

БЮДЖЕТ УЧАСТІ: ОСОБЛИВОСТІ ЗАПОЗИЧЕННЯ ДОСВІДУ

Розглянуто історію поширення досвіду бюджету участі, популярність якого на європейському континенті значною мірою була зумовлена появою концепцій належного урядування та Нового державного управління. Проаналізовано його еволюцію від складового елементу комплексної реформи (в тому числі адміністративної та фіскальної) до механізму розширення участі громадян у процесі прийняття рішень, впровадження якого відбувалося без інституційних змін.

Ключові слова: бюджет участі, місцеве самоврядування, демократія, адміністративна реформа.

Ищейкин К. Е. Бюджет участия: особенности заимствования опыта

Рассмотрена история распространения опыта бюджета участия, популярность которого на европейском континенте в значительной степени была обусловлена появлением концепций надлежащего управления и Нового государственного управления. Проанализирована его эволюция от составного элемента комплексной реформы (в том числе административной и фискальной) к механизму расширения участия граждан в процессе принятия решений, внедрение которого происходило без институциональных изменений.

Ключевые слова: бюджет участия, местное самоуправление, демократия, административная реформа.

Ishcheikin Kostantyn. Participatory budgeting: features of policy diffusion

The history of the diffusion of participatory budgeting, which popularity on the European continent was largely caused by the emergence the concepts of good governance and the New Public Administration, is considered. Its evolution from the central element of comprehensive reform (including administrative and fiscal) to mechanism for increasing participation of citizens in decision-making, which implemented without institutional changes, is analyzed.

Key words: participatory budgeting, local government, democracy, administrative reform.

Запозичення досвіду бюджету (БУ) участі зробили його привабливим і досить гнучким інструментом завдяки зведенню до спрощеного набору процедур, що мають за мету демократизацію процесу прийняття рішень: сьогодні він реалізується у майже

2000 міст на п'яти континентах. Популярність БУ не в останню чергу була зумовлена очікуваннями, що йому вдасться вирішити одну з важливих проблем демократії – її непередбачуваність, запропонувавши раціональний, включений та прозорий процес прийняття рішень. Тому його положення активно використовували як в у концепціях належного урядування і Нового державного управління, так і в проектах, пов'язаних з відновленням соціальної справедливості. Це свідчить про важливість зв'язку БУ з управлінською практикою конкретної держави, однак його адаптація без проведення відповідних адміністративних реформ значно обмежила його потенціал як інноваційного інструменту демократії участі.

На початку 1990-х років БУ у країнах Латинської Америки був центральним елементом політичної стратегії лівих сил та супроводжувався низкою реформ, насамперед адміністративних і фінансових. Однак у кінці 1990-х років БУ привернув увагу міжнародної спільноти, ставши найкращою практикою, яка була запозичена низкою міжнародних мереж, і на сьогодні використовується переважно як політично нейтральний механізм, за допомогою якого будь-хто може покращити управління та збільшити довіру громадян до органів публічної влади.

Історія бюджету участі почалася у жовтні 1985 року, коли громадські активісти на зустрічах з кандидатами у мери в ході перших, після військового заколоту 1964 року, вільних виборів у бразильському місті Порту-Алегрі підняли питання більшого залучення громадян до вирішення міських проблем. Обраний на цих виборах мер дещо розширив можливості участі мешканців, однак лише його наступник започаткував в 1990-1991 роках певні елементи процесу, що згодом отримав назву «бюджет участі».

Спершу передбачалося, що пропозиції будуть обговорюватися в рамках народних рад, сформованих на основі пропорційного представництва громадських рухів. Однак бюджет участі, що почав реалізовуватися на початку 1990-х років відійшов від ідеї громадських організацій як посередників між міською владою та мешканцями, взявши за основу принципи відкритості і рівності: зустрічі були відкритими для усіх мешканців, незалежно від їх членства в неурядових організаціях, які мали рівне право голосу. Такий підхід вимагав певного перегляду управлінської практики, щоб враховувати поба-

жання значної кількості громадян, а не певного кола організацій. Відповідно, виникла потреба у формуванні нового простору взаємодії між громадянами та органами місцевого самоврядування. Значимо, що у Бразилії відсутній досвід проведення регулярних плебісцитів, що характерно для Швейцарії, чи традицій участі, що почали формуватися у середньовічній Європі. Тому впровадження нового механізму вимагало проведення адміністративної реформи, яка б відповідала новим реаліям процесу прийняття рішень і вирішувала б чотири основних завдання. По-перше, слід було усю взаємодію з мешканцями звести до механізмів бюджету участі, відмовившись від інших способів врахування вимог громадськості. Це вимагало від міста ліквідувати будь-яку можливість отримати фінансові чи інші матеріальні ресурси поза рамками процесу бюджету участі, що дало змогу покінчити з традиційною практикою кумівства і клієнтизму.

