

ПЕРСПЕКТИВИ СПІЛЬНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ В УКРАЇНІ

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

Анотація. Статтю присвячено перспективам розвитку спільного бюджетування в Україні. Сформульовані особливості такого бюджетування згідно із світовим досвідом та досвідом громадського бюджету міста Києва. Запропоновано розвивати інші форми спільного бюджетування, окрім громадських бюджетів.

Ключові слова: публічне бюджетування; спільне бюджетування; громадський бюджет; бюджетні призначення; публічні фінанси.

Prospects for participatory budgeting in Ukraine

Abstract. The article devoted to participatory budgeting in Ukraine prospects. The features of such budgeting were formulated due the world experience and the dynamic of citizen's budget in Kyiv. It is proposed to develop other forms of participatory budgeting, in addition to citizen's budgets.

Keywords: public budgeting; participatory budgeting; public budget; budget allocations; public finance.

Одним із найефективніших інструментів державного управління є залучення громадськості до взаємодії з місцевою владою. Включеність, публічний компроміс та участь населення у процесі прийняття рішень для ефективного бюджетування – важливі для сучасного демократичного устрою. Місцеве самоврядування, своєю чергою, є стимулом розвитку територій та забезпечення бюджетної стійкості. Особливо, якщо центральна влада гірше справляється з формуванням самосвідомості та відповідальності громадян. Підвищення рівня довіри до звичайного громадянина і розвиток інформаційних технологій визначили вплив на державне управління та публічні фінанси «знизу-вгору». Деякі з методів сьогодні складно назвати новими. Далі розглянемо можливості та ризики застосування в Україні такого методу як спільне бюджетування[1] (*participatory budgeting* – англ.) із допомогою інтегрованої аналітичної системи «Відкритого бюджету»[2], в тому числі на рівні місцевого самоврядування.

Маючи змогу користуватися відкритою інформацією про бюджет, громадяни створюють попит впливу на рішення у бюджетуванні. Найбільш доцільним цей вплив є за безпосередньої взаємодії громадськості з органами місцевого самоврядування з питань місцевого бюджету на кожному етапі бюджетного процесу. Чинне законодавство передбачає низку нормативно-правових актів та процедур, що забезпечують прозорість формування місцевих політик та бюджетів. Проте значного підвищення рівня різносторонньої громадської активності у бюджетуванні місцевого самоврядування не спостерігалось. Якоюсь мірою початок посиленого реформування співпав із світовою пандемією, та, відповідно, заборонами, які виключали спільні зібрання.

Фактично розвиток демократичної держави передбачає участь кожного громадянина у бюджетних процесах на місцевому рівні, оскільки вони так чи інакше впливають на життя всієї громади. Звісно, ініціатива щодо участі громадськості має виходити від органів місцевого самоврядування. Тому Міністерством фінансів України, використовуючи успішний зарубіжний досвід, розроблено Методичні рекомендації для місцевих органів влади, реалізація яких забезпечить участь громадськості у плануванні місцевих бюджетів». Формами такої взаємодії в Україні передбачені з 2020 року:

- 1) стратегічне планування за участю членів місцевої громади;
- 2) залучення громадян до розробки програм та системи показників ефективності в рамках програмно-цільового підходу до бюджетування;
- 3) громадські слухання з бюджетних питань;
- 4) дослідження задоволеності громадян та опитування громадської думки;
- 5) створення громадських консультаційних та наглядових комітетів;
- 6) залучення громадськості до самозабезпечення державними службами;
- 7) загальні збори жителів територіальної громади;
- 8) незалежний аналіз бюджету [3].

