenester. Industrien representerer bare 30 % av BP og åtte prosent av sysselsettingen. Det innebærer at den tradisjonelle arbeiderklassen ikke er dominant i antall. Byen opplevde en rask demografisk vekst i tiårene etter andre verdenskrig og innbyggertallet ble nesten doblet fra 1960 til 1980 før veksten flatet ut. Før 1990 medførte befolkningsutviklingen etablering av "favelas" der byens nye innbyggere bosatte seg uten tilgang på nødvendig infrastruktur som

³ GINI koeffisienten er et statistisk uttrykk for å måle ulikheter i inntekter og overføring av velstand (www.wikipedia.org).

vann og avløp. I 2005 bodde fremdeles 22 prosent i disse områdene tiltross for framskrittene det siste tiåret. Situasjonen ble verre i løpet av de økonomiske krisene som medførte delvis de-industrialisering av byen (Gret og Sintomer 2005).

Porto Alegre ligger over gjennomsnittet på indikatorene for utdanning sammenlignet med andre Brasilianske og Latin Amerikanske byer. I 1991 kunne 96 prosent lese og skrive. På samme tid var snittet for Brasil 80 prosent (IBGE 2001). Leveforholdene var generelt bedre her enn i resten av Brasil. I 1997 var omtrent 52 millioner brasilianere statistisk sett fattige, dvs. 34 prosent av befolkningen. I Porto Alegre representerte de fattige 14 % av befolkningen.



Figur 4.1: Porto Alegres 16 regionale distrikter for inndeling i deltakende budsjettering og antall innbyggere (Menegat 2002:186)

Kontrasten er stor til de nordøstlige byene i Brasil som Recife og Fortaleza der de fattige utgjør omlag 58 prosent og 49 prosent (Rocah 2000 i Chavez 2002). Det er en rekke forklaringer på hvorfor Porto Alegres skiller seg fra resten av Brasil. En faktor kan knyttes til

historiske karaktertrekk ved bosettingene i regionen. Regionen hadde europeiske immigranter, særlig fra Italia og Tyskland som var relativt godt kvalifiserte selv om de var ganske fattige. Med seg hadde de ideologer fra Europa og andre steder i Latin Amerika. Som de fleste byer i Latin-Amerika, led Porto Alegre av det såkalte "tapte tiåret" ("década perdida") som følge av nasjonal og regional økonomisk resesjon. Inntektsfallet til arbeiderne, mangel på boligpolitikk for de fattige og en økende urban mangel på plass økte problemene med tilgang til boliger i byen. På midten av 80-tallet var omkring 42 prosent av det urbane området i hånden på store entreprenørselskaper. Som en konsekvens ble et stort antall tvunget til å bosette seg på okkuperte landområder og i ulovlige bosettinger ("vilas") (Chavez 2002).

Sivilsamfunnet

Sivilsamfunnet i Porto Alegre har lang historie med grasrotaktivisme. De første urbane konfliktene fant sted i de to første tiårene i forrige århundre og sammenfalt med det moderne industribysamfunnets fremvekst. På slutten av 1900-tallet ble nabolagssammenslutninger (Associações Bairro) den dominerende formen for organisering i lokalsamfunnet som i andre byer i Brasil. De viktigste kampsakene har dreid seg om lavere priser i byene, regulering av eiendommer, boligforhold, infrastruktur og flere tjenester (Chavez 2002). Mellom 1978 og 1979 var omtrent halvparten av de registrerte bosettingene involvert i en eller annen form for mobilisering for bedre infrastruktur og tjenester (Guareschi 1980 i Chavez 2002). Tidlig på 80-tallet hadde dette ført til nye sivilsamfunnsorganisasjoner, primært i de områdene med høyere konsentrasjon av ulovlige bosettinger. Disse koordineringene, nettverkene og rådene, bygget på den sosial og kulturelle identiteten til beboerne. De dannet også grunnlaget for etablering av deltakende budsjettering ("Orçamento Participativo") (Fedozzi 2000 i Chavez 2002).

Allerede før Arbeidernes parti (Partido dos Trabalhadores – PT) kom til makten i 1988, hadde de urbane organisasjonene krevd demokratisering av den lokale myndighet og særlig for det kommunale budsjettet. I 1985 og i løpet av kongressen til UAMPA - União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Unionen med beboernes organisasjoner) med 300 delegater fra hele byen ble det særlig fra de fattige "vilas" framsatt et forslag for deltakende budsjettering (Menegat 1998 i Chavez 2002). Kongressen selv var et forsøk på å utvikle en ny form for grasrotkoordinering som omfattet hele byen og hadde fokus på konkrete forslag for å demokratisere den kommunale myndigheten (Chavez 2002).

Den politiske konteksten

Fra 1966 til 1985 ble borgermesteren oppnevnt av militærdiktaturet. Direkte valg av borgermester ble gjeninnført i 1985, men den komplette fornyelse av kommunekamrene tok først til i 1988. Midt på 80-tallet var politikken i Brasil og Porto Alegre liberalisert (Chavez 2002). Det politiske spekteret går langs en høyre-venstre akse. Men mangel på konsistent politisk ideologi medfører store endringer i hvert valg. Korrupsjon og klientisme er mer utbredt i Brasil enn i Europa. Denne praksis er veldig utbredt i alle deler av administrasjonen. Det er allment kjent at de fleste som kommer i posisjoner med offentlig ansvar vil ta fordel av situasjonen for å hjelpe egen familie og slektninger. Korrupsjon er koblet til et klientisk system som ble etablert på nittenhundretallet på en tid da lokal politikk var dominert av rurale ledere kjent som "coroneis"/"colonels" som utøvde deres kontroll gjennom en eier-klient forhold. De oppnådde makt gjennom å mobilisere velgere på lokalt nivå i støtte for ledere på sentrale og nasjonalt nivå. Klientismen fungerer best til fordel for de som er nærmest makten, noe som forklarer den ekstraordinære ulikhetene i velstand og den kjensgjerning at arbeiderklassen har blitt holdt borte fra det politiske system. Dette inkluderer også de fattigste områdene. De mest underprivilegerte områdene "favelas" er generelt oversett av offentlig politikk men danner grunnlag for klientisme (Gret og Sintomer 2005).

Nabolagsorganisasjoner var tradisjonelt strukturert ut i fra at en lokal leder kjøpte stemmer og støtte fra hans naboer i bytte mot løfter om investeringer i disse områdene eller muligheter til å få fordeler av som sosialhjelp eller jobbtilbud. Dette medførte en politisk mobilisering som tradisjonelt ble koblet til populisme der en karismatisk leder snakket til den fattige klasse, anmodet dem til å bli involvert og på samme tid organisere denne involveringen innen autoritær rammeverk som fraristet dem grunnlaget for selvstendighet (ibid.).

Arbeidernes parti og overgang til demokrati

Arbeidernes parti (Partido dos Trabalhadores – PT) ble etablert i 1980. Partiet hadde sin opprinnelse i: 1) Handelsorganisasjonene. Ved å ta utgangspunkt i handelsorganisasjonene ble det mulig å inkludere mange akademiske og sivile tjenere særlig i Rio Grande do Sul. Disse er fremdeles kjernen i Arbeidernes parti, 2) De religiøse organisasjonene der kirken tok parti med de fattige. Mange av de radikale kristne aktivistene var mye tilstedet innenfor PT og blant partiets støttespillere, 3) Ekstremt venstreorientert styrker. De enten støttet PT eller gikk inn i partiet. Men utad var det Brasilianske kommunist partiet (PCB) og Pcdob i mot etablering av en ny organisasjon, mens de mindre venstreorienterte grupperinger var for.

Denne blandingen medførte mye uenigheter, men uten at det ødela den kreative dynamikken som førte til DBs suksesshistorie (Gret og Sintomer 2005).

I valgkampanjen til de politiske partiene PT, Radical Cause Party og Broad Front Party var det fire retningsgivende elementer av betydning for deltakende budsjettering; 1) direkte deltakelse fra innbyggerne i myndighetenes beslutningstaking, 2) åpenhet omkring budsjettet for å hindre korrupsjon, 3) konkrete forbedringer i byinfrastrukturen og i tjenester og 4) endre den politiske kulturen (Goldfrank 2002). Da PT og dens allierte Folkefronten valgte Olivio Dutra som borgermester i 1988, forventet samfunnsbevegelsen umiddelbare resultater. Siden dette var et venstreorientert styre, ble det forventet at krav som var blitt framsatt de siste 20-årene ble møtt. Men det var ikke så enkelt. Det avtroppende styret som hadde presset ned lønningene i løpet av dets styringsperiode, ga alle offentlige ansatte en 110 prosent økning i lønn i desember 1988 i den siste måneden det satt ved makten. Dette forpliktet 98 prosent av neste års kommunebudsjett til å dekke lønnskostnadene. Myndighetene lovte også amnesti til alle som hadde restanser på deres lokale eiendomsskatt, som var den viktigste inntektskilden for lokale myndigheter i Brasil. Dette gjorde det veldig vanskelig for den påtroppende PT-administrasjonen (Bruce 2004). Midt i 1990 var administrasjonen i den største krise (Harnecker 1993:23 i Baiocchi 2005). PT-administrasjonen som var relativt svak⁴ stod overfor en fiendtlig lokal media, folkelig desillusjonering og sviktende støtte fra organisert sektor (Baiocchi 2005). Med samfunnsbevegelsene samtidig pressende på for mer sørvis i de fattigste områdene, bestemte Dutras administrasjon å åpne opp budsjettet for offentligheten. Det ønsket å vise hvorfor det var umulig å gjøre investeringer i nye tjenester med eksisterende inntektsnivå og forpliktelser som allerede var gitt (Fedozzi 1998 i Wampler 2007). Det var den denne spesielle blanding av omstendigheter som startet det hele. Den finansielle vanskeligheten kombinerte med dens forpliktelser til å arbeide sammen med en godt organisert befolkning, eksistensen av nabolagsorganisasjoner gruppert i folkestyrer, den store forventningen til befolkningen generelt og referanser til sosiale programmer lagd i en situasjon med en viss spenning, som tvang myndighetene til å komme opp med en måte å gjøre seg selv pålitelig på. Dette var starten på deltakende budsjettering (Bruce 2004).

I følge Goldfrank (2002; 2005) var omstendighetene som førte til etablering av DB i Porto Alegre bestemt ut i fra forhold som en desentralisert nasjonal stat som tillot ressurser og

⁴ PT fikk bare 10 av 30 plasser i bystyret, men fikk borgermesteren (Wampler 2007).

ansvar til kommunale myndigheter og et sett av svakt institusjonaliserte politiske partier som mislyktes i å avvise innføring av deltakende budsjettering. Behovet for direkte folkelig deltakelse i beslutningene ble rettferdiggjort av den lokale venstresiden som et svar på det strukturelle gapet mellom det representative systemet og direkte demokrati og at det er en kontinuerlig tendens til at den dominerende klasse innretter staten etter deres interesser. Ved å stimulere utviklingen av selvstendig folkemakt, er deltakende demokrati et kraftfullt verktøy mot privatisering av staten av de dominerende klasser som innretter staten etter deres interesser. Det utløser en rettferdighetssirkel der folk lærer å utøve makt og øke sin makt over politiske institusjoner, dominante klasser og private interesser. Som en effekt blir de selv selve staten (Gret og Sintomer 2005).

"God styring"

To faktorer ser ut til og bidratt til spredning av DB på 90-tallet. En var den økende innflytelse av begrepet "deltakelse" i utviklingsprosesser. Den andre var tanken med gode institusjoner, eller "god styring" som nødvendighet for økonomisk vekst (Goldfrank 2007). Deltakende budsjettering eksistere således sammen med andre offentlige reformer så som privatisering og effektivisering av statsadministrasjonen. Der de radikale ser på DB som legitimering av statens rolle til å forhindre privatisering, ser de nyliberale DB som en strategi for å redusere statens rolle. Der den radikale demokratiske tilnærmingen ser på DB som involvering av innbyggerne i myndighetens beslutninger, har de liberale et bredere perspektiv på deltakelse ved å inkludere konsultering mellom innbyggerne og myndighetene, informering av innbyggerne, bruk av arbeidskraft, materiale og penger fra innbyggerne til å gjennomføre prosjekter og innbetaling av skatt. Begge perspektivene ser imidlertid på DB som bidrag for at innbyggerne skal stole på myndighetene (ibid.). Deltakende budsjettering er ikke bare materielt orientert rettet mot å favorisere de fattige, men det er også et middel til å rette deres makt mot "teknokratiet" til de intellektuelle, den universitetsutdannede middelklasse – som i god tro – ofte tenker at byadministrering først og fremst er et spørsmål av sosial og politisk nøytral teknisk kompetanse. PT-administrasjonens visjon ble utformet med den antakelse at demokrati ikke er skadelig for god styring og at det er et våpen mot klientisme og korrupsjon som har plaget Brasilianske stater. I dette perspektivet har utvilsomt DBs positive effekter så langt vært basert på "objektive" regler som ikke varierer fra nabolag til nabolag gjennom fastsatte kriterier når det gjelder overføring av ressurser (Gret og Sintomer 2005).

4.3 Deltakende budsjettering i Porto-Alegre

4.3.1 Grunnleggende prinsipper

I mer enn tiår har deltakende budsjettering (DB) fått oppmerksomhet fra sivilsamfunnet, lokale myndigheter og akademikere. Erfaringene fra DB i Porto Alegre, ulike kommuner i Brasil og i andre land har vist at DB er et kraftfullt virkemiddel til å fordele offentlige penger, demokratisere kontrollen av myndighetene og bidra til aktivt borgerskap. Det er derfor noen generelle prinsipper og erfaringer å dra fra DB (Souza 2004).

Direkte demokrati

Deltakende budsjettering (DB) er en prosess bestående av direkte, frivillig og allmenn demokrati der befolkningen kan diskutere og bestemme offentlige politikk og budsjett. Befolkningens deltakelse er ikke begrenset til valg hvert fjerde år. Det går lengre og omfatter bestemmelser om og kontroll av offentlig administrasjon. Borgerne slutter å være enkle støttespillere til tradisjonell politikk, en tilfeldig deltaker i leilighetsvis valg og blir en permanent hovedperson i det offentlige rom (Souza 2004:57). DB kombinerer direkte demokrati med representativt demokrati. Representativt demokrati er nødvendig men ikke tilstrekkelig til å utvide den demokratiske deltakelsen i samfunnet (Souza 2004).

Altomfattende deltakelse

I DB deltar borgerne direkte i beslutningene og er ikke representert av noen. Denne deltakelse er fri og altomfattende gjennom offentlige møter. Hver innbygger, uansett partitilhørighet, organisasjonsmessige eller religiøs tilknytning er garantert retten til å delta. Ingen har særlige fortrinnsrett og er sikret en plass som en DB-delegat eller rådsmedlem. Dette prinsippet har sikret at prosessen ikke er blitt tatt over av et parti eller av bystyret. Samfunnets vilje er således blitt uttrykt i en mangesidig og universell form. Dette har gjort at borgere uten tilknytning til noen organisasjoner kan gå til møter med deres egne krav. Deres erfaringer med DB har ofte ført til at innbyggere ser på andre måter å organisere seg selv på i sine egne samfunn og dermed også styrket prosessen med folkelig deltakelse. På samme tid kan de som allerede er organisert i nabolagsorganisasjoner eller andre folkelige bevegelser også mobilisere egne medlemmer til å delta på individuell basis, for å prøve å få støtte for deres prioriteringer og dermed også styrke deres egen organisasjon. De som har tapt på denne formen for deltakelse er ledere til ”spøkelsesorganisasjoner” som påstår å representere tusener av mennesker men som ikke har vært i stand til å mobilisere for å argumentere for sine prioriteringer (Souza 2004).

Hele budsjettet

Det som diskuteres på allmøtene er investeringsbudsjettet der myndighetene har satt rammene for investeringene. Investeringsbudsjettet utgjør omtrent 10 prosent av hele budsjettet. Men hele budsjettet regnes som "deltakende" fordi budsjettrådet (COP), som er det høyeste leddet i deltakende budsjetteringsstrukturen, diskuterer hele budsjettet og all offentlig politikk (Cabannes 2004). I følge Souza (2004) er det nødvendig å åpne opp hele budsjettet inkludert lønn, offentlig gjeld, grunnleggende tjenester, investeringer, utviklingsprosjekter og nødvendige finansielle ressurser som er nødvendig. På denne måten vil befolkningen gradvis ta ansvar for offentlig forbruk og politikk⁵. I dette lys må den lokale myndigheten gjøre kjent alle forhold knyttet til inntekter og utgifter som er tilgjengelig for befolkningen og forklare de tekniske sidene slik at befolkningen kan være i stand til å analysere selv, avgjøre og kontrollere det offentlige budsjettet. I Porto Alegre skapte DB-prosessen konkrete kontrollmekanismer over utgiftene ved å sette opp en tre-sidig kommisjon bestående av myndighetene, DB-rådet og fagforeningen som diskuterte og avgjorde nye budsjettposter og utøver intern og ekstern kontroll over enhver økning i arbeidsstyrken (Souza 2004).

Bygge på eksisterende politiske rettigheter

Den Brasilianske konstitusjonen sier at offentlig budsjetter er den utførende myndighets privilegium både på delstatsnivå og på kommunenivå. Men konstitusjonene sier også at: "*All makt springer ut av folket, som utøver det enten gjennom representativitet eller direkte i samsvar med denne konstitusjonen*" (Souza 2004:60). Andre steder stadfester konstitusjonene retten til folkemøter og rettet til å protestere mot offentlige autoriteter. Wampler (2007) peker på at innføring av "retten til å ha rettigheter" på 80-tallet har vært viktig for utvikling av deltakende budsjettering. En nyere lov om fiskal⁶ ansvarlighet sier at "*transparens vil bli sikret ved å fremme folkets deltakelse i offentlige møter gjennom opptegning og diskusjoner til budsjetter og retningslinjer*" (Souza 2004:60). Den valgte myndighet har derfor retten til å foreslå et budsjett og deretter sende det til de folkevalgte organer, som gjør det om til lov. En av fordelene med direkte demokrati i deltakende budsjettering er at det ikke ekskluderer det representative demokratiet, men forbedrer det. De folkevalgte organer beholder alle sine konstitusjonelle rettigheter. De fortsetter å analysere og stemme over det foreslåtte budsjettet. I følge Souza (2004) er det av denne grunn ikke behov for noen ny lovgivning for å

⁵ Omlag 75-80 prosent som deltar i DB-strukturen i Porto Alegre mener de har myndighet til å prioritere og definere prosjekter. Og ca. 70 prosent av de prioriterte prosjektene har blitt gjennomført av myndighetene (Wampler 2007)

⁶ Caplex: (fra latning av *fiscus* 'statskasse') som gjelder statens finanser.

implementere DB. Det er bare behov for politisk vilje hos de folkevalgte i det representative demokratiet.

Selvadministrerende, autonom og åpen

Det deltakende budsjetteringssystemet trenger sine egne regler. Dette inkluderer kriterier for allokering av ressurser og metoder for planlegging. Disse reglene bør lages uavhengig og av samfunnet. Samfunnet inngår deretter en sosial kontrakt med den lokale utførende myndighet for å hindre at sivilsamfunnet ikke blir dominert av staten. DB er ikke et ferdig eller perfekt konstruksjon. Det er åpent for diskutering i seg selv. Souza (2004) hevder at enhver påstand om perfektjon er et uttrykk for autoritet som vil hemme en kontinuerlig forbedring av prosessen. I dette perspektiv bør både myndighetene og samfunnet gjennomføre en kritisk evaluering av DB-reglene og prosedyrene hvert eneste år. Det vil så være opp til DB-rådet, som en selvstendig enhet, å avgjøre nødvendige endringer for å få prosedyrene oppdatert. Dette prinsippet med selvregulering tilført til DB i Porto Alegre har medført en kontinuerlig modernisering av de demokratiske mekanismene (Souza 2004).

For at DB skal bli en genuin og effektiv prosess med folkelig deltakelse, og ikke bare en prosess med konsultering, må avgjørelsen som er tatt av folket og myndighetene dokumenteres og offentliggjøres slik at det er tilgjengelig for alle sammen. Dette kan ta form av en investerings- og tjenesteplan. Dette gir befolkningen et middel til å følge opp og kontrollere gjennomføringen for det som er bestemt. I tillegg må myndighetene sørge for et årlig regnskap for dens handlinger for å legge et grunnlag for en effektiv sosial kontroll med myndighetenes handlinger (Souza 2004).

Solidaritet, selvtillit og bevisste borgere

Direkte folkelig deltakelse i avgjørelse om prioriteringer, budsjettforslag, investerings- og sørvisplan og kontrollering av offentlige anliggender har gjort det mulig å bygge opp en genuin deltakende form av planlegging som holdes sammen av en solidaritetsfølelse. Som et resultat, har det gitt borgerne større bevissthet omkring deres egen kapasitet. Det er et resultat av at vanlige folk oppdager kraften av kollektive handlinger. Deres delte erfaringer av solidaritet tillater alle innbyggerne å utvikle en kritisk bevissthet omkring eget samfunn. Når bevisstheten først er våknet, gir dette befolkningen en følelse for dere rettigheter som borgere: rett til utdanning, helsetjenester, bedre livskvalitet og andre rettigheter som går langt utenfor den lokale budsjetteringen. Denne bevisstheten har også ført til akseptering innenfor DB for

rettigheter og behov til minoritetsgrupper. Disse prosessene skaper sammen et nytt forhold mellom individuelle innbyggere og deres samfunn. Dette fører igjen til større selvaktelse og selvtillit, ofte blant de mest marginaliserte gruppene. Erfaringene med DB har spilt en strategisk rolle for å demokratisere de sosiale forbindelsene både innenfor staten og utenfor det (Souza 2004).

4.3.2 Deltakende budsjetteringens ulike sfærer

Deltakende budsjettering kombinerer fire ulike områder: den utførende, den lovgivende, sivilsamfunnet og det deltagende budsjetteringssystemet (Gret og Sintomer 2005).

A) Den utførende myndighet

Denne sfæren består av borgermesteren og varaborgermesteren. Disse velges direkte av byens innbyggere gjennom en allmenn stemmerett. Den utførende myndighet omfatter også lederne av kommunens administrative enheter som oppnevnes av borgermesteren. Etter loven er det den utførende del som utarbeider og legger fram budsjettet for bystyret og implementerer budsjettet. Det gjelder også for langtidsplanlegging (Gret og Sintomer 2005). Praktisk talt alle kommunale institusjoner er på et eller annet vis tilknyttet DB-prosessen med et ekstensivt nettverk av "lokalsamfunnsrådgivere" som opptrer som permanente koblinger mellom sivilsamfunnets organisasjoner og kommunale organer. Likevel er det noen kommunale strukturer som er spesielt ansvarlig for teknisk og logistisk støtte til DB-prosessen (Chavez 2002):

GAPLAN – Planleggingskabinettet (Gabinete de Planejamento).

Planleggingskabinettet representerer den politiske vilje til å sikre myndighetens rolle i utvikling av byen samtidig som det lar innbyggerne ta del i dette. GAPLAN har flere formål: Sørge for mellom- og langtidsoversikt over myndighetens ansvarsområde og koordinering av DB-prosessen, herunder i forhold til departementene. De står også for økonomisk analyse av kravene fra bydelene og for temamøtene og omformer forslagene som kommer til det kommunale finansielle planleggingspråket (Gret og Sintomer 2005).

CRC – Samfunnsrelasjons koordineringsenhet (Coordenação de Relações com a Comunidade).

CRC er det kommunale kontoret som kobler offentlige myndigheter og sivilsamfunnets organisasjoner. De har ansvar for å håndtere lokale problemer i nabolagene i samarbeid med beboerne. Oppgaven er å holde en løpende dialog med lokalsamfunnslederene. Det kan også gjøres gjennom CAR, CROP og CT:

CAR – Regionale administrative sentre/bydelsadministrasjonen (Centros Administrativos Regionais)

Dette er åtte lokale administrasjonssentre. De er desentraliserte deler av rådhuset som sørger for å yte tjenester til befolkningen og hjelper implementering av det deltakende budsjettet på lokalt nivå.

CROP/CT – Bydels- og tematiske DB-koordinatorer (Coordenador Regional do OP/Coordenador Temático)

CROP er de 16 DB-region koordinatorene. De er byens tjenestemenn der hver av dem har ansvar for hver sin bydel i DB, bistår med å organisere lokale møter i bydelene og opptrer som mellomledd mellom de mer aktivt involverte og de ulike departementene. CT er de seks tematiske koordinatorene som konstituerer forholdet mellom de tematiske områdene og administrasjonen (Gret og Sintomer 2005).

Planleggingskabinettet har veldig merkbar makt i å foreslå å sette ting på dagsordenen og har stor vekt i beslutningene. Med støtte fra andre strukturer, er det i stand til å følge nøye med behov og krav fra ulike nabolag, mens de samtidig sikrer at de håndteres på en koordinert måte hos den kommunale myndighet. Disse mekanismene er imidlertid ikke særlig tunge sammenlignet med administrasjonen som helhet. CAR (bydelsadministrasjonen) har begrenset spillerom i Porto Alegre (Gret og Sintomer 2005).

B) Den lovgivende myndighet

Det kommunale styret (Câmara de Vereadores) består av representanter som velges av innbyggerne basert på proporsjonal representering. Den kommunale myndighet har makten til å endre, gi tilføyelser og godta (eller ikke) budsjettet som fremsettes av den utførende myndighet. Spillerommet er imidlertid begrenset gjennom en rekke forholdsregler. Den lovgivende myndighet må gå gjennom en endringsprosess dersom det ønsker endringer i budsjettet. Disse endringene kan ikke øke underskuddet, slik at økninger må inndekkes gjennom kutt på andre områder. Borgermesteren har vetorett til enhver budsjettendring som stemmes fram i byrådet. Men veto kan bli satt til side gjennom et absolutt flertallsvedtak i bystyret. Bystyret avgjør type utgifter og ikke konkrete prosjekter eller tiltak. Dette blir avgjort av den utførende myndighet. Den utførende myndighet har en ganske stor frihet til å forme budsjettet og virkningene av det (Gret og Sintomer 2005).

I Porto Alegre har tyngdepunktet i budsjettbeslutningsprosessen flyttet seg fra utførende myndighet til relasjonene mellom den utførende myndighet og strukturen i deltakende budsjettering. Borgermesteren har forpliktet seg selv å få investeringsbudsjettet vedtatt i bystyret uten endringer ved å bruke sin vetorett til å avvise ethvert endringsforslag som bystyret ønsker å gjøre. Som alle andre valgte og ikke valgte tjenestemenn kan ikke parlamentarikerne inneha valgte roller i den deltakende pyramide. Ingen direkte institusjonelle forbindelser eksisterer mellom den deltakende pyramiden og lovgivende myndighet (bystyret). Den utførende myndighet er derfor et nødvendig mellomledd (Gret og Sintomer 2005).

