ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

(раздел подготовлен по результатам научно-практического семинара «Партисипативный (открытый) бюджет: Европейский опыт и российская реальность», проходившего 11 июня 2013 г. при участии Филиала зарегистрированного союза Фонд имени Фридриха Эберта (Германия) в Москве)

PARTICIPATORY BUDGETING AND ITS DIVERSITY*

Sintomer Y.

PhD, professor of science policy, researcher at CSU-CRESPPA (Saint-Denis, France), 59-61 rue Pouchet, F-75849 Paris cedex 17, sy@cmb.hu-berlin.de

Herzberg C.

PhD, scientific project manager, Department policy and governance in Germany and Europe, Potsdam University (Potsdam, Germany), August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam, herzberg@uni-potsdam.de

Röcke A.

PhD, assistant professor, Institute for Social Sciences at Humboldt-University (Berlin, Germany), Hasenheide 50, D-10967 Berlin, Germany, anja.roecke@sowi.hu-berlin.de

Allegretti G.

PhD, senior researcher, Center for Social Studies at Coimbra University (Coimbra, Portugal), CES - Room 23 - Apartado 3087 - 3000-995 Coimbra, Portugal, giovanni.allegretti@ces.uc.pt

УДК 336.1:352
ББК 65.261.783

The article focuses on the participatory budget formation at the local level. The authors suggest the approach to the definition of the ‘participatory budget’, formulate the conditions for participatory budget formation, and summarize the current data on the implementation of the participatory budgeting in the international practice. The major attention is given to analyzing the models of participatory budget. The authors propose criteria for the models classification and describe the motivation of the key target groups in formulation of the participatory budget.

Key words: local government, citizen participation, participatory budgeting, democratic innovation, public finances

Сентоме И., Херцберг К., Рёке А., Аллегретти Дж.
ПАРТИСИПАТИВНЫЙ БЮДЖЕТ: РАЗНООБРАЗИЕ ФОРМ И МОДЕЛЕЙ**

В статье рассматривается формирование партисипативного бюджета на местном уровне. Авторы предлагают подход к определению «партисипативного бюджета», формулируют условия для его формирования

* This text is an adaption of the introduction of the „PB-World report“ which is forthcoming in 2013 (second edition). The report is published under the title „Learning from the South: Participatory Budgeting Worlwide – an Invitation to Global Cooperation at Service Agency Community in one world/Engagement Global (http://www.service-eine-welt.de/).

** Этот текст является адаптацией введения «ПБ – Всемирный доклад», который выйдет в 2013 г. (второе издание). Этот доклад опубликован под названием «Уроки Юга: Всемирное Патрисипативное бюджетирование – Приглашение к Глобальному сотрудничеству Агентств Муниципального Управления в одном мире / Глобальное участие (http://www.service-eine-welt.de/).

© Сентоме И., Херцберг К., Рёке А., Аллегретти Дж., 2013

бюджета и суммируют существующие данные о внедрении партисипативного бюджетирования в интернациональную практику. Особое внимание уделяется анализу моделей партисипативного бюджета. Авторы предлагают критерии для моделей, классифицирующих и описывающих мотивацию ключевых целевых групп в разработке партисипативного бюджета.

Ключевые слова: местное самоуправление, гражданское участие, партисипативный бюджет, демократические инновации, государственные финансы.

The term for «participatory budgeting» in Portuguese is orçamento participativo, in Spanish presupuesto participativo, in Italian bilancio partecipativo, in German Bürgerhaushalt, in French budget participatif, in Greek συμμετοχικος προϋπολογισμος, in Swedish medborgerbudget, in Norwegian deltagende budsjedt, in Finnish osallistuva budjetointi, in Czech participační rozpočet, in Slovak participatívny rozpočet, Polish budżet partycypacyjny, in Albanian Buxhetimi me Pjesëmarrje, in Russian партисипативный бюджет, in Galitian orzamentos participativos, in Creole orçament participativ, in Catalan pressupost participatiu, in Arabic" الموازنة التشاركية, in Korean **참여 예산** and in Chinese 参与式预算.

The large number of terms listed above bears witness to a success story. In the last five years, participatory budgeting (PB) has become an issue all around the world, especially since 2008, when experiences of PB started to monopolize a series of international awards given to best practices of city management and "democratic innovation" (Smith 2009; Geissel and Kenneth 2012), as those created by UCLG-Africa in the Africities Forum, by the International Observatory of Participatory Democracy (OIDP) or by the Bertelsmann Foundation (especially the prestigious Reinhard Mohn Prize). Recently, Carole Pateman (2012), an important author for the history of participatory democracy, dedicated large space to debate on PB, while the distinguished *Journal of Public Deliberation* dedicated a special issue to discuss the device (nº 8, 2012). Although far less important in its consequences, this phenomenon of expansion and recognition tend to follow the path of technological innovations such as mobile phones, MP3 players and the Internet. This development is also interesting because participatory budgeting is a procedure invented and consolidated in countries of the Global South. It is also remarkable that participatory budgets are found in a wide range of societies, cultures and political systems, including non-democratic ones. Whereas in some cases participatory budgeting is used to democratise democracy, to strengthen civil society or to further modernize already efficient public services, in others it is an tool for fighting corruption, supporting a slow decentralization process or opening a democratic process in the context of an authoritarian regimes. Given the diversity of their contexts and forms, participatory budgets would appear to be an appropriate subject for a global dialogue.

Разнообразие терминов, перечисленных выше, свидетельствует о популярности концепции. В последние 5 лет партисипативный бюджет стал инструментом, достаточно активно применяемым во всем мире, особенно с 2008 г., когда различные опыты внедрения ПБ получили международное признание как лучшие практики городского управления и «демократические инновации» (Смит в 2009 г.; Гейссел и Каннет в 2012 г.). В качестве наиболее значимых примеров признания, можно выделить награды, учрежденные следующими организациями: Объединенные города и местные власти стран Африки (UCLG-Africa), Международный наблюдательный совет партисипативной демократии (International Observatory of Participatory Democracy (OIDP)) и Фонд Bertelsmann (особенно его престижная премия Рейнхарда Мона). Вопросы ПБ активно рассматриваются как отдельными учеными (Кэрол Петерман (Carole Pateman (2012 г.) - эксперт в области партисипативной демократии), так и серьезными научными изданиями (Journal of Public Deliberation (№ 8, 2012 г.)).

Проблема партисипативного бюджетирования является актуальной, хотя, на первый взгляд, она менее важна, по своим последствиям, чем, например, проблема расширения и активного использования технологических инноваций, таких как мобильные телефоны, MP3 плееры и Интернет. Особый интерес вызывает тот факт, что партисипативное бюджетирование было изобретено и впервые применено в странах Южного полушария. Также примечательно, что данная методика применяется большим количеством различных обществ, культур и политических систем, включая и недемократические. В некоторых случаях партисипативное бюджетирование используется для демократизации, укрепления гражданского общества или дальнейшей модернизации уже эффективных государственных услуг, в то время как в других это инструмент для борьбы с коррупцией, поддержки децентрализации или развития демократического процесса в условиях авторитарных режимов. Учитывая разнообразие условий и форм, партисипативные бюджеты представляются подобающим предметом для глобального диалога.

Это эссе по вопросам распространения и разнообразия партисипативного бюджетирования предназначено для методологического обеспечения социокультурного обмена между активными гражданами,

This essay on the dissemination and diversity of participatory budgeting is designed to facilitate intercultural exchange between committed citizens, civil servants, experts and researchers. It identifies and explains different procedures, and describes how and why they arose.

What is a participatory budget?

To start with, it is important to explain in more detail exactly what «participatory budgeting» is. To do so we will first of all look at an anecdote that explains what distinguishes a participatory budgeting initiative from other participatory procedures.

The story goes that once inhabitants of the French city of Poitiers requested their local authority to make the Rue Jourdain a one-way street in order to calm traffic in the neighborhood. The city council looked into the possibility and finally gave its consent. As a result of this measure, however, the traffic was shifted into the neighborhood on the other side of the street, where soon afterwards the inhabitants also demanded that the traffic be calmed. They proposed that another one-way street sign also be put up at the opposite end of Rue Jourdain. The council granted this request too, which led to the present situation, in which access to Rue Jourdain is blocked at both ends.

What at first glance reads like a piece of bungling was later used by the elected political representatives in Poitiers as proof that citizen participation also has its limits, and that the city council had to be the one to weigh up interests and look for the common good. What the city council failed to see, however, is that the citizens had no opportunity to discuss the issue of traffic calming with their neighbors. They had raised their demands before their respective participatory neighborhood councils, to which only the inhabitants of the neighborhood in question are invited. Here, as is the case with many forms of traditional citizen participation, the primary mechanism involved is communication between citizens in a certain neighborhood and their local authority. By contrast, a participatory budget includes the possibility – as illustrated in Figure 1 below – of citizens from different neighbor-

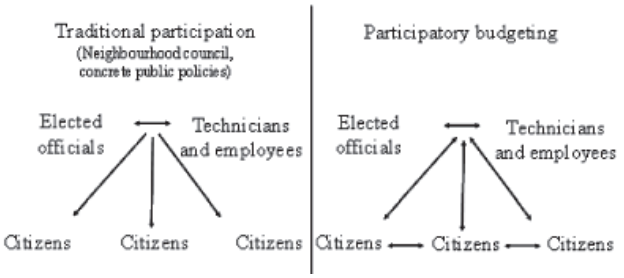


Figure 1: Traditional forms of participation and participatory budgeting

Source: Sintomer/Herzberg/Röcke, 2013a.