Однак, у публікації Відділу з питань розвитку державного управління ООН “Залучення населення та бюджетування на користь малозабезпечених” [4] йдеться про, з одного боку, підвищення зацікавленості громадян у витрачання їхніх податків, збільшення громадської обізнаності, ймовірну прозорість отримання результатів у бюджетуванні. Але, з іншого боку, з часом більше ініціативи проявляється на соціальні проекти, а не проекти інноваційного розвитку. При цьому частина високо кваліфікованих громадян швидко втрачає інтерес до спільного бюджетування, якщо тільки не прямує до політичної кар’єри. Є ряд перепон для використання спільного бюджетування з часом:

- для фінансування з бюджетів дійсно інноваційних проектів слід спочатку внести зміни до законодавства, оскільки бюджетування здійснюється лише за чинним законодавством – але громадяни не мають права законодавчої ініціативи;

- перетворення спільного бюджетування на механізм постійної допомоги «бідним» із бюджету, тобто, перетворення інвестицій у соціальні пільги, до яких стосуються і облаштування навчальних та спортивних кабінетів у школах, надання послуг ЖКГ, забезпечення дозвілля молоді – оскільки такі видатки є звичайними «поточними соціальними» видатками для громади;

- явний інтерес населення до негайних короткострокових вигод та складнощі з довгостроковим плануванням заходів, які змушують економити у короткостроковій перспективі;

- нерегулярний характер участі громадян у спільному бюджетуванні: після задоволення потреб їхній інтерес знижується;

- озвучені громадянами проблеми при спільному бюджетуванні можуть включати чинники загальносвітової кризи, безробіття, пандемії, курсу національної валюти, які не можна прибрати на місцевому рівні.

Одним із відкритих інструментів спільного бюджетування в Україні є застосування громадського бюджету. На прикладі громадського бюджету столиці, який застосовується з 2017 року згідно із Положенням про Громадський бюджет міста Києва, перевіримо перелічені вище тенденції у спільному бюджетуванні, скориставшись відкритими даними щодо громадського бюджету [5]. На рис. 1 показано переважання проектів-переможців соціального спрямування.

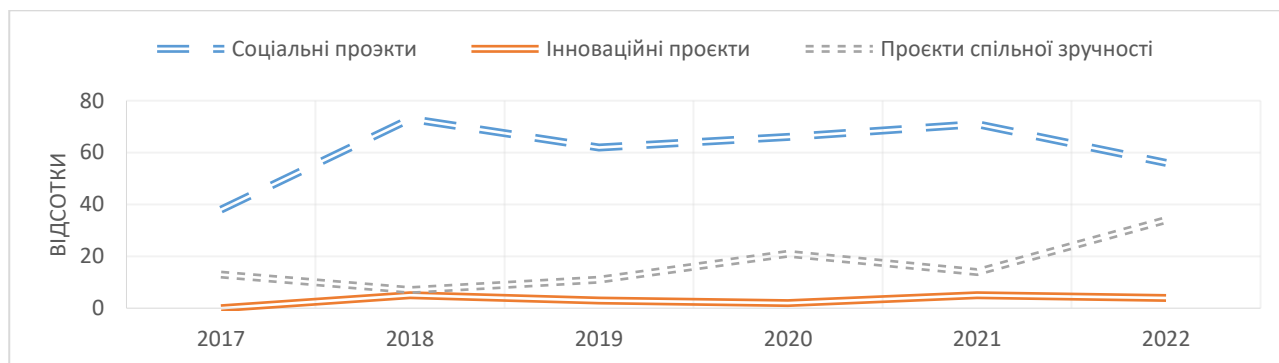


Рис. 1. Затверджені проекти до виконання у громадському бюджеті м. Києва

До проектів соціального спрямування згруповані за тематикою соціального захисту, освіти, охорони здоров’я. Ці проекти пропонують покращити умови у бюджетних установах – школах, медичних закладах. Тобто покращити умови надання публічних послуг, які мають загальні стандарти в Україні і повинні надаватися на належному рівні з допомогою звичайних бюджетних запитів відповідних розпорядників коштів. До проектів спільної зручності згруповані проекти із екологічним спрямуванням, послугами у сфері ЖКГ, у останні роки збільшилося значення облаштування доріг тощо. Інноваційними вважаємо проекти у сфері ІТ та міжгалузеві проекти, їхня частка не перевищувала 6% від загальної кількості.