C) Sivil samfunnet

Alle deltakerne som ønsker det kan delta i folkemøtene, enten direkte individuelt eller gjennom å danne grupper som ikke er koblet til andre organisasjoner for å fremme et prosjekt. Den organiserte strukturen har ikke noen spesielle privilegier og er institusjonelt avhengig av den utførende myndighet og den deltakende pyramiden. Men likevel, så spiller nabolagsorganisasjonene en førende rolle selv om deres vekt er ulik i regionene. Avhengig av bakgrunn har disse organisasjonene ulike navn: folkets råd (Conselhos populares), distriktsgrupper (Articulações regionais), nabolagsunioner (Uniãoes de vilas), nabolagsbevegelser (Moradores) osv. Enkelte er åpne for alle, mens andre er mer restriktive mht. medlemskap. Profesjonsorganisasjoner og andre sivilsamfunnsorganisasjoner er også invitert til å delta på de tematiske folkemøtene (Gret og Sintomer 2005). I følge Chavez (2002) så er det en tendens til at den sosiale profilen på tematiske konferansene omfatter andre sektorer som er mindre tilbøyelig til å delta på bydelsmøtene så som uavhengige profesjonelle kunstnere og næringslivsorganisasjoner

Etter å ha kartlagt utviklingen av de urbane konfliktene i tidligere tiår, mente Fedozzi (2001) at det er en klar sammenheng mellom de sosiale bevegelsene som oppsto i 1970-årene og utviklingen av DB i 1980 og 1990 årene, fordi bydelene med høyere deltakelse hadde en avgjørende rolle i konstruksjonen av DB. Det vises ved at bydeler med høyere deltakelse av sivile organisasjoner var de som ble prioritert for fordeling av kommunale ressurser i 1991, det samme året som de objektive kriteriene for deltakelse budsjettering ført ble implementert (Fedozzi 2001 i Chavez 2002).

Økningen av lokalsamfunnsbaserte organisasjoner viser engasjementet til de fattige som engasjerte borgere. Undersøkelsen til CIDADE og lokale myndigheter i 1998, fremhever overrepresentasjonen av de fattige i DB-prosessen. Andelen med deltakere med en husholdningsinntekt med mindre enn fire minimumsinntekter (57 prosent) er mye høyere enn for byen som helhet (32 prosent) (Chavez 2002). Denne høye deltakelsen av de fattigste står i motsetning til observasjonene til Abers (1998, 2000 i Chavez 2002) som argumenterte for at deltakerne i prosessen var de fattige som ikke var så fattige og advarsler om at en slik situasjon kunne medføre ujevn fordeling av ressurser på bekostning av de fattigste fattige og de uorganiserte delene av befolkningen. Ulikhetene mellom gjennomsnittsdeltakeren i DB og for byen som helhet er også klar når det gjelder utdanningsnivå. Deltakerne i DB-prosessen har lavere utdanning. Imidlertid støttes utsagnet om deltakelse fra ”de fattige som ikke er så fattige” av et relativt høyt utdanningsnivå blant deltakerne i DB-rådet (COP) hvor 57 % av deltakerne i 1998 hadde minst åtte års formell utdanning (Marquetti 2001 i Chavez 2002). Utdannelsesnivået på deltakerne øker altså oppover i DB-pyramiden.

Borgermester Tarso Genro karakteriserte DB-prosessen i 1999 ut fra en Habermask perspektiv som en ”*ikke-statlig offentlig sfære*” (esfera pública não-estatal) med en ny kobling mellom staten og samfunnet som kombinerer ”direkte aksjoner” til byens borgere organisert rundt et voksende nettverk av lokale organisasjoner med allerede eksisterende politiske organisasjoner (Chavez 2002:121). Andre er uenig i dette. Fedozzi (2001:121) kaller prosessen en ”*medstyring av den offentlige sfære*” (esfera pública de co-gestão) hvor ”*reglene for deltakelse og fordeling av ressurser er et delt ansvar mellom lokalsamfunnene og kommunens utøvende organ*”.

D) Den deltakende pyramide

Dette er en sfære mellom den utførende myndighet og sivilsamfunnet og som omfatter budsjetteringsprosessen med ”deltakende budsjettering”. Grensen mot sivilsamfunnet er imidlertid porøs. Den deltakende pyramiden er organisert i en geografisk og tematisk del. Den geografiske delen består av tre nivåer: 1) Mikronivået (nabolagsnivå), 2) Distriktsnivået med 16 bydeler og 3) Kommun nivået med DB-rådet (Concelho do Orçamento Participativo – COP). DB-rådet setter sammen prioriteringene fra de ulike distriktene og fordeler de kommunale investeringene. De tematiske delene fungerer lignende, men de har ikke møter på nabolags-/bydelsnivå. Diskusjonene her er sentrert rundt tema på kommunenivå (Gret og Sintomer 2005).

Mikronivået (nabolagsnivå)

På dette nivået er møtene åpne for alle. Alle, individuelle, grupper og organisasjoner kan komme med konkrete forslag og foreslå temaer for offentlige tiltak. Disse møtene organiseres av de interesserte boerne, av organisasjoner eller delegater fra DB uten noen som helst kontroll av de lokale myndighetene (Gret og Sintomer 2005). Dette nivået lager også en prioriteringsliste av arbeid som de ønsker utført, med grunnlag i prioriteringene avgjort på bydelsnivået (Cordeiro 2004).

Bydelsnivået (distrikts-/regionnivå)

Dette nivået består av bydelene. Byen ble delt i 16 områder for å passe inn i budsjetteringsprosessen. Disse områdene ble pragmatisk oppdelt ved bruk av sosio-demografiske og politiske kriterier. Områdene samsvarer generelt til grupperinger med felles organisasjonshistorie og som har særlige byproblemer. Men uansett er de ikke like og har ens identitet. Det er stor spredning i antall innbyggere fra 23.000 til 271.000. I de største distriktene det åpenbart at problemene ikke er like i de enkelte nabolag (Gret og Sintomer 2005).

Parallelt til bydelsmøtene, er de tematiske. De tematiske møtene ble introdusert i 1994 for å håndtere forhold som ikke er knyttet til nabolag men omfatter flere bydeler eller hele byen. Et annet formål var også å involvere andre grupper av befolkningen som ikke hadde vært særlige aktive på mikronivået og på bydelsmøtene slike som handelsforeninger, handelsfolk og småbedrifter, studenter, kulturelle bevegelser og miljøforkjempere (Cordeiro 2004). Det er seks tematiske områder: Trafikk og transport, helse og sosialhjelp, kultur, utdanning og fritid, økonomisk utvikling og skatt, byplanlegging og sosial utvikling. De tematiske møtene ender i et plenumsmøte for hele byen. Disse plenumsmøtene velger også delegater til de tematiske forumene og medlemmer til DB-rådet (COP) på kommunenivået (Gret og Sintomer 2005).

Både bydelene og de tematiske møtene velger delegater til delegatforum. Det er ett forum for hvert distrikt (bydel) og ett for hvert tematiske område. Antallet forumsdelegater bestemmes av antall fremmøtte. I bydelforaene velger befolkningen de fire viktigste prioriteringene for utgiftene ut av en liste på 14 temaer. I 2004 omfattet listen: kloakk og avløp, boliger, sosiale tjenester, asfaltering, vannforsyning, utdanning, gatelys, helse, transport, fritidsområder, sport og fritid, økonomisk utvikling, kultur og miljøforbedringer (se tabell 4.2). Listen kan bli endret fra år til år som følge av beslutningene i DB-prosessen. Når det fire viktigste

prioriteringer er foretatt så lager deltakerne på mikronivået en prioriteringsliste for arbeid som ønsket utført i deres områder som er i samsvar med de fire prioriterte budsjetttemaene som distriktsnivået (bydelene) har prioritert (Cordeiro 2004).

Rådsmedlemmer blir valgt til det deltakende budsjetteringsrådet (COP) som omfatter hele byen. Hver av de 16 bydelene og de seks tematiske områdene velger to representanter hver og to varamedlemmer til DB-rådet (COP). Et valg basert på proporsjonal representasjon sikrer at alle blir representert. Kommunalt ansattes fagforening (SIMPA) velger en fast representant og et varamedlem. Det samme gjør unionen av nabolagsorganisasjoner i Porto Alegre (UAMPA). Den utførende myndighet velger to faste og to vararepresentanter der to kommer fra planleggingskabinettet (GAPLAN) og to fra samfunnskontaktkontoret (CRC) (ibid.).

Der mikronivået gjør det enkelt for befolkningen å delta, er bydelsnivået mindre tilgjengelig da det nødvendiggjør mer teknisk og juridisk kunnskap. Deltakelse på dette nivået krever en viss fortrolighet med den lokale myndighet. Her foregår det diskusjoner mellom beboere på bydelsnivå for å evaluere og utfordre hverandres nabolag, sammenligne dem og avgjøre de overordnede prioriteringene (Gret og Sintomer 2005).

Kommunenivået (bynivået)

DB-rådet (COP) er det øverste nivået i pyramiden. Rådet har det overordnede ansvaret for gjennomføring av DB-prosessen. Det møtes to ganger i uken gjennom hele året og har jobben med å forene prioriteringene og krav som er framsatt av de ulike regionene og tematiske områdene og inn i et helhetlig opplegg. Det skal også sikre at folkets beslutninger blir gjennomført. Rådet avgjør alle sidene ved byens budsjettplaner. Rådet har makt til å betrakte, vurdere, godkjenne, forkaste og komme med tillegg til hele eller deler av budsjettet, inkludert flerårsplanen, budsjettretningslinjene, budsjettforslagene, investeringsplanene og skattepolitikken. Men likevel må det være i tråd med Brasils konstitusjon, der det meste er lovfestet og hvor budsjettforslaget må oversendes og vedtas av bystyret (Cordeiro 2004). DB-rådet (COP) avgjør også de interne reglene og følger med diskusjonene på lavere nivåer, evaluerer forrige års budsjett og velger ut delegater til den stående komité for budsjettkoordinering (Gret og Sintomer 2005)

Delegatenes primære oppgave er å gjøre om listen med prioriteringer, stemt fram av de åpne folkemøtene, til konkrete krav i form av spesielle arbeid og tjenester i bestemte gater og

nabolag innenfor deres egne temaområde eller bydel. De ulike delegatforumene møtes minst en gang i måneden. Det er også flere ad-hoc grupper slik som tjenesteforum og arbeidskommisjoner som skal overse og støtte ulike forhold knyttet til DBs gjennomføring. (Cordeiro 2004).

DB-rådet utgjør nøkkelen i dialogen mellom byens administrasjon og den deltakende pyramiden. Det består i stor grad av representanter valgt fra lavere nivå (88 av 96 er valgt). Rådsmedlemmene har ikke lov til å være i en administrativ komité i kommunen eller være fra kommunestyret eller utførende myndighetskontor eller noen annen administrativ enhet (Gret og Sintomer 2005). I tråd med DB-prosessens interne regler, er deres mandat kun for ett år framover og de kan bare gjenvelges en gang. Dersom samfunnet er misfornøyd med enhvers rådsmedlems utførelse, kan delegatforumet for denne regionen eller det tematiske område tilbakekalle mandatet til enhver tid (ibid.).

Kommunen sørger for infrastruktur og ressurser til møtene. De sørger også for opplæring i kommunebudsjettet og sørger for informasjon om alle sider til budsjettet. Rådhusets planleggingskabinett og finansdepartement presenterer de anslåtte hovedoversikter for inntekter og utgifter i året som kommer. I de ulike møtene i regionene og tematiske områdene, kommer ulike offentlige myndigheter med ulike forslag og sørger for grunnleggende og vital informasjon for å øke kvaliteten på diskusjonene. I DB-rådet har de kommunale representantene rett til å snakke og komme med forslag men ikke stemme (ibid.).

4.3.3 Budsjetteringsprosedyre

Den årlige prosessen med deltakende budsjettering (DB) kan deles inn i fem hovedstadier: 1) forberedende møter, 2) regionale og tematiske folkemøter, 3) kommunemøter, 4) endelig vedtak av budsjett og investeringsplan og 5) endring av reglene i DB-prosessen (Cordeiro 2004).

Budsjetteringsfasene, strukturen og hovedaktiviteter vises i figur 4.2.

| FASER | | STRUKTUR | | AKTIVITETER |
|---------|-----------------|--------------------------------------|---------------------------------|---|
| 5. fase | Nov- jan | DB-rådet, distriktene og tema | | Diskusjon og eventuelle endringer av reglene i DB |
| | | Borgermester | | Oversender budsjettforslaget, investerings- og tjenesteplan til bystyret |
| 4. fase | Juli - desember | Deltakende budsjetteringsrådet (COP) | | DB-rådet diskuterer, kommer med tillegg og ferdigstiller budsjettforslaget |
| | | Planleggingskabinett (GAPLAN) | Samfunnsrelasjonskontoret (CRC) | Gjennomgår og bistår DB-rådet med å lage budsjettet og utgiftsplanene for investeringene og tjenester |
| | | Deltakende budsjetteringsrådet (COP) | | Forbereder årsbudsjettet med teknisk assistanse fra de kommunale myndighetene |
| | | Bymøte (åpent for alle) | | Nyvalgte rådsmedlemmer tar sine plasser i DB-rådet. De tematiske og distriktvise fora leverer inn sine krav til tjenester og investeringer. Generell diskusjon av budsjettet. |
| 2. fase | Mai - juli | Distriktvise forum | Tematiske forum | Utvelging/prioritering av arbeid og tjenester. Diskusjon av innspill levert via Internett. Delegatene besøker berørte områder. Adm. Bidrar med teknisk informasjon. |
| | | Mikronivå/ nabolagsnivå | | Valg av delegater til distriktvise og tematiske delegatfora (valget skjer i små nabolagsmøter). |
| | April - mai | Distriktsallmøter/ folkemøter | Tematiske folkemøter/ allmøter | Avstemming av prioriteringer i neste års budsjett. Valg av DB-rådsmedlemmer. Avgjørelse av antall delegater til regionale og tematiske forum – antallet bestemmes av antall fremmøtte deltakere. |
| 1. fase | Mars - april | 16 distrikter (bydeler) | 6 temaområder | Forberedende møter. Gjennomgang av fjorårets budsjett, resultater og budsjettprosedyre. Innledende diskusjoner om prioriteringer i neste årsbudsjett. Diskusjon av kriterier for valg av DB-rådsmedlemmer. Innlevering av krav via Internett. |
| | | Nabolag, mikroregionale møter | | |
| 3. fase | juli | | | |

Figur 4.2: Strukturen, stadier og tidsskala i deltakende budsjetteringsprosessen i år 2003 (Cordeiro 2004).

- **Forberedende møter (mars-april)**

Disse møtene skjer i hvert distrikt (bydel) i perioden mars til april. Antallet mikroregionale (nabolagsmøter) møter kan variere og avgjøres lokalt. Møtene kan være i tilknytning til et

bestemt nabolag, ei gate eller en gruppe av gater. Enhver i disse områdene kan delta. Disse møtene er den første muligheten for befolkningen til å holde den lokale myndigheten ansvarlig for resultatene forrige år, gjennomgå hva som ble avtalt gjort og hva som er faktisk utført. Det er også starten på diskusjonsprosessen om hva som bør gjøres neste år. I disse relative informative møtene, rapporterer representanter fra rådhuset om hvordan det har gått og hvorfor ting ikke har gått slik som planlagt og bestemt. Det er en kritisk diskusjon av resultatene. Investeringsplanene for neste år som er vedtatt tidligere presenteres. Eventuelle endringer til de interne reglene i DB-prosessen som kan påvirke neste års budsjett presenteres også. Møtene begynner så med diskusjoner om prioriteringer for neste års budsjett. De diskuterer også valg av rådsmedlemmer som vil sitte i dette års deltakende budsjettrådet (COP) (Cordeiro 2004).

Det er en koordinerende komité som hjelper å organisere disse forberedende møtene. Den består av en representant fra rådhusets planleggingskabinett (GAPLAN), lederen av samfunnskontakt koordineringsgruppe (CRC), bydelskoordinatorene (CROP) for den bestemte region og DB-rådsmedlemmet valgt forrige år fra den bestemte regionen eller tematiske område. Denne initierende fase starter også med å registrere forslag for prioriteringer og konkrete investeringer innsendt via internett (ibid.).

- **Distrikts- (bydel/regionale) og tematiske folkemøter (april - juli)**

De åpne bydels- og tematiske folkemøtene er selve kjernen i DB-prosessen. Det er her, i begynnelsen på den andre fase, at befolkningen diskuterer og avgjør prioriteringene for hvordan kommunens penger skal brukes. De velger også DB-rådsmedlemmer som skal omforme prioriteringene til detaljerte utgiftsplaner. Inntil år 2001 besto denne delen av to møter. Fra 2002, bestemte DB-rådet å gjøre prosessen enklere og mer tilgjengelig. Etter 2002 gjennomføres de regionale og tematiske folkemøtene samtidig og i en enkel runde. Denne endringen var direkte som følge av erfaringene av hvordan DB fungerte på statnivå i Rio Grande do Sul (Cordeiro 2004).

Disse 16 bydelsmøtene og seks tematiske er åpne for alle innbyggere. De kan delta enten i bydelene hvor de bor eller i de tematiske møtene som de ønsker å delta på. Møtene annonseres godt på forhånd på TV og i radio, med plakater, med flygeblad og fra biler med høyttalere som kjører rundt i nabolagene. Antall deltakere på hvert møte kan variere fra 400 - 500 til over 1.500. Et team fra rådhuset registrerer nøyaktig enhver som deltar med navn,

adresse, nabolag, sone eller bo-organisasjon adressen er knyttet til før deltakeren får en stemme anbefalingsblankett og stemmesedler. Registrering er viktig både for å forhindre misbruk av systemet og fordi det senere vil være grunnlaget for kalkulering av antall delegater som kan velges til de regionale delegatforumene fra hvert nabolag – en delegat for hvert tiende innbygger opp til hundre og så en hvert 14 fremmøtte. Hvem som skal være delegater i delegatforumene avgjøres på mikroregionale møter, på nabolagsnivå (ibid.).

Når deltakerne blir registrert, foregår det kulturelle aktiviteter som musikk eller klovneshow for å varme opp atmosfæren. Hvert folkemøte starter med at en representant fra den lokale myndigheten forklarer prosedyrene i DB-prosessen og endringer som eventuelt er gjort siden forrige år. Så gir en representant fra finansdepartementet en prognose på en overhead projektor hvor mye penger som er tilgjengelig for budsjetteringsprosessen basert på antatt lokale skatteinntekter, sentrale myndighetenes overføringer osv. Så er det tid for 15 talere fra de fremmøtte deltakerne, basert på "først til mølla prinsippet", der hver får tre minutter å argumentere for bestemte prioriteringer. For å gjøre det enklere for alle å følge med, filmes alle talerne og vises direkte på en eller to storskjermer. Folkemøtene stemmer så for deres prioriteringer i neste års budsjett. Hver innbygger presenterer sin egen liste med deres fire første prioriteringene fra en forhåndsliste på 14 hovedtemaer (ibid.).

I mens deltakerne fyller ut stemmesedlene, snakker borgermesteren i Porto Alegre om hans syn på hvordan administrasjonene har gjort det i året som har gått og om utfordringene framover. Generelt vil han ta opp hovedpunktene i det som er kommet fram fra talerne, men han tar ikke del i avstemmingen. Hans tale er ikke ment å påvirke hvordan folk bør stemme. Det er heller ment å sikre at borgermesteren holder kontakten med DB-prosessen og ta ansvar for kritikken og forslagene som kommer fra folkemøtene. I den siste del av folkemøtene velges det medlemmer til DB-rådet. Det velges to medlemmer og to varamedlemmer for hver av de 16 bydelene og de seks tematiske områdene, til sammen 48 rådsmedlemmer med vara. De velges for ett år og kan bare gjenvelges én gang. Valg av medlemmer til DB-rådet (COP) organiseres gjennom lister. Når det er mer enn én liste, vil den listen med flest stemmer få et rådsmedlem for hver 25 prosent av stemmene (100 prosent delt på fire medlemmer). Det startes med fulltidsmedlemmene og så med varamedlemmene. De andre rådsmedlemmene vil så bli allokert i samsvar med prosent vunnet ved hver av de andre stemmesedlene (ibid.).

Mikroregional møter (nabolagsmøter)

Etter den første fasen med distrikts- og tematiske møter er gjennomført, går det inn i en ny fase med en serie av mindre lokale (interims) møter. Disse er selvorganisert av nabolagene, gatene eller av de tematiske områdene. Disse møtene holdes i mai til juli. Hvert samfunn avgjør selv antall møter og møteform i henhold til dets politiske, geografiske og kulturelle karakteristika. Møtene på mikroregionalt nivå velger hvem som skal sitte i bydelsfora/de regionale delegatforumene. Antallet delegater er bestemt av antall fremmøtte i det første allmøtet på bydelsnivå: én delegat for hver tiende fremmøtte opp til hundre delegater osv (ibid.).

Regionale og tematiske forum

De regionale forumsdelegatene besøker områdene som berøres av kravene fra folkemøtene, herunder gater som kreves asfaltert, områder som trenger bedre avløp før de drar tilbake for å skissere opp en prioriteringsliste for de konkrete arbeidene og tjenestene som nabolagene krever. Det omfatter også neste års investeringsplan (ibid.).

Representanter fra ulike departementer gir informasjon av teknisk karakter om mulighetene og konsekvensene av de ulike forslagene. De kan også selv komme med forslag til diskusjon. Delegatene har derfor jobben med å utarbeide og koordinere investeringsplanene og serviceplanene med den lokale myndighet i samsvar med prioriteringene fra de folkemøtene (ibid.).

• **Kommunemøter (juli)**

Den tredje fase kjennetegnes av de store kommunemøtene holdt i juli, vanligvis i en av byens hovedamfiteatre eller sportarenaer. Det er her DB rådsmedlemmene valgt i de regionale og tematiske møtene utøver sin hovedfunksjon og her de detaljerte listene av prioriteringer for arbeid og services som ble opptegnet i de regionale og tematiske møtene blir presentert for den lokale myndighet. I disse møtene presenterer også planleggingskabinettet og finansdepartementet på vegne av borgermesterens kontor budsjettets hovedområder for neste års utgifter (lønn, administrasjon, kjøp av tjenester osv) og anslag for neste års inntekter. Hele denne diskusjonen er nøye referert. Kravene fra de ulike tematiske områdene og regionene blir protokollert/opptegnet på spesielle skjemaer. Et sett av disse formularene gir detaljer omkring hvert enkelt arbeid som foreslås (ibid.). Eksempel på skjema, se vedlegg.

- **Endelig budsjett og investeringsplan**

I perioden fra juli til desember blir alle krav og prioriteringer brukt til å lage et budsjettrammeverk og forslag til investeringsplan. Planleggingskabinettet (GAPLAN) starter med å identifisere regioner som blir berørt, de fire budsjettprioriteringene fra de regionale folkemøtene og deres forhold til overordnede prioriteringer. Formen går deretter på å gi en detaljert beskrivelse av de spesifikke arbeider og tjenester som kreves og stedet for dette. I tilfelle av infrastrukturprosjekter som sanitære forhold og asfaltering lages et kart for å vise helt nøyaktig hvilke gater eller boligblokker som skal dekkes. Tilsvarende skjer for de tematiske områdene. Dette budsjettrammeverket blir så diskutert og stemt over i DB-rådet i august og september. Sluttresultatet er så skrevet opp som det årlige budsjettforslaget og oversendt til byrådet for godkjenning (ibid.).

Etter dette blir en lignende prosess fulgt for å lage investerings- og tjenesteplanen. Rådhuset utvikler et forslag på grunnlag av tekniske og finansielle analyser av kravene som blir framsatt. Dette utkastet går så tilbake til de regionale og tematiske områdene for diskusjon og for å gi befolkningen bedre muligheter til å diskutere og forslå alternativer mens ekspertene kan forsøke å forklare hvordan de tror visse krav ikke kan gjennomføres eller er umulige enten teknisk eller finansielt. Tilslutt stemmer de regionale og tematiske forum over budsjettforslaget (ibid.).

- **Endring av reglene i DB-prosessen**

I den femte og siste fase fra november til januar diskuterer først delegatforumene og så DB-rådet enhver foreslått endring av reglene for prosessen og tekniske kriterier for overføring av ressurser. DB-rådet stemmer så over om de skal ta inn disse forslagene i neste år. Februar er ferie og karnevalsmåned i Brasil og da tar DB-rådet ferie (ibid.).

4.3.4 Budsjetteringsgrunnlaget og indikatorene

Kommunens planleggingskabinett (GAPLAN) uarbeider budsjettene med utgangspunkt i tre forhold (Cordeiro 2004:73):

- Prioriteringene valgt av befolkningene i bydelene (distriktene).
- Retningslinjene for arbeid og tjenester valgt av folket på de tematiske områdene sammen med langtidsprosjekter og strukturelle arbeider som allerede er i gang.
- Den lokale myndighetens forpliktelse for å ha et visst nivå av tjenester for befolkningen sammen med et nødforråd (reserver).

Bydelene foretar prioriteringer ut fra en liste med 14 ulike budsjett temaer. Befolkningen på hvert folkemøte i bydelene velger fire av dem og leverer disse til kommunens planleggingskabinett. Et poengsystem blir brukt for å kalkulere en overordnet rekkefølge av prioriteringer. Første prioritet gir fire poeng, andre prioritet gir tre poeng, tredje prioritet gir to poeng og fjerde prioritet ett poeng. Ved å legge sammen poengene fra hver bydel, blir prioriteringene etablert for byen som helhet. De tre budsjettkategoriene med høyest samlet poengsum blir topp tre prioritering for hele byen dvs. for alle 16 bydelene. For 2003 budsjettet fikk boligformål 54 poeng, utdanning 30 poeng, asfaltering 24 poeng osv. (se tabell 4.2). Overføring av ressurser for arbeid og service i alle regioner blir avgjort i samsvar med disse prioriteringene (Cordeiro 2004).

De tematiske retningslinjene og de sektorpolitiske prioriteringer identifiseres fra prioriteringsformularer levert av de seks tematiske forumene. Pågående arbeid og tjenester, investeringsprosjekter som er vedtatt tidligere og som krever fortsatt finansielle ressurser for å fortsette, blir identifisert ut fra planleggingskabinettets eget administrasjonssystem (ibid.).

Det tredje forholdet er at myndigheten har behov for å holde et visst nivå av grunnleggende tjenester. De gjelder tidligere forpliktelser knyttet til utdanning, helse, rent vann, avfallshenting også videre. Disse utgiftene utgjør en betydelig del av byens utgifter og er temmelig rigid. De kan bare bli endret i løpet av en mellomlang til lang periode. Dette kan også omfatte nødvendigheten av å avsette direkte ressurser til nødutgifter av en eller annen type (ibid.).

Ut fra disse tre forholdene, lager planleggingskabinettet og finansdepartementet det første budsjettammeverket. Etter diskusjoner og utdypinger i byens finanskomité, borgermesterens koordineringslag og hvert rådhusdepartement, blir dette rammeverket sendt ut for diskusjon til DB-rådet i løpet av september. Her blir alle detaljene brettet ut. DB-rådet har makt til å endre allokeringen av ressurser (i teorien kan de endre hele budsjettet) dersom det mener at endringene bedre vil møte prioriteringene som folket har avgjort. Så fort DB-rådet har godkjent budsjettet, lager planleggingskabinettet den siste utgave av årsbudsjettet som i tråd med den Brasilianske konstitusjonen må til for byrådet for godkjenning. Byrådet kan bare bestemme type utgifter og ikke de enkelte tiltak som skal gjennomføres. Det tilligger den

utførende myndighet, borgermesteren. Borgermesteren har videre overlatt valg av tiltak og investeringer til DB-strukturen (ibid.).