государственными служащими, экспертами и исследователями. Оно определяет и объясняет различные партисипативные процедуры и описывает, как или почему они появляются.

Что такое партисипативный бюджет?

Для начала необходимо разобраться в том, что представляет собой «партисипативный бюджет». Для этого, мы на конкретном примере покажем, чем отличается партисипативное бюджетирование от других партисипативных процедур.

Однажды жители французского города Пуатье обратились к местным властям с просьбой, упорядочить движение в районе Рю Журден, организовав на одной из улиц одностороннее движение. Городской совет изучил данный вопрос и дал свое согласие, что, однако, привело к транспортному коллапсу на другом конце района, где вскоре жители также потребовали упорядочить движение. С точки зрения горожан, исправить сложившуюся ситуацию могла позволить другая улица с односторонним движением на противоположном конце Рю Журден. Совет удовлетворил и эту просьбу, что привело к тому, что доступ в Рю Журден был заблокирован с обеих сторон.

То, что на первый взгляд выглядит как «головотяпство» позже использовалось определенными политическими представителями в Пуатье, как доказательство того, что участие граждан также имеет свои пределы, и, что городской совет должен был оценить все интересы и найти общее благо. На самом деле, городской совет должен был предоставить возможность обсудить вопрос об интенсивности городского движения жителям всего района, а не отдельным его представителям.

Таким образом, традиционные формы демократии предполагают общение граждан с местными органами власти, тогда как партисипативная демократия включает в себя возможность – как показано ниже на рисунке 1 – граждан из разных районов обсуждать проблемы и принимать консолидированные решения, обязательные для исполнения местными органами власти.

Подобные «горизонтальные» связи наблюдаются и при подготовке партисипативного бюджета в городе Порту-Алегри и в других партисипативных

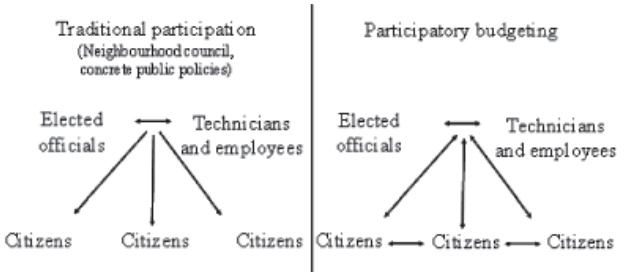


Рисунок 1. Традиционные формы гражданского участия и партисипативного бюджетирования

Источник: Сентоме / Херцберг / Рёке, 2013а.

hoods getting together – possibly through delegates' committees.

«Horizontal» communication of this kind has been observed in Porto Alegre and in other participatory budgets. This is not sufficient as a definition, however, because all other participatory devices and methods such as planning cells, or community planning can also in principle be used for cross-district dialogue. To define the participatory budget more precisely, we need to apply further criteria. This would also appear necessary given that some of the experiences described here are not referred to as «participatory budgets» by the local actors. Conversely, some procedures are listed as participatory budgets even though they would not be labeled as such in another country. Therefore, we propose a practical definition of «participatory budgeting» based on five criteria.

Basically, PB allows the participation of non-elected citizens in the conception and/or allocation of public finances. Five further criteria need to be added (Sintomer/Herzberg/Röcke, 2013a, Sintomer/Herzberg/Röcke/Allegretti, 2012).

1) Discussion of financial/budgetary processes (PB is dealing with scarce resources). All participatory devices might concern financial questions (for example, any participatory process related to urban planning will have an impact on costs if projects become bigger or smaller than previously planned). In PB, however, the participatory process is centrally based on the question of how a limited budget should be used.

2) The city level has to be involved, or a (decentralized) district with an elected body and some power over administration and resources (the neighborhood level is not enough). In fact, we can observe a growing number of neighborhood funds where citizens can decide about a concrete amount of money, but without having any influence on broader scaleissues. In order to clearly identify participatory budgeting, we consider only those participatory processes with a similar scale to that of the elected bodies of representative democracy.

3) It has to be a repeated process over years. Consequently, if a participatory process is already planned as a unique event, we would not consider it as PB: one meeting, one referendum on financial issues are not examples of participatory budgeting.

4) Some forms of public deliberation must be included within the framework of specific meetings/forums. This means that if citizens are invited to discuss budgeting in local councils or in parliaments, we would not view it as sufficient, because PB should include specific institutions and therefore a new public sphere. Furthermore, we state that PB should be based on some kind of deliberation. This is the reason why we do not

бюджетах. Однако, для определения партисипативного бюджета это не столь существенно, т.к. другие партисипативные методы и средства, такие как «ячейки планирования» или общественное планирование также, в принципе, могут быть использованы для кросс-территориального диалога. Для более точного определения партисипативного бюджета нам необходимо использовать дополнительные критерии. Это необходимо потому, что некоторые из примеров, описанных здесь, не используют понятие «партисипативный бюджет». И наоборот, некоторые процедуры, названные партисипативными бюджетами, могут и не быть таковыми в других странах. В целом, ПБ позволяет неизбранным гражданам участвовать в формировании и/или распределении общественных финансов. На основе вышеназванных признаков, мы предлагаем пять критериев, которые позволят определить «партисипативное бюджетирование» как специфическое управленческое действие (Сентоме / Херцберг / Рёке, 2013a, Сентоме / Херцберг / Рёке/Аллегретти, 2012).

1) Обсуждение финансовых/бюджетных процессов (ПБ имеет дело с ограниченными ресурсами). Все партисипитавные процедуры могут касаться финансовых вопросов (например, любой партисипативный процесс, относящийся к городскому планированию, будет влиять на расходы, если проект становится более или менее затратным, чем это планировалось изначально). Однако, партисипативный процесс в партисипативном бюджете основывается на решении вопроса, как должен быть использован ограниченный бюджет.

2) В процесс должен быть включен город целиком, или обособленный район с выборным органом и возможностью влиять на принятие решений и распределение ресурсов. На самом деле, сегодня мы наблюдаем растущее количество различных районных фондов, в рамках которых граждане могут решать локальные хозяйственные проблемы, однако они не могут влиять на расширение масштабов этих фондов. Для того чтобы конкретизировать партисипативное бюджетирование, как управленческую процедуру, мы будем рассматривать только те процессы, которые имеют тот же масштаб, что и выборные органы представительной демократии.

3) Процесс ПБ должен быть повторяющимся в течение многих лет. Следовательно, если партисипативный процесс запланирован как уникальное событие, мы не будем считать его ПБ: одно заседание, один референдум по финансовым вопросам не являются примерами партисипативного бюджетирования.

4) Некоторые формы общественного обсуждения должны осуществляться в рамках конкретных совещаний / форумов. Это означает, что если граждане приглашаются для обсуждения бюджета в местные советы или в парламент, мы не будем считать это существенным, потому что ПБ реализуется через спе-

consider a survey on budgeting issues in which citizens would remain without contact with one other as PB. However, PB deliberation does not necessarily directly lead to decision-making.

5) Some accountability is required that the output reflects the public will. We have observed that in many participatory processes, participants never get feedback about whether or not their proposals are accepted. This should be different in participatory budgeting, through annual meetings or publications where organizers provide information about the realization of the proposed projects.

How participatory budgeting spread across the world

If we take a look at the world in light of the above definition, we see that the dissemination of participatory budgeting has been complex. It began with a number of Brazilian cities (including the metropolis of Porto Alegre), where participatory budgets first arose in the late 1980s (Allegretti 2003; Baiocchi 2001; Baierle 2007; Fedozzi 2007; Herzberg, 2001). During the 1990s the procedure started spreading widely in Brazil. Today there are around 300 experiences, making Brazil one of the countries with the highest density of participatory budgets in the world (Marquetti 2005; Wrampler 2010). Participatory budgeting has also spread to other parts of the continent. This includes Andean countries such as Ecuador and Peru, as well as Argentina, Uruguay, Chile, Colombia and the Caribbean (Shah, 2007). This trend has continued since the turn of the millennium. Although it has not been possible to obtain the exact figures, right now there are between 618 and 1130 participatory budgets in Latin America: almost a third of the participatory budgets in the world, where we can count between 1269 and 2778 experiences.

Inspired by the Latin American experiences, which represent the ideals of good governance and a more just distribution of public resources, people across the globe began to pick up the idea of participatory budgeting. After Porto Alegre, social movements and representatives of (left-leaning) local governments from Europe began coming to the World Social Forums organized by the alter-globalization movement. As a result, since 2001 a rapid increase has been seen on the old continent, and a number of other experiments began but were interrupted due to local political changes. The core countries were first of all France, Spain and Italy. In these Latin countries, a high number of municipalities have joined networks such as those created within the URBAL funding-line in order to establish links with municipalities in Latin America. German municipalities, which tended to form their own networks, have originally debated participatory budgeting in the context of a modernization of local government; the model

циальные институты, а соответственно, новые общественные отношения. Кроме того, мы утверждаем, что ПБ должен быть основан на непосредственном обсуждении вопросов распределения финансовых ресурсов населением. Именно поэтому мы не считаем различные методы изучения и анализа отношения населения к тем или иным бюджетным проектам, в которых граждане не контактируют друг с другом, партисипативным бюджетированием. Однако важно отметить, что обсуждение в ПБ не обязательно должно приводить к принятию какого-либо решения.

