

ГРОМАДСЬКІ БЮДЖЕТИ ЯК ПЕРСПЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ ГРОМАД І ТЕРИТОРІЙ

Є. В. Малярєвський, головний консультант сектору досліджень Центрального регіону в місті Дніпрі центру регіональних досліджень НІСД

В. О. Бараннік, к. е. н., с. н. с., головний консультант сектору досліджень Центрального регіону в місті Дніпрі центру регіональних досліджень НІСД

В аналітичній записці розкриті основні проблеми впровадження та реалізації громадських бюджетів в територіальних громадах України. Визначені системні і ситуативні недоліки під час їх імплементації. Запропоновано пропозиції щодо подальшого розвитку та підвищення ефективності механізму громадських бюджетів.

Висновки та рекомендації

Громадські бюджети є потужним інноваційним інструментом забезпечення стратегічно орієнтованого соціально-економічного розвитку, важливим механізмом прямої демократії. Для поширення практики застосування ГБ пропонується:

1. Президії Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентові України розглянути питання розвитку та поширення механізмів формування та виконання громадських бюджетів в Україні, включаючи можливість поновлення практики впровадження Всеукраїнського громадського бюджету та застосування механізмів ГБ в рамках реалізації бюджетних програм, спрямованих на регіональний розвиток.

2. Міністерству фінансів України:

– забезпечити збирання, аналіз, оцінювання та оприлюднення звітності щодо формування та виконання громадських бюджетів в розрізі територіальних громад та регіонів, зокрема у статистичних збірниках «Бюджет України» та на сайті Openbudget.gov.ua з метою забезпечення аналізу розбудови громадських бюджетів. Для оцінки ефективності використання механізмів ГБ пропонуються наступні показники:

- кількість поданих проєктів із розрахунку на 1 тис. членів ТГ та частка членів ТГ, які взяли участь в голосуванні;
- частка фінансування ГБ у видатках місцевого бюджету;
- відсоток реалізованих проєктів по відношенню до схвалених в рамках ГБ;
- оновити «Методичні рекомендації щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні» (наказ Мінфіну від 03.03.2020 № 94) з урахуванням досвіду імплементації ГБ останніх років (пропозиції щодо цього наведені у Додатку 1).

3. Міністерству розвитку громад і територій України:

– створити у своєму складі підрозділ, який опікуватиметься питаннями моніторингу, організаційної і методичної підтримки, інформаційної допомоги, аналізу, узагальнення та популяризації впровадження кращих практик розвитку ГБ в Україні;

– організувати навчання представників органів місцевого самоврядування базовим компетенціям та навичкам у сферах проєктування, місцевого бюджетування та реалізації громадських бюджетів;

– розробити та впровадити нормативно оформлені процедури створення та використання коштів ГБ, які забезпечуватимуть рівність можливостей доступу до цього механізму, запобігання викривленню демократичних процедур, можливість чіткого й прозорого державного та громадського контролю;

– розробити критерії оцінки ефективності впровадження громадських бюджетів;

– спільно з Міністерством фінансів України та Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, за участі асоціацій органів місцевого самоврядування та інших громадських організацій, розробити заходи щодо фінансового стимулювання розвитку ГБ територіальних громад, зокрема у вигляді допомоги з державного бюджету (трансфертів) малозабезпеченим громадам на початкових етапах впровадження ГБ;

– спільно з Міністерством фінансів України та Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету розробити проєкт Закону України щодо фінансування Всеукраїнського громадського бюджету, в якому передбачити на його фінансування кошти в розмірі не менше 0,1 % від прогнозного обсягу доходів загального фонду проєкту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період, з внесенням відповідних змін до Бюджетного кодексу України.

Обґрунтування

Громадські бюджети (ГБ) є потужним інноваційним інструментом забезпечення спільної відповідальності влади та громадян за власний добробут, що має значний потенціал консолідації ресурсів і підвищення спроможності громад, сприяє зростанню прозорості і довіри до рішень громад.