Etter at budsjettforslaget går til byrådet, starter DB-rådet prosessen med å avgjøre investeringsplanene og plan for nye tjenester. Denne investeringsplanen og plan for nye tjenester er basert på:

- budsjettforslaget som er avgitt til byrådet
- den tekniske, lovlige og finansielle analysen av kravene opplistet i preferanserekkefølge av de ulike samfunn i ulike regioner
- de generelle kriteriene for allokering av ressursene mellom regionene (ibid.)

Rettferdig fordeling av ressursene

Kriteriene for hvordan budsjettet blir distribuert er sentral i det deltakende budsjetteringssystemet. Selv om det ikke fremgår direkte, kan disse kriteriene bli klassifisert etter om det er basert på 1) logikken til den demokratiske majoritet gjennom antall deltakere som uttrykker sine subjektive preferanser, 2) logikken av omfordeling som gir ekstra til de mest trengende og til de lavest befolkede områdene. Disse kriteriene fastsettes for ett år av gangen og 3) teknisk logikk som evaluerer behovene i form av grunnleggende fasiliteter, infrastruktur og beboernes prosjekter. Det tekniske kriteriet lages av kommunenes departementer og godkjennes av DB-rådet (COP) (Gret og Sintomer 2005).

1) Logikken til den demokratiske majoritet

Majoritets logikk kommer til syne på ulike nivåer i DB-prosessen. Den første og klareste er at det på de åpne folkemøtet/allmøte i bydelene og tematisk forum velges delegater til delegatforumene etter hvor mange som møter opp. Det velges én delegat for hver 10 fremmøtte opp til 100 deltakere og så én for hver 14 opp til 200 også videre. Det innebærer at det mest mobiliserende nabolaget ender opp med å bli bedre representert i bydelsforumene og når forumene skal avgjøre bydels- og de tematiske prioriteringene. Majoritetslogikken nøytraliseres når det kommer til valg på bynivået, dvs. til DB-rådet (COP). Her velger de fremmøtte deltakerne de samme antall delegater til DB-rådet uansett hvor mange som tar del i møtene. Når det kommer til DB-rådet (COP) blir majoritetens logikk helt tilsidesatt når de operasjonelle reglene avgjøres i henhold til kriteriene for overføringene i budsjettet. Disse blir avgjort med simpelt flertall i COP. Det samme gjelder for de tematiske møtene (ibid.).

På mikronivået diskuterer de hva de trenger og klassifiserer dem i temaer og i prioriteringsrekkefølge som f.eks. før bygging av en helsestasjon skal avløpsnettets rengjøres osv. Den samme prosessen gjelder også for de tematiske møtene (ibid.).

Det neste skrittet skjer på de åpne bydelsmøtene og tematiske møter i et bestemt distrikt/bydel. På disse møtene prioriteres temaene i neste års budsjett. Av disse møtene blir det laget en syntese av de ulike krav basert på tematiske prioriteringer ut fra en liste på 14 temaer. Når prioriteringen enkelt kan bli bestemt gjennom summering av poengene fra hvert mikronivå, blir de adoptert. I stridstilfeller, avgjøres prioriteringene vanligvis ved en avstemming etter debattene. Hvert distrikt graderer derfor sine overordnede tematiske prioriteringer på en skala fra en til fire. De ikke prioriterte temaene får 0 poeng. Deretter summeres disse poengene opp for å bestemme de overordnede tematiske prioriteringene på bynivå. Et tema kan f.eks. få 4 poeng fra ett distrikt og 1 fra et annet. Den summerte totalen av dette, bestemmer den relative prioriteringen for Porto Alegre som helhet. På dette stadiet reflekterer den første matrisen kriteriene gjennom et demokratisk flertall. Det registrerer valgene uttrykt av innbyggerne uten å legge til noe. Effekten er likevel at de minst bebodde områdene tillegges mer vekt enn de mest befolkede ved at de gir samme poengsum som de mest bebodde områdene (ibid.). Se tabell 4.1.

| Region | Sewers and Drains | Water Supply | Housing | Paving | Education | Social Services | Health | Transport | Leisure Areas | Sports and Leisure | Street Lighting | Economic Development | Culture | Environmental Improvement |
|---------------------------|-------------------|--------------|---------|--------|-----------|-----------------|--------|-----------|---------------|--------------------|-----------------|----------------------|---------|---------------------------|
| Humaitá/ Navegantes/Ilhas | | | 4 | | 1 | 3 | | | | | | 2 | | |
| Northwest | 1 | | 4 | | 3 | 2 | | | | | | | | |
| East | | | 4 | 1 | | 3 | 2 | | | | | | | |
| Lomba Do Pinheiro | | | 2 | 4 | 3 | | 1 | | | | | | | |
| North | 2 | 1 | 4 | 2 | 3 | | | | | | | | | |
| Northeast | | | 4 | 2 | 3 | | | | | | | | 1 | |
| Partenon | | 2 | 3 | 4 | | 1 | | | | | | | | |
| Restinga | | | 3 | | 4 | | 2 | | | | | | 1 | |
| Glória | | | 4 | 2 | 3 | | 1 | | | | | | | |
| Cruzeiro | | | 4 | | 2 | 3 | 1 | | | | | | | |
| Cristal | | | 4 | | 2 | 3 | | | | | | | 1 | |
| Central-South | 1 | | 4 | 3 | 2 | | | | | | | | | |
| Far-South | | 3 | 1 | 4 | | | 2 | | | | | | | |
| Eixo Baltazar | 3 | | 4 | | 2 | | 1 | | | | | | | |
| South | 3 | 2 | 1 | 4 | | | | | | | | | | |
| Centre | | | 4 | | 2 | 3 | 1 | | | | | | | |
| Total | 10 | 8 | 54 | 24 | 30 | 18 | 11 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 |

Note: Points per category chosen by each region

Citywide total for each category

| | | | |
|-------------------|-----------|---------------------------|----------|
| Housing | 54 points | Economic development | 5 points |
| Education | 30 points | Leisure areas | 0 points |
| Paving | 24 points | Sports and leisure | 0 points |
| Social services | 18 points | Street lighting | 0 points |
| Health | 11 points | Transport | 0 points |
| Sewers and drains | 10 points | Culture | 0 points |
| Water supply | 8 points | Environmental improvement | 0 points |

Tabell 4.1: Regionale prioriteringer. Fra 2003 budsjettet (Kilde: Cordeiro 2004:76)

I tabell 4.1 fremgår distriktene (bydelene) i første kolonne. Resten av tabellen viser prioriteringene fra distriktene på en skala fra en til fire, der fire er høyeste prioritet. Poengene innenfor hvert budsjettområde summeres opp og blir byens samlede prioritering. I 2003 budsjettet fikk bolig 54 poeng, utdanning 30 poeng og asfaltering 24 poeng (Cordeiro 2004).

På grunnlag av denne tabellen avgjør planleggingskabinettet (GAPLAN) byens hovedretningslinjer i budsjettet, der de også tar hensyn til signaler fra de tematiske møtene, investeringene som er vedtatt i langtidsplanene og de institusjonelle behov for å videreføre tjenester på alle områder. Integrering av disse variablene gjør det mulig å justere tidligere skritt rent aritmetisk logisk. Resultatene av prosessen gir en første tabell som overfører ressurser til ulike administrative enheter. Etter at dette er sendt til finansdepartementet og borgermesterens kontor, blir det presentert til DB-rådet (COP) hvor det blir stemt på etter eventuelle tilføyelser som det er enighet om. Den demokratiske majoritets logikk kommer ikke til anvendelse når det gjelder de to andre kriteriene for fordeling av ressursene: mangel på service eller infrastruktur (teknisk logikk) og befolkningsstørrelse (Gret og Sintomer 2005).

2) Logikken til rettferdig fordeling

Det er bare når det kommer til fordeling av ressurser mellom ulike områder at de andre to logikkene: ”rettferdighet” og ”tekniske” parametre blir anvendt. Logikken til rettferdig fordeling består av tre kriterier. Det første kriteriet knyttes til antall innbyggere. Kriteriet skal korrigere for demografiske forskjeller mellom byregionene. I 2001 ble hvert distrikt gradert fra 1 til 4 (se tabell 4.2). Innbyggertall har fått en global vektning på 2 (Gret og Sintomer 2005).

Den andre formaliserte kriteriet for budsjett distribusjon er basert på mangler i tjenester og infrastruktur i hvert distrikt (teknisk logikk). I samsvar med en indeks som er etablert av rådhuset tekniske tjenester, blir hvert distrikt gradert mellom 1 til 4 (høyere tall er større mangel). I 2001 budsjettet fikk dette kriteriet en global vektning på fire (ibid.).

| Total antall innbyggere i regionene | |
|---|---------|
| Verdi 2 (global vektning) | |
| Opp til 25.000 innbyggere | 1 poeng |
| 25.001 til 45.000 innbyggere | 2 poeng |
| 45.001 til 90.000 innbyggere | 3 poeng |
| mer enn 90.000 innbyggere | 4 poeng |
| Mangel på service eller infrastruktur (teknisk logikk) | |
| Verdi 4 (global vektning) | |
| 0,01 prosent til 14,99 prosent | 1 poeng |
| 15 prosent til 50,99 prosent | 2 poeng |
| 51 prosent til 75,99 prosent | 3 poeng |
| mer enn 76 prosent | 4 poeng |
| Prioriteringer avstemt i regionen | |
| Verdi 5 (global vektning) | |
| Fjerde prioritering | 1 poeng |
| Tredje prioritering | 2 poeng |
| Andre prioritering | 3 poeng |
| Første prioritering | 4 poeng |

Tabell 4.2: *Generelle kriterier for Porto Alegre deltakende budsjett* (Cordeiro 2004:78).

I 2001 ble innbyggernes egne prioriteringer gitt en global vektning på 5. Ved å summere opp gradene i samsvar med disse tre kriteriene og multiplisert med deres globale vektning, kommer en til en ny matrise med overføring som balanserer distriktenes behov med befolkningsantallet i forhold til mangel på tjenester. Den faktiske ressursoverføringen skjer på basis av denne matrisen og gjør det mulig å kalkulere summeringer som vil bli allokert til hvert distrikt pr. investering (Gret og Sintomer 2005). Se Tabell 4.3.

| Region | Regional Priority | | | Infrastructure Needs | | | Population | | | Total (1 + 2 + 3) | Resources | |
|--------------------------|-------------------|-------|---------|----------------------|-------|---------|------------|-------|---------|----------------------|-----------|------|
| | Points | Value | Total 1 | Points | Value | Total 2 | Points | Value | Total 3 | | % | (M) |
| Humaitá/Navegantes/Ilhas | 0 | 5 | 0 | 1 | 4 | 4 | 3 | 2 | 6 | 10 | 3.16 | 269 |
| Northwest | 0 | 5 | 0 | 1 | 4 | 4 | 4 | 2 | 8 | 12 | 3.80 | 323 |
| East | 1 | 5 | 5 | 1 | 4 | 4 | 4 | 2 | 8 | 17 | 5.38 | 457 |
| Lomba Do Pinheiro | 4 | 5 | 20 | 2 | 4 | 8 | 3 | 2 | 6 | 34 | 10.76 | 915 |
| North | 0 | 5 | 0 | 1 | 4 | 4 | 4 | 2 | 8 | 12 | 3.80 | 323 |
| Northeast | 2 | 5 | 10 | 2 | 4 | 8 | 2 | 2 | 4 | 22 | 6.96 | 592 |
| Partenon | 4 | 5 | 20 | 1 | 4 | 4 | 4 | 2 | 8 | 32 | 10.13 | 861 |
| Restinga | 0 | 5 | 0 | 1 | 4 | 4 | 3 | 2 | 6 | 10 | 3.16 | 269 |
| Glória | 2 | 5 | 10 | 2 | 4 | 8 | 3 | 2 | 6 | 24 | 7.59 | 646 |
| Cruzeiro | 0 | 5 | 0 | 1 | 4 | 4 | 3 | 2 | 6 | 10 | 3.16 | 269 |
| Cristal | 0 | 5 | 0 | 1 | 4 | 4 | 2 | 2 | 4 | 8 | 2.53 | 215 |
| Central-South | 3 | 5 | 15 | 2 | 4 | 8 | 4 | 2 | 8 | 31 | 9.81 | 834 |
| Far-South | 4 | 5 | 20 | 3 | 4 | 12 | 2 | 2 | 4 | 36 | 11.39 | 968 |
| Eixo Baltazar | 0 | 5 | 0 | 2 | 4 | 8 | 4 | 2 | 8 | 16 | 5.06 | 430 |
| South | 4 | 5 | 20 | 1 | 4 | 4 | 3 | 2 | 6 | 30 | 9.49 | 807 |
| Centre | 0 | 5 | 0 | 1 | 4 | 4 | 4 | 2 | 8 | 12 | 3.80 | 323 |
| General Total | | | | | | | | | | 316 | 100.00 | 8501 |

Tabell 4.3: *Distribuering av ressurser til asfaltering. Porto Alegres investeringsplan 2003* (Cordeiro 2004:79).

Tabell 4.3 viser hvordan systemet fungerer ved bruk av eksemplet for ressurser til asfaltering i år 2003 budsjettet. For hver region multipliseres prioriteringene fra regionene med den globale vektingen til "Total 1". Total summen (1+2+3) er et resultat av summene fra de tre grunnleggende kriteriene og vektingen av disse kriteriene. I tabell 4.4 fremgår det at Humaitá/Navegantes/Ilhas regionen ikke har prioritert asfaltering blant sine høyeste prioriteringer (0 poeng). Total 1 blir derfor 0. Når det gjelder behovet for asfaltering får regionen 1 poeng, noe som indikerer lavt behov etter kriteriene for teknisk logikk. Den globale vektingen av behovet er gitt 4 poeng, slik at infrastrukturbehovet får 4 poeng. Dette vises i kolonnen "Total 2". Befolkningen i regionen har mellom 45.000 og 90.000 innbyggere og har fått 3 poeng for det. Den globale vektingen for befolkningskriteriet er på 2 poeng, som gir en samlet sum på seks poeng for befolkningskriteriet ("Total 3"). Samlet får Humaitá/Navegantes/Ilhas regionen 10 poeng (total 1 + 2 + 3).

DB-rådet avgjør total beløp av ressurser som er tilgjengelig for hele byen til dette budsjettområdet når det ga sin avstemming gjennom budsjettutkastet beskrevet tidligere. Den totale mengde deles nå blant regionene i forhold til de endelige poengsummene for disse tre generelle kriteriene (tabell 4.2) (Cordeiro 2004:78). I tabell 4.3. er samlet sum for hele byen på 316 poeng. Ressursfordelingen til distriktet blir nå beregnet ut fra distriktets poeng i forhold til totalen (100 %). 10 poeng for regionen gir 3,16 % av byens samlede poeng på 316.

I 2003 budsjettet er det avsatt 8501 M⁷ til asfaltering. Humaitá/Navegantes/Ilhas regionen vil få en ressursfordeling på $8.501 \times 3,16 \% = 269$ til asfaltering.

Effekten av rettferdig fordeling

Et resultat av at det er distriktene (bydelene) som har det største behovet for asfaltering, flest innbyggere og som selv har stemt for å prioritere dette først, som vil få den største andel av ressursene som er tilgjengelig for asfaltering. I tabell 4.4 gjelder det Far-South regionen. Implementering av prioriteringene vil først skje i de regionene som har prioritert asfaltering blant sine fire første prioriteringer. I 2003 gjaldt det regionene East, Lomba Do Pinheiro, Northeast, Partenon, Glória, Central-South, Far-South og South. Disse generelle kriteriene for allokering av ressurser mellom regionene gjelder bare for de første tre overordnede prioriteringene på bynivå, jfr. tabell 4.2 (bolig, utdanning og asfaltering). For de resterende prioriteringer vil tilgjengelige ressurser gå først til de regionene som har disse blant deres topp prioriteringer (Cordeiro 2004).

Investeringsplanen representerer en detaljert liste med arbeid og tjenester som skal gjennomføres av kommunen. Beslutningen om eksakt hvilke arbeid som vil bli gjennomført baseres på: (a) ressursene som er tilgjengelig for hver region, (b) der hvert prosjekt kommer i hierarkiet av preferanser avgjort av hvert samfunn, (c) prosjektkostnadene og (d) en teknisk analyse av prosjektets levedyktighet. Budsjetteringsprosessen gjennom den deltakende pyramide avsluttes når DB-rådet har godkjent den endelige investeringsplanen.

Sivilsamfunnets diskusjon og deltakelse blir nå rettet mot å overvåke kommunens utførelse av de prioriterte prosjektene og tjenestene som er valgt gjennom deltakende budsjettering (ibid).

Den relative vektingen av demokratisk majoritet og kriterier for rettferdig fordeling er nøkkelfaktorer i å bestemme hovedtyngden av overføringene i DB-strukturen. Dette tyngdepunktet har forskjøvet seg det siste tiåret og har medført et konstant spenningsforhold mellom distriktsforumene og den utførende myndighet. Distriktenes prioritering har fått 5 i vekting og høyest av de tre kriteriene: prioritering, behov og befolkning (se tabell 4.2). Med denne vektingen er det klart at den demokratiske flertallslogikken vil veie tungt når det gjelder beregning av hvor ressurser som skal fordeles. Kriteriene med rettferdig overføring som favoriserer de minst fordelaktige distriktene, veier også tungt med sine 4 poeng i global

⁷ 1 REAL (BRL) = 3,3 NOK pr. Mars 2010.

vekting. Men dette er også i samsvar med den politiske vilje til å tilgodese de minst privilegerte som har de høyeste kravene (Gret og Sintomer 2005).

Selv om kriteriene er blitt endret over tid, har denne politikken blitt bevart og har skapt reelle omfordelingseffekter (Marquetti 2001 i Gret og Sintomer 2005). Når investeringene som er gjennomført i perioden 1992-2000 er delt opp etter distrikt, er det en klar sammenheng mellom lav median husholdningsinntekt og nivået på investeringer i disse områdene. DB-systemet er tilbøyelig til å gi en massiv omfordelingseffekt mellom distriktene til gunst for de fattigste områdene. Det er en viss unntak for store distrikter med mange fattige.

Distriktstørrelse ser ut til å medføre en veldig viktig men usystematisk parameter i å bestemme investeringsnivå, gjennom lavere investeringer i de mer befolkede områder (Marquetti 2001 i Gret og Sintomer 2005). Denne spesielle "rettferdige overføring" kan forklares med at vektingen av de demografiske kriteriene langt på nær kompenserer for de store ulikhetene i de ulike regionene (ibid.).

Bare den første av de to kriteriene for rettferdig overføring, den som favoriserer de fattigste områdene ble fremmet av byrådets diskusjon og i DB-strukturen. Den andre som omhandler prioritering til de lite befolkede områder, har hittil blitt lite debattert. Det kan trolig skyldes at sentrum som har de fleste innbyggere er mest velstående og har minst behov for de samme investeringene som de fattigste områdene (ibid.).

3) Teknisk logikk

En tredje, teknisk logikk finnes også i budsjettfordelingen. Det kommer til synet i det andre formaliserte kriteriet i budsjettfordelingsmatrisen som omhandler mangler i tjenester og infrastruktur. Koeffisientene som beregningene er basert på, settes sammen av byens tekniske departementer. DB-strukturen har liten kontroll på disse kriteriene. Det er mulig at enkelte prosjekter kan bli forkastet etter tekniske kriterier. Fra 1992 har bystyret avgjort at det ikke lengre automatisk vil godta prosjekter som er framsatt av innbyggerne og valgt ut fra DB-prosessen alene. Bystyret ber nå kommunens departementer å gi en forhåndsevaluering av gjennomførbarheten av prosjektene. Denne endringen har gjort det mulig å unngå en kaotisk situasjon slik som i de tidligere periodene der enkelte prosjekter ble akseptert gjennomført, men som i praksis ikke var mulig å gjennomføre hovedsaklig av juridiske grunner (Gret og Sintomer 2005).

Den første konsekvensen med å innføre et teknisk kriterium var å gi kommunens administrasjon en nesten egenrådlig rett til å forkaste prosjekter som ble fremsatt av DB-pyramiden med begrunnelse i tekniske begrensninger som de var alene om å avgjøre. Teknikerne var i stand til å fremsette argumenter uten at delegatene eller bystyret var i stand til bekrefte sammenhengen og systematikken i disse argumentene. Det førte til protester som medførte at kommunens departementer måtte offentliggjøre sine kriterier eller argumenter som ble brukt slik at de kunne bli diskutert i DB-rådet (COP). Hensikten var å begrense administrasjonens makt i form av ekspertise. Det ble da mulig for distriktsforumene å utfordre avvisning av prosjekter som var begrunnet i tekniske kriterier. Enkelte prosjekter ble presset igjennom mot tilrådingene fra de tekniske departementene. Slikt sett har DB-rådet ved flere anledninger brukt sin makt i form av veto til å forbigå nektelse til å gjennomføre arbeid når det har følt at det i stor grad underminerte de legitime kravene fra nabolagene (ibid.).

Det ser ut som DB-rådet har få muligheter til å gjennomføre en alternativ evaluering i forhold til de nevnte kriteriene for mangel på infrastruktur og tjenester. Det er blitt bedre ved at DB-rådet er blitt bedre i stand til å skaffe seg assistanse fra kvalifiserte mennesker, som ikke nødvendigvis arbeider i kommunen for å gjøre alternative vurderinger av gjennomførbarheten til de valgte prosjektene (ibid.).

4.3.5 En pågående innovasjon

Utvikling av DB er en pågående prosess. En av de viktigste fordelaktige erfaringene er at deltakerne har kunnet tilpasse prosessen til omgivelser og samtidig "teorisert" egen praksis. Dersom en ser på den korte historien til DB i Porto Alegre er det fire prosesser som skiller seg ut: 1) Styringsproblemer, 2) Sette opp å stabilisere den deltakende prosedyre, 3) Forkasting av legaliseringen av DB og 4) Utvidelse av DB til statlig nivå (Gret og Sintomer 2005).

1) Styringsproblemer

Før PT-administrasjonen kom til makten i 1988, hadde den daværende borgermesteren forsøkt å sette byens finanser i en lammende tilstand. Før han forlot kontoret, lovt han nær en fordobling av lønnen til kommunens ansatte. Det medførte at om lag 97-98 prosent av budsjettet da gikk til lønn. Resultatet ble at de første diskusjonene innen DB-strukturen ikke hadde noen praktisk effekt. Bystyret ble utvilsomt reddet av endringer i den føderale lovgivningen som tillot kommunale myndigheter å øke sine skatteinntekter. Denne muligheten ble utnyttet for å øke rammene til DB-strukturen slik at det ga rom for nyinvesteringer (ibid.).

På samme tid måtte myndighetene også løse en konflikt med busselskapene. Transport hadde vært en av de høyeste prioriteringene i valgprogrammet til Arbeidernes Parti (PT). I februar 1989 brøt det ut en konflikt da PT-administrasjonen forsøkte å kontrollere busselskapenes drift. Busselskapene svarte med en transport boikott. Bystyret svarte tilbake med å rekvirere noen av busselskapene. Det førte byen ut i et kaos. Ved å innse umuligheten med å kommunalisere offentlig transport, gitt skalaen av tekniske problemer som måtte løses, klarte myndighetene å overbevise busselskapene om å rasjonalisere deres tjenester under myndighetenes vern gjennom et offentlig reguleringssystem. Dette systemet skulle dele opp byen rettferdig i sektorer og rettferdig dele fortjenesten, gi mer rasjonelle bussruter og like billettpriser. Myndighetene forbedret infrastrukturene til kollektivtransporten og fremforhandlet innføring av luftkondisjonering i bussene. Denne politiske suksessen var imponerende. Den offentlige transporten i Porto Alegre anses å være blant Brasils beste (ibid.).

Myndighetene unngikk en konflikt med de kommunale arbeiderne ved å akseptere den forrige borgermesterens lønnsforhøyelser, takket være den nye skattereformen som ga kommunen mere inntekter. De sikret en avtale om lønnsreduksjon over år og økte ikke antall ansatte dramatisk. Ved å la DB-rådet ta del i bestemmelser om lønn og ved å invitere fagforeningene inn i DB-rådet, hadde den utførende myndighet suksess med å gjøre fagforeningene ansvarlige i retning av lønnsmoderasjon (ibid.).

2) Stabilisere deltakelsesprosedyrene

Implementering av DB var ikke resultat av et forhåndsprogram, men heller et uforutsett resultat av å justere den opprinnelige fokus på deltakelse til å passe bedre til situasjonen i 1988/1989. I lys av vanskelighetene for PT-administrasjonen i det første året og katastrofale frafall på opinionsmålinger, bestemte den utførende myndighet seg i april 1990 for å restrukturere sine handlingsplaner. De reorganiserte byadministrasjonen og tillot større åpenhet i forhold til byens ressurser og deres nytte for befolkningen, skapte planleggingskabinettet (GAPLAN) og en samfunnskontakt enheten (CRC) som skulle sikre permanent kontakt med sivilsamfunnet og oppfant en ny struktur for budsjetteringsdeltakelse for befolkningen. Alle disse handlingene ble båret fram av en sterk politisk vilje, men de ble også til ut fra pragmatiske grunner (Gret og Sintomer 2005).

Med tilbakemeldingene fra de deltagende folkemøtene som behandlet budsjettet og i lys av den kritiske situasjonen i forhold til planlegging på kort og lang sikt, gjorde systemet det slik at DB-strukturen følte som den sentrale komponenten i det lokale selvstyret. For at dette skulle fungere, måtte de tidligere visjonene om å gå i retning av "spissborger staten" forkastes til fordel for en mer radikal fornying av den offentlige myndighet. Ulike endringer ble gjort. Grensene for regionene ble tegnet på nytt. Det medførte en økning i antall regioner og territoriell utstrekning. Den formelle oppdelingen av budsjettet måtte også endres. I 1990 ble disse kriteriene brukt for overføring av ressurser: nivå på folkelig mobilisering som tilgodeså områder med sterke og aktive organisasjoner, viktigheten av distriktene for utvikling av byen, størrelse på befolkning som levde i områder med store mangler av infrastruktur og konsekvensene av disse manglene for hele distriktet. Disse første kriteriene ga i mindre grad en rettferdig fordeling enn senere kriterier. Det hele ble kalkulert på en slik måte at de fem distriktene som fikk høyest prioritert, i løpet av de første årene, fikk 65 og 70 prosent av de overførte ressursene mens de resterende 11 bydelene (distriktene) fikk resten. Disse kriteriene førte til sterk misnøye i de områdene som ble minst tilgodesett gjennom disse kriteriene. Det første kriteriet (nivå på folkelig mobilisering) og distriktets viktighet for hele byutviklingen ble forkastet i 1992/1993, fordi de ble betraktet som mindre objektive. Myndighetene ble også utsatt for gjeninnføring av et klientforhold mellom myndighetene og de minst tilgodesette distriktene (ibid.).