5) Чтобы выразить общественную волю «на выходе» необходима определенная отчетность. Мы уже говорили о том, что во многих партисипативных процессах участники не получают обратную связь о том, приняты или не приняты их предложения. Отличительной чертой партиспативного бюджетирования является проведение ежегодных совещаний, публикация отчетов, где организаторы предоставляют информацию о реализации предлагаемых проектов.

Использование методов партисипативного бюджетирования в мировой практике

Если следовать приведённому выше определению, то мы можем констатировать, что в мировом экономическом пространстве партисипативное бюджетирование распространялось постепенно. Первые партисипативные бюджеты появились в Бразилии в начале 1980-х годов (включая метрополию Порту-Алегри) (Аллегретти 2003 г., Байокки 2001 г., Байерле 2007 г., Федоззи 2007 г., Герцберг 2001 г.). Сегодня в этой стране существует около 300 различных опытов применения ПБ, что делает Бразилию одной из стран с наибольшей плотностью партисипативного бюджетирования в мире (Маркетти 2005 г.; Врампер 2010 г.). Со временем практика применения данного инструмента распространилась и в другие части континента: на страны Андского региона, такие как Эквадор или Перу, а также на Аргентину, Уругвай, Чили, Колумбию и страны Карибского бассейна (Шах, 2007 г.). Эта тенденция продолжается с начала нового тысячелетия. Не смотря на то, что получить точные данные достаточно сложно, можно сделать вывод, что сегодня в Латинской Америке насчитывается от 618 до 1130 партисипативных бюджетов: почти треть всех партисипативных бюджетов в мире, количество которых в среднем находится в пределах от 1269 до 2778.

Вдохновленные опытом Латинской Америки, которая в этом вопросе представляет собой идеал управления и справедливого распределения общественных ресурсов, специалисты во всем мире начали обращать внимание на идею партисипативного бюджетирования. После Порту-Алегри общественные движения и представители (левых) органов местного самоуправления Европы стали активными участниками Всемирных со-

was not Porto Alegre, but the city of Christchurch in New Zealand, which won a prize for citizen-friendly modernization in 1993 within the "Cities of Tomorrow" network, where a lot of German cities and the Bertelsmann Foundation were active. The influence of Porto Alegre came later.

The processes expanded in other countries, and especially to the UK, where participatory budgets have gained some support of the national government, and Poland, where a national law was approved by the parliament in 2009. It is very incentive because it gives specific funding for the establishment of co-decisional participatory budgeting in all villages. With the support of the Federation of Local Groups Leaders (which in 2013 is changing name into "Watchdog Poland Civic Network"), which acts as a watchdog for monitoring and try to upgrade the quality of the experiments, this has made Poland the European country with the largest number of ongoing experiences in 2012 (324-1112). In several countries, local non-governmental organizations play an important role in supporting the dissemination of PBs, such as the PB Unit in the UK.

In Africa, development cooperation and international organizations had a pivotal role in introducing participatory budgeting, an instrument that is now taken into account by the UCLGA (the African Association of Local Authorities) (UN-Habitat and MDP, 2008; Olowu 2003). Nevertheless, cases like the ASSOAL development association in Cameroon prove that a stream of grassroots exchanges with Europe and Latin America also developed, which had its weight in fostering some good examples of participatory budgeting. Africa experienced a real increase in quality and numbers of PBs in the last 3 years: there are between 77 and 103 experiments in 2012, the majority concentrated in Senegal, Cameroon, RDC Congo and Madagascar.

This fast development of PBs around the world has led to the creation of continental networks supporting the dissemination of participatory budgeting. If we cast our gaze further, toward Asia, where participatory budgeting is at its most recent, participatory budgets (that began to appear in larger numbers around 2005) often do not build on previous forms of citizen participation, but mark a new beginning. Interestingly, here too an exchange with Porto Alegre is to be observed: at least, the Brazilian experience plays an important role as a point of reference in the debate, especially for South Korea and China, whose local authorities and NGOs often paid visits to the Brazilian Metropolis, especially after 2009 (Liu and Traub-Merz, 2009; Songmin 2013). In India, The Kerala participative strategic planning experiment encountered Porto Alegre during the Mumbai World social forum. In this continent, 58 to 109 experiments are going on in 2012.

циальных форумов, организованных в рамках альтерглобализационного движения. Результатом этого стало активное развитие с 2001 г. стран «Старого Света», а также начало ряда других экспериментов, которые, однако, были прерваны местными политическими изменениями. Ключевая роль в распространении ПБ в Европе принадлежала Франции, Испании и Италии. В этих странах большое количество муниципалитетов присоединилось к различным объединениям, таким как фонды, созданные в рамках URBAL, чтобы установить связи с муниципалитетами Латинской Америки.

Немецкие муниципалитеты изначально рассматривали партисипативное бюджетирование в контексте модернизации местного самоуправления. В качестве модели ими был взят не опыт Порту-Алегри, а опыт муниципалитета Крайстчерч в Новой Зеландии, который получил награду за «дружественную к гражданам модернизацию» в 1993 г. в рамках проекта «Города завтрашнего дня», где достаточно активно проявили себя множество городов Германии и Фонд Bertelsmann. Влияние Порту-Алегри проявилось позже.

Далее рассматриваемый процесс распространился и на другие страны, особенно на Великобританию, где партисипативные бюджеты получили поддержку национального правительства, и Польшу, где в 2009 году правительством был одобрен национальный закон по вопросу ПБ. Принятие закона стало серьезным стимулом, так как данный нормативно-правовой акт обеспечил конкретное финансирование для внедрения совместного партисипативного бюджетирования во всех сельских поселениях. При поддержке Федерации Лидеров Местных Групп (в 2013 году данная организация поменяла название на «Польская «Сторожевая» гражданская сеть»), которая занимается мониторингом и пытается повысить качество партисипативного бюджетирования, Польша в 2012 году стала европейской страной с наибольшим количеством ПБ (324-1112). В некоторых странах важную роль в поддержке и распространении партисипативного бюджетирования играют местные негосударственные организации, как например ПБ Подразделение в Великобритании.

В Африке ключевую роль во внедрении партисипативного бюджетирования, которое используется UCLGA (Африканской ассоциацией местных органов власти), сыграло развитие сотрудничества и международных организаций (UN-Habitat и MDP, 2008 г.; Олою 2003 г.). Тем не менее, такие примеры как ассоциация развития ASSOAL в Камеруне, демонстрируют активный обмен опытом между Европой и Латинской Америкой, что в свою очередь положительно влияет на другие примеры партисипативного бюджетирования. Африка продемонстрировала реальное увеличение качества и количество ПБ за последние 3 года: от 77 до 103 в 2012 г., в основном сконцентри-

In all the world, academic researchers have also play an important role, either by advising PB experiments created by social and political actors, or by proposing the creation of hybrid processes that could merge the main features of PB with other devices as citizens juries, deliberative polls or participatory processes of strategic planning, or being directly part of some experiments, in the line of action-research communities, documenting study cases, publishing comparative analyses, elaborating software to support and monitor processes, proposing and applying evaluation criteria and organizing training sessions for local authorities, international organizations, local and regional NGOs.

Undoubtedly, a high degree of «ambiguity» (Ganuza and Baiocchi, 2012) characterizes the way participatory budgets mushroomed and travelled around the world in the last years. Nevertheless, this allows a creative hybridization of different models and tools adapted to local situations and to foster different goals. PB offers a large range of possibilities to the innovation of decision-making, especially at local level.

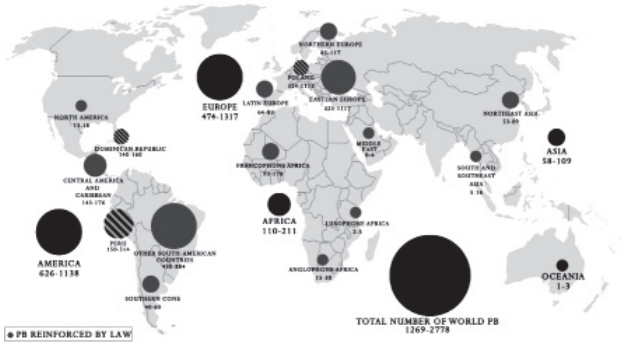


Figure 2: How participatory budgeting has spread across the world

Source: Sintomer, Herzberg, Röcke and Allegretti, 2012.

The process of dissemination described above is illustrated in Figure 2. Our clear definition aims to enable us to compare the wide range of experiments which are being carried on around the planet. For some countries, very precise data are available. In others, however, where fewer interlocutors were available or where the information supplied is contradictory, estimations have still to be made. A further problem is obtaining more detailed information on procedures that so far only few people had referred to as 'participatory budgeting', yet which, following detailed discussion and examination of the facts, do indeed need to be counted as such. Conversely, some of the self-proclaimed examples turn out to be just pale copies of a participatory budget. That is why we chose to represent "ranges" (rather

рованных в Сенегале, Камеруне, Республике Конго и Мадагаскаре.

Такое быстрое развитие ПБ по всему миру привело к созданию сетей континентальной поддержки деятельности по распространению партисипативного бюджетирования. В странах Азии партисипативное бюджетирование появилось достаточно недавно (с 2005 г.) и зачастую не основывается на предыдущих формах гражданского участия, формируя новое качество управления. Однако, бразильский опыт играет важную роль в качестве точки отсчета в обсуждении, особенно для Южной Кореи и Китая, чьи местные власти и НПО часто посещают бразильские метрополии, особенно после 2009 г. (Лю и Трауб-Мерц, 2009 г.; Сонгмин 2013 г.). Внедрение в партисипативного стратегического планирования в Керала (Индия) и в Порту-Алегри были представлены как лучшие практики на Мировом социальном форуме в Мумбаи. В целом, в Индии в 2012 году продолжается от 58 до 109 экспериментов.