Рівень планованого використання виділених коштів з бюджету міста на громадський бюджет склав у частках: 0,99 за 2017 рік, 1,49 у 2018 році, 0,99 у 2019 році, 1,01 у 2020 році, 0,99 у 2021 році та 0,99 на 2022 рік. Переважна більшість соціальних проектів у 2018 році та ймовірна фіскальна ситуація майже на 50% збільшила попередню суму, яку планувалося витратити на громадський бюджет. За 5 років обсяг громадського бюджету міста Києва зріс у 4 рази – з 50 млн. до 200 млн. грн.

Вважаємо первинною причиною переважання проектів соціального спрямування кваліфікацію пересічного громадянина, яка дозволяє сформулювати проблему та проект на рівні надання соціальної

послуги – обладнання класу, ремонту кабінету. Такі проекти також зрозумілі для тих, хто голосує. Додатково за проектом ремонту шкільного простору досить легко набрати увагу та голоси зацікавлених жителів густонаселених мікрорайонів. З цих же причин – кваліфікації, зрозумілості та зацікавленості – подається і перемагає менше проектів із обладнання публічного простору для більших груп населення (не лише школярів чи студентів, наприклад). І проектами технічного спрямування, як от IT, складніше зацікавити більшість громади.

На основі даних про використання за останні 5 років громадський бюджет міста не можна вважати повноцінним інструментом розвитку місцевої громади, лише «ситуаційним стимулятором» для підвищення зацікавленості окремих громадян у місцевому бюджетуванні. Ризиками для застосування системи відкритого бюджету та спільного бюджетування в Україні залишається неможливість повноцінної участі більшості населення старшого віку, дуже незаможних, дуже заклопотаних громадян, які не мають вільного доступу до Інтернету та часу у підготовці проектів. Такі громадяни гіпотетично можуть скористатися послугами з консультацій у офісах громадського бюджету у районах Києва, але локдауни в столиці зменшували цю можливість. Тому найбільш активними авторами проектів лишаються приблизно порівну чоловіків та жінок віком від 30 до 50 років.

У підсумку, громадське бюджетування є проміжним інструментом для розвитку справжнього спільного бюджетування з визначенням найболючіших потреб населення регіону, «школою відповідального громадянина», і може бути особливо ефективним у невеликих громадах з приблизно рівним за соціальним станом та освітнім рівнем населенням. У довгостроковій перспективі і на рівні великих міст воно малоєфективне через сильний вплив суб'єктивних спрямувань окремих учасників з громадян у прийнятті рішень. Вважаємо недоцільним збільшувати обсяг громадського бюджету та поширювати практику громадського бюджету і на державний бюджет України. Потрібно стимулювати громадян користуватися іншими інструментами спільного бюджетування (як, наприклад, незалежний аналіз бюджету) і більш ґрунтовно переструктурувати в цілому призначення бюджетів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Жибер Т. В. Возможности и риски применения технологий открытого бюджета и совместного бюджетирования. *Развитие финансово-кредитной системы Республики Казахстан в условиях новой глобальной реальности*: тр. Междунар. науч.-практ. конф. М-во образования и науки Республики Казахстан, Евраз. нац. ун-т им. Л. Н. Гумилева / редкол. Б. С. Сапарова [и др.]. Астана, 2016. Ч. 2. С. 440–443.
2. Інформаційно-аналітична система "Прозорий бюджет". URL: <https://edata.gov.ua/> (дата звернення 31.01.2022 р.)
3. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні : Наказ Міністерства фінансів України від 03.03.2020 № 94 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0094201-20#top> (дата звернення 31.01.2022 р.)
4. Citizen participation and pro-poor budgeting. Division of Public Administration and Development Management. United Nations. NY: United Nations, 2005. URL: http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Citizen_Participation_and_Pro-Poor_Budgeting.pdf (дата звернення 31.01.2022 р.)
5. Громадський бюджет міста Києва. Аналітика. URL: <https://gb.kyivcity.gov.ua/statistics/1>. (дата звернення 31.01.2022 р.)

Жибер Тетяна Василівна – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів, Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана, Київ, e-mail: tzhyber@kneu.edu.ua

Zhyber Tetiana V. – candidate in economics, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Finance, Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman, Kyiv, e-mail: tzhyber@kneu.edu.ua