Законодавчу базу щодо застосування ГБ в Україні складають Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та наказ Мінфіну «Про затвердження

Методичних рекомендацій щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні», який має інформаційно-роз'яснювальний характер. Через це основні принципи, правила та обмеження ГБ визначаються у відповідних положеннях, які самостійно розробляються виконавчими органами влади спільно з громадськістю та затверджуються рішеннями сесій рад територіальних громад (ТГ). Відсутність уніфікації механізму ГБ забезпечує гнучкість в прийнятті відповідних рішень, можливість врахування особливостей регіонів, створення унікальних інклюзивних механізмів ГБ, беручи до уваги пріоритети розвитку окремих громад¹. Водночас створюється ризик суб'єктивізму підходів керівництва громад до впровадження ГБ.

Офіційна статистика щодо показників ГБ в Україні відсутня, наявні лише окремі дослідження, що проводились громадськими організаціями². Найбільшого розвитку набули дві електронні платформи підтримки ГБ, які розроблені та підтримуються громадськими організаціями: «Громадський проєкт» від компанії SocialBoost³ та «Громадський бюджет» платформи електронної демократії E-DEM⁴.

В результаті аналізу динаміки розвитку ГБ в Україні (Додаток 2) виявлені такі проблеми впровадження ГБ:

- **незначне поширення застосування механізму ГБ**, який наразі застосовується приблизно в 10-11 % ТГ. Переважно цей механізм використовують міські громади з вищим рівнем розвитку громадського сектору;
- **низька прозорість використання коштів**: відсутність або складність отримання інформації щодо реалізації прийнятих проєктів та подальшої долі вже реалізованих;

¹ Експерти РАУСІ вважають, що партисипативні бюджети повинні були суто локальними, їх жодним чином неможливо і не потрібно внаормувати на рівні Кабінету міністрів або інших державних структур. URL: <https://biggggidea.com/practices/1494/>

² Найбільш фундаментальними дослідженнями є наступні:

1. Ю.Сибірянська, В.Венцель, Р.Слободян. Результати запровадження та реалізації бюджету участі в об'єднаних територіальних громадах у 2019 році. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/581/Participatory-budget.pdf>

2. Л.Донос, К.Плоский К. Упровадження та вдосконалення Громадського бюджету: практичні рекомендації. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/485/Public_Budget_2019.pdf

3. Д.Хуткий, К. Аврамченко. Оцінка впливу бюджету участі в Україні. URL: https://www.researchgate.net/publication/337783487_Ocinka_vplivu_budzetu_ucasti_v_Ukraini

³ URL: <https://pb.org.ua/>. Платформа була запущена влітку 2016 р. за допомоги USAID. З 2018 р. компанія SocialBoost почала переводити «Громадський проєкт» на комерційну модель (URL: <https://hmarochos.kiev.ua/2019/05/03/yak-gromadskiy-byudzheth-stav-komertsijnym-proektom-i-yaki-mista-za-nogo-platyat/>). Станом на 2021 р. платформою користуються понад 90 міст та територіальних громад.

⁴ URL: <https://budget.e-dem.ua/>. Платформа була запущена в 2018 р. за допомоги Фонду Східна Європа та Державним агентством з питань електронного урядування України (нині – Міністерство цифрової трансформації України) в межах Програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), що фінансується Швейцарською агенцією розвитку та співробітництва. Станом на червень 2021 р. платформою користуються понад 245 територіальних громад.

- замала частка ГБ в місцевих бюджетах⁵;
- відсутність планування напрямів розвитку ГБ у переважній більшості ТГ, неузгодженість видатків ГБ зі стратегіями розвитку громад і територій⁶;
- недостатньо активне або формальне інформування в окремих громадах, в результаті чого більшість жителів або взагалі не знає про конкурси ГБ, або інформація представлена в незрозумілому і погано структурованому вигляді.

Окремим напрямом розвитку залучення громадян до партисипативного бюджетування став розвиток всеукраїнського ГБ⁷ (далі – ВГБ), був започаткований у вересні 2019 р.⁸. Якщо в міських ГБ жителі беруть участь у розподілі частки місцевих бюджетів, то в рамках ВГБ пропонується долучити жителів областей до розподілу частки коштів Державного бюджету України. Фактично ВГБ є ще одним механізмом фінансової децентралізації, спробою посилити довіру між владою та громадянами через спільний розвиток проектів регіонального значення. На думку організаторів ВГБ, він має стати додатковим дієвим інструментом для розуміння реальних проблем і потреб жителів областей з перспективою масштабування з регіонального на всеукраїнський рівень⁹.