Академические исследования также играют важную роль в рассматриваемом процессе. Их функции сводятся либо к консультированию экспериментов ПБ, проводимых созданных социальными и политическими акторами, либо к формированию различных гибридных процессов, которые могли бы объединить основные особенности ПБ с другими формами, такими как гражданские присяжные, совещательные опросы или партисипативные процессы стратегического планирования. Также академические исследования могут непосредственно быть частью какого-либо эксперимента. В данном случае их функции будут заключаться в документировании исследований, разработке программного обеспечения для поддержки и мониторинга различных процессов, в предложении и применении критериев оценки и организации тренингов для местных органов власти, международных организаций, местных и региональных НПО.

В последние несколько лет партисипативные бюджеты появляются и распространяются в мировом пространстве с высокой степенью «неопределенности» (Гануза и Байокки, 2012 г.). Тем не менее, это способствует творческой гибридизации различных моделей и инструментов, адаптированных к местным условиям и преследующих различные цели. ПБ предлагает широкий спектр возможностей для инновационного процесса принятия решений, особенно на местном уровне.

Процесс распространения, описанный выше, показан на рисунке 2. Наше определение ПБ позволило сравнить широкий спектр экспериментов во всем мире. Для некоторых стран имеются очень точные данные. Однако в других случаях, где доступно меньшее количество респондентов, или если предоставленная информация противоречива, все еще необходимо провести оценку. Еще одна проблема заключается в получении более подробной информации о процедурах, которые пока

than precise numbers) for the different countries and continents.

A typology of participatory budgets

To help the reader gain a more detailed understanding of participatory budgeting around the world, it is necessary to provide some guidance. In order to have some points of reference to distinguish between hundreds of individual experiences, it could be helpful to imagine some typologies. In the past, different typologies focusing on methodologies and procedures have been used to classify PBs. However, such typologies are hardly applicable in very different continental contexts, where PB a large number of concrete shapes. This is why this essay proposes six categories (partly overlapping with those used in the first edition) conceived – through a Weberian approach - as 'ideal-types' which could facilitate the understanding of the variations of participatory budgeting experiments in relation with other models of governance. In the following pages, six different models are described, which compose a conceptual map on which one can situate empirical cases. Concrete experiments tend to hybridize and to fluctuate between models. As in Sintomer, Herzberg, Röcke and Allegretti (2012), we named the six models as following:

- Participatory Democracy
- Proximity Democracy
- Participatory Modernization
- Multi-stakeholder participation
- Neo-corporatism



Figure 3

Source: Sintomer, Herzberg, Röcke and Allegretti, 2012.

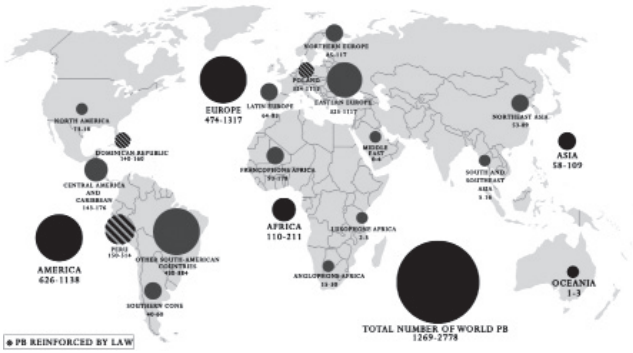


Рисунок 2. Распространение партисипативного бюджетирования в мировом пространстве

Источник: Сентоме, Херцберг, Рёке, Аллегретти, 2012 г.

лишь немногие специалисты называют «партисипативным бюджетированием», но которые после детального обсуждения и изучения фактов, действительно должны считаться таковыми. И наоборот, некоторые самопровозглашенные примеры оказываются просто бледными копиями партисипативных бюджетов. Именно поэтому мы выбрали для представления «диапазоны» (а не точные цифры) для различных стран и континентов.

Технология партисипативного бюджетирования

На сегодняшний день существует множество различных типологий и классификаций ПБ. Однако зачастую они бывают непригодны для всех случаев, так как партисипативное бюджетирование обладает большим количеством разнообразных конкретных форм. Поэтому в рамках данной статьи мы предлагаем шесть категорий – «идеальных типов», которые могли бы облегчить понимание вариаций различных экспериментов с партисипативным бюджетированием во взаимосвязи с другими моделями управления. Далее авторы предлагают описание шести различных моделей, которые составляют своего рода концептуальную карту, позволяющую расположить и обозначить эмпирические события. При этом, важно отметить, что конкретные эксперименты склонны к гибридизации и колебанию между этими моделями. Используя исследование Сентоме, Херцберг, Рёке, Аллегретти (2012 г.), мы назвали шесть моделей следующим образом:

- Представительная демократия
- Демократия «близкой дистанции»
- Партисипативная модернизация
- «Участие многих заинтересованных сторон»
- Нео-корпоратизм
- Развитие сообщества

Очевидно, что реальный опыт никогда полностью не соответствует этим идеализированным моделям. Тем не менее, они позволяют классифицировать и разобраться в многообразии различных конкретных случаев, а также могут быть использованы для обес-

• Community Development

Obviously, real experiences never completely match these idealized models, but the latters allow classifying and systematizing the puzzling variety of concrete cases, and can be used to provide orientation, a sort of road map, whose cardinal points help the observer to not get lost (see Figure 3). The six models we propose are constructed around six criteria: the socio-political context; ideologies and political goals; participatory rules and procedures; the dynamics of collective action (weight of civil society, existence of bottom-up movements, etc.) the relationship between conventional politics and participatory processes; and the strengths, weaknesses and challenges of each participatory experience. In the following paragraphs the six conceptual models are shortly described, in order to clarify the provided orientation map.

Participatory democracy

While choosing this word, we are aware that the term is often used as a "catchword" which refers to the majority of approaches that in some way bring non-elected citizens together in the decision-making process, even in the case of merely consultative procedures. So we propose to precise its meanings, specifically targeting experiences where traditional mechanisms of representative government are solidly linked to direct or semi-direct democratic procedures, meaning that non-elected inhabitants (and eventually their speakers or delegates, who are invested with a «semi-imperative mandate») have *de facto* decision-making powers, although *de jure* the final political decision remains in the hands of elected representatives, because so is imposed by the legal framework. In such a model, inhabitants' decisions have a "binding" role, which is generally sanctioned through a "political pact" through which local institutions commit to respect the participants' will, while formally introducing their priorities into the formal budgetary documents (Fung and Wright, 2001).

It has to be underlined that the model we defined as participatory democracy tends to relay on the participation of the working class and not just targeting the middle classes. Such a goal can contribute to create an "emerging plebeian public sphere". This dynamic can generate a positive equation between conventional and non-conventional politics, as the positive action of the two can combine and activate a "virtuous circle" (Ganuza and Baiocchi, 2012). Local governments' role is not limited at launching the process and accepting its conclusions and outcomes, but they commit to a fast and effective implementation of decisions. And this effectiveness undoubtedly represents an added value that can increase the citizens' perception of the process legitimacy. In this model, participation has usually real

печения ориентиров, своего рода дорожной карты, точки координат которой могут помочь наблюдателю не заблудиться в системе партисипативного бюджетирования (см. Рисунок 3). Шесть моделей, которые мы предлагаем, построены на шести критериях: социально-политический контекст; идеология и политические цели; партисипативные правила и процедуры; динамика коллективных действий (вес гражданского общества, существование движений «снизу вверх» и т.д.); отношения между обычной политикой и партисипативными процессами и сильные и слабые стороны и задачи каждого партисипативного опыта. В целях уточнения предоставленной карты ориентиров, далее мы рассмотрим эти предложенные концептуальные модели более подробно.



Рисунок 3
Источник: Сентоме, Херцберг, Рёке, Аллегретти, 2012 г.

Представительная демократия

Выбирая данный термин, мы понимаем, что он часто используется в качестве «лозунга» большинством методик, так или иначе позволяющих невыборным гражданам участвовать в принятии решений даже в том случае, если их функции являются консультационными. Поэтому, мы предлагаем уточнить его значение. Под представительной демократией мы понимаем особую форму управления, при которой реализация властных полномочий прочно связана с прямыми или опосредованными демократическими процедурами. Это означает, что граждане (и в конечном итоге их спикеры или делегаты, которые наделены «полу-императивным мандатом») де-факто, имеют полномочия по принятию решений, однако де-юре, окончательное политическое

repercussions in the relations between civil society and the political system, and in terms of social justice, being that the countervailing power in combination with the political will of the government contributes significantly to an "inversion of priorities" in benefits of the most deprived social groups and socially-polarized neighborhoods. What is important is that, in such a model of PB, the logic and general orientation of distribution is transformed, going beyond the mere involvement of marginal groups (which could be also included in the model of proximity democracy) in order to list social justice among the guiding-horizons of the experiments (Boaventura de Souza, 1998).

