



Громадський контроль у державних фінансах: «спільне бюджетування» по- українськи

«Державний бюджет» – ці солодкі слова завжди тішили слух українських можновладців. Сам Остап Бендер позаздрив би професіоналізму, з яким під виглядом турботи про людей «засвоюються» гроші. І не важливо, під якими політичними гаслами відбувається бюджетний процес, – корупційні практики незмінно передаються «з покоління в покоління».

Однією з ключових причин такого сумного стану справ є державна монополія на бюджетування. Лише політичні еліти, які в наших умовах гарантовано мають конфлікт інтересів, володіють винятковим правом вносити пропозиції до бюджету, а також контролювати використання коштів. І коли «квиток» на політичний олімп коштує не один мільйон у валюті, то мало кому стане духу відмовитися від давньої традиції «пиляти бюджети».

Як же можна боротися з казнокрадством у таких умовах? Панацеї не існує, однак залучення громадськості до бюджетного процесу може стати кроком до зменшення масштабу проблеми. Яскравою історією успіху залучення громадськості є приклад так званого «спільного бюджетування» в бразильському місті Порто-Алегре. У 80-х роках минулого століття на фоні масштабної кругової поруки еліт громадські активісти Порто-Алегре заявили про своє право вирішувати, як витратити бюджетні кошти. Звичайно, ідея не відразу стала популярною, однак наполегливість та кропітка праця взяли своє. За кілька років основні бюджетні питання вже ухвалювалися не в кабінетах, а на так званих *загальних зборах громадян*. Хоча не все було гладко зі «спільним бюджетуванням», вже за декілька років місто почало поволі вирішувати давні болючі проблеми. На сьогоднішній день Порто-Алегре є містом з найвищою якістю життя у Бразилії, що виражається у якості інфраструктури, якості екології та вирішенні житлових проблем.

Зайвим буде порушувати питання, як досвід «спільного бюджетування» може стати корисним для України. Необхідність переформатування відносин «громадянин-держава» вже давно назріла. І фактично ми вже маємо зародки такого механізму: Народне Віче, яке майже щонеділі проводиться на Майдані, – це ніщо інше як аналог загальних зборів у Порто-Алегре. Єдине, що цю позитивну енергію людей потрібно направити в конструктивне русло та формалізувати. І саме для того, щоб формалізація громадського контролю в Україні відбувалась якомога більш конструктивно (а мова йде про створення нової інституції), ми й підготували цей звіт як відправну точку для широкої дискусії і пошуку оптимальної форми «спільного бюджетування» по-українськи.

Вступ: чи потрібна державна монополія на бюджет?

Що для Вас важливіше: салют на честь визволення Києва чи відремонтована дорога у Вашому дворі; новий торговий центр із фонтанами на центральній площі чи якісна підготовка тепломагістралі до зими й тепло у Вашому домі в 20-градусний мороз? Звісно, правильна відповідь буде – і те, і інше, і побільше. Але реальність полягає в тому, що бюджет держави чи міста (як і Ваш сімейний бюджет) має свої обмеження. А тому потрібно обирати.

Монополія держави на компетентність та професіоналізм у бюджетній сфері досить дорого обходиться платникам податків: розмір будинків, шикарність авто, а також численні закордонні активи можновладців говорять про те, що існує широке поле для більш ефективного використання громадських коштів

Українські закони делегують цей вибір від імені простих громадян чиновникам та депутатам різних рівнів. Вважається, що отримавши мандат довіри, можновладці можуть найкращим чином розпоряджатися бюджетними (тобто громадськими) грошима. І в цьому є певна доля правди. У них повинна бути спеціальна підготовка, необхідний досвід та розуміння того, як працює бюджетна система. Окрім того, для грамотного витрачання грошей потрібно мати у своєму розпорядженні вузьких спеціалістів, які фахово можуть оцінити ефективність соціального захисту чи доцільність інфраструктурного проекту. До недавнього часу всі ці атрибути були винятково монополією державних органів.

Традиційна ротація партійної символіки в кабінетах майже ніяк не відображається на казнокрадстві – люди змінюються, а схеми залишаються

Утім, як показують «непрямі оцінки» доходів¹ можновладців, монополія на компетентність та професіоналізм у бюджетній сфері досить дорого обходиться платникам податків. Розмір будинків, шикарність авто, а також численні закордонні активи можновладців говорять про те, що існує широке поле для більш ефективного використання громадських коштів. Проте, як уже стало очевидно для більшості громадян, традиційна ротація партійної символіки в кабінетах майже ніяк не відображається на казнокрадстві – як кажуть, люди змінюються, а схеми залишаються.

Хто б не був бюджетним розпорядником в українських умовах, без громадського контролю він/ вона рано чи пізно почне «брати, що погано лежить»

Що ж можна зробити в таких умовах? Адже кумівство та корупція – це частина нас, частина нашої щоденної поведінки. І тому, хто б не був бюджетним розпорядником в українських умовах, без громадського контролю він/ вона рано чи пізно почне «брати, що погано лежить». Така вже людська природа.

В умовах кругової поруки громадські активісти бразильського міста Порто Алегре заявили своє право на активну участь у бюджетному процесі

За відсутності зрілих суспільних інституцій панацеї проти такої хвороби не існує, однак варіант вирішення цієї проблеми запропонували ще 30 років тому в Латинській Америці. В

¹ Здебільшого візуальні «оцінки» або журналістські розслідування.

умовах кругової поруки ключових чиновників та великого бізнесу громадські активісти бразильського міста Порто Алегре заявили своє право на активну участь у бюджетному процесі. Звичайно, ідея спочатку була висміяна, оскільки компетентність активістів викликала сумніви. Однак наполегливість взяла своє – через кілька років активного просування ідеї так звана процедура «спільного бюджетування» була закріплена на законодавчому рівні. З того моменту можновладці не просто «консультувалися з громадськістю», а були змушені і розробляти бюджет, і витратити громадські кошти тільки під пильним наглядом делегатів від так званих *загальних зборів громадян*. З того часу бюджетний «дерібан» та кулуарні домовленості значно зменшилися, а багаторічні комунальні проблеми міста почали поволі вирішуватися.