Серед основних недоліків, які висвітлили два роки впровадження ВГБ, експерти відзначають концептуальну невідповідність фінансування ВГБ з бюджету та механізмів розподілу ДФРР¹⁰. Під час розгляду Верховною Радою України проекту

⁵ Наприклад, в місті Дніпрі фінансування ГБ було збільшено лише в 2021 р. і складає 48 млн грн (0,45 % від власних доходів загального фонду бюджету міста), що є замалим для міста з другим в країні рівнем загальних видатків місцевого бюджету з шестирічним досвідом імплементації ГБ.

⁶ Лише в окремих ТГ (Дніпро та інші) імплементація ГБ здійснюється упорядковано та планово згідно п'ятирічних міських цільових програм розвитку ГБ.

⁷ Україна приєдналась до такого інноваційного інструменту партисипативної практики в числі перших країн світу після Португалії, Іспанії, Австралії та Південної Кореї.

⁸ Запуск ВГБ відбувся у вигляді пілотного проекту в Донецькій, Чернівецькій та Херсонській областях за підтримки ПРООН в Україні, ГО SocialBoost, Форуму розвитку громадянського суспільства та фундації співпраці ПАУСІ. Питаннями практичного впровадження ВГБ опікується Експертний офіс ВГБ за участю фахівців ГО SocialBoost та Форуму розвитку громадянського суспільства. Партнерами ВГБ також є RAUCI Foundation, Київська громадська платформа, Діалог громад, Democracy Reporting International.

⁹ В листопаді 2018 р джерелом фінансування ВГБ було визначено ДФРР, в 2019 р. на його впровадження було виділено 500 млн грн, в 2020 р. через коронавірусну кризу ця сума була скорочена до 30 млн грн (<https://www.minregion.gov.ua/press/news/minregion-uryad-zatverdyy-perelik-investychnykh-program-ta-proektiv-shho-mozhut-finansuvaty-z-dfrr-u-2020-roczy/>). За 2019-2020 рр. було подано 57 проектів на суму 135,3 млн грн, перемогли 4 проекти на суму 17,3 млн грн, в голосуванні взяли участь 46 848 осіб. Станом на грудень 2020 р. заходи щодо реалізації ВГБ були проведені в чотирьох областях (Львівська, Рівненська, Чернігівська, Полтавська), в трьох (Дніпропетровська, Тернопільська, Херсонська) – продемонстрована готовність до старту, в п'яти (Донецька, Черкаська, Вінницька, Миколаївська, Чернівецька) розроблено відповідне положення про ВГБ, в трьох (Запорізька, Волинська, Хмельницька) – таке положення розроблялося. (<https://www.facebook.com/vgbua/photos/a.495863467525491/1181029932342171/>) В резолюції круглого столу «Всеукраїнський громадський бюджет 2020: виклики, перемоги та перспективи розвитку», який був проведений в грудні 2020 р., відзначено, що ВГБ як інноваційний національний інструмент громадської участі має продовжувати функціонування та розвиватися (<http://vgb.org.ua/>).

¹⁰ На думку фахівця з питань регіонального розвитку А.Ткачука, проекти ДФРР спрямовані на досягнення стратегічних цілей, визначених відповідними регіональними стратегіями розвитку. Втручання в цей процес через ініціювання інших проектів, в інших територіях руйнує систему регіонального стратегічного планування

Державного бюджету України на 2021 р. в першому читанні питання фінансування ВГБ, як і в попередні роки, передбачалось забезпечувати за рахунок ДФРР, проте до другого читання всі згадки про ВГБ з Бюджетного Кодексу України були вилучені, мотиваційні причини цього не оприлюднювались.

Протягом останнього року в низці громад спостерігалися негативна динаміка, або взагалі призупинення практики партисипативного бюджетування. Більшою мірою це характерно для громад сільського та селищного типу, проте спостерігається і серед окремих великих міст – обласних центрів¹¹. Частково це пояснюється впливом кризи 2020 р. через епідемію коронавірусу та повільним відновленням економіки в 2021 р., коли основні фінансові ресурси громад витрачаються переважно на видатки поточного споживання. Проте, зважаючи на незначну частку ГБ у загальних видатках бюджетів громад, більш вагомими причинами слід вважати зменшення уваги міської влади до цього механізму в зв'язку із недооцінкою або нерозумінням його важливості, викривлення або дискредитацію ідеї громадського бюджетування через конфлікт інтересів¹².