I PT-administrasjonens andre periode ble de tematiske områdene innført. Innføring av dette hadde to prinsipielle sosiopolitiske og administrative mål: 1) å involvere ikke territoriale grupper og organisasjoner, aktivister og særlig handelsorganisasjonene, 2) å gjøre det mulig å diskutere tema som bare var meningsfull på bynivå eller som ikke ble prioritert på mikronivået. Det gjorde det også mulig å innrette deltakelsen mere mot mellomlange forhold. Med innføring av mellomlang strategiplanlegging ble den deltagende budsjetteringsprosessen lagt i hånden til samfunnsrelasjons koordineringskontoret (CRC) og planleggingskabinettet (GAPLAN). I 1992-93 var de grunnleggende strukturene allerede stabilisert og eksisterer fremdeles i hovedtrekk (ibid.).

3) Forkasting av en legalisering av deltagende budsjetteringssystemet

En tredje prosess gjaldt inntakelse av DB i kommunens lov. Forholdet mellom den lovgivende myndighet og det deltagende systemet var kjernen i stridighetene omkring dette spørsmålet. I starten involverte rådhuset og sentrale aktivister bak DB-systemet seg i en

underskriftskampanje for å få en folkeavstemming som gjorde det mulig å få systemet inn i kommunens lov og dermed hindre at DB systemet forsvant dersom Arbeidernes parti (PT) mistet makten. Legalisering skulle også øke prosessens legitimitet. I 1994 da 12.000 signaturer var samlet av i alt 42.000 nødvendige, trakk den utførende myndighet sin støtte for kampanjen. Det ble etterfulgt av en kraftig polemikk rettet mot initiativtakerne. Enkelte av aktivistene fryktet at en legalisering ville underordne systemet bystyret. Legalisering har etter dette ikke vært et tema (Gret og Sintomer 2005). I 2004 tapte PT valget i Porto Alegre. Den nye administrasjonen har videreført DB-prosessen, men gjort endringer. Den viktigste endring er at det nå er kun organisasjoner som kan delta og ikke enkeltindivider. Det samsvarer også med Det Demokratiske Arbeiderparti (Partido Democrático Trabalhista - PDT) sin ideologi fra tidligere regjeringsperiode og fra andre steder de har regjert (Goldfrank 2007).

4) Deltakende budsjettering på statlig nivå

Den neste prosessen var utvidelse til staten Rio Grande do Sul etter at Arbeidernes parti (PT) vant guvernørvalget i 1998. Staten ble delt i 22 regioner med tre deltakelse nivåer; 1) Grunnplannivå med tematiske og by folkemøter, 2) Mellomnivå med distriktsmøter og råder og 3) DB-rådet på statsnivå. En brukte også de tre parametrene; demokratisk flertall, sosial rettferd og teknisk logikk som kriterier for overføring av ressurser. Endringer ble gjort for å tilpasse skala og den ulike politiske og lovforholdene. Implementering på statsnivå møtte stor motstand særlig knyttet til den lovgivende forsamling der arbeidernes parti (PT) var i mindretall. Kvantitativt sett var deltakelsen relativt suksessfull med 333.000 deltakere i 2002 (5 prosent av velgerne). Men suksessen med implementering av DB har vært sterk bestridt. Arbeidernes parti (PT) klarte ikke å etablere en koalisjon i valget i 2002 og tapte da guvernørvalget. Den nye guvernøren stoppet DB. Et viktig problem her var at DB-strukturen hadde en tendens til å etablere en direkte dialog mellom staten og innbyggerne, uten noen plass til mellomledd så som kommunene og hadde derfor en innebygd sentraliserende mekanisme (Gret og Sintomer 2005).

4.4 Forhåndsbedingungen og utforming

De fleste forskere er enige om at politisk vilje, tilstrekkelig med ressurser og politisk desentralisering er nødvendig for å få til en suksessfull DB. Mange tror også at eksistensen av sivile organisasjoner på forhånd også er nødvendig. Andre forhold som kan være til støtte, men som ikke betraktes som forhåndsbedingungen (Goldfrank 2007):

- Politisk vilje. Forpliktelse til å åpne opp kanaler for folkelig deltakelse.
- Tilstrekkelige ressurser til investeringer og sosiale programmer.
- Politisk desentralisering.
- Sosial kapital.
- Administrativ kompetanse, kvalifisert personell, teknisk kompetanse.
- Små størrelser slik at kollektive beslutninger er mulig.
- Legalt grunnlag. Eksisterende lover bør tillate folkelig deltakelse.

4.5 Andre kanaler for folkelig deltakelse

Skattereformer har sammen med deltakende budsjettering ført til kontinuerlige forbedringer i livskvaliteten for folk i Porto Alegre. Deltakelsen var i starten lav, inntil skattereformen begynte å gi virkninger og gjorde det mulig å iverksette beslutninger tatt av befolkningen. Etersom investeringskapasiteten tiltok, begynte deltakelsen å øke. Deltakelsen viser i tabell 4.4 nedenfor:

| År | Totalt antall på regionale møter | Total antall på tematiske møter | Sum |
|------|----------------------------------|---------------------------------|--------|
| 1990 | 976 | | 976 |
| 1991 | 3 694 | | 3 694 |
| 1992 | 7 610 | | 7 610 |
| 1993 | 10 735 | | 10 735 |
| 1994 | 9 638 | 1 609 | 11 247 |
| 1995 | 11 821 | 2 446 | 14 267 |
| 1996 | 10 148 | 1 793 | 11 941 |
| 1997 | 11 908 | 4 105 | 16 013 |
| 1998 | 13 688 | 2 769 | 16 457 |
| 1999 | 16 813 | 3 911 | 20 724 |
| 2000 | 15 331 | 3 694 | 19 025 |
| 2001 | 18 583 | 3 222 | 21 805 |

Tabell 4.4: *Deltakelse i DB i Porto Alegre 1990-2001* (Cordeiro 2004:65)

Denne tabellen inkluderer ikke de som deltar i små, mindre uformell, nabolagsmøter, der deltakerantall ikke registreres. Det totale antall deltakere hvert kan derfor være dobbelt så stor som tabellen viser. I tillegg inneholder ikke tabellen antall deltakere på bykonferansen i juli måned. Konferansen i 2000 hadde 8 780 deltakere (Menegat 2002).

DB er hovedkanalen for folkelig deltakelse, men ikke den eneste. En annen viktig er bykongressen ("congress da cidade"). Kongressen gir en gunstig anledning til å fokusere på mer langsiktige forhold og legge tilrette for utveksling og dialog mellom byens ulike regioner. Denne typen strategisk planlegging har man gode erfaringer andre steder ut i fra en tankegang om at innbyggerne må se på byen som en helhet og ikke bare ut i fra sitt nabolag. Kommunen har som tidligere ulike komitéer der det er mulig for ulike sivile organisasjoner å konferere med folkevalgte. Men disse komiteene er ikke kjernen i DB-prosessen. De er til en viss grad blitt skyvet i bakgrunnen med innføringen av DB. Dette gjelder også informasjonsmøtene som tradisjonelt tillot valgte representanter å ta pulsen på organisasjonslivet i sivilsamfunnet (Gret og Sintomer 2005).

Mer betydningsfull er utviklingen av en "tredje sektor" basert på økonomisk og delt ansvar. Det etablerte seg selv som en praktisk løsning for å legitimere og regulere informasjonsaktivitetene knyttet til gjenvinning av husholdningsavfall og som går lengre enn de offentlige tjenestene. I dag støtter den lokale myndigheten utvikling av selvadministrerte barnehager, kooperativer til avfallsgjenvinning og ulike aktiviteter som sørger for ikke-kapitalistiske løsninger for å redusere arbeidsledighet. Et eksempel er PORTOSOL-programmet. Dette programmet ble initiert av rådhuset men ble i stor grad utformet av private og sosiale byråer. Målsettingene var tosidig; utvikle teknologiske innovasjonssentre og utvikle økonomiske sektorer som hadde dårlige kår. Programmet ble legitimert som tilføyelse til den kommunale lov og finansiert gjennom lokale og internasjonale organisasjoner. Det var et program til å stimulere etablering av småbedrifter der etablererne var folk med veldig lave inntekter. Prosjekter forsøker således å forene sosiale mål med økonomiske og finansielle muligheter. Det gir også en økt makt til innbyggerne og kan således bli betrakte som en del av den deltakende dynamikken i Porto Alegre (ibid.).

En klar erfaring er at DB ikke eksisterer på en isolert måte. De er en del av en kultur av deltakelse og forbindelse mellom samfunnet og de lokale myndighetene. DB krever en mobilisert befolkning som en betingelse for suksess. Til tross for å ha få felles trekk, er deltakende budsjettering viktig hovedsaklig pga. dets mangfold, fleksibilitet og raske tilpasning i en lokal kontekst, enn deres unikhet. DB er ofte ikke den eneste arena for folkelig deltakelse, men mere en ekstra form og ikke en erstatning for annen deltakelse. En av de største utfordringene er å se DB i forhold til langsiktig samfunnsplanlegging og arealplanlegging (Cabannes 2004).

5. HVA KAN DELTAKENDE BUDSJETTERING TILFØRE EN TRADISJONELL INKREMENTELL BUDSJETTERINGSPROSESS?

Kapitlet drøfter situasjon og kultur i Norge i forhold til Brasil og hvilke konsekvenser det kan ha for innføring av en lignende deltakende budsjetteringsmodell (DB) i Norge som de har i Porto Alegre. Den deltakende modell drøftes i forhold til teorien om tradisjonell inkrementell budsjettering og i forhold til budsjettering og styring. Innbyggers medvirkning i DB og i Norge sammenlignes og drøftes i forhold til teori.

5.1 Situasjon og kulturforskjeller

5.1.1 Situasjonsteori

Kjernen i situasjonsteori er at organisasjoners interne forhold som strategier, struktur, teknologi og ansattes behov må tilpasses miljøet for å gi best mulig resultater (Kongsvik 2006). Modellen med deltakende budsjettering i Porto Alegre er blitt til under spesielle forhold. Opprinnelsen skjedde i en situasjon med overgang fra militærdiktatur og til demokrati, med et relativt svakt politisk parti som vant valget av borgermester, svak økonomi men med utsikter til økte inntekter som følge av reformer og en intensjon om mer demokrati og politiske institusjoner som tillot det (Goldfrank 2002; 2005; Bruce 2004; Baiocchi 2004; Gret og Sintomer 2005). I følge situasjonsteorien bør en slik modell tilpasses lokale strategier til myndighetene, politisk og organisasjonsmessig struktur. Det inkluderer også forhold som dagens ordninger for innbyggernes medvirkning og forholdet til ansatte siden en slik modell også innebære en ny rolle for dem.

5.1.2 Kulturelle forskjeller

Wildavskys (1986; 2001) kulturteori er ment å forklare at ulik budsjettering mellom land er knyttet til et lands kultur. Det gjelder også hvordan de politiske institusjonene er utformet (Swedlov 2001). I følge Hofstede og Hofstede (2006) så vil forskjeller i maktavstand og usikkerhetsunntakelse først og fremst påvirke de politiske prosessene. Høyere maktavstand innebærer politisk sentralisering, mangel på samarbeid mellom borgerne og myndighetene samt mere politisk vold. Sterkere usikkerhetsunntakelse innebærer flere lover og regler og mer innblanding av regjeringen i økonomiske anliggender og en oppfattelse hos borgerne av myndighetenes udugelighet. Så vel større maktavstand og sterkere usikkerhetsunntakelse innebærer en erkjenning av korrupsjon etter avskaffelsen av nasjonal fattigdom (ibid.). Individualisme-kollektivism og maskulinitet-femininitet påvirker først og fremst de spørsmål (verdier) som et land vil forsvare. Individualisme omfatter omtanke for menneskerettigheter, politisk demokrati og markeds kapitalisme. Kollektivism med interessegrupper. Maskulinitet

innebærer vektlegging av økonomisk vekst og konkurranse og tro på teknologi. Feminisme innebærer at man støtter de svakere stilte (velferd) og utviklingsarbeid i andre land samt bevaring av naturens miljø. I politikken er maskuline kulturer mere opposisjonelle, mens feminine er konsensusorienterte. Langsiktig- og kortsiktig orientering knytter seg om en er opptatt av pragmatiske løsninger i politikken (Hofstede og Hofstede 2006).

Maktdistanse

Maktdistanse kan defineres som: "*den grad, som mindre magtfulde medlemmer af institutioner og organisationer i et land forventer og aksepterer, at magten er ulige fordelt*" (Hofstede og Hofstede 2006:61). I et samfunn har noen mer makt en andre. De er bedre i stand til å bestemme andres atferd enn omvendt. I land med liten maktdistanse er medarbeiderne i mindre grad avhengig av sjefen og de foretrekker en konsulerende lederstil. I land med stor maktdistanse er medarbeiderne i høy grad avhengig av sjefen og forventer en mer autoritær lederstil. I land som preges av stor maktdistanse kan en finne kjennetegn som at ulikheter mellom folk både forventes og er ønskelig, de mindre maktfulle bør være avhengig av de mere mektige, lydighet, mer kontroll og bruk av formelle regler, klare beskjeder til underordnede, store inntektsforskjeller, mer korrupsjon, at makt seirer over rett og den som har makt har privilegier mm. I land med liten maktdistanse preges av det motsatte men også av desentralisering, større tillit til sine underordnede, like rettigheter til alle, maktbruk må være legitimt, mer dialog og mindre bruk av flertallsavgjørelser (Hofstede og Hofstede 2006). Maktdistansen er lav i Norge sammenlignet med andre land. Brasil har noe høyere maktdistanse enn de fleste land som er med i undersøkelsen (ibid.). Bekreftelse på maktdistanse finnes også i beskrivelsen av Brasil (kap. 4.1). Denne kulturdimensjonen indikerer at Brasil kan ha mer å hente på en modell som deltakende budsjettering enn Norge, siden deltakende budsjettering fremmer en mer (direkte) demokrati, flere borgere deltar i utforming av politikk og prosesser er åpne med dialog og diskusjoner. Lavere maktdistanse i Norge kan gi mindre effekt i Norge og medføre at en slik modell bør begrunnes på en annen måte i Norge.

Usikkerhetsunnvikelse

Usikkerhetsunnvikelse kan defineres som "*den udstrækning, hvori medlemmerne af en kultur føler sig truet i usikre og ukendte situationer*" (Hofstede og Hofstede 2006:183). Å håndtere usikkerhet er en fast del av enhver menneskeskapt institusjon i alle land.

Usikkerhetsunnvikende kulturer går langt utenfor tvetydige situasjoner. I slike kulturer søkes

det strukturer som gjør at begivenheter kan fortolkes entydig og forutsigbart. I land med sterk usikkerhetsunnvikelse er det en tendens til at lovgivningen er mye mer presist enn i land med svak usikkerhetsunnvikelse. Borgere i land med sterk usikkerhetsunnvikelse er mindre optimistiske med hensyn til deres muligheter for å påvirke beslutninger truffet av myndigheter enn borgere i samfunn med lav usikkerhetsunnvikelse. De var også mindre interessert i politikk og mindre tilbøyelig til å tro på deres lands politikere og embetsmenn (Hofstede og Hofstede 2006). Brasil er noe mer preget av usikkerhetsunnvikelse enn Norge. Denne kulturdimensjonen kan være et bidrag til å forklare at reglene i deltakende budsjettering er omfattende og klare, herunder kriteriene for rettferdig fordeling av ressursene. Lavere grad av usikkerhetsunnvikelse gjør at en deltakelsesmodell kan være mindre regelorientert og kanskje mer orientert mot dialog der prioriteringene blir til mens prosessen pågår. Rammeverk og regler kan fremme dialog og sikre at de som blir berørt av beslutninger får delta i beslutningsprosessen og at modellen blir nyttet til å fremme innbyggernes interesser.

5.1.3 Politiske institusjoner

Deltakende budsjettering er å betrakte som en politisk institusjon. Den virker sammen med myndigheten og er ment å forbedre myndighetenes pålitelighet og ytelse. Når en vurderer om en modell kan overføres fra et land med andre kulturelle omgivelser og til Norge, er det relevant å drøfte både overførbarhet og bærekraftighet.

I følge Przeworski (1995) er det som gjør demokrati bærekraftig i en gitt situasjon deres institusjoner og ytelse. Bærekraften avhenger av at institusjonene fremmer normative og ønskelige politiske mål. Institusjoner har to ulike virkninger: 1) De påvirker demokratiets ytelse. Det er ikke tilstrekkelig å forfekte det Churchillske synet på demokrati som den minst onde av alle styringsformer. Det er heller ikke likegyldig hvordan de demokratiske institusjonenes er utformet. Deres ytelse har betydning for bærekraftighet. 2) Effekten av eksogene forhold på demokratiets bærekraft avhenger av institusjonenes utforming. Det gjelder f.eks. institusjonenes evne til å håndtere konflikter. Særlig om de håndterer dem som politikk fremfor å akseptere konfliktene som noe som alltid har vært. Situasjonen som gir myndighetene incentiver til å være pålitelig oppfylles ikke av ethvert institusjonelt rammeverk. Myndighetene er bare pålitelig når velgerne klart kan tilskrive ansvaret for resultatene i forhold til konkurrerende politiske partier, når myndighetene effektivt kan straffes for deres dårlige utførelse og når velgerne er godt nok informert til å vurdere utførelsen og resultatene (Przeworski 1995).

Forskning viser at deltakende budsjettering som et demokratisk institusjonelt rammeverk, bidrar til å gjøre myndighetene mere pålitelig (Shah 2007; Wampler 2007). Effekten er avhengig av at myndighetene selv etterlever reglene i DB-modellen og delegerer myndighet til modellen (Wampler 2007). Det ser ut til å være i tråd med at demokrati er bærekraftig når alle hovedpolitiske krefter finner det best å følge deres interesser og verdier innenfor et institusjonelt rammeverk (Przeworski 1995). Dette betyr ikke bare at en slik institusjon bare må tilby kanaler for representasjon av ulike interesser, men at deltakelse må medføre en forskjell for deltakerne. DB-modellen kan fungere som et institusjonelt rammeverk til både løse konflikter og gjøre myndighetene mere ansvarlige og pålitelige.

Przeworski (1995) hevder videre at effekten av demokratiske institusjoner avhenger av sosiale og kulturelle omgivelser. Institusjoner påvirker ikke bare effektiviteten i utførelsen, men også overføringer eller omfordeling av ressurser og er dermed gjenstand for konflikter. Selv om en var i stand til å identifisere optimale demokratiske institusjoner, er det ingen grunn til å anta at politiske krefter som sloss om institusjonelle design, vil ende opp med å velge det mest optimale designet (ibid.). Det dette innebærer at en modell som fungerer godt eller tilnærmet optimalt i Brasil, om det var tilfellet, ikke nødvendigvis vil fungere like godt under norske forhold. Men modellen kan også forsterke de demokratiske institusjonene i Norge også. Hvordan håndterer de politiske institusjonene budsjetteringen i Porto Alegre og under Norske forhold?

Myndighetene i Porto Alegre består av en lovgivende del som er bystyret og en utførende myndighet (regjering) som består av ordføreren og de administrative lederne som han utnevner. Dette er ulikt Norge. Den lovgivende del tilsvarer kommunestyre eller bystyret. Sammenligningen av den utførende del i Norge og Brasil er litt mer komplisert. I Porto Alegre velges borgermesteren, dvs. den utførende myndighet direkte av velgerne. Under noen prøveordninger i Norge så er ordføreren blitt valgt direkte av velgerne. Det mest vanlige er at kommunestyret velger ordfører. Der borgermesteren har stor makt og innflytelse i Brasil, har ordføreren under norske forhold betydelig mindre makt. Ordføreren kan ikke uten videre instruere administrasjonssjefen eller ansette virksomhetsleder i Norge, og er helt avhengig av hvilke fullmakter kommunestyret gir til ordføreren. I tillegg defineres administrasjonssjefens oppgaver av kommuneloven (jfr. § 23 i kommuneloven). Siden kommuneloven gir administrasjonssjefen i oppgave å påse at politiske vedtak blir iverksatt (§ 23.2 i

kommuneloven) så kan den utførende myndighet i Porto Alegre sammenlignes med administrasjonssjefen i Norge. Men det er en god del forskjeller. Administrasjonssjefen tilsettes av kommunestyret og velges ikke av innbyggerne. Administrasjonssjefen står altså primært til ansvar overfor kommunestyret og ikke direkte overfor velgerne/befolkningen. At administrasjonssjefen kan ansette sine ledere vil ligne på modellen i Porto Alegre. Men i Porto Alegre har utførende myndighet mer myndighet enn det en administrasjonssjef har i Norge. Etter lovgivingen i Brasil kan kommunestyret/bystyret bare vedta type utgifter, noe som innebærer å gi rammer for ulike typer utgifter, mens det er borgermesteren som helt konkret avgjør hva pengene går til. Således er det bystyret i Porto Alegre som bestemmer utgiftstaket, f.eks. for investeringene, mens borgemesteren avgjør hvilke investeringer som skal gjennomføres. I Norge ligger denne myndigheten hos kommunestyret etter kommuneloven, men den kan også etter kommuneloven delegeres f.eks. til administrasjonssjefen. I Porto Alegre er borgemesteren ansvarlig for utarbeidelse av budsjett å legge det fram for bystyret. I Norge er det formannskapet/byrådet som har ansvaret for å legge frem et budsjett for kommunestyret/bystyret (kommunelovens § 45.2). Administrasjonssjefen har imidlertid utredningsplikt (§23.2 i kommuneloven) slik at det i praksis vil være administrasjonssjefen som legger fram et budsjettforslag til formannskapet/byråd. Det er altså noen forskjeller i de politiske institusjonene i Brasil og Norge. Det gjør at ved overføring av budsjettmodellen fra Brasil må vurderes å gjøre en del tilpasninger til de demokratiske institusjonene i Norge.

Kommuneloven åpner opp for utstrakt delegasjon til ulike politiske utvalg og til administrasjonssjefen. Etter kommunelovens § 10.1 kan kommunestyret opprette et fast utvalg for deltakende budsjettering. Utvalget kan ha avgjørelsesmyndighet i alle saker som ikke følges av lov. En slik tilordning av deltakende budsjettering innebærer at kommunestyret "formelt" velger medlemmene, men også omorganiserer det. I Porto Alegre er det "grasrotnivået"/sivilsamfunnet som velger medlemmene i modellen. Regelverket i Norge tilsier at modellen kan bli noe mer "tungrodd", men likevel gjennomførbart. Andre modeller vil være å knytte en modell med deltakende budsjettering til formannskapet/byråd som innstiller overfor kommunestyret/bystyret eller under administrasjonssjefen og være en del av administrasjonens forberedelse med et budsjettforslag. Disse to alternative modellene vil redusere innflytelsen til modellen og gjøre den avhengig av flere ledd. Dette kan medføre at det blir vanskeligere å se resultater av å delta i modellen dersom det er mange ledd overfor som kan endre på budsjettforslaget. En suksessfaktor er at politikerne etterlever reglene for

modellen og delegerer myndighet. I så måte vil den beste løsningen være at det ligger direkte under kommunestyret som et utvalg etter kommunelovens § 10.1. Prosessen kan da være lik som i Porto Alegre der kommunestyret/bystyret gir rammene, mens utvalget selv bestemmer hva rammene skal brukes til.

5.2 Tidligere funn omkring budsjettering under norske forhold

Undersøkelse av budsjetteringsprosessen i staten og ulike kommuner tyder på at budsjetteringen langt på vei passer inn i teorien om inkrementell budsjettering. Tidligere analyser av budsjettprosesser og kommunikasjon i politiske utvalg tyder på at prosessen ikke bare inkrementell eller rituell, men at det faktisk foregår aktiviteter som tyder på utøvelse av demokrati. Her drøftes andre forhold som ikke er drøftet omkring teorien om inkrementell og tradisjonell budsjettering, men med utgangspunkt i funn fra Norge.

Kan DB endre informasjonsflyten og redusere muligheter for informasjonsforvrenging?

I undersøkelsen fra budsjetteringen i Oslo på 70-tallet kom det fra at administrasjonen kan tjener på å forvrengne informasjonen til politikerne for å få mer finansielle ressurser. En måte å forvrengne informasjon på er å forsøke å skjule budsjettposter etatene frykter kutt inn i andre budsjettposter. Det kan være vanskelig da budsjetteringen er repeterende og en del politikere etter hvert har skaffet seg erfaringer og kunnskap om budsjetteringen (Hansen mfl. 1985). I dag finnes det også benchmarkings-verktøy som KOSTRA som gir sammenligningsgrunnlag fra kommune til kommune i forhold til hva som kan betraktes som "normale" kostnader for ulike kommunale tjenester. Verktøyet i seg selv forklarer heller ikke observerte forskjeller mellom kommuner med samme befolkningsstørrelse og det er neppe sikkert at et verktøy som KOSTRA kan redusere eventuell informasjonsvrenging. Informasjonsforvrenging ser også ut til å være mulig i DB siden DB-strukturen er avhengig av den informasjon som myndighetene gir. Administrasjonen har vært enerådende i forhold til utarbeidelse av de tekniske kriteriene i prioritering av tiltak. At administrasjonen kunne ha trenert eller unnlatt å gjennomføre tiltak med begrunnelse i tekniske kriterier er tydelig drøftet i Porto Alegres DB-modell siden de også har innhentet annen sakkyndig vurdering av enkelte tiltak (Gret og Sintomer 2005). Det er derfor en del som tyder på at informasjon kan være asymmetrisk i en DB-modell til fordel for den utførende myndighet. Men systemet med at DB-pyramiden også overvåker utførelsen av vedtatte investeringer, reduserer problemet til en viss grad, men kan lite gjøre noe med tiltak som ikke blir vurdert som realiserbart basert på tekniske kriterier. Problemstilling omkring asymmetrisk informasjon ser å være den lik om en har en DB-modell eller ikke og at DB-modell til en viss grad kan gjøre noe med dette.

Kan DB endre på administrasjonens strategiske innflytelse på budsjetteringen?

Hansen mfl. (1985) tar opp problemstillinger knyttet til forholdet mellom administrasjonens budsjettforslag og politiske prioriteringer og om administrasjonens budsjettforslag er i tråd med politiske prioriteringer eller befolkningens behov. Denne problemstillingen synes mindre relevant i en modell som DB, fordi befolkningen selv deltar i prosessen. Dette gir grunnlag at det vil føre til større samsvar mellom de politiske prioriteringene og befolkningens preferanser og behov. Ved at demokratiet fungerer mer direkte, kan det også bidra til å redusere spillteoretiske elementer i forholdet mellom administrasjon og politikk når det gjelder budsjettering. Mest trolig kan dette også gi mer rasjonell beslutningstaking og bidra til bedre budsjetter.