Вражаючий успіх експерименту мав ефект ядерного вибуху. За кілька років механізми «спільного бюджетування» були запозичені сусідніми містами, а з часом перейшли й на рівень адміністративних округів (штатів). Навіть країни з розвиненими демократіями (Німеччина, Франція тощо) визнали, що такий підхід є дуже прогресивним та у різних формах почали брати його на озброєння. На сьогоднішній день «спільне бюджетування» на серйозному рівні вивчається світовими фінансовими інституціями, а експерти цих установ навіть розглядають такий інструмент, як лікування від хронічних корупційних захворювань².

² Beyond public scrutiny: stocktaking of social accountability in OECD countries, Joanne Caddy, Tiago Peixoto, and

Mary McNeil, The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank, The Organisation for Economic Co-operations and Development, 2007.

**Переформатування відносин
«громадянин-держава» – це вже не
просто теоретичні роздуми, а життєва
необхідність**

У цьому контексті, напевне, буде зайвим піднімати питання, як цей досвід може бути корисним для України. Позбавлення держави монополії на контроль та розпорядження громадськими грошима вже давно назріло в нашій країні. Переформатування відносин «громадянин-держава» – це вже не просто теоретичні роздуми, а життєва необхідність. Саме тому в цьому звіті ми пропонуємо читачам опис того, як новий формат відносин міг би виглядати зважаючи на міжнародний досвід. І основна мета нашої роботи – започаткувати дискусію навколо питання, як саме можна зробити «спільне бюджетування» в нашій країні реальною історією успіху.

На цьому місці планувався опис проблеми корупції з представленням масштабу казнокрадства. Однак, після оприлюднення відео- та фотофактів з резиденції Віктора Януковича будь-які слова стали зайвими.

Опис ідеї: операція «громадський контроль»

Дуже часто чуємо, що безконтрольність дій чиновників є основною причиною казнокрадства. Водночас у відповідь на таку «безконтрольність» традиційно можновладці підсилюють інший державний орган, який на цей раз – ну вже точно – «наведе лад у фінансах». Однак такий кругообіг контрольних функцій в природі є нічим іншим, як «перерозподіл корупційного пирога» – адже у кого більше повноважень, тому й «заносити» треба більше.

У відповідь на безконтрольність одних чиновників можновладці підсилюють повноваження інших державних органів. Так у розумінні чиновників відбувається боротьба з корупцією. Однак такий кругообіг контрольних функцій в природі є нічим іншим, як «перерозподілом корупційного пирога» – адже у кого більше повноважень, тому й «заносити» треба більше.

Але як у таких умовах – коли боротьба з корупцією сама по собі стала прибутковим бізнесом – можна бодай щось зробити в нашій країні? Універсальної відповіді не існує, але механізм, який ми пропонуємо читачам для обговорення, в багатьох країнах дуже добре себе зарекомендував.

Суть ідеї полягає в тому, щоб зробити громадський контроль невід'ємною частиною бюджетного процесу. Ні, мова не тільки про будафорні громадські ради, зауваження яких постійно «беруть до уваги». Мова йде про повноцінне включення громадських делегатів до процесу розробки, розгляду та затвердження бюджету. А що ще більш важливо – ми говоримо про надання громадським делегатам повноважень перевіряти ефективність витрачання коштів приблизно на тому ж рівні, що їх має Рахункова Палата. Такий собі незалежний громадський аудит.

Важливо зробити громадський контроль невід'ємною частиною бюджетного процесу

Досвідчений чиновник, звісно, обуриться, що такий крок може зупинити бюджетний процес з усіма наслідками. Заперечувати це немає змісту: «відкатувати» за таких умов буде неймовірно важко, а тому бюджетні процеси на першому етапі значно уповільняться. Однак болючість

очищення організму не може бути підставою, щоб не лікуватися.

Як ці механізми можуть виглядати? Є дуже широкий міжнародний досвід з цього питання (більш детально нижче). Можна просто обмежитись опитуванням якості державних послуг і публічно обговорювати результати, а можна вирішити питання більш радикально й створити юридичний механізм оскарження казнокрадства від імені звичайних платників податків у судовому порядку (непогано б звучало, «Перебийніс проти Міністерства фінансів України?»). Іншими словами, формат громадського контролю може бути різним у залежності від спроможності активістів цей контроль підтримувати. Однак, якими б не були наші уподобання щодо підзвітності чиновників, створений механізм контролю повинен стати результатом ретельно опрацьованого суспільного консенсусу, а не черговим лобістським проектом чи механізмом нейтралізації конкурентів.

Кращі практики: «спільне бюджетування» в Порто Алегре

Хоча «спільне бюджетування» вже розповсюдилося у багатьох країнах світу (про це нижче), найбільш відомим прикладом участі громади в бюджетуванні залишається досвід бразильського міста Порто Алегре.

Найбільш відомим прикладом участі громади в бюджетуванні є досвід бразильського міста Порто Алегре

Історія Порто Алегре до болю знайома звичайним українцям: кумівство, корупція, розподіл бюджету між своїми. Як наслідок, недорозвинена інфраструктура, відсутність якісних медичних послуг, занедбані школи. А замість них грандіозні «іміджеві» проекти, на яких легше «відкатувати» гроші. Населення, як і скрізь у світі, дуже пасивне та не уявляє, яким чином може вплинути на замкнене корупційне коло. При чому громадські організації, які ніби

покликані здійснювати громадський контроль за чиновниками, активно беруть участь у лобізмі та корупційних схемах.

Історія Порто Алегре до болю знайома звичайним українцям: кумівство, корупція, розподіл бюджету між своїми. Як наслідок, недорозвинена інфраструктура, відсутність якісних медичних послуг, занедбані школи. А замість них грандіозні «іміджеві» проекти, на яких легше «відкатувати» гроші.

На цьому фоні в місті починає зароджуватися рух, який виступає за участь звичайних громадян у розподілі та використанні громадських фінансів. Перші спроби змінити правила гри, звісно, були приречені на невдачу. Однак ідея стала популярною, і коли до влади прийшла опозиційна партія, роль громадськості в бюджетному процесі було закріплено законодавчо.

Подолання пасивності

Не все пішло гладко зі «спільним бюджетуванням» навіть після внесення законодавчих змін. Ресурси були обмежені, широка громадськість не розуміла, що до чого, а державні органи не мали ні досвіду, ні бажання щось змінювати в традиційних процедурах. Утім активна робота досить невеликої групи громадських лідерів за підтримки колишньої опозиційної партії при владі допомогла переломити зневіру та апатію.

Роз'яснювальна робота стала першим етапом побудови «спільного бюджетування».