(<https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2019/october/issue-10/article-104950.html>). Як підкреслюють фахівці Мінрегіону, в механізмах ДФРР та ВГБ значно відрізняється процедура ухвалення проєктів-переможців: якщо в рамках ВГБ вирішальну роль відіграють громадяни, то процедура ДФРР передбачає, що остаточне рішення приймається регіональними комісіями, у складі яких лише третина належить громадським організаціям (<https://www.prostir.ua/?news=orhanizatory-vseukrajinskoho-hromadskoho-byudzhetu-zvituvaly-pro-rezultaty-pilotnoho-vprovadzheniya>).

¹¹ Суми та Житомир єдині з обласних центрів призупинили фінансування видатків ГБ з 2020 р. В Сумах практика ГБ відновлюється згідно рішення міської ради від липня 2021 р.

¹² Прикладом цього є місто Житомир, в якому в березні 2019 р. рішенням міської ради була на два роки призупинена процедура бюджетів участі через «дискредитацію в місті ідеї громадських бюджетів» (цитата з виступу мера міста) через намагання використати цей інструмент для піару на місцевих виборах.

Додаток 1

Пропозиції щодо оновлення «Методичних рекомендації щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні» (наказ Міністерства № 94 від 03.03.2020)

1. Додати наступний текст після абзацу 5 розділу III «Запровадження громадського бюджету» «Методичних рекомендацій»:

- передбачати фінансування бюджету участі у обсязі, що складає не менше 0,2 % від власних доходів бюджету територіальної громади;
- з метою підвищення ефективності механізму імплементації бюджетів участі передбачати їх довгострокове (4-5 років) планування згідно з заходами, визначеними в окремих місцевих програмах розвитку;
- в міських територіальних громадах з великою кількістю населення за необхідності передбачати у відповідних Положеннях можливість голосування за проекти бюджетів участі в межах окремих районів для забезпечення рівних умов жителів центральних та периферійних районів.

2. Абзац 9 розділу III «Запровадження громадського бюджету» «Методичних рекомендацій» викласти у наступній редакції:

«етика бюджету участі - визначаються правила поведінки учасників процесу формування бюджету участі на всіх його етапах, порядок розгляду комісією з питань бюджету участі скарг щодо їх порушення та застосування заходів впливу до порушників. Рекомендований текст етики бюджету участі наведений у Додатку 7.

3. Додати до «Методичних рекомендацій» Додаток 7 у наступній редакції:

Додаток 7 до Рекомендацій щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні

Етика бюджету участі

Усі учасники бюджету участі повинні дотримуватися таких правил поведінки:

- не надавати громадянам, які взяли участь у процедурі голосування за проекти, неправомірної вигоди за вчинення або невчинення будь-яких дій, пов'язаних із безпосередньою реалізацією ними права голосу;
- не вимагати у громадян, які взяли участь у процедурі голосування за проекти, інформації про те, за який проект (проекти) вони віддали свої голоси, зокрема не вимагати знімків вмісту екрана комп'ютера чи іншого електронного пристрою;
- не допускати публічної дискредитації учасників бюджету участі, зокрема не використовувати у публічних виступах, статтях, коментарях, соціальних мережах тощо неправдивих, недостовірних або непідтверджених відомостей щодо інших учасників бюджету участі та поданих ними проектів, які мають негативний вплив на репутацію цих учасників та/чи проектів;
- не допускати конфлікту інтересів;
- не допускати дій, які передбачають задоволення політичних, приватних та/або комерційних інтересів за рахунок реалізації проекту.

Додаток 2

Аналіз динаміки розвитку громадських бюджетів

Результати аналізу застосування ГБ в Україні засвідчують постійне зростання кількості ОМС, які використовують ГБ, що відображує зацікавленість місцевої влади та громадськості в його подальшому впровадженні.

В більшості ТГ, які використовують ГБ, зростає кількість запропонованих проектів та їх сумарна вартість, що є свідченням успішності застосування таких практик (рис. 1).