[Kan DB bidra til å endre på konserverende strukturer i inkrementell budsjettering?](#)

Hansen mfl. (1985) hevder at inkrementell atferd vil konservere etablerte oppgavestrukturer og bidra til økt fordelingspolitiske skjevheter. Fragmentering av budsjetteringen og sektorisering vil også bidra til at det tas spesielle hensyn i stedet for generelle hensyn og hensyn til helhet. Atferden vil også hemme fornying av tjenester og omfordeling av ressurser (ibid.). Deltakende budsjettering fremstår som en mer innovativ konstruksjon som her medført fordelingspolitiske endringer, men også bidratt til og ”brukerorientere” de offentlige tjenestene (Gret og Sintomer 2005). DB fremstår som er resultatorientert enn tradisjonell og inkrementell budsjettering. Systemet ser ut til å fungere mer helhetlig ved at befolkningens preferanse og behov legges til grunn for beslutningene, den utførende myndighet har ansvar for å tildele rammer og DB-strukturen ansvar for å foreta de konkrete prioriteringene innenfor rammene. Det er grunn til å tro at når innbyggerne selv deltar i budsjetteringsprosessen, så vil også tjenestene bli mer ”brukerfokustert”. DB kan således også anses som avansert form for brukermedvirkning. Kriteriene for fordeling av ressursene virker også i retning av å prioritere omfordeling av ressurser til de som har størst behov for det. Således kan det se ut som at DB vil motvirke den inkrementelle budsjetteringens tendens til å konservere etablerte strukturer og fordelinger av ressurser.

5.2.1 Kommunikasjon omkring budsjettet i politiske utvalg i norske kommuner

Budsjettsituasjonen er i utgangspunktet en helt fri debattsituasjon der deltakerne står relativt fritt til å ta opp enkeltsaker så vel som mer generelle tema. Undersøkelser av Aarsæther (1993) viser at det er debatt om et relativt stort antall enkeltsaker som er det dominerende bildet. I DB-modellen til Porto Alegre har den lovgivende myndighet liten innflytelse på enkelttiltakene i budsjettet. De har kun mulighet til å vedta rammer og endre rammene så

fremt de finner budsjettmessig dekning for dette. Det medfører det har liten hensikt å debattere enkeltsaker eller enkeltsektor i de øverste politiske organene. Debatten om enkeltsakene, herunder særlig investeringene foregår innenfor DB-strukturen, dvs. utenfor de politiske organene. En kan si at debatten om enkeltsakene er overlatt til innbyggerne. Ved at det har liten hensikt å diskutere enkeltsaker i budsjettbehandlingen i Porto Alegres lovgivende forsamling, ligger det mer til rette for å diskutere mer sektorovergrepene og prinsipielle saker. Det er også dette som Aarsæther (1993) betegner som en mer ideell politisk kommunikasjonssituasjon der helhet vektlegges mer enn enkeltsakene. Samtidig er det relevant å peke på at så fremt dette er en konsekvens av et rammebudsjetteringsprinsipp innenfor DB, så kan tilsvarende gjelde for rammebudsjettering under norske forhold.

5.2.2 Budsjettering og styring

Studier av budsjettering i Norge viser at politikk har liten eller ingen effekt på de offentlige budsjettene. Politikere fungerer som ”sandpåstrøere” i budsjetteringssammenhengen fordi budsjettet avgjøres av forhold uten for deres politiske kontroll. [Hvordan forholder det seg i DB?](#) Hvorvidt de politiske beslutningene kan betraktes som sandpåstrøing kan være avhengig av perspektiv på myndighetsområdet. De kommunale myndighetenes andel av landets skatteinntekter ligger på ca. 11-20 % (Baiocchi 2005). I tillegg har kommunale andre mulige inntektskilder så som eiendomsskatt. Med kommunenes forholdsvis begrensede andel av total skatteinntekst, så innebærer det at tiltak på kommunalt nivå kan ha begrenset effekt i forhold til f.eks. bekjempelse fattigdom og jevne ut sosiale forholdene for de fattigste. En modell som virker suksessfullt i seg selv på kommunalt nivå, kan således synes å gi liten effekt i en større sammenheng. Når det gjelder bekjempelse av fattigdom og sosial ulikhet, kan modellen fremstå som en staffasje i forhold til visjoner om å gjøre mer grunnleggende endringer i samfunnet (Bruce 2004). På et overordnet nivå kan selv politikerne i en slik modell få karakter av å være ”sandpåstrøere”. Men ut i fra en lokal synsvinkel og ut i fra hva som er den lokale myndighetens ansvarsområde, så kan det fortone seg annerledes. Den lovgivende myndighet (bystyret) kan ikke vedta de enkelte investeringsprosjektene. I DB-modellen har den lovgivende forsamling også liten mulighet til å endre på budsjettet, dersom det ikke er flertall for dette (Cordeiro 2004). Fra et slikt perspektiv kan det hevdes at politikerne har en ”sandpåstrøingsrolle” også på lokalt nivå. Selv om lovgivende forsamling ikke behandler enkeltsaker i budsjettet, så har de reell mulighet til å allokere ressurser gjennom rammebudsjettering. Ved at de konsentrerer seg om rammer og ikke enkeltsaker, kan det gi større rom for å konsentrere seg om helhet og større politiske linjer. Det tilsier at den

politiske rolle reelt kan bety noe for hvordan budsjettet blir. Men uansett så er den politiske rolle annerledes i DB enn i tradisjonell inkrementell budsjettering. DB modellen er også avhengig av det representative demokratiet for å kunne fungere etter hensikten og for å fungere best mulig, bla. gjennom tildeling av ressurser, etterleve reglene i DB-modellen, tilføre informasjon, gjennomføre tiltak, rapportere osv. Budsjettet bestemmes også i stor grad av preferanser og av innbyggernes behov. Det blir derfor heller ikke riktig å omtale den politiske rolle som ”sandpåstrøing” når budsjettet oppfyller dets formål, dvs. å omgjøre finansielle ressurser til menneskelig behovsdekning.

Fører DB til at budsjettet fungerer bedre som politisk styringsmiddel?

Det hevdes at budsjettet som styringsmiddel forutsetter at politikerne har kjennskap til flest mulig forhold omkring budsjettet og budsjetteringen (Hansen mfl. 1985). I Porto Alegre tyder det på den lovgivende forsamling ikke har detaljkunnskaper om budsjettet siden de bare vedtar rammene. I DB modellen synes det heller ikke å være deres rolle å ha detaljkunnskap om enkelttiltak. Det vedtar rammer og kan hovedsaklig bare styre gjennom disse. Således kan en si at deres rolle i budsjetteringen knyttet til de overordnede linjene, gjerne politiske visjoner og konkrete målsettinger. Dersom man betrakter befolkningens medvirkning i budsjettering som en aktiv politisk handling, kan en også konkludere med at DB vil fungere bedre som politisk styringsmiddel enn tradisjonell inkrementalistisk budsjettering.

Preges deltakende budsjettering mere av måljusteringer enn av målformulering?

I teorien om inkrementell budsjettering dreier det seg mere om å justere polistiske mål enn å formulere mål (Hansen mfl. 1985). Det ser ut til å forholde seg noe annerledes i deltakende budsjettering. Gjennom fastsettelse av økonomiske rammer, er muligheter til å sette mål enn å justere mål. Den lovgivende mulighet har størst mulighet til å styre ved absolutt flertall. Det tilsidesetter borgermesterens vetomulighet (Gret og Sintomer 2005). Fra en annen synsvinkel kan det også hevdes at den lovgivende forsamling ikke har noen rolle i målformulering eller måljustering, da en slik rolle legges til DB-strukturen. Hvis man ser på type investeringstiltak som blir gjennomført i DB-modellen, så går de igjen fra år til år. Således kan det også hevdes at innenfor DB-strukturen så handler budsjetteringen mer om å justere målsettinger enn å formulere konkrete målsetter som skal oppnås ved hensiktsmessige virkemidler. Dette tyder også på at DB-modellen også har elementer av ”de små skritts politikk”.

Kommunalplanlegging og langsiktig planer er også relevant i forhold til å formulere politiske

mål. Så kan hende det vil være mer fruktbart og relevant å snakke om DB som målrealisering i stedet for en måljusterende eller målformulerende prosess.

5.3 Hva kan DB tilføre tradisjonell inkrementell budsjetting?

Kan DB redusere budsjettsituasjonens kompleksitet? Evt. på hvilken måte?

Et kjennetegn for budsjetteringssituasjonen er dens kompleksitet. Det er egentlig ikke grenser på hva som kan tas opp i forbindelse med budsjetteringen. Situasjonens uavgrenselighet gjør også at ikke alt av alternativer kan vurderes like godt. Den komplekse situasjonen medfører at det gjøres grep for å forenkle en kompleks situasjon. I den inkrementalistiske teori knyttes dette bla. advokat og vokterrolle, etablering av en budsjettbase, forventninger om rettferdig fordeling, enighet om tidligere beslutninger og en rekke tommelfingerregler som bidrar til at erfaring bygges opp og på sikt kan bidra til bedre budsjettbeslutninger (Wildavsky og Caiden 2001).

I DB er det en del mekanismer som bidrar til å forenkle budsjetteringssituasjonens kompleksitet. Modellen har avgrenset antall temaer som befolkningen kan stemme over. Hver bydel kan bare gi poeng til fire av fjorten investeringstemaer (Cordeiro 2004). Slik begrensning legger til rette for at budsjetteringssituasjonen blir mere håndterbart enn dersom antall temaer og antall prioriteringer var ubegrensede. Slike begrensninger gjør også at deltakerne bedre kan sette seg inn i sakene og detaljer omkring hvert tiltak. Myndighetene bidrar også med "teknisk" informasjon til deltakerne som skal bidra til å heve kvaliteten på beslutningene (Cordeiro 2004). Disse begrensningene i budsjetteringssituasjonen tilsier at det ligger bedre til rette for å gjøre bedre budsjettbeslutninger og dermed også få til et bedre budsjett. Modellen er også lagt opp slik at innbyggerne også kan ta opp spørsmål knyttet til driftsbudsjettet, slik at hele budsjettet blir gjenstand for granskning og drøfting.

Sentralt i budsjetteringsprosessen er kalkuleringer og støtte til kalkuleringer. Kalkuleringer er ikke verdimessig nøytral, og hvordan kalkuleringene blir foretatt resulterer i ulike beslutninger (Wildavsky og Caiden 2001). I DB finnes det slik gjennom i begrensninger i antall investeringstema. Videre bidrar på forhånd fastsatte kriterier for fordeling av ressursene til at situasjonen forenkles. I DB er det tre faktorer som avgjør distribuering av investeringene: innbyggernes preferanser, antall innbyggere og analyse av behov (Cordeiro 2004). Gitt at kriteriene for behov og antall innbyggere holdes konstant eller anses som nøytralt, vil innbyggernes preferanser i stor grad påvirke allokering av investeringsressursene.

De to kriteriene antall innbyggere og behov er ikke gjenstand for diskusjoner i prioriteringsfasen. Dette kan imidlertid tas opp på nabolagsnivå og senere opp i budsjettrådet.

En annen måte å gjøre forenklinger på er å foreslå kutt og så avvente reaksjoner hos befolkningen eller hos opinionen (Wildavsky og Caiden 2001). Dersom reaksjoner uteblir, kan kuttene gjennomføres som foreslått. Men dersom kuttforslagene vekker sterke reaksjoner hos innbyggerne, berørte grupper eller hos den politiske opinion kan politikerne snu og trekke forslag om budsjettkutt tilbake. Dersom denne støtte ikke skal få uhensiktsmessig konsekvenser, må de berørte grupper blir kjent med konsekvensene av kuttforslagene eller det finnes "utgiftsadvokater" for disse gruppene. Denne typen støtte i budsjetteringen er ikke nødvendig eller behov for i DB, fordi her deltar befolkningen og berørte grupper direkte i prosessen og kan gjennom prosessen gi umiddelbar respons på forslagene. Det forutsetter også god kontakt mellom DB-strukturen og politisk nivå. En kan også si at situasjonen er omvendt i DB, fordi det er befolkningen som fremsetter forslagene og ikke politikerne. Det gjør at det er tettere kobling mellom befolkningens behov og hvordan de blir berørt enn i et representativt demokratisk system.

[Finnes det en budsjettbase i deltakende budsjettering på samme måte som i tradisjonell inkrementell budsjettering?](#)

Inkrementalisme innebærer at budsjettet i hovedsak er et resultat av tidligere beslutninger som det stort sett er enighet om. Endringer konsentreres derfor om årlige økninger i budsjettet og alternativer som vurderes ligger nært eksisterende løsninger. Det gjør at budsjettet i liten grad blir endret fra år til år. Det virker konfliktdepende så lenge budsjettbasen blir urørt.

Konflikter kan bli redusert dersom budsjetttrammene kan økes hvert år. Ved kutt i inntektsrammene, åpnes det opp for større diskusjon om budsjettbasen. Det medfører også at konfliktnivået må forventes å øke (Wildavsky og Caiden 2001). I deltakende budsjettering fungerer ikke investeringsbudsjettet på samme måte ved at budsjettet blir påplussset en økning (inkrement), slik at DB ikke fremstår som inkrementell når det gjelder investeringsbudsjettet. Riktignok finnes det også noe som kan betraktes som en "budsjettbase" i Porto Alegre også. Denne er knyttet til pågående arbeid og tjenester eller investeringsprosjekter som tidligere er vedtatt gjennomført og som krever finansielle ressurser. I tillegg kreves også tidligere forpliktelser knyttet til utdanning, helse, vann osv. Disse utgiftene utgjør en betydelig del av utgiftene og er vanskelig å endre på kort sikt. Disse kan bære endres på mellom/lang sikt. Men denne "budsjettbasen" er også gjenstand for diskusjon av innbyggerne. Særlig kan dette

drøftes i budsjettrådet. Deltakende budsjettering fremstår som indre inkrementell enn tradisjonell budsjettering.

I hvor stor grad er den deltakende budsjettering fortidspreget?

Deltakende budsjettering i Porto Alegre gir befolkningen først og fremst innflytelse på investeringene (Cabannes 2004). Og det er myndighetene som fastsetter de ulike rammene budsjettet (Cordeiro 2004). Prioriteringsreglene tilsier at modellen i stor grad er konstruert omkring at myndighetene har gitt finansielle rammer og at deltakerne ikke må foreta kutt for å finansiere tiltak. Det synes således at dette er et felles trekk med inkrementalismens forutsetninger om økninger (inkremitter) hvert år i budsjettet. En del av tiltakene som blir videreført, er tidligere besluttet gjennomført gjennom DB-prosessen. Siden budsjettering handler om å gjøre om finansielle ressurser til menneskelig behov, vil budsjettet ligne på hverandre fra år til år så fremt behovene ikke endrer seg vesentlig fra år til år. At budsjettet endrer seg lite fra år til år innebærer ikke at budsjettet nødvendigvis er inkrementalistisk. Deltakelse er sentrert omkring egne behov og handlinger som skal dekke disse behovene. Budsjetteringsprosessen er derfor lite preget av tidligere budsjettbeslutninger.

Medfører DB søk etter tilfredsstillende eller optimale løsninger?

I tradisjonell inkrementell budsjettering søkes det etter løsninger som deltakerne kan være fornøyde i en gitt situasjonen fremfor å søke optimale løsninger som deltakerne ikke har kapasitet til å finne. Beslutninger preges derfor mere av begrenset rasjonalitet enn fullstendig rasjonalitet (Wildavsky og Caiden 2001). Trekker en parallell til Przeworski (1995) kan en argumentere at selv om de skulle finne en optimal løsning, innebærer ikke automatisk at det ble valgt pga. ulike politiske preferanser. I deltakende budsjetteringen er antall temaer som tas opp i forumene er begrenset. Det gjør at det vil være mulig å drøfte og vurdere alternativer mere grundig enn om antall temaer var ubegrenset. Mere grundig vurdering og diskusjoner omkring alternativer, har potensial til å gjøre budsjettbeslutningene mer rasjonelle ut i fra et kommunikativ rasjonelt perspektiv der det beste argumentet skal tillegges avgjørende vekt. På den annen side kan begrensninger i antall tema virke begrensende i forhold til at hele budsjettet blir diskutert. Dette krever også full informasjon om alle forhold ved budsjettet. Mye tyder på at det heller ikke skjer en fullstendig granskning av budsjettet i Porto Alegre, men at granskningen er sentrert rundt deler som så blir gjenstand for diskusjon. Systemet i Porto Alegre gir forholdsmessig mere ressursene til de svakeste gruppene (Gret og Sintomer 2005). Om det gir en mer optimal løsning vil avhenge av ståsted eller perspektiver. I et

integrativt demokratisk perspektiv er en opptatt av det felles beste, myndiggjøring og at innbyggerne får delta i beslutningsprosessen. I dette perspektivet vil DB fremstå som en mer optimal løsning enn tradisjonell og inkrementell budsjetteringsprosess.

DB-prosessen er åpen og informasjon tilføres prosessen fra myndighetene. Det foregår en kritisk evaluering av forrige års resultater. Det at prosessen er åpen gjør at deltakerne i større utstrekning selv kan vurdere om de valgte alternativene er de beste. Tilføring av informasjon slik at borgerne blir mer informerte og en prosess som er transparent gjør det ligger bedre til rette for kommunikativ rasjonalitet i prosessen med vektlegging av de beste argumentene. Valg av "beste" alternativ tilsier at det kan gjøre budsjettet mer optimalt. DB fremstår som et bedre forsøk på å finne optimale løsninger enn tradisjonell inkrementell budsjettering.

Finnes det et "fair-share" prinsipp i deltakende budsjettering?

I teorien om inkrementell budsjettering finnes det også et prinsipp om "rettferdig fordeling" ("fair-share"). Prinsippet innebærer at alle har forventninger om å få sin andel av økninger i budsjetttrammene i forhold til omfanget av egen virksomhet. Dersom omfanget er på 50 % av total virksomhet, innebærer "fair-share" prinsippet en forventning om å få 50 % av økninger i budsjetttrammen (Wildavsky og Caiden 2001). I DB er "rettferdig fordeling" knyttet til tre kriterier: 1) innbyggernes preferanser, 2) innbyggerkriterier og 3) behov gjenspeilet som mangel i tjenester og investeringer. Disse kriteriene medfører at bydeler som har størst behov, flest innbyggere og selv prioriterer tiltaket, eks. asfaltering vil få mest ressurser til dette (Cordeiro 2004). "Rettferdig fordeling" i inkrementalismen innebærer ikke at innbyggernes behov settes i sentrum. Tvert imot, kan det føre til at virksomheter eller prosjekter som er lite rasjonelle, optimale eller i liten grad dekker behov, vil få en forholdsmessig høy andel av tilgjengelige ressurser i forhold til mer "trengende" behov. Deltakerne definerer behovet gjennom DB-prosessen og modellen fremstår som en mer rasjonell måte å overføre eller fordele ressurser på enn gjennom tradisjonell inkrementell budsjettering.

Er DB konsensuspreget omkring en budsjettbase slik som teorien om inkrementalisme?

Budsjettering preges av konflikter og om hvem sine preferanser som skal gjøres gjeldende i en situasjon med knappe ressurser og der ikke alle kan få det som de ønsker. I teorien om inkrementell budsjettering er konsensus om budsjettbase en viktig støtte for å redusere konfliktnivå og gjøre budsjettsituasjonen mere håndterbart. Dersom det oppstår større diskusjoner om tidligere beslutninger eller om budsjettbasen, så vil det ta tid og krefter fra deltakerne slik at det vil gå ut over disponibel tid og krefter til kommende

budsjetteringsprosesser (Wildavsky og Caiden 2001). I denne teorien kan en si at det er fordel med konsensus om tidligere beslutninger slik at fremtidige beslutninger kan bli best mulig under de gitte forholdene. En kan si at et godt budsjett i den inkrementelle budsjetteorien forutsetter enighet eller enighet om tidligere beslutninger fordi aktørenes har begrensede tid og ressurser til disposisjon for fremtidige beslutninger. Det stiller seg litt annerledes i DB. Modellen forutsetter ikke at det er konsensus om tidligere beslutninger. Systemet er heller ikke bygget opp omkring om at det må være konsensus i den pågående budsjetteringsprosessen. De institusjonelle rammene i DB medfører at prosessen vil gå fremover selv om det ikke er enighet om foregående års resultater, budsjettbasen eller om prioriteringene i årets budsjetteringsprosess. I tillegg kan en finne konkurrerende elementer i DB og ikke bare kommunikative elementer. Det vises gjennom at systemet belønner grupperinger som er dyktige til å mobilisere for å få sine egne interesser prioritert. Rent konkret vises det gjennom at antall delegater som kan velges til delegatforumene er basert på mobilisering og at prioriteringene i forumene rent faktisk betyr noe når det kommer til faktisk ressursallokering (Gret og Sintomer 2005). Det er derfor en del ting som tyder på at DB i mindre grad er avhengig av konsensus omkring prioriteringene i budsjettet. I følge Przeworski (1995) må institusjonene tjene deltakerne for modellen skal være bærekraftig. Det kan tolkes som at det bør være en viss enighet omkring de institusjonelle rammene i DB.

Er budsjetteringen mindre fragmentert i DB enn i tradisjonell budsjettering?

Et kjennetegn ved inkrementell budsjettering er fragmentering. Ulike avdelinger utarbeider sine budsjettforslag som så behandles i ulike budsjettorganer, slik at det er fragmenter av fragmenter av budsjettet som er gjenstand for behandling (Wildavsky og Caiden 2001). I DB blir hele investeringsbudsjettet behandlet gjennom strukturen. Driftsbudsjettet er bare gjenstand for drøftinger i DB-rådet (Cordeiro). Litteraturen som her er brukt i denne oppgaven, sier lite om hvordan driftsbudsjettet blir budsjettert. Det er derfor vanskelig å si om oppbygging av driftsbudsjettet er fragmentert. Det finnes fragmenterende elementer i DB gjennom oppdeling av strukturen i tematiske og geografiske fora. Systemet er slik at en innbygger ikke kan delta på begge steder (Cordeiro 2005). Men prioriteringene i foraene drøftes i et felles og åpent bymøte og ender tilslutt opp i budsjettrådet, slik at prosessen ser ut til å være koordinert og ikke fullt så fragmentert som den inkrementelle budsjetteringen tyder på å være. I den grad DB fremstår som en fragmentert prosess, så kan det være på de lavere nivåene i DB-pyramiden, mens lengre opp i systemet så fremstår budsjetteringsarbeidet mer helhetlig. Det at prosessen fremstår som mer fragmentert i form av oppdelingen i tematiske og

regionale fora på lavere nivåer kan være fordelaktig i forhold til å mobilisere deltakere. Innbyggere eller grupper av innbyggere kan da velge de fora som de selv ønsker å delta i ut i fra interesse eller ut i preferanser for allokering av ressurser.

Det har skjedd endringer i Norge når det gjelder budsjettbehandlingen i forhold til tradisjonell og inkrementell budsjettering. Etter dagens kommunelov er det formannskapet eller byrådet som skal legge frem sin budsjettinnstilling til kommunestyret/bystyret. Det innebærer at de har en koordinerende rolle i budsjetteringsarbeidet, slik at budsjetteringen kan bli mindre fragmentert i forhold til tradisjonell inkrementell budsjettering. Det synes derfor ikke å være større forskjeller mellom DB og modellen i Norge i forhold til om budsjettet er fragmentert oppbygd. Det er også grunn til å anta at budsjettsituasjonens kompleksitet øker med størrelsen på virksomheten, dvs. med størrelse på kommunen. I små kommuner skulle ligge bedre til rette for en mer koordinert, og dermed mindre fragmentert budsjetteringsprosess enn i en stor (by)kommune som har mange ulike virksomheter. Det innebærer at kommunestørrelse kan ha betydning.

Oppsummering

Det er den komplekse budsjetteringssituasjonen som er utgangspunkt for teorien om inkrementell budsjettering. En kompleks situasjon gjør at aktørene i ulik grad benytter seg av støtte og hjelp til å foreta sine kalkuleringer i budsjettarbeidet. Slik støtte kan være å gjøre forenklinger og bruke tommelfingerregler f.eks. ved å se på hvordan andre tiltak er håndtert tidligere, hvordan administrasjonen responderer på detaljerte spørsmål, og ikke vurdere programmer i sin helhet men bare gjøre mindre pengejusteringer samt fordeling av roller i budsjetteringen (Wildavsky og Caiden 2001). I DB er innbyggerne som aktive deltakere som har fått rollen mht. til det gjøre denne typen forenklinger i budsjettet. En kan si at systemet med oppdeling i ulike tematiske fora og i 14 tematiske investerings- og tjenesteområder bidrar til å gjøre budsjetteringsprosessen mindre kompleks og mer fokusert. Den lokale myndigheten må også hele tiden svare for manglende resultater og bidra med informasjon til at budsjetteringsprosessen kan fungere effektivt. For den lovgivende myndighet er det også gjort en del forenklinger ved at de bare kan vedta rammene i budsjettet og ikke detaljer. Men det siste skyldes lovgivningen og ikke DB-modellen i seg selv. Utarbeidelse av budsjettet er den utførende myndighets oppgave. Den deltakende budsjetteringsstrukturen bidrar til å avlaste den utførende myndighet mht. tiltak som prioriteres. Tiltakene velger innbyggerne selv. Det gjør også at budsjettet kan treffe bedre mht. Egne behov og ønsker. Selv om

innbyggerne er aktive, innebærer det ikke at den utførende myndighet kan ta ferie. De må støtte opp omkring prosessen på ulike måter f.eks. med informasjon og sørge for at prosedyrereglene etterleves f.eks. vet at grupperingers ønsker som direkte fremsettes til politikerne blir kanalisert til DB-modellen. Det bidrar også modellens bærekraftighet. I den inkrementalismen blir programmer sjeldent gjennomgått og vurdert i sin helhet.

Budsjettforslaget for investeringer og nye tjenester kan betraktes som et program som skal gjennomføres. Og den blir til i budsjetteringsprosessen, slik at behov for endringer i budsjettet ser ut til å bli håndtert mer rasjonelt og helhetlig

5.3.1 Budsjetteringskultur og rollene

Et sentralt element i teorien om inkrementell budsjettering er rollefigurene ”advokater” og ”voktere”. Disse to rollene bidrar til å forenkle budsjetteringsprosessen og fungerer som støtte i budsjetteringsprosessen. Advokatrollen innebærer å argumentere for økte bevilgninger til ”sine” formål, mens vokterrollen handler om å ivareta budsjettbalansen og sørge for at det finnes dekning for tiltak som foreslås. En ”blandet”-rolle der aktørene både skal kutte og argumentere for økte bevilgninger vil i inkrementalismen føre til en enda mer komplisert prosess gir økte byrde på aktørene. For samtidig som de skal argumentere for et tiltaks foretreffelighet, må de også argumentere for hvordan dette skal dekkes inn, evt. argumentere for hvem som må ta kuttene for at tiltaket skal la seg finansiere (Wildavsky og Caiden 2001). En blandet rolle vil gjøre innbyggernes deltakelse mer komplisert, slik at en slik rolle kan medføre at innbyggernes deltakelse forventes å gå ned. Dette står også i motsetning til å gjøre prosessen enkelt for innbyggerne å delta.