Перший момент, на якому сконцентрувались активісти, – це була роз'яснювальна робота. Активісти руху розповсюджували інформацію про «спільне бюджетування» на місцях,

спілкувалися/ розповідали про нову ідею друзям та сусідам, відшукували однодумців. Поступово новий підхід став знайомий більшості мешканців міста.

Другий елемент, який дав можливість успішно реалізувати ідею, – це адаптація державного управління. Зокрема в мерії було створено два нові департаменти, перший з яких займався координацією «спільного бюджетування» з технічного боку, а другий – мобілізацією місцевих громад та комунікацією з ними. Таким чином було створено «місток» між державним апаратом та звичайними виборцями.

Втім основним елементом успіху, стало створення легітимного, прозорого та робочого механізму представництва громадян у бюджетному процесі. Саме побудова живого зв'язку між громадянами та прийняттям бюджетних рішень (зі зрозумілими механізмами «стримування та противаг») примусила мешканців Порто Алегре відмовитися від свого скептицизму та активно включитися до процесу «спільного бюджетування».

Створення легітимного, прозорого та робочого механізму представництва громадян у бюджетному процесі стало основним елементом успіху «спільного бюджетування» у Порто Алегре.

Схема «спільного бюджетування»



Процедура «спільного бюджетування»: загальні збори

«Спільне бюджетування» в Порто Алегре починається з так званих загальних зборів громадян, на яких чиновники мерії спочатку звітуються про результати попереднього року, а далі започатковують обговорення пріоритетів на наступний бюджетний рік. На відміну від українських реалій цей бюджетний процес стартує у квітні кожного року, щоб було достатньо часу для якісного відпрацювання бюджету до моменту його розгляду та прийняття міською радою.

Загальні збори громадян є основою «спільного бюджетування»

Загальні збори проводяться в кожному районі міста, вхід вільний, і учасники зборів за чітко визначеними процедурами приймають чотири важливі рішення:

- 1) Визначають список інфраструктурних потреб окремо взятого району;
- 2) Визначають список загальноміських потреб (побажання від громади);
- 3) Обирають делегатів до місцевих бюджетних форумів (одного делегата на певну кількість учасників зборів – чим більше учасників, тим більше делегатів);
- 4) Обирають по два представники від району до Ради спільного бюджетування (незалежно від кількості присутніх на зборах);

Після прийняття цих рішень основні повноваження переходять до делегатів та до представників Ради спільного бюджетування. Втім громадяни залишають за собою право відкликати своїх делегатів та вимагати підзвітності щодо голосування на місцевому

бюджетному форумі та на засіданнях Ради спільного бюджетування.

Місцевий бюджетний форум

Першим етапом «зіставлення потреб та можливостей» є так званий місцевий бюджетний форум. Форум може відвідати кожен охочий, хоча право голосу мають лише уповноважені делегати від своїх громад. Основне завдання бюджетного форуму – визначити, що з того, що потребують місцеві громади, є більш пріоритетним та на що саме вистачає грошей у наступному бюджетному році. Правила відбору програм для фінансування визначає Рада спільного бюджетування за рік до обговорення кошторису поточного року. Також бюджетний форум відповідальний за комунікацію з державними органами та за моніторинг якості виконання бюджетних програм. Результатом роботи бюджетного форуму є перелік програм, які міськрада повинна фінансувати в наступному бюджетному році.

На бюджетному форумі делегати від загальних зборів визначають інфраструктурні проекти для фінансування

Рада спільного бюджетування

Рада спільного бюджетування (РСБ) є органом, який визначає правила гри та слідкує за їх виконанням. По-перше, РСБ визначає правила відбору проектів для фінансування для місцевого бюджетного форуму (наприклад, використовувалися такі критерії, як (а) пріоритети мешканців, (б) наявність проблем з інфраструктурою в районі, (в) чисельність населення району). По-друге, РСБ у співпраці з мерією має право переглядати правила

перерозподілу бюджетних коштів на наступний рік. Так само, як і бюджетний форум засідання Ради спільного бюджетування є відкритими до відвідування, хоча відвідувачі можуть лише спостерігати. Для упередження зловживань представники, обрані до РСБ, можуть виконувати свої обов'язки лише два терміни поспіль і можуть бути відізовані у випадку необхідності. РСБ також відповідальна за презентацію бюджету, розробленого бюджетним форумом, мерові міста, який потім повинен шукати підтримку для цього кошторису у депутатів міської ради.

Рада спільного бюджетування визначає правила гри

Тематичні ради

Одночасно із загальними зборами та бюджетним форумом проходять менш популярні, але не менш важливі тематичні ради. Тематичні ради не займаються проблемами окремо взятого району чи громади, вони покликані вирішувати загальноміські проблеми. До тематичних рад входять фахівці у своїй галузі. У Порто Алегре створено шість тематичних рад, які контролюють дії мерії, обирають делегатів до тематичних бюджетних зборів (аналог місцевого бюджетного форуму) та обирають по два представники від району до Ради спільного бюджетування. Результатом роботи тематичних рад є фахова незалежна експертиза пропозицій, які надходять від широкого загалу.

Тематичні ради – контроль якості рішень на експертному рівні

Результати «спільного бюджетування»

Основним результатом «спільного бюджетування» у Порто Алегре стало досягнення найвищого рівня якості та тривалості життя серед усіх міст Бразилії. Було налагоджено якісну систему збору та вивезення сміття. Було запроваджено систему контролю за забрудненням навколишнього середовища. Запроваджено систему вторинної переробки сміття. Значно зросла кількість житла, яке надавалося молодим сім'ям. Фактично всі мешканці міста отримали якісне водопостачання. В місті найбільша кількість зелених насаджень у країні.

Громада відмовилась від «іміджевих» проектів на користь тих програм, що задовольняли її нагальні потреби
результатом «спільного бюджетування» у Порто Алегре стало досягнення найвищого рівня якості та тривалості життя серед усіх міст Бразилії

Як не дивно, якісний перерозподіл всього 20% місцевого бюджету (приблизно стільки було доручено для «спільного бюджетування»³) став запорукою такого прогресу. Громада відмовилась від «іміджевих» проектів на користь тих програм, що задовольняли її нагальні потреби.

Важливо, що весь процес супроводжувався піднесенням громадської активності людей. За деякими оцінками близько 40% населення міста хоч один раз брали участь у «спільному бюджетуванні».