The above-provided description can explain why such a model usually links to an idea of citizen participation as a mainly "left-wing flag", often presented as an alternative to neo-liberalism, but also as part of a broader process of social and political reform. Nevertheless, in this model, the modernization of administrative action is not necessarily considered as a pivotal step, which can weaken the final results of the PB experiment, as the cases of Porto Alegre and Belo Horizonte in Brazil illustrate. A number of Latin-American participatory budgets exemplify this model, but in other continents, city as Seville (Spain) or Dong-ku (South-Korea) share some of its characteristics, even if their experimentalism could be defined as a «lighter» version. Kerala experiments in India fits to a certain extent (especially in the goals of empowering deprived social groups), but surely it shares with it some dimensions that refer more to the community development model described later (Heller 2001). The same can be said for Fissel (Senegal), Villa El Salvador (Peru) and to a lesser extent Cotacachi (Ecuador). Beyond PB, this model also reflects other citizen participation processes like the constituent assemblies in countries like Bolivia, Ecuador, and to a lesser extent, Venezuela.

As far as it regards the hundreds of young PB experiments emerged as a result of the "Solecki Fund" Law in rural areas of Poland, we can notice that they share with this model the "binding" value of citizens decisions and the strong institutional recognition of their role in the local management (which is a pre-requisite established by the Law for local authorities to receive the State reimbursements), although the circumscribed impacts on the local villages suggest to locate the majority of the experiences between the community development and the proximity democracy models.

Abstractly, one could argue that the participatory democracy model represent the most politically and philosophically stimulating one, because it combines a strong participation with effects on social justice. The weakness of participatory democracy is that it requires

решение остается в руках выборных представителей. В такой модели решения жителей имеют «связывающую» роль, которая, как правило, санкционирована через «политический пакт». Таким образом, местные органы власти, действуя от имени населения, в формальных бюджетных процедурах руководствуются в первую очередь личными интересами (Фанг и Райт, 2001).

Следует подчеркнуть, что модель, которую мы определили как «представительная демократия», основывается на участии не только среднего, но и рабочего класса. Это может способствовать появлению «новой общественной сферы для лиц низкого происхождения». Данная тенденция может вести к формированию равновесия между традиционной и нетрадиционной политикой, позитивное влияние которых может объединяться и запускать в действие механизм «циклических взаимно усиливающихся положительных эффектов» (Ганузa и Байокки, 2012 г.). Согласно данной модели, роль органов местного самоуправления не ограничивается инициацией процесса и принятием его последствий и результатов; они отвечают за быстрое и эффективное принятие и реализацию решений. Подобный эффект несомненно является добавленной стоимостью, которая может усилить восприятие гражданами процесса легитимации. В этой модели участие населения обычно имеет реальные последствия для отношений между гражданским обществом и политической системой. С точки зрения социальной справедливости, то, что представительные органы находятся во взаимосвязи с политической волей правительства, в значительной степени способствует «инверсии приоритетов» в сторону наиболее уязвимых социальных групп населения. Важно то, что в такой модели ПБ логика и общая система распределения трансформируется, выходя за рамки простого участия маргинальных групп (которые могут быть также включены в модель демократии «близкой дистанции») для того, чтобы подчеркнуть социальную справедливость (Боавентура де Соуза, 1998).

Представленное выше описание объясняет, почему данная модель участия граждан обычно используется левыми демократическими течениями. Зачастую она представляется не только как альтернатива неолиберализма, но и как часть более широкого процесса социальных и политических реформ. Тем не менее, в рамках данной модели модернизация административного управления не обязательно рассматривается как элемент ослабления результатов внедрения ПБ, как показали случаи Порту-Алегри и Белу-Оризонти в Бразилии. Модель представительной демократии применялась в бюджетном процессе не только латиноамериканских стран, но и других городов и континентов, которые использовали только некоторые ее характеристики (Севилья (Испания) или Донг-ку (Южная Корея)). Эксперимент Керала в Индии соответствует

strong political will and a mobilized and independent civil society that is ready to cooperate with local governments. It won't last if confined to the local level only". So, the main challenges of this model include "efforts to successfully link civic participation to administrative modernization, and avoid the risk of co-opting the mobilized members of civil society into the institutional framework (which would cut them off from their own grassroots)".

Proximity democracy

Proximity, both in terms of geographical closeness and increased communication between citizens, public administrations and local authorities, represent the pivotal element that contributes to define the second proposal of ideal-type. It usually takes places in countries whose local governments have some real power, but they are somehow marginal within a political culture marked by a "centralist bias", so that local public administrations are not necessarily involved in a strong process of modernization.

Usually, the proximity democracy model takes the shape of experiments whose participatory procedures are based on 'selective listening': i.e., they provide spaces for citizens' meetings and deliberation, but - in the end - the traditional elected decision-makers cherry-pick citizens' ideas to select those which are keen to be transformed into public policies and projects formally approved and inserted in the budgetary documents. In the majority of cases, proximity democracy is grounded in informal rules and leaves civil society with only marginal autonomy. In this perspective, it doesn't change the notion of "decision maker" (shifting it partially from elected officials to participating citizens) but maintain a discretional power of choice in the end of representative institutions. As well underlined by Sintomer, Herzberg, Röcke and Allegretti (2012), "over and above ideological rhetoric, it constitutes more of a 'deliberative turn' of representative government than an inroad into a new kind of democracy – a deliberative turn that will perhaps not be recognized by the theoreticians as deliberative democracy because of the low quality of deliberation which often characterizes these devices".

It is difficult to define a dividing line which could help to understand if such a model is put in practice more by right or by left wing parties, although the latter statistically seems to commit a bit more often to proximity democracy. What appears sure, is that proximity democracy is not conceived nor seen as in instrument of social justice, even if it may guarantee some degree of solidarity (for example, by limiting real estate speculation or introducing policies of urban renewal). Provided the process is often merely consultative and civil society does not

данной модели лишь в определенной степени (особенно в целях расширения прав и возможностей социально-уязвимых групп населения). При этом, некоторые характеристики этого ПБ относятся скорее к модели «развития сообщества», описанной ниже (Геллер 2001). То же самое можно сказать и о Фиессел (Сенегал), Вилла Сальвадоре (Перу) и в меньшей степени Котакачи (Эквадор). Помимо ПБ, эта модель также отражает другие процессы гражданского участия, как учредительные собрания в таких странах, как Боливия, Эквадор, и в меньшей степени, Венесуэла.

На основе данной модели были осуществлены сотни ПБ экспериментов, появившихся в результате принятия закона «Солецкий Фонд» в сельских районах Польши: в них отражается «связывающее» значение решений горожан и институциональное признание их роли в области местного управления. Однако локальное воздействие на местном уровне подразумевает, что большинство экспериментов должны располагаться между моделью «развития сообщества» и моделью демократии «близкой дистанции».

И хотя в общем случае модель представительной демократии сочетает активное участие с элементами социальной справедливости, можно спорить с тем, что она является наиболее политически и философски стимулирующей. Слабостью представительной демократии является то, что она требует сильной политической воли и мобилизованного и независимого гражданского общества, которое готово сотрудничать с местными органами власти. Она не способна действовать только на местном уровне. Таким образом, основные задачи развития этой модели включают «усилия по эффективному привлечению граждан к участию в административной модернизации и снижение риска кооптации членов гражданского общества в институциональные рамки».

Демократия «Близкой дистанции»

Близость, как с точки зрения географической близости, так и усиления связей между гражданами, государственными органами и местными властями, представляет собой ключевой элемент, который позволяет определить второй вариант идеального типа. Эта модель обычно присутствует в странах, где местные органы власти обладают определенными полномочиями, но они зачастую являются минимальными в рамках политической культуры с «централизованным уклоном», поэтому местные органы власти не обязательно вовлечены в жесткий процесс модернизации.

Обычно, модель демократии «близкой дистанции» принимает форму экспериментов, в которых партисипативные процедуры основаны на «выборочном прослушивании». Гражданам предоставляются места для встреч и обсуждения, но в итоге выбранные традиционным образом лица, принимающие решения, выбирают те идеи граждан, которые могут быть трансформирова-

have much autonomy. In fact, many experiments close to proximity democracy are essentially promoted in a top-down manner. This model often targets and attracts self-mobilized individual citizens, even if often community organizations and NGOs play a considerable unofficial role. In order to increase the presence of 'ordinary' citizens, several experiments use random selection to invite inhabitants to be part of budgetary committees.

A low degree of politicization and a low level of mobilization (particularly of the working class) seem to be other common denominators of the proximity democracy model. Its main strength is the improvement of communication between citizens and policymakers, and the dynamization of the local social fabric. Its weaknesses lie in the essentially arbitrary way in which policymakers 'selectively listen' to (or 'cherry-pick') people's perspectives. For the future, the main challenges of this model are to ensure that participation is effectively coupled with decision-making in order to enhance the quality of service delivery; and to combine proximity with state modernization beyond neighborhood level.

Nowadays, the proximity democracy model of participatory budgeting seems the most common in Europe, being often supported by specific councils and funds (usually reduced amounts of general budgets or their investments' slice) set to participate in "small decisions" about neighborhood equipment and services. The same happens in North-America, Australia, Korea and Japan, where the scope of many PBs seems that to increase the quality of daily life of citizens throughout decisions related to their immediate living environments. The model is widespread also in several countries of the Global South, especially in districts of the metropolitan urban belts or in rural areas.

In cases such as the Rome's XI district (Italy) or Lisbon (Portugal), proximity democracy experiments represent a very "light" versions of the participatory democracy model, and have been able to switch from one model to the other according to the political evolution. Other experiments, such as the French region Poitou-Charentes or Dong-Ku Ulsan (Korea), are also borderline and located between proximity and participatory democracy.