Deltakende budsjettering er sentrert omkring at innbyggerne skal fremsette sine ønsker i budsjetteringsprosessen og ikke basert på at innbyggerne må foreslå kutt i budsjettene eller sørge for balanse i budsjettet. Innbyggerne kan derfor sies å ha en advokatrolle på samme måte som administrasjonen har det i teorien om inkrementell budsjettering. I DB kan administrasjonen komme med forslag i budsjetteringsprosessen og dermed også fungere som advokater for økte bevilgninger til bestemte formål. Men administrasjonens rolle er også å sørge for en god budsjetteringsprosess gjennom ulike tilretteleggingstiltak og informasjonsbidrag mht. rapportering og vurdering av teknisk gjennomførbart. En kan si at i DB har administrasjonen fått en mer rådgivende rolle enn å være advokater for bestemte interesser sammenlignet med teorien om inkrementell budsjettering.

Inkrementalismens vokterrolle kan se ut til å passe til den lovgivende myndighet da setter finansielle rammer for budsjetteringen. Den utførende myndighet med borgemesteren i spissen ser også ut til å ivareta en vokterrolle, fordi det er denne myndigheten som legger fram budsjettet for bystyret og må sørge for at budsjettet er innenfor rammene som bystyret fastsetter. Med utgangspunkt i rolleteorien, så ser rollefordelingene til å være klarere i DB og trolig også mer konsistent. Men dette kan også forenkle budsjetteringssituasjonen.

Et system med rammebudsjettering og der ansvaret for resultater og tiltak blir delegert til administrasjonen vil også forenkle budsjettsituasjonen for politikerne. Rollen til politikerne vil da typisk være å formulere mål og opptre som budsjettvoktere overfor administrasjonen. For administrasjonen vil det bli litt mer komplisert i og med at de må opptre både som utgiftsadvokat og budsjettvokter. Advokat i forhold til tiltak som må gjennomføres for å nå politiske målsettinger og vokter for å holde seg innenfor sine budsjetttrammer. Men systemet med rammebudsjettering er også synlig i DB der det er den lovgivende myndighet som fastsetter rammene. Men i motsetning til under vanlige norske forhold, er det innbyggerne som overtar administrasjonens tradisjonelle advokatrolle. At innbyggerne helt og holdent har en advokatrolle kan medføre at budsjetteringsprosessen blir enklere for administrasjonen, hvor dens rolle i større grad er blitt omformet til å være rådgiver for prosessen, men også gjennomføre tiltakene i budsjettet. I forhold til teorien om inkrementell budsjettering vil rollefordelingen i DB være annerledes. Denne rolleendringen vil neppe være til det verre, kanskje heller motsatt ved at det blir flere aktører som ivaretar flere roller og rollene blir klarere.

Hvor mye be om og hvor mye bruke av budsjettet?

Innenfor teorien om inkrementell budsjettering er spørsmål om hvor mye finansielle ressurser administrasjonen skal be om og hvor mye av tildelt budsjett skal brukes sentrale spørsmål for administrasjonen. Bes det om for mye penger kan det gå ut over andre eller føre til tap av tillit. Samtidig innebærer budsjettrollene advokat og vokter at framsatte budsjettforslag må ha rom for kutt. Budsjetttrammer som ikke blir brukt opp kan medføre budsjettkutt på sikt. For at budsjettet skal bli meningsfull og styrende, må aktørene ha tillit til hverandre (Wildavsky og Caiden 2001). Disse problemstillingene blir ikke like relevant med en modell som deltakende budsjettering. I DB er det DB-strukturen som utarbeider forslag til investeringsbudsjett. Administrasjonen har riktig nok en rolle i å kalkulere hva pågående prosjekter koster å videreføre og de i utgangspunktet selv mest informasjon om gjennomførbarhet og kostnader

til prosjektene. DB-strukturen i Porto Alegre synliggjør i stor grad innbyggernes preferanser og behov, slik at det ikke vil være nødvendig å ”svi av” budsjett penger på slutten av året for å sikre seg mot fremtidig budsjettkutt. Å be om penger vil vanligvis gå ut over andre behov under gitte økonomiske rammer. Dette vil være mer synlig i en slik struktur som DB. Det gjør at det kan stilles spørsmål om rammene. Budsjetteringen i Porto Alegre ligner rammebudsjettering i Norge, ved at DB-strukturen får tildelte rammer til investeringsformål. Med rammebudsjettering der aktørene må forholde seg til tildelte rammer, vil også problemstillingen omkring hvor mye etatene (”advokatene”) bør be om, være en mindre relevant problemstilling. Rammebudsjettering i seg selv vil ikke hindre at aktørene kan finne det formålstjenlig å bruke mer enn tildelte rammer. Men overforbruk av rammer kan være mer problematisk for aktørene i DB-modellen fordi overforbruk kan få konsekvenser for fremtidige investeringsrammer. Da kan slik overforbruk være ”lettere” for driftsutgiftene og for administrative formål innefor DB-modellen. En konklusjon på denne drøftingen er at DB-modellen kan redusere problematikk omkring hvor mye penger det skal brukes og hvor mye som bør brukes. Det synes å kunne gjelde spesielt innenfor det (myndighets-)området som DB-modellen virker, men vil neppe redusere denne problemstilling helt, særlig knyttet til driftssiden av budsjettet.

5.4 Budsjettering som et moderne ritual

En annen teori som forsøker å beskrive budsjetteringen tar utgangspunkt i hva som får deltakerne til å delta. Fokuset er på selve prosessen og ikke nødvendigvis på selve resultatet av prosessen. For aktøren kan selve prosessen betyr mer enn selve resultatet. Budsjetteringen kan bli et ritual der politisk ”slagmark” er nødvendig for å skape inntrykk av et reelt fungerende demokrati og at budsjetteringsprosessen er rasjonell (Jørgensen og Mouritzen 2002). Empiri fra Norge både støtter opp omkring denne teorien, men kan også gi betydning av det motsatte ved at det foregår en diskusjon og fremsettes forslag til budsjettet i politiske organ (Hansen mfl. 1985; Aarsæther 1993). Eksempelvis kan budsjettsforslag helt på tampen av budsjettbehandlingen i kommunestyret bety at prosessen ikke fremstår som et moderne ritual, men som et fungerende demokratisk politisk system.

Når det kommer til deltakende budsjettering ser det ut som prosessen ikke kan forstås som et moderne ritual der innbyggernes deltakelse i samme grad bare er en staffase for å skape inntrykk av et velfungerende demokrati. Innbyggerne deltar aktivt og deltakelsen har reell innvirkning på det demokratiske resultatet. De grunnleggende prinsippene er basert på direkte

demokrati og ikke valg av representanter hvert år og deltakelsen omfatter alle. Alle kan delta og deltakelse er fri. Diskusjonene omfatter i prinsippet hele budsjettet (Cordeiro 2004, Cabannes 2004). De grunnleggende prinsippene i DB tilsier at modellen ikke kan forstås på eller ses på som et moderne demokratisk ritual, men som en måte å utøve demokrati på (Souza 2004). Modellen i seg selv er også i stadig endring, slik at den fungerer som en dynamisk konstruksjon (Gret og Sintomer 2005). Disse endringer medfører at modellen kan tilpasse seg situasjonsendringer. Det at befolkningen deltar og har vært økende, er også indikator på at systemet er noe annet enn et demokratisk ritual (ibid.).

5.5 Omfordeling og styring

Budsjettering handler om å transformere finansielle ressurser til å dekke innbyggernes behov. Behov varierer fra innbygger til innbygger og fra grupper til grupper. Budsjettering handler også om preferanser. Wildavsky og Caiden (2001) hevder også at budsjettering handler om å leve i lag. Tradisjonelt har omfordelingsrollen og styringen blitt lagt til det representative demokratiet i Norge. I DB utvides dette og modellen ser ut til snu om litt på rollene. Innbyggerne blir ikke lengre passive støttespillere til den første politikken, men aktive deltakere. De deltar som partnere i styring og omfordeling av ressursene. I terminologien om at budsjettering handler om å leve i lag, så handler DB om at aktørene selv er med på å bestemme hvordan man skal leve i lag.

Tidligere forskning har vist at politikernes voteringer samsvarer med velgernes preferanser. Dette kan være et argument mot å la befolkningen ta del i offentlige beslutningsprosesser. Men er slikt argument svekkes som følge av fallende oppslutning omkring det representative demokratiet målt gjennom andel av befolkningen som stemmer ved valgene. I tillegg sliter politiske partier med sviktende medlemsmasse (Offerdal og Aars). Det innebærer at stadig flere innbyggere velger bort denne måten å påvirke politikk på. Min påstand er at denne utviklingen medfører at det er behov for enda mer nytenkning når det gjelder å få til oppslutning om demokratiet. En slik nytenking kan være deltakende budsjettering som i større grad bygger på ideer om direkte demokrati og større innflytelse på beslutningen. Og kan man ikke forvente at oppslutningen omkring demokratiske institusjoner uteblir dersom det ikke er formålstjenlig for enkeltindivider eller grupper å delta?

I DB er det deltakerne som omfordeler ressursene og som er involvert i kontroll med hvordan midlene brukes. I Norge er disse oppgavene tillagt politikerne med kommunestyret/bystyret i

spissen. DB har altså en annen rolle enn hvordan det fungerer i Porto Alegre. Her fungerer DB som en utvidelse av den politiske sfære ved at innbyggerne involveres aktivt i beslutningene. En kan si at dette medfører at demokratiet blir utvidet. Dette er også mulig å få til i Norge dersom det er ønskelig når det gjelder budsjettering. En kan si at det er ønskelig ut i fra bestemmelsene om medvirkning i den nye plan- og bygningsloven. Utfordringen blir da å få overført disse intensjonene til handling også når det gjelder kommunale årsbudsjetter og økonomiplaner.

5.6 Medvirkning

Befolkningens deltakelse eller medvirkning er et av kjerneelementene i deltakende budsjettering. I Goldfranks (2007:92) definisjon av deltakende budsjetteringen innebærer det at innbyggerne bidrar til beslutninger i hele eller deler av budsjettet. Denne definisjonen innebærer ikke at innbyggerne har total kontroll med budsjettet, men innebærer heller et partnerskap der innbyggerne er aktive i reell beslutningstaking (McGee 2003). Selv om innbyggerne har innflytelse på regler for deltakelse i prosessen og prioriteringsreglene, har de ikke kontroll med inntektene eller rammene for budsjettet. I DB-modellen har innbyggerne bestemmende innflytelse på budsjettet. De har avgjørende innflytelse på hele investeringsbudsjettet, men ser ut til å ha begrenset innflytelse på deler av driftsbudsjettet siden driftsbudsjettet bare er gjenstand for drøfting i budsjettrådet (Cabannes 2004). Investeringer får betydning for samfunn i lang tid framover og innebærer bruk av finansielle ressurser, noe som reduserer handlingsrommet framover. Redusert handlingsrom vil isolert sett også redusere myndighetenes mulighet til å dekke befolkningens fremtidige behov. Det kan derfor argumenteres for at innbyggernes medvirkning er viktigst når det gjelder investeringsbudsjettet. Det er også sentralt at beslutningene blir så gode som råd er og kommer samfunnet best mulig til gode. Gjennom innbyggernes medvirkning kan nytten av investeringene tilpasses bedre innbyggernes ønsker og behov. I DB-modellen bidrar beslutningsgrunnlaget basert på befolkningens prioritering, innbyggertall og behov til en mer rettferdig fordeling av ressurser (Gret og Sintomer 2005).

I Porto Alegres DB-modell har innbyggerne kontroll med deltakelsesprosessen og reglene for prioritering av investeringsbehov. I reglene så vektas befolkningens prioriteringer betydelig (Cordeiro 2004). Men både innbyggerkriteriet og behovskriteriet tilsier at befolkningens prioriteringer ikke fullstendig avgjør hvilke investeringer som skal gjennomføres, men medvirker sterkt til hva som blir besluttet. Ved at prosessen er årlig, kan behov som ikke ble

dekket forrige gang, bli tatt opp på nytt igjen i neste års prosess. Det siste ligner også på teorien om inkrementell budsjettering der det også er slik at problemer og behov sjeldent blir løst engang for alle, men angripes til de blir løst eller kommer i bakgrunnen for andre behov som politikerne mener er viktig. Men her er det også en forskjell. Gjennom årlig deltakelse fra innbyggerne kan en unngå en situasjon der innbyggernes behov blir skjøvet i bakgrunnen av politikere ved at andre og mer presserende ting dukker opp som politikerne må håndtere. En modell som DB kan således også gjøre myndigheten mere forutsigbar og mer pålitelig i forhold til å oppfylle innbyggernes behov. Gjennom kriteriene for fordeling av ressurser, bidrar DB-modellen til at behov blir oppfylt, men først i de områdene der befolkningen selv har prioritert det høyest. På denne måten kan man si at befolkningen er med på å styre behovsdekning til innbyggerne, men beslutningskriteriene gjør at denne styringen ikke er helt fullstendig.

I Porto Alegre ser det også ut til å eksistere en ”budsjettbase” som ikke blir gjenstand for endringer gjennom modellen. Denne basen skal dekke helseutgifter, reserver og det som myndighetene etter lov er forpliktet til å etterkomme (Cordeiro 2004). Denne budsjettbasen gjør at innbyggerne ikke har altomfattende kontroll med driftsbudsjettet. I Norge blir innbyggernes medvirkning i planprosesser sett på som positivt. Planleggings- og byggesaksloven (pbl) legger da også opp til utstrakt medvirkning fra innbyggerne. Med krav om kommunal planstrategi og planprogrammer er det også lovens intensjon at innbyggerne skal ha innflytelse på hvilke planer som utarbeides og på innholdet i planleggingsopplegget. Innbyggerne skal således i følge loven ha innflytelse på selve medvirkningsopplegget. Bestemmelsen om utarbeidelse av planprogram tilsier at loven ønsker at innbyggernes medvirkning skal være tidlig i prosessen slik at det kan påvirke planleggingsresultatet. Dette står i motsetning i forhold til medvirkning gjennom offentlig ettersyn (kommuneloven §§ 44 og 45). For å sikre innbyggernes medvirkning i kommunale budsjetteringsprosesser og økonomiplanlegging, bør lovverket presisere med hensyn til dette. En måte å gjøre det på kan være å ta inn bestemmelse om ”planprogram” i kommuneloven for budsjetterings og økonomiplanarbeidet. Et annet alternativ kan være å flytte bestemmelsene i kommuneloven om budsjetterings- og økonomiplanarbeidet inn under plan- og bygningsloven.

I følge Agger (2005) kan planleggingsteorier deles i to hovedperspektiver: et maktorientert og et kommunikativt perspektiv. I et maktorientert perspektiv brukes makt til å opprettholde eksisterende maktstrukturer. Deltakelse fra befolkningen kan være viktig for å legitimere en

plan. I Norge gjenspeiles kan en finne et slikt perspektiv i lovverket ved at planer skal legges ut til offentlig ettersyn eller sendes ut på høring til berørte instanser for uttalelse. Denne formen for medvirkning sikrer ikke at de berørtes interesser blir hørt eller tatt hensyn til, men fungerer gjerne som bevaring av maktforhold i samfunnet sentrert rundt den lokale myndighet. Kommunikativ planlegging er mer radikal i den forstand at det legges ikke opp til å legitimere bestemte løsninger som er framsatt på forhånd, men løsningene skapes av deltakerne i fellesskap. Det at deltakerne sammen skaper løsninger i deltakende budsjettering gjør at det ser ut til å være en del fellesstrekk med et kommunikativt planleggingsperspektiv.

Samarbeidende planlegging (kollaborativ planlegging)

I kommunikativ planlegging er medvirkning fra innbyggere et sentralt element. Deltakelse forventes å oppnå opp får ny læring og gjensidig forståelse mellom deltakerne og virke som en skole i borgerskap (Agger 2005). Healey (1997) mener at deltakelse kan endre de strukturelle forholdene i samfunnet. Maktforhold kan anses som strukturer som har innflytelse på sosiale forhold, herunder setter rammer omkring hvem som kan bestemme over hvem og om hva. I kommunikativ planlegging som bygger på kommunikativ rasjonalitet der det er det beste argumentet som skal legges til grunn kan bidra det bidra redusert maktbruk, så fremt situasjonen rundt tilsier det. I samarbeidende planlegging vektlegges institusjonelle rammer for at prosessen skal kunne bli kommunikativ rasjonell. Gjennom dialog skal en da komme til den beste løsning. Det synes derfor å være en del fellestrekk mellom deltakende budsjettering og kommunikativ planlegging. Deltakende budsjettering baseres på innbyggernes medvirkning og det skjer innenfor et institusjonelt rammeverk som tillater diskusjon og prioriteringer.

Hvorfor medvirkning (begrunnelse for medvirkning?)

I Porto Alegre har det i lang tid vært grasrotaktivisme. Antall nabolagssammenslutninger økte på slutten av forrige århundre. Allerede før demokratiseringen midt på 80 tallet og før DB ble etablert, eksisterte det folkelig krav om økt medvirkning i politiske beslutningsprosesser. Den politiske konteksten bar preg av patronasje og klientisme, slik at det var vanskelig for de aller fattigste å få gjennomslag for sine krav (Gret og Sintomer 2005). Nyliberaliseringen med økt markedsrettet som skjedde fra 80/90-tallet, var heller ikke til gunst for de fattige med økte forskjeller mellom de fattigste fattige og middelklassen (Bruce 2004). Venstresiden i politikken tok til ordet på 80-tallet for mer folkelig medvirkning for å motvirke det representative systemet som favoriserte de dominerende klassene. Middelet var mer

medvirkning fra innbyggerne basert på en ideolog om mer direkte demokrati. Dette var også en av grunnsteinene i ideologien til Arbeidernes parti (PT) da de fikk borgermesteren i 1988. DB ble utformet med den tro at mer direkte demokrati ikke var til hinder for god styring (Gret og Sintomer 2005). Det ble også sett på som et middel til å redusere korrupsjon og gjøre myndighetene mere pålitelig. En god del av aktørene bak DB ser også på modellen som en motvekt til nyliberalisme og kapitalisme og ser på modellen som et springbrett til en mer moderne form for sosialisme. Men også innenfor PT og i andre politiske partier er det en del som ser på DB som et verktøy til mer effektiv styring og ikke først og fremst et middel til økt sosialisme. DB har vist seg å være en modell som har appellert til begge politiske fløyene, men av ulike grunner (Bruce 2004). Deltakende budsjetter kan passe inn i et integrativt demokratisk perspektiv der deltakelse fra de berørte er essensielt og for å skape demokratiske forpliktelser i fellesskap. Det kan også passe inn i et deliberativt perspektiv der det finnes kriterier eller institusjonelle rammer for å sikre at de berørte blir hørt, gi læring og utvikle sosial kapital. Dette samsvarer også med f.eks. kollaborativ planlegging.

Begrunnelser for deltakelse i Norge kan tolkes på ulik vis. Vektlegging av mer effektiv og bedre plan, større rettferdighet og legitimitet (Nyseth og Aarsæther 2002) kan ses i lys av et aggregativt demokratisk perspektiv gjennom vektlegging planens legitimitet og av resultater. Nyseth og Aarsæther (2002) begrunner også med at deltakelse skal gi mer rettferdighet for svake grupper og passe inn i et integrativt demokratisk perspektiv. Økt rettferdighet for svake grupper kan også type på at det bør være en gevinst ved å delta enn ved å ikke delta. Dette ser ut til å sammenfalle med hvordan DB-modellen fungerer. I norsk sammenheng begrunnes også medvirkning med at det kan gi bedre kommunal økonomisk styring ved at arbeidet skal rettes mot å oppnå budsjettmål (Busch mfl. 2009). I en kommunal økonomisk sammenheng er det ikke medvirkning av befolkningen et sentralt tema. I et moderne New Public Management perspektiv (ibid.) kan befolkningen betraktes som "kunder" eller brukere som skal motta tjenester fra det offentlig. En viktig offentlig oppgave er da å være en serviceorientert kommune. Det har også lagt grunnlaget for "brukermedvirkning" som medvirkningsform. Brukermedvirkning legger mer til rette for å fremme "særinteresser" i stedet for "felles interesser" og har i mindre grad gitt effekt for medvirkning på en større arena (Helgesen 2006). Den nye plan- og bygningsloven kan bidra til å endre dette ved at en kommuneplan for egen virksomhet nå skal ha et handlingsprogram som rulleres årlig (pbl § 11-1). I kommunelovens § 5 var det ikke bestemmelser om slik rullering. Ny plan og bygningslov gir innbyggerne økte muligheter til å påvirke også kommunens tjenestetilbud.

I Porto Alegre deltar innbyggerne i en komité som følger med gjennomføring av de vedtatte tiltakene. Dette bidrar til å sikre at myndighetene blir mer pålitelig i forhold til det som er vedtatt at de skal gjøre. En kan si at innbyggerkontroll bidrar til at mål blir oppnådd. I starten av prosessen må også myndighetene redegjøre eller rapportere til innbyggerne om hva som er gjort og eventuelt hvorfor vedtatte tiltak ikke er gjort (Cordeiro 2004). Dette bidrar til å gjøre innbyggerkontrollen mer effektiv ved at det blir større åpenhet om hva som er gjort og hva som evt. gjenstår å gjøre. Innbyggerne kan således vurdere om myndighetenes utførelse er god nok og eventuelt i gang sette ulike sanksjoner overfor den sittende myndighet gjennom politiske valg eller andre former for aksjoner. DB bidrar til å gjøre myndighetene mere pålitelig (Wampler 2007). I Norge er det uvanlig med denne typen kontrollordninger. Det kan være en følge av ulik kultur med forholdsvis lav maktavstand mellom myndighetene og befolkningen. Lignende kontrollordninger kan også gjennomføres i Norge gjennom årlig rullering av kommunens planer der innbyggerne medvirker.

I reformene for offentlig sektor som ofte omtales som New Public Management eller Ny offentlig styring er brukermedvirkning en ingrediens (Busch mfl. 2009). Denne medvirkningsformen er sentrert omkring brukernes egeninteresser og omfatter i prinsippet bare tjenester de er brukere av (Helgesen 2006). Det er i rollen som bruker de får innflytelse og ikke i rollen som borger. Fra et teoretisk synspunkt bygger brukermedvirkning på en del av de samme teoriene for kommunikativ planlegging og deliberativt demokrati som en kan finne elementer av hos DB. Brukermedvirkning og DB kan således relateres til noe av de samme teoretiske fundamentene. En ser likhetene knyttet til at brukermedvirkning er knyttet til egeninteresser eller "særinteresser". Dette kan en også finne elementer av i DB der organisasjoner som er flinke til å mobilisere i stor grad kan få sine egne ønsker oppfylt før andre grupper. Deltakelse i DB kan på samme måte som brukermedvirkning si å handle om å få myndighetene til å oppfylle sine interesser i en konkurranse med andre aktører. I følge Helgesen (2006) medfører ikke brukermedvirkning en læring som kan brukes i en større politisk sammenheng. Det tyder på at brukermedvirkning i mindre grad fungerer som en generell skole i borgerskap og politikk. Deltakelsen i DB er bredere og deltakerne lærer om prosesser, prioriteringer, mobilisering, argumentasjon mm, slik at "brukermedvirkningen" i deltakende budsjettering er dypere og bidrar i større grad til å gi politisk læring enn tradisjonell "brukermedvirkning". Siden det er en del likheter mellom brukermedvirkning og DB, kan det også være muligheter til å bygge på systemer for brukermedvirkning i Norge. I

følge Helgesen (2006) er det ikke like muligheter for brukermedvirkning mellom norske kommuner. Det bør kunne rettes på gjennom ulike virkemidler som veiledning, informasjon, kunnskapsoverføring, regelverk osv. Dette er et alternativ som kan vurderes nærmere. Men det er også mulig at en modell som DB også kan erstatte eksisterende ordninger for brukermedvirkning. Det avhenger av hva DB-modell i en kommune omfatter av kommunale tjenester og investeringer.

Hvem medvirker?

Forskning viser at befolkningens deltakelse i Norge preges av ressurssterke grupper der deltakerne har høyere utdanning enn gjennomsnittet for befolkningen. Og når det er blitt etablert nye arenaer for deltakelser, så har dette mønsteret blitt reproduisert (Myrvold mfl. 2004). Et slikt deltakelsesmønster kan gå på bekostning av mindre ressurssterke grupper som f.eks. eldre og barn. De deltar i mindre grad. Det derfor ut som at de vanlige medvirkningsløsningene i Norge langt på vei reproduserte eksisterende ”maktforhold”. I et demokratisk teoretisk perspektiv kan en si at denne typen medvirkningsmønster kan passe inn i et aggregativt perspektiv, der formålet med medvirkningen er for å skape legitimitet til en plan og ikke har til hensikt å endre maktstrukturer. De offentlige rom preges også av interessehevding fremfor kommunikativ rasjonell dialog der argumentets kraft blir vektlagt (Myrvold mfl. 2004). I så måte er den vanlige norske medvirkningstenkningen langt på vei i tråd med et aggregativt syn på demokratiet der man også betrakter det representative demokratiet som eneste legitime måte å løse konflikter og interessemotsetninger på (Agger 2005). I Norge ser det ut som man er oppmerksom på denne skjevheten i deltakelsesmønsteret da man fra statlig hold har opprettet egne ordninger for bestemte grupper i samfunnet så som elderråd og rikspolitiske retningslinjer (RPR) for barn og unges deltakelse i planlegging. Nå er riktignok denne siste RPR erstattet av en ny plan- og bygningslov. Men i ny loven fremgår det at kommunen skal sikre aktiv medvirkning fra grupper som kommer dårlig ut uten spesiell tilrettelegging i planprosessene (pbl § 5-1 2. ledd).

I Porto Alegres DB er deltakelsesmønsteret omtrent motsatt av det vanlige i Norge. Her er det de svakeste gruppene, representert med de fattigste som dominerer i antall. De fattigste 40 prosentene av befolkningen stod for 60 prosent av deltakerne. Imidlertid utjevner deltakelsesmønsteret seg i de tematiske fora og når en kommer lengre opp i deltakerpyramiden, hvor andelen med utdanning og inntekt er høyere enn på nabolagsnivået. Mer enn halvparten av deltakerne er kvinner, men de er likevel i mindretall lengre opp i DB-systemet. Det som

fremkommer er at også de blir i mindre grad representert jo lengre opp i DB-systemet en kommer. Det er likevel poengtert at de fattigste også er representert i den øverste delen av DB-pyramiden (Gret og Sintomer 2005). Deltakelse fra ungdom er også til stedet, men her finnes det dårligere data.

Antall deltakere kan betraktes som imponerende med ca 35.000 deltakere i 2003 (Wampler 2007). Samtidig er det også krav om rullering blant valgte DB-delegater slik at nye stadig slipper til (Cordeiro 2004). Antall som har vært involvert i DB er derfor flere. Antall deltakere på statlig nivå i Rio Grande du Sol var på ca. 380.000 i 2001 (Goldfrank og Schneider 2006). Dette viser at det er mulig å bygge opp et deltakende system som gir muligheter for folk flest å delta. Uansett kvantitativ deltakelse, må det trekkes fra at systemet over alt er kvalitativ ved at kvaliteten på diskusjonene gir en mer rettferdig fordeling av ressursene (Gret og Sintomer 2005).