³ Соціальні видатки, зарплати та інші види індивідуальних виплат залишилися поза межами «спільного бюджетування».

Міжнародний досвід громадського контролю

Хоча досвід Порто Алегре є найбільш відомим прикладом «спільного бюджетування», він є далеко не єдиним випадком участі громадськості в бюджетному процесі. Як ми бачимо зі світового досвіду (див. Додаток №1), чи не кожне місто, яке взяло на озброєння ідею громадського контролю, вносило свої особливості в цей процес. Найбільш поширеним підходом є простий механізм консультування з представниками громадськості. Тобто можновладці отримують певні відгуки від громадськості, однак залишають за собою право останнього слова. Втім, окрім формального консультування є цілий ряд більш цікавих випадків, які заслуговують на особливу увагу.

Кожне місто, яке взяло на озброєння ідею громадського контролю, вносило свої особливості в механізм «спільного бюджетування»

Серед таких прикладів на першому місці повинен бути бюджетний процес у швейцарському місті Болліген. Суть його полягає у тому, що всі важливі питання щодо бюджету і власне сам бюджет приймається на муніципальних зборах громадян, тобто безпосередньо самими громадянами. Мало того, що на цих зборах самі громадяни вирішують що є пріоритетом, вони ще й приймають рішення, в якому саме обсязі вони будуть сплачувати податки (!), щоб забезпечити виконання затверджених бюджетних програм.

Другий приклад, який вартий уваги, – це так звана програма «Соціальні свідки державних закупівель» у Мексиці. Суть програми полягає в тому, що в кожному тендері на правах спостерігача має право брати участь представник громадськості. Такий соціальний свідок робить звіт про результати тендера та публічно представляє висновок щодо ефективності витрачання громадських коштів.

Третій цікавий приклад нам пропонує Німеччина: програма під назвою «Громадське журі». Фактично місцева громада отримує право розпоряджатися певною частиною бюджету міста. Формується журі з простих громадян, яке розглядає різноманітні проекти щодо розвитку місцевої громади і приймає рішення, які ж саме проекти з точки зору містян потрібно підтримати фінансово.

І на завершення, варто звернути увагу на громадську експертизу річних звітів державних компаній, яка проводиться у Словацькій Республіці. Ідея в тому, щоб фахово публічно обговорювати діяльність та ефективність підприємств, які по суті є громадською власністю. На жаль, в Україні навіть звітність таких підприємств не є доступною, що вже казати про публічне обговорення ефективності їхньої роботи.

Іншими словами, міжнародний досвід «спільного бюджетування» – це своєрідний набір нестандартних рішень щодо контролю за громадськими фінансами. Хоча цей досвід є дуже корисним, і його обов'язково потрібно брати до уваги під час розробки «спільного бюджетування» для України, завжди потрібно пам'ятати – у цьому процесі є широке поле для креативу та нових ідей.

«Спільне бюджетування» для України

Є багато гарних прикладів участі громадськості в бюджетному процесі. Однак, як ми бачимо, не існує якогось еталону, який можна спокійно запозичити та використовувати. Тому в цьому питанні перед нашою громадою стоїть амбітна задача: користуючись успішними прикладами з міжнародного досвіду (див. Додаток 1) та послуговуючись чіткими й зрозумілими принципами (див. Додаток 2), сформувані свій підхід «спільного бюджетування», який буде працювати в українських умовах.

Народне Віче, а також громадські ради при органах державної влади – це зародки механізмів громадського впливу на державу

З огляду на це, запроваджувати «спільне бюджетування» потрібно, опираючись на вже існуючий фундамент взаємодії держави та громадськості. Дорадчі зібрання (Народне Віче), а також громадські ради при органах державної влади – це зародки механізмів громадського впливу на державу. На превеликий жаль, процеси впливу проходять дуже сумбурно та за незрозумілими процедурами (як Народне Віче) або існують лише формально (як громадські ради при міністерствах та відомствах), однак це та основа, на якій можна розбудувати систему «спільного бюджетування».

Найперше в цьому напрямку потрібно зробити три речі: (а) випрацювати чітку та зрозумілу процедуру проведення Народного Віча (усіх рівнів та масштабів), (б) змінити принцип формування складу громадських рад (на основі делегування членів рад від громадськості), (в) узаконити та наповнити повноваженнями рішення таких громадських органів.

Народне Віче. Масові зібрання, які проходили кожні вихідні за часів Євромайдану, – це вже наш аналог загальних зборів, про які йшла мова в прикладі з Порто Алегре. Однак стихійний характер цих зібрань став однією з ключових причин «якості» рішень, які ці зібрання «приймали».

Народне Віче – це наш аналог загальних зборів громадян у Порто Алегре.

Перший недолік щотижневих зібрань на Євромайдані полягав у необлікованості присутніх: ніхто не знав, що це за люди, звідки вони, з якою метою прийшли на Віче (виразити протест, просто прогулялись, чи це були

зголоднілі «антимайданівці», чи вони співробітники СБУ). Звісно, під час революційних подій обліковуваність не була критичною і навіть несла небезпеку, однак така стихійність давала широке поле для спекуляцій і, очевидно, жодним чином не може бути основою для успішного впровадження «спільного бюджетування».

Другий недолік – це непрозоре формування порядку денного таких зібрань. Такий стан справ був причиною появи жартів про те, що Віктор Янукович більше боїться захоплення сцени на Майдані, аніж штурму Адміністрації Президента. І в цьому був сенс: багато озвученого зі сцени далеко не відповідало запитам та очікуванням людей. А тому цей підхід, «підкилимне» формування порядку денного, також не може бути основою для ефективної роботи «спільного бюджетування».

Третій недолік – це погана підзвітність дій. Як пам'ятаємо, багато озвученого зі сцени Майдану не завжди виконувалось, і власне не завжди була можливість чітко розпитати «виконавців», що сталося і чому в останній момент були прийняті настільки суперечливі рішення. Політичні діячі намагалися маніпулювати громадською думкою, відволікаючи увагу від своїх недолугих рішень.

Як вирішити ці проблеми і зробити Народне Віче ефективним механізмом? Відповідь ми повинні сформулювати через активну широку дискусію, однак відправною точкою може бути таке:

- *Реєстрація учасників.* На Народне Віче може приходити кожен громадянин, однак кожен учасник Віча повинен надати організаторам вичерпну інформацію про себе. Це потрібно як для розуміння того, від чийого імені приймається рішення, так і для перевірки коректності результатів голосування (після отримання результатів проводити вибірково опитування). Така інформація може

надаватися через Інтернет при висловленні зацікавленості в участі у Народному Вічі.