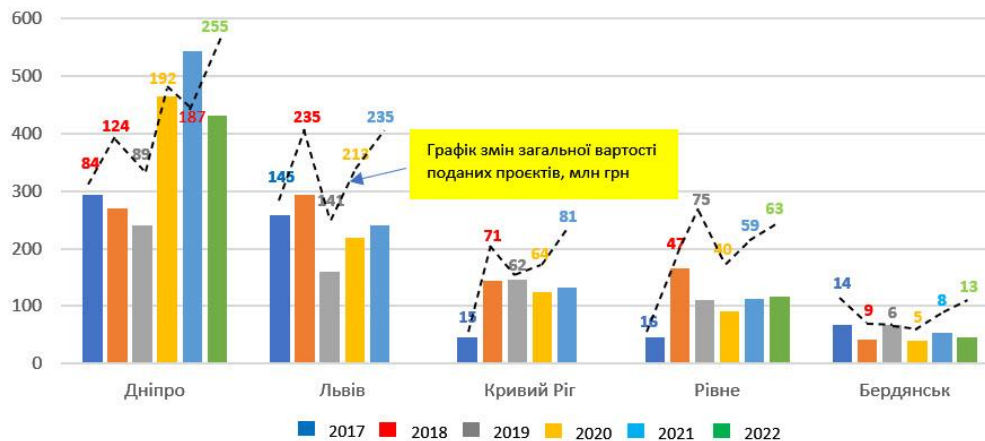


Рис. 1. Динаміка змін кількості запропонованих проектів ГБ та їх загальної вартості на прикладі окремих ТГ

Джерело: складено за даними електронної платформи підтримки ГБ «Громадський проект»

Зростає рівень залучення громадян до участі в голосуванні за проекти (рис. 2), що є відображенням прагнення жителів безпосередньо впливати на напрями витрачання фінансових ресурсів ТГ¹³.

Станом на кінець 2020 р. частка жителів, що беруть участь в голосуванні, у більшості ТГ становила менше 10 %, проте в окремих ТГ досягала 38 % (рейтинг громад за цим показником наведений на рис. 3).

Сучасний рівень фінансування ГБ складає 0,2-1,0 % власних доходів бюджетів ТГ і більше визначається рівнем пріоритетності, який місцева влада надає цьому механізму, ніж рівнем спроможності місцевих бюджетів. Ілюстрацією цього є рейтинг громад за розміром ГБ у 2021 р. в порівнянні з рівнем загальних витрат бюджетів у цих громадах із розрахунку на одного жителя (рис. 4);

Постійно розширюються типи та категорії проектів¹⁴, збільшується кількість проектів спільного фінансування, що відображає зростання рівня залученості громадського сектору та зміцнення довіри між бізнесом та місцевою владою¹⁵.

¹³ Наприклад у 2020 р. на п'ятому етапі проведення ГБ в місті Дніпрі активність жителів під час голосування за проекти ГБ перевищила активність під час виборів міської ради.

¹⁴ До традиційних категорій проектів ГБ в сфері освіти, спорту та благоустрою додаються такі нові категорії, як громадянське суспільство, житлові будинки, безпека та громадянський порядок, навколишнє середовище, здоровий спосіб життя, інформаційні технології, культурна нація. Для максимального охоплення всіх інтересів суспільства проекти ГБ розподіляються на групи (типи), наприклад у Дніпрі в 2021 р. передбачено 5 груп: освітні, гуманітарні, медико-соціальні, муніципальні та інформаційно-молодіжні. Новими цікавими напрямками ГБ є конкурси «бюджет шкільних проектів» та "Бюджет участі. Діти".