Hvordan foregår medvirkningen?

Medvirkningen fra innbyggerne i Porto Alegre skjer gjennom budsjetteringsprosessen. På de innledende møtene i mars-april på nabolagsnivå deltar myndighetene med å rapportere om hva som her skjedd eller ikke skjedd med tiltak som er vedtatt gjennomført. Det foregår ikke valg eller prioriteringer i denne fasen (Cordeiro 2004). Det er derfor grunn til å tro at det foregår en mer utstrakt diskurs på dette nivået og i denne fasen. Medvirkningen blir mer formell når det kommer til prioriteringer av investeringstiltak og valg av delegater. Da foregår det f.eks. en opptegnelse av de fremmøtte (ibid). I bydelsmøtene og møtene i de tematiske fora fokuseres det på hva deltakerne ønsker å prioritere og de fremmøtte stemmer også over ulike forslag. Selv om dialogen ikke ser ut til å være ansikt til ansikt preget og foregår i mindre grupper, så er innflytelses reell både på hva som prioriteres av tiltak, hvem som deltar videre i prosessen og på overvåking av gjennomføringen.

I Norge er det liten tradisjon for at innbyggerne deltar direkte i budsjetteringsprosesser. Det er nok mer utbredt i kommuneplanleggingen. Plan- og bygningsloven tilsier også at det skal være aktiv medvirkning fra befolkningen i kommuneplanleggingen (pbl kap. 5). I DB medvirker innbyggerne direkte i budsjetteringsprosessen å avgjøre prosedyreregler for utarbeidelse av budsjett. Det gjør de har større kontroll med budsjetteringsprosessen enn i Norge der medvirkning er forutsatt å skje gjennom kommuneplanleggingen.

Innbyggerinitiativmuligheten etter kommuneloven legger sterke begrensninger på

innbyggernes muligheter til å delta i budsjetteringsprosessen. For å få til mer direkte medvirkning fra innbyggerne i kommunal budsjettering, bør det vurderes å samordne kommuneloven og plan- og bygningsloven når det gjelder økonomiplanlegging og budsjettering.

Når medvirker de?

I Porto Alegres DB-modell medvirker innbyggerne i hele prosessen fra start til slutt. Prosessen foregår over hele året med unntak av januar og februar. Mens prosessen er åpen for alle innbyggere i de tre første fasene (ca. mars – juli), er deltakelse i fortsettelsen avhengig av å være en valgt delegat av folket for å delta i fase fire og fem. Ser man på bestemmelsen for arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan etter kommuneloven, er befolkningens muligheter for medvirkning knyttet helt til slutfasen før kommunestyret vedtar budsjettet. Da er i hovedsak premissene lagt for budsjettet. For den enkelte innbygger er muligheten liten for å kunne påvirke budsjettet utenom å delta i politiske partier. Muligheten for å påvirke i slutfasen kan være større når det er større interessegrupper som forsøker å påvirke kommunestyret før budsjettet vedtas. Det er mest trolig at slike aksjonsgrupper oppstår dersom det er foreslått en rekke budsjettkutt som rammer disse gruppene. Det er i hovedsak det man kan observere gjennom demonstrasjoner eller avisinnlegg.

Det stiller seg litt annerledes når det kommer til kommuneplanlegging. Etter ny lov skal innbyggerne ha muligheter til å medvirke på planprogrammet og gjennom hele planprosessene. I den nye loven som trådte i kraft 1. juli 2009, skal det også utarbeides handlingsprogrammer til kommuneplanen(e) som skal rulleres årlig. Muligheten for kontinuerlig medvirkning er med ny pbl i dag større enn tidligere.

Hvor foregår medvirkningen?

I DB-modellen er de fleste møtene lagt til ulike nabolag og bydeler, dvs. der folk bor. Undersøkelser har vist at det er viktig at møtene legges nærmest der folk bor, for å sikre størst mulig oppmøte. Det skyldes at mange fattige er avhengig av offentlig transport eller at møte er i gangavstand fra der man bor (Gret og Sintomer 2005). Gjennom DB-modellen har de gjort bestrebelser for å gjøre det enklest mulig for innbyggerne å delta i budsjetteringsprosessen. Det er skrevet lite om hvor medvirkningen foregår når det gjelder kommunal budsjettering og planlegging. I plan- og bygningsloven finnes det bestemmelser om at den kommunale myndighet skal legge aktivt tilrette for grupper som krever spesiell

tilrettelegging. Det kan tolkes som at sted bør vektlegges når det gjelder deltakelse fra grupper som krever spesiell tilrettelegging.

5.7 Overførbarhet

Flere forskere har drøftet muligheten for å overføre modellen til andre steder og land. De fleste forskere er enige om at politisk vilje, tilstrekkelig med ressurser til investeringer og sosial programmer og politisk desentralisering er nødvendig for å få til en suksessfull implementering av deltakende budsjettering. Mange tror også at eksistensen av sivile organisasjoner på forhånd også er nødvendig. Andre forhold som kan være til støtte, men som ikke betraktes som forhåndsbedingungen: Sosial kapital, administrativ kompetanse, kvalifisert personell, teknisk kompetanse, små størrelser slik at kollektive beslutninger er mulig, og legalt grunnlag der lovverk tillater folkelig deltakelse. Politisk vilje trekkes frem av forskerne som det viktigste (Chavez 2002; Goldfrank 2007). At modellen har blitt tatt i bruk i andre land, tilsier at det er mulig å overføre modellen. Siden politisk vilje synes å være en nøkkelfaktor, vil dette bli drøftet spesielt. For de andre momentene vises det til Chavez (2002).

I følge Chavez (2002) ville prosessen i Porto Alegre aldri kommet i gang uten en klar forpliktelse fra de lokale myndigheter til å dele makten med andre aktører samt vilje til å skape og/eller styrke det institusjonelle rommet for demokrati og deltakelse. I følge Przeworski (1995) må også se seg tjent med å følge sine interesser innenfor et slikt rammeverk for at modellen skal være bærekraftig. Det hjelper lite med et regelverk som tilsier at befolkning skal medvirke, dersom politikere og administrasjonen finner det mer formålstjenlig å ikke følge det, begrense medvirkning mest mulig eller undergrave modellen ved å ikke ta hensyn til befolkningens preferanser framsatt gjennom modellen. Modellen kan virke mer som en demokratisk staffasje enn en reell demokratisk aktivitet slik som det ofte er tilfelle med kommunale reguleringsplaner. Denne typen kommuneplaner er det som hovedregel liten medvirkning fra befolkningen i (Nyseth og Aarsæther 2002). I Brasil kan ikke bystyret avgjøre de konkrete investeringene, men vedta rammene. Borgemesteren har retten til å avgjøre de konkrete investeringene. I Norge kan kommunestyrene/bystyrene vedta konkrete investeringer og ikke bare rammer. Det gjør at kommunestyret kan overstyre en modell med deltakende budsjettering når budsjett og økonomiplan skal vedtas. Den politiske vilje hos kommunestyret kan således betraktes som viktig faktor i forhold i hvordan en slik modell vil fungere i Norge. Dersom kommunestyret til stadighet vil overprøve det DB-

modellen kommer fram til, vil DB få en rolle som en slags rådgivende eller høringsinstans. Et alternativ er at en modell med deltakende budsjettering gjennomføres som en del av administrasjonens/formannskapetets budsjettforslag. En slik løsning gjør at det vil være sterkt avhengig av kommunestyrets, formannskapetets og administrasjonens vilje dersom deltakerne skal ha reell innflytelse på budsjettet og modellen ikke bare fungere som en konsulterende modell.

6. TRÅDENE SAMLES – EN AVSLUTNING

I dette kapitlet blir trådene samlet fra innledningen og oppgavens problemstilling, teoretisk rammeverk, empirien om deltakende budsjettering og drøftingen om deltakende budsjettering kan bidra noe til norske kommuner som budsjetterer på en tradisjonell og inkrementell måte. Avslutningsvis drøftes funnene i forhold til andre perspektiver, rekkevidden av funnene og hvilke implikasjoner det kan medføre for både budsjettering og planlegging i norske kommuner.

6.1 Utgangspunktet

Hva er så spesielt med budsjettering og deltakende budsjettering at jeg har brukt mye energi på dette over flere år? Fungerer ikke demokratiet, herunder planlegging og budsjetteringen godt nok i et land som regnes som blant de beste å bo i? Fra starten av virket deltakende budsjettering som et spennende konsept fordi det ikke er tradisjoner i Norge for å involvere innbyggerne direkte og aktivt i offentlige budsjetteringsprosesser. Medvirkning, i den grad den finnes, kan være knyttet til kommuneplanlegging, men ofte er den ikke knyttet direkte til offentlige beslutningsprosesser i det store å hele (Myrvold mfl. 2004). I lovgivningen til kommuneplanleggingen er innbyggernes medvirkning sentralt, mens det ikke er det samme når det kommer til kommunal budsjettering og økonomiplanlegging etter kommuneloven. Plan og bygningsloven åpner opp for at økonomiplanen kan være en del av kommuneplanens handlingsdel (pbl § 11-1). Kommuneloven sier at kommuneplaner skal bygge på de økonomiske ressursene kommuner har til rådighet iht. økonomiplanen og at kommuneplaner skal integreres i økonomiplanleggingen (kommuneloven § 44.5). Slik lovverket er utformet i Norge, er virker det som at innbyggernes medvirkning i budsjettering skal skje gjennom kommuneplanlegging og kommuneplaner skal integreres med en årlig rullerende økonomiplanen (jfr pbl § 11-3). Denne ideen synes grei, men det forsøkes lite på hvordan dette reelt fungerer i praksis. Det som kjennetegner budsjetteringssituasjonen er knapphet på ressurser slik at politiske preferanser synliggjøres i budsjettet. Eller som Wildavsky og Caiden (2001) hevder at budsjettet er et resultat av politiske preferanser. Det kan således virke som om ideen i Norge er at politiske konflikter skal flyttes til og avklares i kommuneplanleggingen og ikke i budsjetteringen. Przeworski (1995) hevder at skal et system fungere på lang sikt så må aktørene se seg best tjent med å løse konfliktene i gjeldende institusjoner. Dette kan overføres til at politikken bør utøves i kommuneplanleggingen sammen med befolkningens medvirkning og ikke i selve budsjetteringsprosessen. En slik

deling vil gjøre budsjetteringen til et administrativ og ikke en politisk prosess. Caiden og Wildavsky (1974) hevdet at budsjett går foran planer, da budsjetter kan eksisterer uten planer, mens planer ikke kan eksistere uten budsjetter. Planer trenger ressurser for å kunne realiseres. Det skjer gjennom budsjetteringen. Wildavsky og Caiden (2001) hevder at budsjettering innebærer konflikter om hvilke preferanser som skal legges til grunn i budsjetteringen. Det kan derfor være grunn til å være skeptisk til å tro at politikken uten videre kan flyttes til kommuneplanleggingen og ikke være en del av budsjetteringen. Og dersom aktørene ser seg best tjent med å involvere seg i budsjetteringsprosessen fremfor kommuneplanleggingen, så vil neppe det norske systemet for innbyggernes medvirkning i budsjetteringsprosesser fungere fullt ut etter hensikten.

I deltakende budsjettering deltar innbyggerne direkte i budsjetteringsprosessen og ikke indirekte slik som det er lagt opp til i Norge. Oppgavens problemstilling har derfor vært å drøfte hva deltakende budsjettering kan bidra med til kommunal budsjettering i Norge.

6.2 Oppsummering

6.2.1 Teoretisk rammeverk

Det norske demokratiet baserer seg på representanter som er valgt av innbyggere. Disse skal styre på vegne av innbyggerne. Budsjettering innebærer i sin generelle form å omforme finansielle ressurser til menneskelige formål (Wildavsky og Caiden 2001). Tidligere forskning har vist at velgernes preferanser reflekteres i politikernes voteringer (Bendor og Lott 1996; Sørensen og Hagen 1995). Men dette problematiseres i liten grad i forhold til fallende valgdeltakelse og lavere oppslutning om politiske partier. Og det gjør det også relevant å stille spørsmål til de modeller vi har er de beste på sikt gitt at trenden med sviktende oppslutning om demokratiske institusjoner fortsetter? Hvis det ikke er gevinst ved å delta, så kan man forvente fallende oppslutning (Agger 2005).

For å forstå atferden i budsjetteringsprosessen er det til stor hjelp å forstå situasjonens kompleksitet. Aktørene og interessentene er mange. De har ulike preferanser og ønsker. Finansielle ressursene er knappe og det er ikke tid nok eller stor nok menneskelig kapasitet til å drøfte alle forhold ved budsjettet. Dette gjør at en kan observere en inkrementell adferd i budsjetteringsprosessen. Budsjettet blir et resultat av gradvise endringer og ved å bygge på tidligere beslutninger. Sentralt i dette er også rollefordelingen mellom budsjettadvokater og budsjettvoktere som skal gjøre prosessen enklere og føre til et budsjett i balanse (Wildavsky

og Caiden 2001). Kritikerne mot den inkrementelle teorien mener at den er vanskelig å bevise eller motbevise og at adferden i budsjetteringen også kan forstås på andre måter (Jørgensen og Mouritzen 2002). En annen teori ser på budsjetteringen som et moderne ritual der prosessen er viktigere enn resultatet. Prosessen fremstår her som et ritual for å gi uttrykk av at budsjettet er et resultat av demokratiske prosesser. Den ”politiske slagmarken” rundt budsjetteringen er således nødvendig for å skape inntrykk av et fungerende demokrati. Aktørene vet dette, men de har behov for et slikt ”spill” for å bidra til å bevare eksisterende demokratiske institusjonene slik de er (ibid.). I en planleggingsteoretisk sammenheng kan man se på vanlige budsjetteringsprosesser som en måte å opprettholde eksisterende maktorden på. Mye handler om å ”snu bunken fra i fjor” (Øvald 2007). Tidligere forskning i Norge støtter opp omkring både budsjettering som en inkrementell aktivitet og som et moderne ritual (Hansen mfl. 1985). Dog bemerkes det at denne forskningen er ikke av ny dato, men er det siste vi har på dette feltet.

Medvirkning kan foregå på ulike måter og gi deltakerne ulik innflytelse (McGee 2003). Sjeldent drøftes det hvilke perspektiver som ligger bak ulike former for medvirkning (Agger 2005). Medvirkning kan begrunnes ut i fra effektivitetsidealer så som at medvirkning og bruk av lokal kunnskap gir mer treffsikre planer (Nyseth og Aarsæther 2002). Begrunnelse kan også være ut i fra planleggingsteoretiske idealer så som å bevare eksisterende maktstrukturer eller ut i fra kommunikativt perspektiv der dialogen og det beste argument vektlegges. Fra demokratiske perspektiver kan fokuset være på planens eller budsjettets legitimitet eller ut fra ideer om ”det rettferdige” eller ”felles beste”. I kommunaløkonomisk litteratur vektlegges deltakelse ut i fra å sikre at aktørene holder seg til et vedtatt budsjett (Busch mfl. 2009), mens ”brukermedvirkning” i tillegg til deltakerdemokratiske ideer (Helgesen 2006) også bygger på markedsidéer som en bla. finner innenfor New Public Management der fokuset er på egen interesse og ikke nødvendigvis på fellesinteresser (Olsen 1993).

6.2.2 Deltakende budsjettering

I følge aktørene bak deltakende budsjettering bygger det på prinsipper omkring direkte demokrati og eksisterende politiske rettigheter, på altomfattende deltakelse, gi innbyggerne innflytelse på hele budsjettet og være en modell som er selvadministrerende og åpen (Souza 2004). Myndighetene bidrar med finansielle, menneskelige og infrastrukturelle ressurser til prosessen, med informasjon om alle forhold ved budsjettene og vedtar budsjettet i lovgivende forsamling. Strukturen kan dele i fire sfærer med bystyret som den lovgivende myndighet,

borgermesteren og hans utnevnte som den utførende myndighet, sivilsamfunnet og DB-pyramiden. DB-pyramiden består av ulike deltakernivåer med nabolagsnivået som det laveste og DB-rådet som det høyeste. I mellom dette finnes bydelsmøtene og foraene, de åpne bymøtene og de tematiske foraene. Strukturen er delt i to strukturer der den ene dekker begrensede geografiske områder og en del som er tverrgående og tematisk. Grunnlaget for fordeling av ressurser gjennom deltakende budsjettering i Porto Alegre baseres på tre kriterier 1) deltakernes preferanser, 2) behov og 3) antall innbyggere. Strukturen avgjør selv hvordan disse tre kriteriene blir vektlagt. Bruk av disse kriteriene gir en matematisk fordeling av rammer til ulike investerings- eller tematiske områder. DB-pyramiden avgjør selv hvordan disse rammene blir brukt f.eks. i form av konkrete asfalteringsprosjekter. En effekt av ressursallokeringskriteriene er at det de bydelene eller området som har det største behovet, flest innbyggere og som selv prioriterer asfaltering som vil få størst andel av ressursene som er avsatt til asfalteringsformål. DB-rådet har ansvar for å sende budsjettet til borgemesteren, som legger fram budsjettet for bystyret for omgjøre til lov (Gret og Sintomer 2005; Cordeiro 2004)

6.2.3 Hva kan deltakende budsjettering tilføre en tradisjonell budsjetteringsprosess?

Situasjon, kulturforskjeller og overføring av modellen

I følge situasjonsteorien må organisasjoner tilpasse seg omgivelsene for å yte best mulig resultater (Kongsvik 2006). Situasjonen og kultur er forskjellig mellom Norge og Brasil. Situasjonsteorien tilsier at en modell ikke kan overføres ukritisk fra et land til et annet og gi like gode resultater. Ulik kultur gir også ulik budsjettering (Wildavsky 1986; 2001). Dette har fundament i ulike verdier. Kulturen har flere ulike dimensjoner (Hofstede og Hofstede 2006). Disse dimensjoner deles opp i ulike dimensjoner kan brukes til analytisk formål. Ut i fra kulturdimensjonen kan en peke på følgende relevante kulturforskjeller: Lavere maktdistanse i Norge, mer individualistisk orientering, større femininitet, mindre usikkerhetsunnavikelse og mer kortsiktig orientering i Norge i forhold til Brasil. Forskjellene i maktdistanse og usikkerhetsunnavikelse vil i første rekke påvirke politiske prosesser. Blant kjennetegnene til land med høy maktdistanse er at de mindre mektige er avhengig av de med mer makt, lydighet, kontrollorientering, store ulikheter, korrupsjon mm. I Norge er det lav maktdistanse (ibid.). Dette medfører at Brasil trolig har mer å hente på en modell som deltakende budsjettering enn i Norge. Lav maktdistanse i Norge tilsier at en slik modell begrunnes annerledes og kan ha et annet formål enn i Brasil. Kulturdimensjonen ”usikkerhetsunnavikelse” antas å ha særlig betydning for selve utforming av modellen, da

innbyggerne i et land med lav usikkerhetsnivå vil være mindre opptatt av regelverk og formelle prosedyrer. Et annet moment er at velferden er mere jevnt fordelt i Norge enn i Brasil, slik at motivasjonen for å bruke deltakende budsjettering som et verktøy til å gi mer rettferdig fordeling trolig ikke vil gi like gode resultater som i Brasil

De politiske institusjonene er annerledes i Norge enn i Brasil. Utforming av institusjoner både påvirker demokratiets ytelse og er avhengig av situasjonen. Det er ikke likegyldig hvordan institusjonene utformes. For deres bærekraft er det viktig at institusjonene gjør myndighetene pålitelig (Przeworski 1995). DB modellen gjør myndigheten mere pålitelig i Brasil (Wamplers 2007; Shah 2007). Det er også mulig at den kan i Norge også. Ulike politiske institusjoner tilsier ulik tilpasning av en slik modell i Norge. I Norge kan en slik modell plasseres som et utvalg direkte under kommunestyret etter kommunelovens § 10.1.

Som budsjetteringsmodell er DB tatt i bruk i mange land fra Latin-Amerika, via Canada og til Land i Europa. Det tyder på at modellen både kan overføres, tilpasses og fungere under andre forhold enn i Brasil. Politisk vilje, tilstrekkelig med ressurser og kapasitet og desentralisering er viktig for å få modellen til å fungere, hvorav politisk vilje anses som den viktigste faktoren (Chavez 2002; Goldfrank 2007). Regelverk i Norge tillater bruk av en slik modell, kommunene er i dag i stor grad rammefinansiert og det er tradisjoner for sivil organisering. Modellens overførbarhet kan også under norske forhold være sterkest avhengig av politisk vilje. Kommunestørrelsen kan bety en del for gevinsten ved en slik modell. Større forhold kan gi bedre effekt (Wamplers 2007). En annet viktig moment er at modellen gir økt innsikt i lokal politikk og prioriteringer. Det kan også medføre at innbyggerne får økt tillit til den lokale myndigheten (Pettersen og Rose 2000).

Medvirkning

Innbyggernes medvirkning i deltakende budsjettering er mer utstrakt enn det en finner i norske budsjetteringsprosesser. Medvirkningen i deltakende budsjettering er ment å ha direkte innflytelse på politikk men også gi resultater direkte tilbake til deltakerne. Koblingen mellom deltakelse og effekt er mye tettere enn det en kan finne under norske forhold. I norske forhold hviler mye av innbyggernes medvirkning på kommunal planlegging og ikke primært på budsjetteringen. Det er først gjennom budsjettering at planen tilføres ressurser slik at planlagte tiltak kan realiseres. Det at innbyggernes medvirkning skal foregå i planlegging og ikke budsjetteringen, gjør at innbyggernes innflytelse på budsjettresultatet blir mer usikker og

uklar. I Porto Alegres DB-modell avgjør deltakerne investeringene gjennom modellen, slik at det er mye klarere å se sammenhengen mellom egen deltakelse og endelig resultat. I DB-modellen kan innbyggernes medvirkning begrunnes ut i fra å gjøre myndighetene mere pålitelig, sikre en mer rettferdig fordeling av ressursene og tilgodese marginaliserte grupper (Gret og Sintomer 2005). I Norge kan en også registrere rettferdighetsbegrunnelser, men også begrunnelser ut i fra mer representativt demokratisk synsvinkel (legitimitet til planen) og større effektivitet (Nyseth og Aarsæther 2002).

Hva kan DB tilføre tradisjonell inkrementell budsjettering?

DB-modellen har mekanismer som begrenser budsjetteringens tradisjonelle uavgrenselse og dermed kompleksitet. I DB er strukturen oppdelt etter tverrgeografiske tema og etter geografi. Antall valgmuligheter er begrenset gjennom f.eks. investeringstemaer som folk kan stemme over og ved at deltakerne bare kan prioritere fire av fjorten investeringstema. I tillegg er kriteriene for fordeling av ressursene klare på forhånd og fordeling av rammene skjer matematisk etter at innbyggerne har gitt sine preferanser (Gret og Sintomer 2005). Disse begrensningene gjør budsjetteringssituasjonen mindre kompleks. Det gjør at det åpner opp for en mer rasjonell budsjettering i forhold til tradisjonell inkrementell budsjettering. Rettferdig fordeling av ressurser knyttes til befolkningens preferanser, behov og hvor stort bydelen er i antall (ibid.). I inkrementell budsjettering er rettferdig fordeling knyttet til størrelsen på budsjettet fra før, slik at ved økninger så forventes det at hver aktør får sin andel av nye inntekter (Wildavsky og Caiden 2001). Om ressursfordelingen er mer optimal i en slik DB-modell kan avhenge av hvilket perspektiv som legges til grunn. I et integrativt demokratisk perspektiv fremstår DB-modellen som en god løsning for fordeling av ressursene. Ut i fra et kommunikativ rasjonelt perspektiv er det rimelig å anta at økt debatt omkring investeringsprosjekter, vil føre til at de beste investeringsprosjekter blir valgt i budsjettet. I modellen er det muligheter for kommunikativ rasjonelle beslutninger. Disse elementene er knyttet til at møtene er åpne, hvem som helst kan delta og tale om et prosjekt og myndighetene sørger for informasjon for å heve kvaliteten på diskusjonene. Men modellen har også faste strukturer, slik at det sikres progresjon i budsjettingen. Denne strukturen kan virke begrensende for mer utstrakt dialog i prosessen. Til gjengjeld bidrar strukturen til at innbyggernes deltakelse fører til noe konkret og de kan se resultater. DB-modellen ser derfor ut til å ha en del felles med kollaborativ planlegging som vektlegger deltakelse fra berørte innenfor institusjonaliserte rammer.

I teorien om tradisjonell inkrementell budsjettering er advokat og budsjettvokterrollen en sentral ingrediens. Denne rollefordelingen er ment å redusere en kompleks budsjettsituasjon (Wildavsky og Caiden 2001). Disse rollene kan også se ut til å passe i DB-modellen ved at innbyggerne har rollen som advokater og myndighetene rollen som budsjettvokter. Budsjetteringsprosessen i Norge viser også tegn på å være inkrementell (Hansen mfl 1985). Det finnes også andre elementer i DB-modellen som ligner på inkrementalismen som f.eks. eksistensen av en budsjettbase og at behov dekkes ikke en gang for alle, men tas opp hvert år i budsjettet i et gjentakende mønster. Til tross for dette viser drøftingen at DB som modell har et større potensial til å gjøre budsjettet bedre enn det tradisjonell inkrementell budsjettering har. Dette kan bla. knyttes til at DB-modellen fører til en mer rettferdig fordeling av ressursene enn det teorien om tradisjonell inkrementell budsjettering ser ut til å gjøre.

Budsjettering kan også forstås som et moderne ritual fordi resultatet av aktivitetene i budsjetteringen ikke gir vesentlige endringer på budsjettresultatet (Jørgensen og Mouritzen 2002). Forskning viser at DB-modellen gir ønskede endringer (Wampler 2007; Shah 2007; Gret og Sintomer 2005). Disse endringene bestemmes av aktørene slikt at ut i fra resultatet så synes ikke modellen som et moderne ritual. Men siden modellen bare brukes på laveste myndighetsnivå i Brasil, et nivå som disponerer 15-20 % av totale skatteinntekter, så synes det slik at modellen har begrensninger i forhold til muligheter for å endre grunnleggende strukturer i Brasil til tross for at resultatene ser gode ut fra lokalt nivå. Det gjelder f.eks. forhold som fattigdom.

Budsjettering og styring

Studier i Norge viser at den førte politikken har liten effekt på de offentlige budsjettene (Hansen mfl. 1985). I deltakende budsjettering har deltakerne direkte innflytelse på budsjettet og på den førte politikken. En kan si at innbyggerne langt på vei styrer selv sin egen behovsdekning gjennom deltakende budsjettering. Wildavsky og Caiden (2001) hevder at budsjettering i et overordnet perspektiv handler om hvordan mennesker skal leve i lag. I et slikt perspektiv kommer en tilbake til det grunnleggende spørsmål om legitimitet og hvem som skal ha rett til å bestemme over andre, hvem skal få og hvem skal betale og hvordan disse spørsmålene blir løst på. Kulturteorien (Wildavsky 1986; 2001) tilsier at de grunnleggende verdiene bør legges til grunn for utforming av budsjetteringsprosessen. I så måte ser man at plan og bygningsloven legger opp til utstrakt medvirkning fra innbyggerne i planprosesser. Det kan også være et retningsgivende verdigrunnlag for budsjetteringen også.