- *Місце проведення.* Збори Народного Віча повинні проходити в зручних для громадян місцях. В Києві та багатьох інших великих містах є чудові футбольні стадіони, концертні зали тощо, які забезпечують і зручність, і доступність, і дають можливість відсінювати незареєстрованих учасників. З часом такого роду наради можна проводити набагато дешевше через Інтернет при створенні певних «фільтрів» відсінювання «ботів» та «тролів».
- *Організаційний комітет.* Організаційний комітет Народного Віча повинен бути позаполітичним і повинен змінюватися (змінювати свій склад) на вимогу учасників Віча (наприклад, висловлення недовіри члену організаційного комітету можливе при наявності 30% голосів учасників Віча).
- *Порядок денний.* Порядок денний Віча, так само як і список промовців, формується заздалегідь як за поданням оргкомітету Віча, так і за поданням зареєстрованих учасників Віча. Визначення найбільш пріоритетних питань для обговорення відбувається відкритим голосуванням потенційних учасників Віча через Інтернет.
- *Протокол.* Оргкомітет веде протокол Віча та оприлюднює його для загального ознайомлення. У протоколі повинно бути відображено всі висловлені думки, ідеї, рішення, а також зафіксовано імена осіб, відповідальних за виконання цих рішень.

- *Виконавчий орган.* Віче обирає делегатів виконавчого комітету (без політичної приналежності), що стежить за виконанням рішень Віча державними органами та органами місцевого самоуправління та звітує перед громадськістю про результати роботи та причини потенційного невиконання таких рішень.

Іншими словами, готовність українців брати активну участь у випрацюванні державних рішень ми вже маємо. Однак потрібно цю енергію направити в конструктивне русло. Для цього потрібна формалізація процедур та фактично створення на основі цього громадського руху нової інституції. І звичайно, не можна забувати, що бажання людей завжди потрібно пропускати через призму кваліфікованого аналізу. І саме для цього, окрім проведення Народного Віча, потрібно також переформатувати та налагодити якісну роботу громадських рад при державних органах влади.

Ми вже маємо готовність українців брати активну участь у випрацюванні державних рішень, однак потрібно цю енергію направити в конструктивне русло, а для цього потрібна формалізація процедур та фактично створення на основі цього громадського руху нової інституції

Громадські ради. Цей орган уже де-факто існує при всіх міністерствах та відомствах, і з ним деколи «для галочки» консультуються. Втім для ефективної роботи цей канал впливу потрібно наповнити реальним змістом. За своїм форматом громадські ради подібні до тематичних рад у Порто Алегре, тобто в таких радах концентруються вузькі спеціалісти, яких деколи запрошують висловитися на запропоновану тему. Втім громадські ради майже ніколи не беруть

участь у прийнятті важливих рішень. З огляду на це, для створення ефективної системи «спільного бюджетування» потрібно зробити такі кроки:

Громадські ради – це наш аналог тематичних рад у Порто Алегре.

(а) *Представницький орган.* По-перше, потрібно змінити принцип формування громадських рад. На сьогоднішній день до рад запрошують самі чиновники і відбирають учасників за принципом, «щоб багато не шуміли». Очевидно, що цей підхід, як мінімум, створює конфлікт інтересів. Що вже говорити про якість представництва цього органу. З огляду на це, є нагальна необхідність створення професійних зібрань (за принципом Народного Віча), де всі громадяни з відповідною кваліфікацією (наприклад, з дипломом про вищу освіту та досвідом роботи за спеціальністю більше 5 років) зможуть висувати своїх кандидатів до громадських рад та обирати їх на загальних зборах (своєрідних тематичних Народних Віче);

Потрібно змінити принцип формування складу громадських рад – експертна спільнота, а не чиновники, повинні делегувати повноваження членам таких рад

(б) *Громадська експертиза.* По-друге, громадські ради при міністерствах і відомствах повинні отримати реальні повноваження як впливу на процес «спільного бюджетування», так і впливу на інші рішення державних органів. Один із потенційних шляхів посилення громадських рад – обов'язкова громадська експертиза рішень міністерств та відомств і можливість вимагати додаткового аналізу потенційного впливу певного рішення (що є фактичним правом вето). Втім задля уникнення створення корупційних можливостей потрібно передбачити обов'язкову ротацию членів громадських рад (право бути обраним лише на два терміни), а також

наповнювати громадські ради повноваженнями лише на основі декларативного принципу – тобто, якщо рада не реагує на рішення державних органів протягом певного періоду, то вона втрачає право на проведення громадської експертизи (і відповідно право вето).

Залучення до бюджетного процесу

Регулярні Народні Віче та реформовані громадські ради – це вже певна основа для «спільного бюджетування». Однак для того, щоб бюджетний процес за участю громадськості дійсно став системним елементом громадського контролю, ці два інститути потрібно формалізувати та легалізувати на законодавчому рівні, чітко прописавши їхні повноваження.

Народне Віче та громадські ради потрібно формалізувати та легалізувати на законодавчому рівні, чітко прописавши їхні повноваження.

Звісно, Народні Віче не можуть одразу отримати великий вплив на розподіл бюджетних коштів. Наприклад, у Порто Алегре «спільне бюджетування» на початковому етапі стосувалося лише невеликої частини капітальних видатків міського бюджету. Однак без цього рішучого кроку (повноцінне включення у бюджетний процес) і Віче, і громадські ради будуть залишатися «дорадчими» органами з дуже обмеженим впливом на розподіл бюджетних коштів та мінімальними шансами протидії казнокрадству.

Без жодних сумнівів самі громадські органи повинні довести свою життєздатність та адекватність своїх рішень, у тому числі демонструючи регулярну активну роботу. Швидше за все в перший рік побудови «спільного бюджетування» рішення Віча та громадських рад навіть повинні носити консультативний характер для уникнення дискредитації самої ідеї. Однак, незважаючи на

допустимість повільного старту, основне завдання при побудові системи – це повноцінне включення рішень громадських органів у бюджетний процес з обов'язковим дотриманням їх виконання державними органами.