Participatory modernization

New Public Management strategies and culture seem to be at the origin of the third idealtype of participatory modernization, in a context in which the state is trying to modernize itself (in order to become more efficient and legitimate) or seeks to resist the pressures to privatize services and former-publicly owned and managed structures. Viewed from this

ны в государственную политику и официально утверждены и включены в бюджетные документы. В большинстве случаев, демократия «близкой дистанции» основана на неформальных правилах и предоставляет гражданскому обществу минимальную автономию. С этой точки зрения, модель не меняет понятие «принятие решения» (частично сдвигая его с выборных должностных лиц на участвующих граждан), но поддерживает дискреционное право выбора в представительных институтах. Как подчеркивают Сентоме, Херцберг, Рёке, и Аллегретти (2012), помимо «идеологической риторики», модель представляет собой более «совещательную сторону» представительного правительства, чем формирование нового вида демократии. При этом, совещательная сторона, возможно, будет не признана теоретиками как совещательная демократия из-за низкого качества обсуждения, которое часто характеризует подобные модели.

Трудно определить демаркационную линию, которая могла бы помочь понять, применяется ли такая модель больше правыми или левыми партиями, хотя, статистически, последние более склонны к ее использованию. В чем можно быть уверенным, так это в том, что демократия «близкой дистанции» не считается и не рассматривается как инструмент обеспечения социальной справедливости, даже если она может гарантировать некоторую степень солидарности (например, путем ограничения спекуляции с недвижимостью или регулирования градостроительной деятельности). Этот процесс зачастую является консультативным и гражданское общество не обладает серьезной автономией. На самом деле многие эксперименты, похожие на модель «близкой» демократии, чаще всего навязываются «сверху». Рассматриваемая модель, как правило, нацелена на и привлекает отдельных инициативных горожан, даже если общественные организации и НПО играют значительную неофициальную роль. Чтобы увеличить присутствие «обычных» горожан и пригласить их в бюджетные комитеты, некоторые эксперименты используют систему случайного выбора.

Высокий уровень политизации и низкий уровень мобилизации (особенно рабочего класса) является другой отличительной особенностью модели демократии «близкой дистанции». Ее главная сила заключается в усилении связи между гражданами и политическими структурами и в обеспечении динамического развития местного сообщества. Ее слабость – существенная произвольность, с которой политические деятели слушают (или выбирают) предложения населения. Основным направлением развития данной модели является обеспечение сочетания партисипативности с процессом принятия решений в целях повышения качества предоставляемых услуг, а также объединение «близости» с государственной модернизацией за пределами регионального уровня.

angle, the PBs belonging to this model tend to be top-down, are less party-oriented and barely go beyond their consultative value. In contrast to proximity democracy, modernization is not necessarily focused on the neighborhood level, but includes also the central administration and its main service providers. In this model, participants are considered clients; hence there is no interest in the integration of marginalized groups or in the launch of social policies. Civil society has only limited autonomy. Experiments in line with this model tend to raise the legitimacy of public policies, despite politics remain in the background. The targeted people are mainly middle class. The normative frames on which this model is based are closer to the participatory versions of New Public Management than of participatory democracy as an alternative to neoliberal globalization.

The strength of this third model relays in the close link between the modernization of public administrations and participation, and the fact that cross-bench political consensus can easily be achieved. The dark side is that they seem to attract low levels of politicization, so making difficult to introduce broader issues, particularly related to social justice. So, in the end, the processes close to the participatory modernization model often tend to be purely managerial in nature and to become tied by merely technocratic procedures. For the future, the main challenges to be addressed include how to increase the mobilization and the autonomy of civil society, at the same time developing a genuine political dimension in order to provide politics with renewed impetus.

As far as it regards the integration of some experiments of PB in this idealtype, it resulted influential in Germany, and to a lesser extent in other countries of Northern Europe. Other participatory tools to improve management reflect this model (for example, consumer charters, score cards, panels and inquiries, as well as hotlines). Similarly, neighborhood councils and neighborhood management can become part of this perspective. Countries outside Europe have also taken advantage of this approach, for example in China (Wu and Wang, 2012; He, 2011). All around the world, many municipal authorities of very different political affiliations have introduced PB procedures that reflect this model. Cases as Cascais – today the best example of ongoing PB in the Iberic peninsula – invest a lot in participatory modernization, but without limiting to it their capacity of innovation (Alves, Allegretti, 2012). Experiments such as Bagira (one of the three municipalities of Bukavu, the capital of Siuth Kivu in Congo RDC) but also Zeguo (China) or Cologne (Germany) are in between participatory modernization and proximity democracy.

В современных условиях модель демократии «близкой дистанции» в партисипативном бюджетировании является наиболее распространенной в Европе: она часто поддерживается специальными советами и фондами, призванными оказывать поддержку «малым инициативам», связанным с общей хозяйственной деятельностью. Это относится в первую очередь к Северной Америке, Австралии, Корее и Японии, где внедрение системы ПБ улучшило качество повседневной жизни горожан за счет принятия решений относительно их непосредственной среды обитания. Модель широко распространена также в ряде стран Южного полушария, особенно в крупных мегаполисах или в сельских районах.

В таких случаях, как XI районе Рима (Италия) или Лиссабоне (Португалия), эксперименты демократии «близкой дистанции» представляют собой достаточно «легкие» версии партисипативной модели и могут трансформироваться в зависимости от политической эволюции. Другие эксперименты, такие, как французский регион Пуату-Шаранта или Донг-ку Ульсан в Корее, также являются пограничными и расположены между «близкой» и партисипативной демократиями.

Партисипативная модернизация

Третий идеальный тип – партисипативная модернизация – основывается на современных стратегиях государственного управления. В контексте данной модели государство пытается модернизировать себя (чтобы стать более эффективным и легитимным) или стремится противостоять давлению олигархических структур, ранее управляемых государством. С этой точки зрения, ПБ, принадлежащие этой модели, как правило, навязываются «сверху», менее партийно-ориентированы и едва выходят за рамки консультационного значения. В отличие от демократии «близкой дистанции», модернизация не обязательно фокусируется на локальном уровне, но включает центральную администрацию и основных поставщиков услуг. В этой модели участники считаются клиентами, поэтому нет никакого интереса в интеграции маргинальных групп или в формировании социальной политики. Гражданское общество имеет ограниченную автономию. Эксперименты на основе этой модели, как правило, повышают легитимность государственной политики. Целевая аудитория применения данной модели – как правило, средний класс. Нормативные рамки, на которых основана эта модель, ближе к партисипативной версии Нового Государственного Управления, чем партисипативной демократии, как альтернативе неолиберальной глобализации.

Сильная сторона третьей модели заключается в прочной связи между модернизацией государственного управления и партисипативностью, и той легкостью, с которой может быть достигнут перекрестный политический консенсус. Недостаток этой модели состоит в том, что она формирует низкий уровень политизации,

Multi-stakeholder participation

The fourth model – that we called "multi-stakeholder participation" - often represent an option of "continuity" with previous experimented practices. It is mainly based on the idea that citizens who take part to PB are just a single part of the broader coalition of actors which animates the discussion on the budget, together with private enterprises, NGOs and local government. In this model, local politics appear to have only limited space for manoeuver, compared with economic forces and where the donors call the tune. Although participatory procedures may well have decision-making powers, they remain caught in a top-down approach. Its main strength is the linkage between the main organized structures of society, which facilitates social consensus around certain aspects of public policies. However, it is characterized by asymmetrical relationships of power and non-organized citizens are excluded. The main challenges are linking participation and modernization, avoiding co-optation of associations or NGOs (that may become cut off from their roots) to public management, or going beyond a simple cherry-picking approach and successfully discussing the most controversial matters.

In the participatory public–private partnership, civil society is weak and has little autonomy, even if the rules for decision-making process are clearly defined. Statistically, the majority of participants to PBs in this model belong to middle class, while policies seem to have incorporated all the constraints of neoliberal globalization. International organizations such as the World Bank or the United Nations already have been playing an important role in its dissemination.

The 'multi-stakeholder model' includes private companies that are fundamental to local development but which tend in other models to remain outside the participative process. Private enterprises are normally scared to participate, whereas civil society is limited to a subordinate role and is not able to question the dominant economic and political framework. This is why this idealtype seems to be diametrically opposed to Porto Alegre. Social networks have been often important supports for expanding PB, whose challenges are today mainly concentrated on identifying how to stabilize the financial flows from which they depend (these flows are precarious and do not operate under clear legal constraints). Important challenge is also that of balancing the weight of the various stakeholders involved in the process, and to open up to topics that are relevant to many of them. It will be also important for the future to carefully imagine how to counterbalance the pressure to transform NGOs and associations into *quasi-governmental organizations* or semi-commercial entities.

поэтому достаточно сложно рассматривать глобальные вопросы, в частности, связанные с социальной справедливостью. В конечном итоге, процессы, близкие к модели партисипативной модернизации, как правило, управленческие по своей природе и привязаны к простым технологическим процедурам. Что касается будущего, основной проблемой, на которую необходимо обратить внимание, является усиление модернизации и автономии гражданского общества совместно с развитием подлинного политического измерения для формирования нового политического импульса.

Применение данной модели более всего свойственно городам Германии, в меньшей степени другим странам Северной Европы. К данному идеальному типу относятся другие партисипативные инструменты, повышающие эффективность системы управления (например, потребительские уставы, оценочные карты, а также «горячие линии»). Кроме того, районные советы и районное управление могут стать частью этой перспективы формирования новой государственной парадигмы. Страны за пределами Европы, такие как Китай (Ху и Ван, 2012, Он 2011 года) также оценили преимущества этого подхода. Во всем мире муниципальные власти самых разных политических взглядов использовали ПБ процедуры, основанные на данной модели. Кашкайш – сегодня лучший пример продолжающегося партисипативного бюджетирования на Иберийском полуострове – активно использует партисипативную модернизацию. (Алвес, Аллегретти, 2012). Такие эксперименты как Багира (один из трех муниципалитетов Букаву, столицы провинции Южный Киву в Республике Конго), а также Зегуо (Китай) или Кёльн (Германия) – находятся между партисипативной модернизацией и партисипативной демократией.