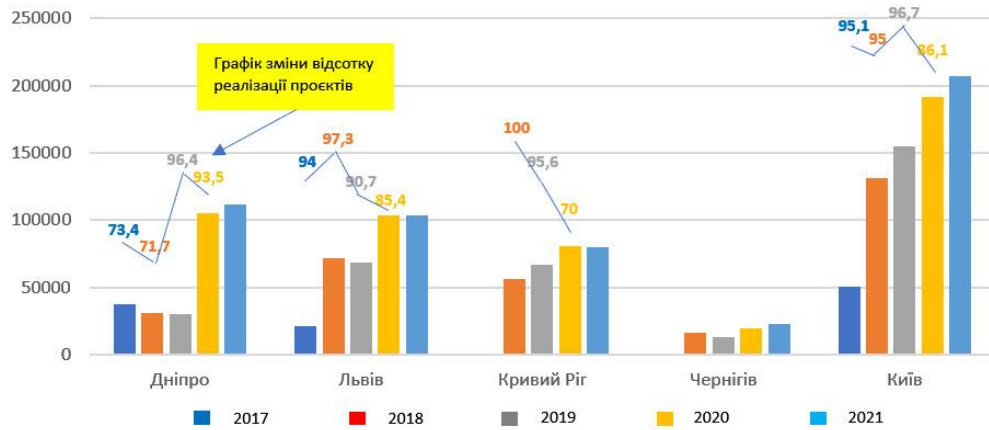


Рис. 2. Динаміка змін кількості жителів громад, що голосували за проєкти ГБ, та відсотку реалізації проєктів на прикладі окремих ТГ

Джерело: складено за даними електронної платформи підтримки ГБ «Громадський проєкт»

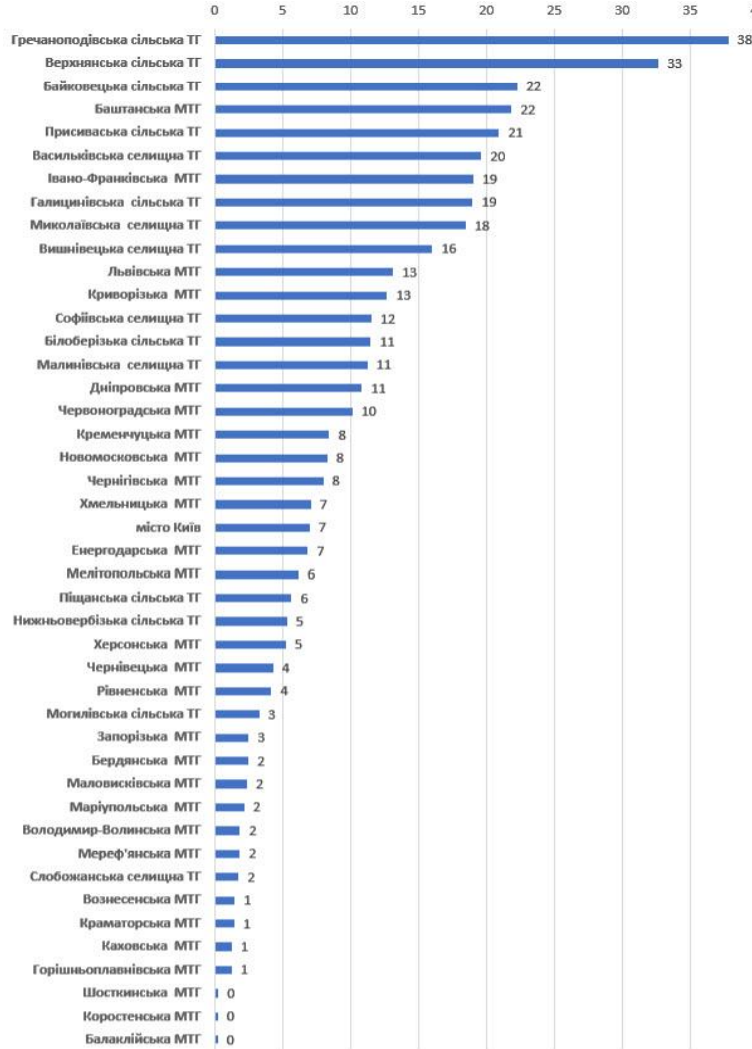


Рис. 3. Рейтинг ТГ за часткою жителів (%), що брали участь в голосуванні за проєкти ГБ 2021 року

¹⁵ Прикладом є проєкт м. Миколаїв -

https://niklife.com.ua/citylook/72102?fbclid=IwAR3nTZimWw0fWrsz0QrGuAEB9ijLbGpxPK1eAzzuCL5IyTPz_wm7QgMnV_Q) або проєкти спільного фінансування з ОСББ в м. Дніпро.