Критерії відбору проектів

Наріжним каменем усього процесу буде визначення правил відбору проектів для фінансування. З огляду на це, ключовим моментом буде формування органу, який буде ці правила встановлювати та змінювати. Орієнтуючись на міжнародний досвід як відправну точку, можна запропонувати формування такого органу (назвемо його, наприклад, *Вища громадська комісія*) пропорційно з делегатів Народного Віча та з делегатів громадських рад. Такий підхід гарантує як відображення настроїв простих громадян (забезпечення зрозумілості процедури), так і відображення рекомендацій кваліфікованих спеціалістів.

Ключовим моментом буде формування органу, який відповідатиме за встановлення правил відбору бюджетних проектів

Що стосується самих критеріїв відбору проектів, то вони повинні визначатися на основі широкого обговорення. Однак, за відправну точку знову ж можна взяти приклад Порто-Алегре, де використовували дуже просту шкалу на основі (а) уподобань самих громадян, (б) стану інфраструктури району (більш відсталі райони отримували більше балів), та (в) чисельності населення (більш густонаселені райони отримували більше балів при інших рівних). Підхід був чітким, прозорим та зрозумілим для учасників «спільного бюджетування» і навіть без наукового обґрунтування дав можливість успішно покращувати якість життя громадян.

Загальнонаціональний рівень «спільного бюджетування»

Цікаво, що більшість прикладів «спільного бюджетування» стосуються місцевих бюджетів – на рівні міста, села, району людям більш зрозумілі потреби, та й зворотній зв'язок з місцевою владою легше налагоджувати. Втім, на нашу думку, в Україні існують передумови для того, щоб створити систему спільного бюджетування і на центральному рівні. Звісно, Народне Віче в цьому випадку не може бути корисним (таке Віче просто не вмістить усіх охочих), однак ми бачимо як мінімум два інструменти громадського контролю на загальнонаціональному рівні:

(а) *Оцінка якості державних послуг.* Перший інструмент – це незалежна оцінка якості державних послуг. Ця оцінка, звичайно, буде просто суб'єктивною реакцією пересічних громадян на випадки взаємодії з державними органами і не буде враховувати можливі покращення всередині системи. Однак, якщо державні органи своїми внутрішніми змінами не спростують і не покращують свої послуги для споживачів, то ці реформи навряд чи мають якусь цінність. Очевидно, якщо результати таких оцінок будуть загальнодоступні, а спостереження будуть проводитися з року в рік, то буде легше оцінювати реальну ефективність роботи уряду, та відслідковувати ефективність загальнодержавних програм (для прикладу, такі опитування можуть замінити чи доповнити систему оцінки ефективності роботи правоохоронних органів).

Громадська оцінка якості державних послуг повинна стати інструментом «спільного бюджетування» на національному рівні

(б) *Пряме оскарження казнокрадства.* Ще одним інструментом громадського контролю повинна бути можливість прямого оскарження корупційних дій громадянами. Іншими словами, потрібно створити можливість для громадян напівпрямі ініціювати розслідування випадків казнокрадства, якщо є достатньо доказів для серйозних підозр у корупційних діях чиновників. Звичайно, така ініціатива повинна мати чіткі «фільтри» для відсіювання різного роду елементів нечесної конкуренції чи навіть політичної боротьби. Однак такий інструмент повинен існувати, щоб державні органи не могли уникати виконання своїх обов'язків, як це було у випадку з «вишками Бойка» чи іншими резонансними журналістськими розслідуваннями.

Чому соціальні видатки не можуть бути об'єктом «спільного бюджетування»?

Важливим уточненням для розуміння «спільного бюджетування» є питання частини бюджету, яка йде на заробітні плати та соціальні видатки. Звичайно, весь бюджет повинен бути прозорим та зрозумілим для громадськості, і всі видатки повинні бути підзвітні. Втім, за жодних умов не можна простим громадянам давати можливість визначати рівень зарплат і рівень соціальної допомоги. Причина? Банальний конфлікт інтересів. Соціальні видатки є прямим доходом громадян і звісно єдиним бажанням людей завжди і за будь-яких умов буде ці видатки збільшувати. Саме тому оптимальним рішенням

для «спільного бюджетування» є розпорядження грошима, які приносять суспільну користь (інфраструктурні проекти, розвиток регіону тощо), в той час як соціальні видатки повинні визначатися в рамках централізованих програм.


Соціальні видатки не можуть бути об'єктом «спільного бюджетування»

Чому питання «спільного бюджетування» повинні вирішувати громадяни на загальних зборах, а не народні депутати?

Дійсно, одним із ключових елементів для критики «спільного бюджетування» є зменшення ролі місцевих рад та центрального парламенту. Адже по суті мова йде про запровадження елемента прямої демократії (загальні збори громадян), що ставить під питання роль та необхідність існування представницьких органів (місцевих рад та парламенту). Однак, насправді, логіка в такому дублюванні дуже чітка: в умовах кругової поруки та масштабної корупції парламент чи місцева рада перестає виконувати представницьку функцію. Український парламент часів Януковича є яскравим цьому прикладом. У таких умовах доповнення системи управління елементами прямої демократії (в нашому випадку «спільним бюджетуванням») є більш ніж доцільним. Такий симбіоз може існувати доки демократичні інститути не стануть більш зрілими. Це як своєрідні підстраховочні колеса для «велосипеду» незрілої демократії: поки вчимося їздити, вони дуже доречні.

В умовах кругової поруки та масштабної корупції парламент чи місцева рада перестає виконувати представницьку функцію, а тому пряма демократія у вигляді «спільного бюджетування» це як своєрідні підстраховочні колеса для «велосипеду» незрілої демократії

Післямова: слово за громадськістю

Звичайно, у цьому звіті ми не можемо дати вичерпну відповідь на питання, «як створити ефективний громадський контроль за бюджетом?». Утім, цю роботу потрібно сприймати лише як поштовх до пошуку прийнятної формули участі громадськості в бюджетному процесі. Наступним кроком з нашого боку буде ініціювання широкого обговорення «спільного бюджетування» з громадськими активістами та із залученням економістів, юристів та інших фахівців. У цьому процесі важливо не лише знайти оптимальний механізм «спільного бюджетування» для України, але й створити законодавчу базу для легалізації цього інструмента. І на превеликий жаль, у цій роботі ми навряд чи можемо розраховувати на підтримку ключових політичних сил. Тому слово за громадськістю! 