Участие многих заинтересованных лиц

Четвертая модель, которую мы назвали «участие многих заинтересованных лиц» - часто представляет собой вариант «преемственности» предыдущих экспериментальных практик. Как правило, она основана на идее, что граждане, которые принимают участие в ПБ, являются только частью более широкой коалиции акторов, которые оживляют обсуждение бюджета, совместно с частными предприятиями, неправительственными организациями и местными органами власти. В этой модели местные политические силы имеют достаточно ограниченное пространство для маневров, по сравнению с экономическими силами, которые и «заказывают музыку». Не смотря на то, партисипативные процедуры могут влиять на процесс принятия решений, они реализуются «сверху-вниз». Главная сильная сторона данной модели заключается во взаимосвязи между основными организационными структурами общества, что способствует социальному консенсусу вокруг некоторых аспектов государственной политики. Тем не менее, партисипативный процесс в данном случае ха-

The majority of experiences related to this model have taken place in Eastern Europe, as is the case of Płock (Poland), but it has considerable influence especially in the Anglo-Saxon world. Some donor-based participatory budgets of African countries could also share some features with this model, especially when PB is conceived as a driver of decentralization and external actors play an important role in funding the experience, as happen (for example) in some experiences in Madagascar.

Neo-corporatism

It is possible to define a 'neo-corporatist' model through the role that local government plays by surrounding itself with organized groups (mainly NGOs, trade unions and professionals' associations), social groups (the elderly, immigrant groups and so on) and various local institutions/agencies. In the PBs belonging to this model, government aims to establish "a broad consultation with 'those who matter' and tries to achieve social consensus through the mediation of interests, values and demands for recognition by the various factions in society. In this model, the political leanings of local governments vary, as do the dynamics of modernization of the public administration" (Sintomer, Herzberg, Röcke and Allegretti, 2012). Even if the participatory rules may be formalized, the quality of deliberation remains variable, and local neo-corporatist processes are essentially consultative. "Even though civil society does play a considerable role in them, its procedural independence is fairly limited, and they are essentially top-down processes. The outcomes are more linked to a strengthening of traditional participation than to a virtuous circle of dialogue between conventional and non-conventional participation. At national level, the classic neo-corporatist approach particularly exists for managing the health care system or the Socio Economic Councils. They may be highly formalized, have real decision-making authority and confer decision-making power to the social partners.

The «neo-corporatist» model tends to be usually dominant in Local Agenda 21 processes (where different local stakeholders meet to discuss common topics but have no power to realize their proposals), or in participatory strategic plans (where governments invite different groups to round table talks). In the context of PB, this model has had only limited influence, most notably in Spain, "where the blend with the Porto Alegre approach has given birth to forms of associative democracy (most notably in Albacete) and the appeal to sectorial participation in various aspects of municipal public administrations might lead to the development of original forms of participatory budgeting" (id, 2012). International organizations often played and play a considerable role in disseminating such a model.

рактеризуется асимметричными отношениями власти и не включает неорганизованные социальные группы. В качестве основных задач данной модели можно выделить: объединениев партисипативности и модернизации, при этом избегая кооптации ассоциаций или НПО с государственным управлением, или выход за пределы простого выборочного подхода и успешного обсуждения наиболее сложных вопросов.

В партисипативнном государственно-частном партнерстве гражданское общество слаб*о* и имеет мало автономии, даже если правила для процесса принятия решений четко определены. По статистике, большинство участников ПБ в этой модели относятся к среднему классу, в то время как политика, кажется, вобрала в себя все ограничения неолиберальной глобализации. Международные организации, такие как Всемирный банк или ООН, уже играют важную роль в распространении данной модели.

Модель «участия многих заинтересованных лиц» включает в себя частные компании, которые имеют основополагающее значение для развития на местном уровне, но которые, как правило, в других моделях оставались вне партисипативного процесса. Частные предприятия, как правило, боятся участвовать, в то время как гражданское общество ограничено второстепенной подчиненной ролью и не может ставить под сомнение доминирующие экономические и политические структуры. Вот почему этот идеальный тип, кажется, диаметрально противоположен Порту-Алегри. Важной задачей является необходимость обеспечения сбалансированности интересов массы различных заинтересованных сторон, участвующих в процессе и рассмотрение вопросов и тем, которые актуальны для многих из них. На будущее также важно тщательно представить, как трансформировать НПО и ассоциации в *квази-государственные организации* или полу-коммерческие предприятия.

Большинство экспериментов, связанных с этой моделью, было осуществлено в Восточной Европе, как в случае Плоцком (Польша), но они имеют значительное влияние, особенно в англо-саксонском мире. Некоторые донорские партисипативные бюджеты Африканских стран также позаимствовали определенные черты этой модели, особенно в тех случаях, когда ПБ задуман как локомотив децентрализации, и внешние акторы играют важную роль в финансировании (Мадагаскар).

Нео-корпоратизм

Определить «нео-корпоратизм» возможно через ту роль, которую играют местные власти, окружая себя организованными группами (в основном НПО, торговыми объединениями, профессиональными ассоциациями), социальными группами (пожилые люди, группы иммигрантов и т.п.) и различными местными учреждениями / агентствами. В ПБ, принадлежащем этой модели, прави-

Community development

The existence of a shared phase of projects' implementation for the priorities approved during PB represents the main characteristic of the last model, which saw the light in a context that tends to dissociate municipal politics and a strong participatory process driven as much by a bottom-up dynamic as by a top-down one. It must be underlined that in this approach the margins for representative politics to intervene in the transformation of priorities are usually fairly reduced.

The fact that the majority of PBs inspired to community development is not closely linked to local institutions distinguishes this model from the participatory democracy one. Usually, as it happens in many countries of British colonial traditions, the influence of Porto Alegre is blended with older community traditions. Many PBs inspired to the community development model have clear procedural rules and a relatively high quality of deliberation. Statistically, the most active participants tend to be the upper fraction of the working class or middle classes, involved in running the community associations. In this model, the role of NGOs is often decisive, especially when they advocate rights of disadvantaged or marginalized groups. In a configuration such as this, the partial substitution of non-conventional participation linked to community activities for conventional participation (party membership and voting in elections) is fairly likely to happen.

In the field of participatory budgeting, this model has mainly developed in the Anglo-Saxon world, for instance in Canada (with the Toronto Housing Community or the Guelph examples), or in the United Kingdom, where it predominates (the experiment of Tower Hamlets, London, can be seen as emblematic) (Röcke 2013). Also other countries of the Global North, as Japan, have been developing this approach, while in the Global South the indigenous town of Cotacachi (Ecuador), the rural villages of Fissel or Gnagagnao (department of M'bour, Senegal) or the work with poor in suburban metropolitan communities as Villa El Salvador (Peru) must be quoted. Other forms of community development have emerged in the World and have become one of the most particularly widespread instruments of citizen participation, from the Community Developments Corporations in the United States to the various forms of community organizing, both in the North and in the Global South, and to the neighborhood councils (or consejos comunales) in Venezuela. Some experiments, such as Seville (Spain) or the state PB of Rio Grande do Sul (Brazil) may less easily be located on our conceptual map, because they mix various influences and methodologies, even having also a clear component of community development inside their experiments.

тельство стремится регулярно проводить «расширенные консультации с теми, кто имеет и пытается достичь социального консенсуса при посредничестве интересов, ценностей и требований признания со стороны различных социальных групп. В этой модели политические пристрастия местных органов власти меняются в зависимости от динамики модернизации государственного управления». (Сентоме, Херцберг, Рёке, Аллегретти, 2012 г.). Даже если партисипативные правила могут быть формализованы, качество обсуждения остается изменчивым, и локальные процессы нео-корпоратизма в основном являются консультативными. «Даже если гражданское общество действительно играет значительную роль, его процессуальная самостоятельность довольно ограничена, и партисипативные правила, в основном, навязываются «сверху». На национальном уровне, особенности подхода нео-классического корпоратизма используются для управления системой здравоохранения или социально-экономическими советами. Они могут быть сильно формализованы, иметь реальные полномочия по принятию решений и предоставлять их социальным партнерам.

Модель «нео-корпоратизма» является актуальной в современной системе местного самоуправления (где разные местные заинтересованные стороны встречаются, чтобы обсудить общие темы, но не имеют право реализовать свои предложения), или в партисипативных стратегических планах (где правительства приглашают различные группы для переговоров за круглым столом). В такой модели ПБ имеет достаточно ограниченное влияние, особенно в Испании, «где сочетание с подходом Порту Алегри сформировало новые формы ассоциативной демократии (особенно в Альбасете) и обращение к отраслевой паритсипативности в различных аспектах муниципального управления может привести к развитию оригинальных форм партисипативного бюджетирования» (2012). Значительную роль в распространении такой модели часто играли и играют международные организации.

Развитие сообщества

Существование единой системы реализации проектов для приоритетов, утвержденных в процессе партисипативного бюджетирования, является основной характеристикой последней модели. Данная модель стремится к диссоциации муниципальной политики и сильному партисипативному процессу, формируемому «снизу вверх», а не наоборот. Следует подчеркнуть, что с точки зрения этого подхода границы, в которых политические представители могут вмешиваться в трансформацию приоритетов, обычно значительно сокращены.