6.3 Konklusjon

Opgavens problemstilling var om:

Kan deltakende budsjettering føre til bedre budsjettprosesser og et bedre budsjett i en norsk kommune?

Konklusjonen på dette er at DB har potensial til å gjøre både budsjetteringsprosessen bedre og mer meningsfull for de som deltar og også gi mer treffsikre og dermed mer effektiv budsjett. Resultatet kan være avhengig av situasjon, men mye om det er politisk vilje til å gjøre de nødvendige endringene. Befolkningens medvirkning vil også bidra til å fornye innholdet i det offentlige rommet og dermed gi en bedre prosess, særlig i forhold til et integrativt demokratisk perspektiv. Diskusjon omkring ulike prosjekter og tiltak har større potensial til utvelgelse av de beste prosjektene som blir finansiert av budsjettet. Denne typen medvirkningsprosess vil også gi større legitimitet til budsjettet.

6.3.1 Drøfting av funnene

Er funnene i samsvar med annen norsk eller internasjonal forskning? I Norge er det ikke tradisjoner for at innbyggerne deltar direkte i offentlige budsjetteringsprosesser. Det finnes derfor lite forskning på det i Norge. Internasjonalt finnes det en god del forskning omkring deltakende budsjettering ("participatory budgeting"). Disse viser at modellen er kapabel til å gjøre budsjetteringsprosessen mere åpne og transparente, gjøre myndighetene mer pålitelig, øke tilliten til myndigheten, øke skatteinngangen, redusere korrupsjon, utvikle sosial kapital mm (Wampler 2007; Shah 2007; Baiocchi 2004; Gret og Sintomer 2005; Cabannes 2004). Det teoretiske rammeverket for denne oppgaven er annerledes enn for internasjonal forskning, men har hatt base i tidligere forskning i Norge som har støttet opp omkring teorien om budsjettering som en inkrementell prosess. Drøfting av DB i forhold til denne teorien tyder på at deltakende budsjettering kan bidra til både bedre budsjetter og mer meningsfulle medvirkningsprosesser

Hvor generaliserbar er funnene? De kulturelle forskjellene mellom land er betydelig.

Wildavsky (2001) hevdet gjennom sin kulturteori at budsjetteringen er et resultat av et lands kultur. Men denne påstanden kan føre til konservering av eksisterende strukturer mer enn de fører til endringer. At modellen har spredd seg fra Brasil, via Latinamerikanske land og til Nord-Amerika og Europa, tyder på at modellen kan fungere uavhengig av kulturelle forskjeller. Denne overføring av modellen kan også tyde på at modellens resultater er overførbare. Spredning av modellen styrker også påstanden om modellen resultat først og

fremst er avhengig av politisk vilje (Chavez 2002). Dette er i tråd med påstander om at resultat og bærekraft er avhengig av at aktørene finner modellen formålstjenlig til å fremme sine interesser i budsjetteringssammenheng (Przeworski 1995; Wampler 2007). Disse funnene svekker også tiltroen til at den norske modellen der befolkningens medvirkning skal skje gjennom kommuneplanlegging og ikke i budsjetteringsprosessen er den beste løsningen for befolkningens medvirkning i kommunale budsjetteringsprosesser.

Internasjonal forskning omkring DB har vært mere konsentrert om deltakende budsjettering enn om planlegging i Porto Alegre. Det gjelder også forhold til hvordan kommunal planlegging er koblet till deltakende budsjettering. Deltakende budsjettering er ikke den eneste muligheten innbyggerne har til å delta i offentlig politikk i Porto Alegre. Funnene bør ikke ses isolert med utgangspunkt i denne budsjetteringsmodellen men også ses i forhold til andre muligheter for folkelig medvirkning. Fra et større perspektiv så innebærer deltakende budsjettering et supplement til, men også en utvidelse av demokratiet.

Refleksjon omkring metode og valg av teoretisk utgangspunkt

Til tross for at DB-modellen fremstår som en mer radikal budsjetteringsform enn tradisjonell inkrementell budsjettering, så ser det ut som man finner elementer som er knyttet til teorien om inkrementell budsjettering. En kan bla. finne noe som tyder på eksistensen av en budsjettbase og roller som advokater og budsjettvoktere ser ut til å kunne overføres og passe inn i DB-modellen også. Disse funnene kan også gi støtte til kritikerne av den inkrementalistiske teori om at den vanskelig kan la seg motbevise eller falsifisere gjennom empiri. Dog har det ikke vært oppgavens formål å bekrefte eller falsifisere teorien om inkrementalismen. Men egen drøfting tyder på at det er ikke nødvendigvis slik at inkrementalismen som teori er en fullgod teori til å tolke og vurdere budsjetteringsprosesser ut i fra. Forskning i Norge omkring budsjettering er i stor grad relatert til inkrementalismen og støtter denne teorien. Det har følgelig vært naturlig å ta utgangspunkt i inkrementalismen. I DB ser administrasjonen til i mindre grad ha en advokatrolle. Den ser ut til og først og fremst finnes i DB-strukturen. Dette kan også indikere at produksjonsorienterte budsjetteringsteorier ikke nødvendigvis er en bedre teori enn inkrementalismen å vurdere DB ut i fra. Ettersom DB ser ut til å spre seg og fungere på tvers av kulturer, så svekker det også ulike kulturteorier som forsøker å forklare budsjetteringsprosesser og atferd. Dette kan tyde på at etterspørselsorienterte teorier kan være et minst like relevant teoretisk rammeverk å vurdere DB ut i fra. Funn viser også at budsjettet i stor grad kan relateres til etterspørsel (Jørgensen og

Mouritzen 2002). Ut fra dette kunne en annen fruktbar tilnærming vært å vurdere DB i forhold til etterspørselsorienterte teorier. En annen tilnærming kunne ha vært å la budsjettaktører selv vurdere fordeler og ulempene som de ser med en slik modell. Men uansett om en fant en optimal budsjetteringsmodell, er det i følge Przeworski (1995) ikke gitt at aktørene hadde endt opp med å velge en slik modell pga. ulik politisk preferanse. Og da ender man tilbake til ”politisk vilje” som en nøkkelfaktor for en slik modell.

I de det siste tiåret har det vært forsket lite på kommunal budsjettering i Norge. Selv om tidligere funn støtter opp omkring denne oppgavens teoretiske rammeverk, så kan det ha vært endringer de siste 10-15 år som kan ha betydning for budsjetteringsatferden. En slik endring er økt bruk av mål- og resultatstyring eller balansert målstyring (BMS). Uansett endringer, så synes det til syvende og sist å være vanskelig å gå utenom problemstillinger knyttet til innbyggernes medvirkning i offentlige beslutningsprosesser. Det spørsmålet er like relevant uansett om det dreier seg om mål- og resultatstyring, budsjettering eller kommunal planleggingsvirksomhet.

6.4 Alternative perspektiver

Deltakende budsjettering er i denne oppgaven er i mindre grad drøftet i forhold til kommunal planlegging, herunder ulike planleggingsteorier og modeller så som ”dugnadsmetoden”. Det kunne i seg selv vært verd en egen studie da innbyggernes medvirkning under norske forhold i følge lovverket er sterkest knyttet til kommunal planlegging og ikke selve budsjetteringsarbeidet. Denne todelte løsningen mellom budsjettering og kommunal planlegging som er i Norge synes ikke som en optimal løsning. Denne modellen forutsetter langt på vei at budsjetteringen blir en teknisk administrativ prosess og ikke en politisk prosess, dersom planlegging og budsjettering ikke blir integrert i en prosess. På grunn av empirien omkring budsjetteringen er det grunn til å tro at det er vanskelig å flytte politikken vekk fra budsjetteringsprosessen og økonomiplanleggingen dersom budsjettering og planlegging blir en todelt løsning. En kan hevde at jo mer politisk budsjetteringen blir, jo mindre relevant kan kommuneplanlegging bli. En løsning kan være å legge inn kommunelovens bestemmelser omkring budsjett og økonomiplan inn under plan- og bygningslovens bestemmelser og stille samme krav til medvirkning i økonomiplanen og budsjett som for andre kommunale planer.

Lange medvirkningsprosesser virker utmattende på deltakere som er der frivillig. Vanlige folk faller i fra dersom resultater fra deltakelsen uteblir. Tilbake blir ”ekspertaktivistene” som har tid og ressurser til å delta over lengre perioder (Agger 2005). Skal vanlige folk og tradisjonelt underrepresenterte innbyggere delta i offentlige beslutningsprosesser, må det også gjøres enkelt for dem å delta. Dette har de arbeidet mye med i Porto Alegre, men også andre steder (Lerner og Wagner 2006). Folk må se og opptre som at et deltakende system er det beste til å ivareta deres egne interesser. I motsatt fall kan en risikere at folk søker å påvirke den førte politikken på andre måter og utenfor de formelle planleggings- og budsjetteringsprosessene.

Forskning omkring deltakende budsjettering viser at det i alle fall ikke har vært skadelig å la innbyggerne virke aktivt i offentlige beslutningsprosesser og la de få innflytelse på den førte politikken. Til syvende og sist er det slik at uansett hvilket perspektiv man vurderer deltakende budsjettering ut i fra, så vil det hele koke ned til hva det er man ønsker å oppnå med en slik modell. Wildavsky sa: *“There is, however, no special magic in the status quo..... ..Improvements of many kinds are undoubtedly possible and desirable”* (Wildavsky 1966b, 2001:95). En ide kan være å utvikle en DB-modell omkring forvaltning og bruk av kommunale eiendomsskatt. Det er en skatt som kommunene selv bestemmer over uten statlige føringer. Det vil trolig også styrke interessen omkring denne skatten. Bygges det på en modell som deltakende budsjettering og integrerer det med all kommunal planlegging, kan en slik modell komme til å fungere like bra eller kan hende bedre enn deltakende budsjettering gjør i Porto Alegre.

(48.069 ord inkludert overskrifter)

Internettressurser

<http://www.participatorybudgeting.org/>

En ressurside som er etablert av Gianpaolo Baiocchi og Josh Lerner.

<http://www.beyondelections.com/> - Her kan en finne en god dokumentar om deltakende budsjettering laget av Estreito Meios som er et uavhengig produksjonsselskap etablert i 2007. Dokumentaren heter ”*Beyond Elections*” og er i dag også tilgjengelig på youtube.com.

Sosiale media:

<http://www.facebook.com/group.php?gid=22229870351>

<http://groups.google.com/group/participatorybudgeting>

REFERANSER

- Abers, Rebecca (1998): Learning Democratic Practice: Distributive Government Resources Through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil, in M. Douglas and J. Friedmann (eds.) *Cities for Citizens*. Sussex: Wiley.
- Abers, R. (2000): *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Agger, Annika (2005): *Demokrati og deltagelse – et borgerperspektiv på kvarterløft*. Ph.d.-afhandling. Sbi, Statens Byggeforskningsinstitut, Hørsholm, Danmark.
- Alexander, E.R. 2001: The Planner-Prince: Interdependence, Rationalities and Post-communicative Practice. *Planning Theory & Practice*, Vol. 2(2), pp. 311-324.
- Allegretti, Giovanni and Carsten Herzberg (2004), Participatory budgets in Europe: Between efficiency and growing local democracy, Transnational Institute, *Briefing Series No 2004/5*.
- Baiocchi, Gianpaolo (2005): *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford, California: Stanford University Press. ISBN 0-8047-5123-4
- Bendor, J. & J.R. Lott (1996): Legislator voting and shirking: A critical review of the literature. *Public Choice*, 87:67-100.
- Bjørklund, Tor (2000): Fallende valgdeltakelse – kommunale variasjoner og mulige forklaringer i Offerdal, Audun og Jacob Aars (red.) 2000: *Lokaldemokratiet – Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommuneforlaget. ISBN 82-446-0603-7
- Brox, Ottar (1990): *Praktisk samfunnsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bruce, Iain (eds.) (2004): *The Porto Alegre Alternative. Direct Democracy in Action*. London: Pluto Press. ISBN 0-7453-2096-1
- Braathen, Einar (2004): Lær av Brasil: Deltakende budsjettering i *Kontur Tidsskrift* no. 10 (oktober 2004), pp 22-29.
- Braathen, E. & Harvold, K (2005): "Fra Brasil til Norge? Deltakende budsjettering som et demokratisk virkemiddel" i NIBR 1/2005 "Regionale trender" (s. 60-67).
- Busch, Tor, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo (2009): *Økonomistyring i det offentlige*. 4. utgave. Universitetsforlaget. ISBN 978-82-15-01538-5
- Cabannes, Yves (2004): Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, volume 16; no 1. april 2004. pp. 27-46.
- Caiden, Naomi & Aaron Wildavsky (1974): *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New Brunswick (U.S.A), London (U.K): Transaction Publishers. ISBN 0-87855-707-5.
- Chavez, D. (2002): Porto Alegre, Brasil, i Klyve C. R. mfl. (red.): *Kampen for en stemme. Globalisering sett fra sør*. Oslo: Solidaritet Forlag. ISBN 82-91916-10-1. Original artikkel: Chavez, D. (2002): *Porto Alegre, Brazil: A new, sustainable and replicable model of participatory and democratic governance?* TNI. (www.tni.org) <http://www.tni.org/archives/chavez/portoalegre.pdf?>. Downloaded 04.02.2008, 21.50.
- CIDADE (2002): [Participatory Budgets](#), International Budget Project.
- Cordeiro, André Passos (2004): Porto Alegre: The City Budget i Bruce, Iain (eds.) (2004): *The Porto Alegre Alternative. Direct Democracy in Action*. London: Pluto Press. ISBN 0-7453-2096-1
- Cowart, A.T. & Brofoss, K.E. (1979): *Decisions, Politics and Change: A Study of Norwegian Urban Budgeting*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, K. & P.Ø. Bastøe (1990): *Budsjettering og planlegging i kommunenes helse- og sosialtjeneste*. Tano. ISBN 82-518-2685-3.
- Day, D (1997): Citizen Participation in the Planning Process: An Essentially Contested Concept? *Journal of Planning Literature*, 11(3), pp 421-434.

- Dempster, M.A.H. og Aaron Wildavsky (1979): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- EIA (2009) Energy Information Administration. <http://www.eia.doe.gov>
- Fedozi, L. (1999): *Orçamento participativo. Reflexões sobre a exper~encia de Porto Alegre*, 2nd edition. Porto Alegre.
- Fedozi, L. (2000): *O Poder da Aldeia: Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- Fedozi, L. (2001): *Contribuições à Discussão Sobre o Aperfeiçoamento do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Paper delivered at the Seminar Rompendo Nosso Limites (PMPA, Porto Alegre).
- Fevolden, Trond, Terje P. Hagen & Rune Sørensen (1994): *Kommunal organisering*. Tano. ISBN 82-518-3038-9.
- Fölscher, Alta (2007): A Primer on Effective Participation in Shah, Anwar (eds.) (2007): *Participatory Budgeting*. Washington: The World Bank. Public Sector Governance and Accountability Series. ISBN 0-8213-6923-7
- Geertz, Clifford (1973): "Thick Description: Towards an interpretive theory of culture" in Geertz, Clifford (eds.) *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*. New York: Basic Books.
- Genro, Tarso (1999): *O futuro por armar. Democracia e socialismo na era globalitária*. Vizes. Petrópolis, p.61.
- Giddens, Anthony (1987): Nine Theses on the Future of Sociology. I Anthony Giddens *Social Theory and Modern Sociology*. Polity Press, Cambridge, UK:
- Goldfrank, Benjamin (2002): *Urban Experiments in Citizen Participation: Deepening Democracy in Latin America*. Ph.D. dissertation. University of California, Department of Political Science, Berkely.
- Goldfrank, Benjamin (2005): *The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation*. Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, April.
- Goldfrank, Benjamin (2007): Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting i Shah, Anwar (eds.) (2007): *Participatory Budgeting*. Washington: The World Bank. Public Sector Governance and Accountability Series. ISBN 0-8213-6923-7
- Goldfrank, Benjamin & Aaron Schneider (2006): Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul i *Latin American Politics & Society* - Volume 48, Number 3, Fall 2006, pp. 1-31
- Gret, Marion & Yves Sintomer (2005): *The Porto Alegre Experiment. Learning Lessons for Better Democracy*. Londong & New York: Zed Books: ISBN 1-84277-405-0. Oversatt av Stephen Wright fra originalutgaven: Porto Alegre: L'espoir d'une autre démocratie (2002).
- Guareschi, P.A. (1980): *Urban Social Movements in Brazilian Squatter Settlements*. Madison: University of Wisconsin (PhD dissertation).
- Hansen, Tore (1980): Fragmentering som rasjonell budsjetteringsstrategi i F. Kjellberg (red.): *Den kommunale virksomhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, Tore (red.) (1985): *Offentlige budsjettprosesser*. Universitetsforlaget. ISBN 82-00-07333-8
- Harnecker, Marta (1993): *Alcaldia de Porto Alegre: Aprendiendo a Gobernar*. Havana: MEPLA.
- Healey, P. 1997: *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan Press Ltd.
- Helgesen, Marit K. (2006): *Brukermedvirkning – realiteter og idealer. Om brukeres medvirkning på systemnivå i kommunene*. NIBR notat 2006:113. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

- Hoftstede, Geert & Gert Jan Hofstede (2006): *Kulturer og organisationer. Overlevelse i en grænseoverskridende verden*. 2. utgave. København: Handelshøjskolens Forlag. ISBN 87-629-0252-0.
- Holsen, T. 2000: *Medvirkning som begrep i plan- og bygningsloven*. Notat for planlovutvalget. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hovik, Sissel (1993): Dei frivillige organisasjonane – støysendarer eller informasjonskanalar frå lokalsamfunnet? i Baldersheim, Harald (red) (1993): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Tano 1993. 2. utgave.
- IBGE (2001): Censo Demográfico 2000: Resultados Preliminares da Amostra. Porto Alegre: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- Jenssen, Jan Inge & Karl Robertsen (2000): *Kommunaløkonomi i et styringsperspektiv*. Høgskoleforlaget.
- Jump, William A. (1939): *Budgetary and Financial Administration in an Operating Department of the Federal Government*. Paper delivered at the conference of the Governmental Research Association, September 8, 1939, p.5.
- Jørgensen, T. B. og P.E. Mouritzen (2002): *Udgiftspolitik og budgetlægning*. 2. utgave. Århus: Systime ISBN 978761601384
- Kalleberg, Rangvald (1996): Forskningsoppleggets og samfunnsforskningens dobbeltdialog i Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red.) (1996): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjenstali, Knut (1997): Å analysere skriftlige kilder i Fossåskåret, E., Fuglestad, O. & T.H. Aase: *Metodisk feltarbeid. Produksjon og tolking av kvalitative data*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kongsvik, Trond Øystein (2006): *Innviklet utvikling. En studie av en endringsprosess i Statoils anskaffelses- og forsyningsvirksomhet*. Dr. Avhandling. Trondheim: NTNU.
- Lakoff, G. & M. Johnson (1999): *Philosophy in the Flesh*. New York: Basic Books.
- Lerner, Josh & Estair Van Wagner (2006): *Participatory Budgeting in Canada: Democratic Innovations in Strategic Spaces*. TNI (www.tni.org).
http://www.tni.org/detail_page.phtml?act_id=3969&username=guest@tni.org&password=9999&publish=Y. Nedlastet 04.02.2008, kl. 21.58 GMT.
- Lesjø, Jon Helge (2000): "Folk har det pinadø for godt!" Om deltakelsesproblemer i partilag og lokalpolitikk i Offerdal, Audun og Jacob Aars (red.) 2000: *Lokaldemokratiet – Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommuneforlaget. ISBN 82-446-0603-7
- Malterud, Kirsti (2003): *Kvalitative metoder I medisinsk forskning – en innføring*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget. ISBN 978-82-15-00275-0
- March, J. & Johan Olsen (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Marquetti, Aldamir (2001): *A Democracia, Equidade e Eficiência: O Caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre*. Porto Alegre: Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- McGee, R. (2003): *Legal Frameworks for Citizen Participation: A Synthesis Report*. LogoLink report, Institute for Development Studies, University of Sussex, Brighton, United Kingdom.
- Menegat, E. (1998): *Movimentos Sociais e Inovações na Democratização da Gestão Urbana em Porto Alegre*. Proposta No 78
- Menegat, Rualdo (2002): Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil. *Environment and Urbanization*. Volume 14, 181. pp181-206.
- Meyers, Roy T. (1996): *Strategic Budgeting*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

- Musgrave, R.A. & A.T. Peacock (eds.) (1958): *Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan & Co
- Myrvold, Trine Monica (red.), Sigrid Skålnes og Marte Winsvold (2004): *Et offentlig rom for lokaldemokratiet? Deltakelse dialog og politisk meningsdanning*. NIBR-rapport 2004:9. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. ISBN 82-7071-476-3
- Niskanen, W.A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. N.Y.
- Nyseth, Torill & Nils Aarsæther. 2002: *Nærdemokrati. Teori og praksis*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Offerdal, Audun og Jacob Aars (red.) 2000: *Lokaldemokratiet – Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommuneforlaget. ISBN 82-446-0603-7
- Olsen, Johan P. (1970): Local Level Budgeting – Decision-Making Process or A Ritual Act?. *Scandinavian Political Studies, vol. V, s.85-118*.
- Olsen, Johan P. (1993): Et statsvitenskapelig syn på offentlig sektor i Lægred, Per og Johan P. Olsen (red.)(1993): *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver – reformer – erfaringer – utfordringer*. Tano. ISBN 82-518-3159-8.
- Oslo kommune: *Sak 200401634 Initiativrett (innbyggerinitiativ) om å innføre forsøksordning med deltakende budsjettering*
- Pettersen, P. A. & L.E. Rose (2000): Det lokale selvstyrets omdømme – opphav og betydning i Offerdal, Audun og Jacob Aars (red.) 2000: *Lokaldemokratiet – Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommuneforlaget. ISBN 82-446-0603-7
- Pont, Raul (2004b): The Question of Democracy Today i Bruce, Iain (eds.) (2004): *The Porto Alegre Alternative. Direct Democracy in Action*. London: Pluto Press. ISBN 0-7453-2096-1
- Power, T.J. and Roberts, T. (2000): A New Brazil? The Changing Sociodemographic Context of Brazilian Democracy, in P. Kingstone and T. Power (eds.) *Democratic Brazil: Actors, Institutions and Processes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Przeworski, Adam (eds.) (1995): *Sustainable Democracy*. Cambridge University Press. Cambridge, United Kingdom. ISBN 0-521-48375-1
- Putnam, R. D. 2000: *Bowling alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rocha, S. (2000) 'Pobreza e Desigualdade no Brasil: O Agotamento dos Efeitos Distributivos do Plano Real'. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA)
- Ricardson, T. 1996: Foucauldian Discourse: Power and Truth in Urban and Regional Policy Making. *European Planning Studies*, 4(3), pp. 279-293.
- Ringdal, Kirsten (2001): *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ringkjøb, Hans-Erik (2000): Tar partiene representativitet på alvor? i Offerdal, Audun og Jacob Aars (red.) 2000: *Lokaldemokratiet – Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommuneforlaget. ISBN 82-446-0603-7
- Rubin, Irene (red) (1988): *New Directions in Budget Theory*. New York: State University of New York Press.
- Schick, Allen (1983): Incremental Budgeting in a Decremental Age. *Policy Science* 16, pp. 1-25.
- Shah, Anwar (eds.) (2007): *Participatory Budgeting*. Washington: The World Bank. Public Sector Governance and Accountability Series. ISBN 0-8213-6923-7
- Souza, Ubiratan de (2004): On a Bigger Scale: Rio Grande do Sul and Nationwide i Bruce, Iain (eds.) (2004): *The Porto Alegre Alternative. Direct Democracy in Action*. London: Pluto Press. ISBN 0-7453-2096-1
- Souza, Ubiratan de (2004): Basic Principles i Bruce, Iain (eds.) (2004): *The Porto Alegre Alternative. Direct Democracy in Action*. London: Pluto Press. ISBN 0-7453-2096-1

- Swedlov, Brendon (2001): Postscript – Aaron Wildavsky, Cultural Theory, and Budgeting i Wildavsky, Aaron (2001): *Budgeting and Governing*. New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.) Transaction Publishers.
- Sørensen, R.J. & T.P. Hagen (1995): Do Local Politicians Respond to Citizens' Demands? A Microanalysis of Norwegian Local Government. *Scandinavian Political Studies*, 18:53-71.
- Sørensen, R.J., Borge, L-E og Hagen, T.P. (1999): *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*. Fagbokforlaget. ISBN 82-7674-333-1
- Sørensen, E. & J. Torfing (2000): *Skanderborg på Landkortet – Et studie av lokale styringsnettverk og politisk handlekraft*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Vestby, Guri Mette. 2009: *Stedsutvikling i Eidfjord – en sosiokulturell stedsanalyse*. NIBR-rapport 2009:22. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Wampler, Brian (2007): *Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation, and Accountability*. The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania. ISBN 978-0-271-03253-5
- Wikipedia.org : <http://no.wikipedia.org/wiki/Brasil>
- Wildavsky, Aaron (1966): Toward a Radical Incrementalism: A Proposal to Aid Congress in Reform of the Budgetary Process i Congress: The First Branch of Government: Twelve Studies of the Organization of Congress (Washington DC: American Enterprise Institute, 1966): 115-165 i Wildavsky, Aaron (2001): *Budgeting and Governing*. New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.) Transaction Publishers.
- Wildavsky, Aaron (1978): A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts. *Public Administration Review* 38, 6 (November/December 1978):501-509 i Wildavsky, Aaron (2001): *Budgeting and Governing*. New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.) Transaction Publishers.
- Wildavsky, Aaron (1986): Toward a Comparative Theory of Budgetary Processes, i *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, 2nd edition (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1986) i Wildavsky, Aaron (2001): *Budgeting and Governing*. New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.) Transaction Publishers.
- Wildavsky, Aaron (2001) (edited with a postscript by Brendon Swedlov and an introduction by Joseph White): *Budgeting and Governing*. New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.) Transaction Publishers. ISBN 978-1-4128-0625-1.
- Wildavsky, Aaron & Naomi Caiden (2001): *The New Politics of the Budgetary Process*. 4th edition. Addison-Wesley Educational Publishers Inc. ISBN 0-321-042555-7.
- Østre, Stein (1995): *Kommunaløkonomisk styring*. Cappelen Akademisk Forlag. ISBN 82-7037-811-9.
- Øvald, Camilla Bakken (2007): Budskapet som forsvant. *Samtiden 3-2007* pp. 78-89.
- Aarsæther, Nils (1982): *The Role of Politicians in Modern Local Budgeting*. ECPR-paper, Aarhus.
- Aarsæther, Nils (1993): Budsjettprosessen – ein studie i politisk kommunikasjon i Baldersheim, Harald (red) (1993): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Tano 1993. 2. utgave.
- Aase, T. H. & E. Fossåskaret (2007): *Skapte virkeligheter. Om produksjon og tolkning av kvalitative data*. Oslo: Universitetsforlaget. ISBN 978-82-15-01126-4