Додаток №1: Міжнародний досвід громадського контролю

№	Назва ініціативи	Країна	Інструмент впливу
1	Статут бюджету чесності	Австралія	Передбачає накладання рамкових зобов'язань на бюджетний процес. Чинники повинні публічно звітувати на скільки їхні дії відповідають узятим на себе зобов'язанням.
2	Громадський уряд	Австралія	Регулярні публічні зустрічі членів уряду з громадянами, де люди мають можливість висловити свої зауваження та пропозиції.
3	Рада омбудсмена	Австрія	Інструмент оскарження дій урядовців або внесення законодавчих пропозицій від імені простих громадян.
4	Спільне бюджетування міста Монс	Бельгія	Виявлення потреб громадян через механізм загальних зборів.
5	Оплайн передбюджетні консультації	Канада	Збір пропозицій, ідей та критики щодо бюджету наступного року та обговорення запропонованих ідей на онлайн форумах.
6	Виклик для 10 мільйонів	Чеська Республіка	Публічне обговорення освітньої політики та проблем фінансування освіти.
7	Оцінка державних закупівель	Чеська Республіка	Аналіз ефективності витрат державних коштів під час держзакупівель.
8	Дацькі дебати	Данія	Елемент електронного уряду. Інтернет-платформа, яка дає можливість залучати до обговорення різних питань державної політики (в тому числі й бюджетування) широке коло громадян.
9	Інструменти участі міста Хасеенлінна	Фінляндія	Збір відгуків про якість державних послуг. Участь мстян у визначенні пріоритетів фінансування.
10	Консультації щодо проекту міста (Гонессе)	Франція	Широке консультування з громадськістю щодо планів розвитку та розбудови міста.
11	Регіональне спільне бюджетування з питань освіти	Франція	Обговорення з громадськістю пріоритетності фінансування освітніх програм.
12	Громадське журі	Німеччина	Пересічні громадяни та представники місцевої громади формують журі, яке розглядає пропозиції проектів розвитку для місцевої громади.

13	Онлайн діалог з питань спільного бюджетування	Німеччина	Адвокаційна кампанія із залучення широкого кола громадян до обговорення бюджетних питань.
14	Муніципальний перелік завдань (Пірей)	Греція	Проведення інтерв'ю (через консультантів) з представниками усіх зацікавлених сторін у місті Пірей (держслужбовці, наймані працівники, бізнес тощо). Формування на основі результатів інтерв'ю списку завдань для виконання.
15	e-Games (eGovernment Assessment, Measuring, and Evaluation System)	Угорщина	Онлайн платформа для обговорення важливих рішень з урядовцями.
16	Національне соціальне партнерство	Ірландія	Уряд та соціальні партнери (бізнес, профспілки, громадські організації тощо) підписують соціальний договір і пильно стежать, щоб усі його сторони дотримувались його виконання.
17	Альтернативний бюджетний звіт	Італія	Підготовка альтернативного бюджету з чіткими пропозиціями, як більш ефективно можна було б використовувати громадські кошти.
18	Спостережна рада з питань оприлюднення інформації та захисту персональних даних	Японія	Громадськість має право отримати вичерпну інформацію про чиновників і про державні рішення, однак Рада, окрім задоволення запитів від громадськості, також відповідає за захист конфіденційної інформації.
19	Гендерно незалежний аналіз бюджету	Південна Корея	Проводиться аналіз бюджету в розрізі гендерних питань.
20	Сеульська антикорупційна програма	Південна Корея	Масштабна антикорупційна урядова програма, яка передбачає дерегуляцію, ротацію чиновників, підхід «нульової терпимості» до корупційних дій та інше.
21	Бюджет та програма громадських видатків	Мексика	Підготовка критичних звітів про бюджетний процес. Проведення тренінгів, де навчають краще розуміти бюджетний процес та дають базові інструменти аналізу бюджету.
22	Соціальні свідки державних закупівель	Мексика	Участь представників громадськості в проведенні тендерних процедур на правах спостерігачів.
23	Спільне	Нідерланди	Студенти розробляють та пропонують проекти розвитку.

	бюджетування для молоді		Найкращі проекти затверджуються для фінансування. Механізм залучення молоді до бюджетних процесів.
24	Довгостроковий громадський план міської Ради Велінгтон	Нова Зеландія	Консультації з громадськістю щодо плану розвитку міста.
25	Омбудсмен	Норвегія	Приймає скарги щодо проблем державного адміністрування.
26	Квартальний бюлетень державних фінансів	Польща	Незалежний моніторинг державних фінансів.
27	Спільне бюджетування у місті Палмела	Португалія	Консультавання з громадськістю щодо бюджетних пріоритетів.
28	Оцінка річних звітів державних організацій	Словацька Республіка	Проводиться аналіз та публічне обговорення діяльності державних підприємств.
29	Інтерактивна міська рада міста Джун	Іспанія	Онлайн консультації з мешканцями міста щодо бюджетних уподобань та інших питань.
30	Спільне бюджетування міста Севіль	Іспанія	Визначення бюджетних пріоритетів міста на основі рішень загальних зборів громадян.
31	Спільне бюджетування міста Болліген	Швейцарія	Муніципальні збори громадян визначають та затверджують бюджет міста. Також муніципальні збори визначають рівень оподаткування, довгострокові плани та багато інших ключових питань життєдіяльності міста.
32	Стамбул обирає новий паром	Туреччина	Одноразова акція. Консультація з громадськістю щодо того, які пароми потрібні для міста.
33	Спільне бюджетування міста Бредфорд	Великобританія	Відбір інноваційних проектів на основі пропозицій від громади.
34	Відкритий бюджет міста Харроу	Великобританія	Визначення пріоритетів для фінансування громадським коштом на основі рішень загальних зборів міста.
35	Каліфорнійський бюджетний проект	США	Незалежний моніторинг бюджету. Освітня кампанія з бюджетних питань.
36	Проект залучення громадськості	США	Обговорення шляхів вирішення проблем окремих соціальних груп.

37	Важкий вибір	США	Громадяни організують своєрідні сесії, де намагаються випрацювати певні бюджетні рішення. Варіанти рішень надаються для ознайомлення у Сенат США.
38	Дистанційне навчання спільному бюджетуванню	ЄС	Обмін досвідом зі спільного бюджетування у Європейських країнах
39	Оцінка європейської консультативної політики	ЄС	Представники різних зацікавлених осіб долучаються до прийняття рішень щодо споживчих стандартів.
40	Залучення громадян до вироблення політики щодо сільської місцевості	ЄС	Участь громадян у прийнятті політичних рішень, які стосуються сільської місцевості.