Тот факт, что большинство ПБ способствовало развитию сообщества, не связанного с местными институтами, отличает эту модель от партисипативной демократии. Обычно, как это происходит во многих странах британской колониальной традиции, влияние Порту-Алегри смешивается с традиционным укладом

The clear advantages of this model rely in being able to experiment in places where local governments are often weak and where, conversely, civil society has genuine independence and a real tradition of organizing that enables the community sector to manage local projects by themselves. The main weakness lies in the fact that it is difficult to build an overall vision of the town when concentrating energies in discussing small local investments; it has also to be considered as a weakness the tenuous links existing between participation, modernization of the public administration and institutional politics. The challenges that such a model faces include trying to keep the management of community organizations free from managerial influence and to stop them from turning into 'para-public bodies' which are producing services in outsourcing for the public local institutions.

Термин «партисипативный бюджет» (далее – ПБ) на разных языках звучит по-разному: на португальском – «orçamento participativo», на испанском – «presupuesto participativo», на итальянском – «bilancio partecipativo», на немецком – «Bürgerhaushalt», на французском – «budget participative», на греческом – «συμμετοχικος προϋπολογισμος», на шведском – «medborgerbudget», на норвежском – «deltagende budsjedt», на финском – «osallistuva budjetointi», на чешском – «participační rozpočet», на словацком – «participatívny rozpočet», на польском – «budżet partycypacyjny», на албанском – «Buxhetimi me Pjesëmarrje», на русском – «партисипативный бюджет», на голландском – «orzamentos participativos», на креольском – «orçament participative», на каталонском – «pressupost participatiu», на арабском – «ةيكراشتلا ةنزاوملا», на корейском – «**참여 예산**» и на китайском – «参与式预算».

локального сообщества. Многие ПБ, основанные на данной модели, имеют четкие процедурные правила и относительно высокое качество обсуждения. По статистике, наиболее активные участники здесь, как правило, наиболее активные представители рабочего класса или среднего класса, участвующие в деятельности общественных объединений. Роль НПО зачастую является решающей, особенно когда они выступают за права обездоленных и маргинальных групп.

В сфере партисипативного бюджетирования эта модель «развития сообщества» получила наибольшее распространение в англо-саксонском мире, например в Канаде (Жилые сообщества Торонто или Гфельфа) и в Великобритании, где она преобладает (эксперимент Тауэр-Хэмлетса, Лондон, может считаться наиболее показательным) (Рёке 2013). Этот подход развивали также страны Дальнего Востока, такие как Япония. В то время как для некоторых сообществ эксперименты в рамках данной модели могут носить условный характер (коренные города Котакачи (Эквадор), сельские деревни Фиссел Гнагагнао (район Мбур, Сенегал), работа с бедными в пригородных столичных общинах, таких как Вилла Эль-Сальвадор (Перу)). В мире появились другие формы рассматриваемой модели, которая стала одним из самых распространенных инструментов гражданского участия: от Корпораций общественного развития в Соединенных Штатах и различных форм организации сообщества, как на Востоке в Южном полушарии, до региональных советов (или consejos comunales) в Венесуэле. Некоторые эксперименты, такие как Севилья (Испания) или государственный ПБ Риу-Гранди-ду-Сул (Бразилия) не так легко расположить на нашей концептуальной карте, потому что они смешивают различные влияния и методологии, даже имея четкий компонент модели развития сообщества в своих экспериментах.

Явное преимущество этой модели заключается в возможности экспериментировать там, где местные власти обычно слабы, а гражданское общество, наоборот, обладает подлинной независимостью, при этом реальные традиции ограничивают возможность общественного сектора управлять местными проектами самостоятельно. Основной недостаток состоит в том, что достаточно сложно выстроить общее видение города, когда все силы в основном концентрируется на привлечении инвестиций на местный уровень; так же слабой стороной необходимо считать незначительные связи, существующие между партисипативностью, модернизацией государственного управления и институциональной политикой. Проблемы, с которыми сталкивается такая модель, включают попытку сохранить управление общественными организациями свободным от управленческого влияния и предотвратить их превращение в «пара-общественные органы» которые производят услуги на основе аутсорсинга для местных общественных учреждений.

References (Литература):

1. Allegretti, Giovanni (2003), L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano (Florence: Alinea).

2. Alves, Mariana, Allegretti, Giovanni (2012) "(In) stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese cases.," Journal of Public Deliberation: Vol. 8: Iss. 2, Article 3. Available at: : http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art3 (дата обращения 12.05.2013)

3. Avritzer, Leonardo (2012a) "Democracy beyond aggregation: the participatory dimension of public deliberation," Journal of Public Deliberation: Vol. 8: Iss. 2, Article 10. Available at: : http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art10 (дата обращения 12.05.2013)

4. Baierle, Sergio (2007), Urban Struggles in Porto Alegre: between Political Revolution and Transformism (Porto Alegre: NGO Cidade).

5. Baiocchi, Gianpaolo (2001), "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory," Politics & Society, 29, no. 1 (March): 43-73.

6. Fedozzi, Luciano (2007), Observando o Orçamento Partecipativo de Porto Alegre (Porto Alegre: Tomo).

7. Fung, Archon and Wright, Erik Olin (2001), "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", Politics & Society, 29, no. 1 (March).

8. Ganuza, Ernesot and Baiocchi, Gianpaolo. (2012) "The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe," Journal of Public Deliberation: Vol. 8: Iss. 2, Article 8. Available at: : http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art8 (дата обращения 12.05.2013)

9. Geissel, Brigitte, Newton, Kenneth (eds.) (2012), Evaluating Democratic Innovations (Oxon, Routledge).

10. He, Baogang(2011). "Authoritarian Deliberation. The deliberative turn in Chinese political development", Perspectives on Politics, IX, 2, June, p. 269-289.

11. Heller, Patrick (2001), "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre," Politics & Society, 29, no. 1 (March): 131-163.

12. Herzberg, Carsten (2001), Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre (Münster: Lit).

13. Liu, Ping and Traub-Merz, Rudolf (eds.) (2009), Public Participation in Local Decision-Making: China and Germany (Shanghai: Academy of Social Sciences Press Shanghai).

14. Marquetti, Adalmir (2005), "Characteristics of Brazilian Cities Experimenting with Participatory Budgeting" (Working Paper, PUCRS, Porto Alegre).

15. Matsubara, Akira (2013), "Participatory Budgeting in Japan: the Case of the City of Ichikawa," in Participatory Budgeting in Asia and Europe, Key Challenges of Participation, edited by Yves Sintomer, Rudolf Traub-Merz, Junhua Zhang, and Carsten Herzberg (Houndmills: Palgrave Macmillan).

16. Mororo, Rogerio Rodrigues (2009), "Participatory Budgets as a Mean of Promoting More Equitable Distribution of Public Resources: Potential and Contradictions" (paper presented at the Conference "Beyond Accra: Practical Implications of Ownership and Accountability in National Development Strategies", London, April 22-24).

17. Olowu, Dele (2003), "Local Democracy, Taxation and Multi-level Governance in Africa" (paper prepared for Norwegian Association for Development Research (NFU) Annual Conference on Politics and Poverty, Oslo, October 23-24).

18. Pateman, Carole, 2012, "Participatory Democracy Revisited", APSA Presidential Address, Perspectives on Politics, Vol. 10/No. 1

19. Röcke, Anja (2013), Framing Citizen Participation. Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom(Houndmills: Palgrave Macmillan)), forthcoming.

20. Santos, Boaventura de Souza (1998), "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Democracy", Politics & Society, 26, no. 4 (March): 461-510

21. Shah, Anwar (2007), Participatory Budgeting (Washington, D.C.: World Bank).

22. Sintomer, Y, Herzberg, C., Röcke, A., Allegretti, A. (2012): "Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting", Journal of Public Deliberation, Vol. 8, Iss. 2, Article 9.

23. Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, and Röcke, Anja (2013a), Participatory Budgeting in Europe. Democracy and Public Service in the 21th Century (Farnham: Ashgate).

24. Sintomer, Yves, Traub-Merz, Rudolf, Zhang, Junhua and Herzberg, Carsten (eds.) (2013b), Participatory Budgeting in Asia and Europe, Key Challenges of Participation (Houndmills: Palgrave Macmillan).

25. Smith, Graham (2009), Democratic Innovations (Cambridge, UK: Cambridge University Press).

26. Songmin, Ahn (2013), "Participatory Budgeting in Korea: the Case of Dong-Ku," in Participatory Budgeting in Asia and Europe, Key Challenges of Participation, edited by Yves Sintomer, Rudolf Traub-Merz, Junhua Zhang, and Carsten Herzberg (Houndmills: Palgrave Macmillan).

27. Talpin, Julien (2011), Schools of Democracy. How Ordinary Citizens (Sometimes) Become More Com-

petent in Participatory Budgeting Institutions (Colchester, ECPR Press).

28. UCLG (2008), Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report (Barcelona: UCLG).

29. UN-Habitat and MDP (2008), Participatory Budgeting in Africa: A Training Companion (Nairobi and Harare: UN-Habitat and MDP).

30. Wampler, Brian (2010), Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability (Pennsylvania State University Press).

31. Wu, Yan and Wang, Wen (2012), "Does Participatory Budgeting Improve the Legitimacy of the Local Government? A Comparative Case Study of Two Cities in China," Australian Journal of Public Administration 71, no. 2: 122-135.