Джерело: складено за даними електронної платформи підтримки ГБ «Громадський проект» та сайту «Децентралізація дає можливості» для ТГ, що мають конкретизовані статистичні дані у відкритому доступі

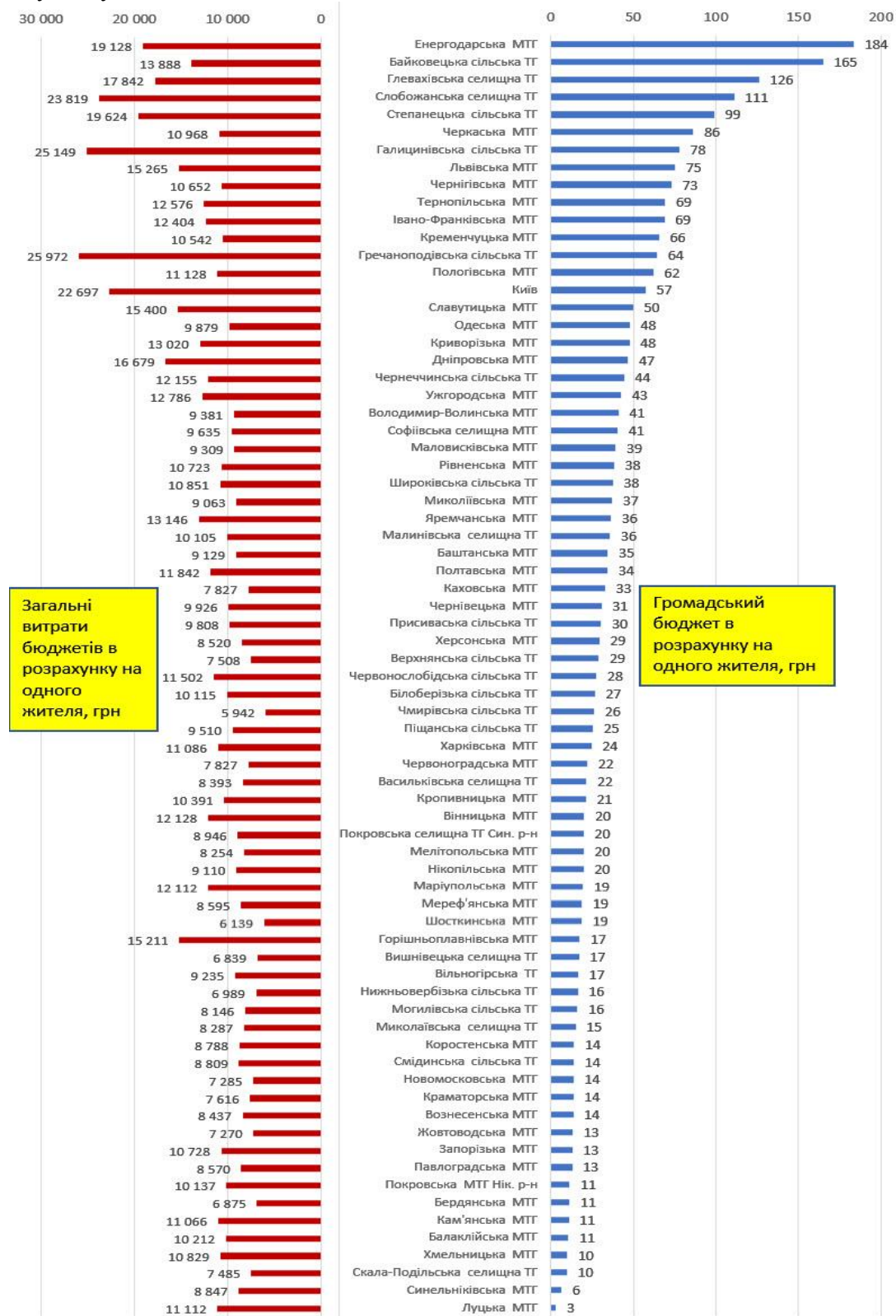


Рис. 4. Рейтинг ТГ за розміром ГБ в порівнянні з загальними витратами бюджетів в розрахунку на одного жителя в 2021 р.

Джерело: складено за даними електронної платформи підтримки ГБ «Громадський проект» та сайту «Децентралізація дає можливості» для ТГ, що мають конкретизовані статистичні дані у відкритому доступі