Додаток №2: Принципи, «фільтри» та ризики «спільного бюджетування»

Перед тим, як визначити сам механізм «спільного бюджетування», потрібно погодити базові принципи, які будуть лежати в його основі, критерії участі громадськості, а також «фільтри», які будуть гарантувати відбір якісних рішень.

Принципи

До ключових принципів формування «спільного бюджетування» потрібно віднести (а) прозорість, (б) передбачуваність та (в) підзвітність.

Прозорість. Цей принцип передбачає передусім простоту та зрозумілість самого механізму для більшості пересічних громадян. Ніяка доскональна точність чи принципове дотримання наукового підходу не повинно домінувати в механізмі «спільного бюджетування»: зрозумілість є запорукою легітимності цієї процедури в очах громадян.

Передбачуваність. Цей принцип перш за все стосується змін правил гри. У питанні участі громадськості в бюджетному процесі час від часу буде виникати потреба переглядати умови формування рішень. Цей перегляд повинен відбуватися завчасно, в умовах широкого обговорення та з урахуванням інтересів більшості. У зв'язку з цим дуже корисний приклад Порто Алегре, де принципи відбору проектів можуть змінюватися, лише на наступний бюджетний рік.

Підзвітність. Цей принцип повинен гарантувати не тільки нагляд громадськості за якісним виконанням чиновниками отриманих доручень та економним витрачанням бюджетних коштів, але і забезпечувати неминучу відповідальність можновладців за зловживання службовим становищем та неефективне використання громадських коштів.

«Фільтри» якості

Відбір рішень повинен проходити через три рівні контролю якості. Перший рівень – це ухвалення пріоритетів та визначення нагальних потреб самими громадянами. Другий рівень – це визначення нагальних потреб громади/ регіону/ країни кваліфікованими вузькими спеціалістами. Третій рівень – це співставлення

визначених потреб (з боку громад та з боку спеціалістів) із реальними фінансовими можливостями бюджету.

Ухвалення пріоритетів громадами. Одна з ключових проблем сучасного бюджетування – це необґрунтований популізм та погане розуміння чиновниками реальних запитів громадян. Така ситуація призводить до надання переваг «іміджевим» проектам чи проектам «під вибори», що дуже розпорошує обмежені бюджетні ресурси. Запровадження фільтру, який буде відображати реальні запити людей та, як мінімум, публічно ставити під сумнів неадекватні бюджетні ініціативи, дасть можливість підвищити якість відбору проектів.

Рекомендації кваліфікованих спеціалістів. Побаження громадян – це необхідна, однак недостатня умова для прийняття якісних рішень. Багато проблем просто перебувають поза межами уваги пересічних людей в силу різних причин. Саме для цього потрібно створювати механізм, який буде акцентувати увагу громадськості та чиновників на проблемах, які на думку вузьких спеціалістів потрібно вирішувати в першу чергу.

Зіставлення з можливостями бюджету. Найбільш критичний «фільтр» – це зіставлення визначених пріоритетів (як з боку пересічних громадян, так і з боку галузевих спеціалістів) з фінансовими обмеженнями та визначення тих програм, які потрібно фінансувати в першу чергу та які мають шанс бути завершеними в середньостроковій перспективі.

Ризики

Якість представництва громадян у «спільному бюджетуванні» (так звана проблема вибірки), звична пасивність пересічних людей та затягування процесу «спільного бюджетування» в орбіту лобістських чи політичних ігор – це головні ризики, які стоять на шляху реалізації ідеї.

Проблема вибірки. В основі «спільного бюджетування» лежить самовідбір – громадяни з активною громадською позицією (іншими словами, за принципом, «кому більше потрібно») беруть участь у заходах і висловлюють свою особисту думку про те, яким чином потрібно витратити бюджетні кошти. За таких умов існує значний ризик, що механізм буде відображати здебільшого потреби найбільш активних українців, а не цілої громади. Контролювати цей ризик можливо через збереження відкритості процесу (участь беруть усі охочі) та демонстрації ефективності (тобто участь має сенс, оскільки несе певні результати) – це стане запорукою залучення більш широкого кола громадян до процесу.

Проблема зацікавлення громадян. Дотичною проблемою до «проблеми вибірки» є питання зацікавлення громадян. Досвід інших країн вказує на дві «хвороби» зацікавленості: (а) на початковому етапі громадяни дуже скептично ставляться до таких ініціатив, (б) після виконання своїх вимог вони перестають брати участь у процесі бюджетування. Такі «припливи/ відпливи» учасників «спільного бюджетування», швидше за все, будуть хронічною проблемою такого процесу, і цей недолік потрібно брати до уваги при прийнятті остаточних рішень про виділення коштів на фінансування. Контролювати його можна, аналізуючи склад учасників «спільного бюджетування» (вік, стать, освіта, матеріальний стан тощо).

Проблема лобізму та політизації. Очевидно, що коли йдеться про розподіл бюджетних коштів, то потрібно очікувати спроб відновлення «корупційних схем» навіть на основі «спільного бюджетування». У цьому контексті потрібно очікувати спроби дискредитації самої ідеї, маніпуляції свідомістю громадян та активного нав'язування «потрібних людей» на всіх етапах бюджетування. Однак усі ці ризики можна контролювати через залучення широкого кола громадян (підкуп усієї громади навряд чи можливий), прозорість не тільки відбору, але й виконання бюджетних програм, а також широкого кваліфікованого обговорення всіх пропозицій, які надходять для розгляду, та широкого оприлюднення результатів бюджетного року.

Публікація підготовлена за підтримки Європейського Союзу в рамках проекту «Ціна держави», що реалізується спільно Фондом Східна Європа та CASE Ukraine. Зміст публікації є винятковою відповідальністю CASE Ukraine та не може розглядатись як такий, що відображає погляди Європейського Союзу.

CASE УКРАЇНА
вул. Полтавська 10,
офіс 34
Київ, 01135

Тел.: +38 044 227-53-17
Факс: +38 044 483-52-00

Керівник проекту:
Володимир Дубровський
dubrovsky@case-ukraine.kiev.ua

Проект виконується за підтримки Інституту
відкритого суспільства