По-друге, необхідно було створити нові моделі і управлінські практики в самому органі місцевого самоврядування, що передбачало поєднання політичної централізації з адміністративною децентралізацією. Централізація досягалася за рахунок створення нових органів, що не підпорядковувалися департаментам, для акумулювання усіх ініціатив учасників та координації зусиль учасників бюджетного процесу. Завдяки цьому бюджет міста був захищений від інших джерел тиску та забезпечувалася безпристрасність у ході його реалізації. Такий контроль зверху перешкодив перетворенню цього інструменту у розміну монету в ході політичних торгів. Крім того, це сприяло формуванню цілісного бачення і концентрації коштів для реалізації найбільш актуальних проектів. У зв'язку цією реформою усі муніципальні департаменти мали ввести посаду посередника у контактах із громадянами. Ці особи повинні були стати обличчям муніципального департаменту у кожному міському районі, відвідувати зустрічі, щоб надати учасникам технічну допомогу у підготовці пропозицій, гарантувати узгодженість позицій та звітуватися щодо реалізації поточних ініціатив.

По-третє, процес прийняття рішень відбувався у кілька послідовних етапів, на кожному з яких рішення приймалося виходячи з раціональних міркувань та критеріїв соціальної справедливості¹.

По-четверте, мали місце податкові реформи для збільшення надходжень до бюджету, які передбачали введення прогресивної шкали оподаткування щодо двох найбільш важливих для Бразилії місцевих податків: податку на нерухомість та на послуги. Паралельно були переглянуті тарифи на комунальні послуги, які були проіндексовані відповідно до рівня інфляції та посилено контроль за фіскальною дисципліною. Найважливішим був податок на нерухомість, частка якого у місцевому бюджеті зросла з 5,8% до майже 18%, в той час як податок на послуги становив близько 20% доходу муніципалітету². З часом значно зменшилася кількість випадків ухилення від сплати податків. У результаті реалізації цих реформ доходи міста протягом десятиліття зросли майже вдвічі. Якщо зазвичай майже дві третини доходу муніципального бюджету Бразилії становили трансферти з державного або регіонального бюджету, то у вказаний часовий період власні доходи Порту-Алегрі склали майже 60% його бюджету, що відповідало рівню фіскальної автономії європейських міст³.

Іншими словами, БУ дав можливість державі переглянути свої відносини із громадянським суспільством і здійснити своєрідну демократизацію зверху. Успішність застосування такого інструменту не викликала сумнівів: багато мешканців завдяки участі у бюджетних обговореннях стали активними громадянами, а політики, які брали участь у реалізації БУ були переобрані в 1992, 1996 та в 2000 роках.

Впровадження процедур бюджету участі внесло радикальні зміни у політичний процес міст Бразилії: воно структурувало публічні дискусії та надало можливість громадянам звертатися напряму до органів публічної влади. Він допоміг трансформувати бажання пересічних громадян у конкретні інвестиційні проекти, які можна реалізувати і оцінити їх наслідки, допомагаючи їм краще усвідомлювати свої потреби та наявні можливості.

Водночас слід вказати і на обмеження цього механізму, зумовлені рамками бюджетного процесу, що визначало порядок денний громадських дискусій, та чіткими процедурними правилами. Такий підхід дав змогу нейтралізувати опозиційні соціальні рухи, відвернути увагу громадян від вирішення загальнонаціональних питань (реформи місцевого самоврядування, оптимальної форми держав-

ного правління тощо), зосередивши її на пошуку шляхів покращення власних умов життя.

Що стосується світового масштабу, то відродження уваги до належного урядування, участі громадян та інституційних реформ в середині 1990-х років спряло росту інтересу міжнародної спільноти до досвіду Порту-Алегрі. Крім того, в цей період ідеї включення громадян як інструмент модернізації державного управління в Європі ставали дедалі популярнішими⁴. Бюджет участі був визнаний як найкраща практика в ході Другої конференції ООН з населених пунктів (Хабітат II) у 1996 році. При цьому він зводився зводилася до певної послідовності зустрічей, що виходили з принципів універсальної участі, чесного і прозорого прийняття рішень. Здійснення адміністративної реформи як необхідної умови для впровадження бюджету участі майже не згадувалося міжнародними експертами, у результаті чого бюджет участі почав розумітися як механізм, що сам по собі може допомогти управлінню, а не як один з ключових елементів пакету реформ. Замість того, щоб розглядати фінансові реформи як важливу передумову для ефективної реалізації бюджету участі, в окремих випадках збільшення доходів подавалося як його результат.

Європа стала першим континентом після Латинської Америки, що запозичив практику бюджету участі. Державне управління на континенті намагалося протидіяти зростанню недовіри громадян до органів публічної влади. Низка законодавчих ініціатив сприяли активнішому залученню громадян до політичних процесів : у Великобританії в 2001 році був прийнятий закон про місцеве самоврядування; у Нідерландах у 2002 р. – про місцеву демократію; у Франції в 2002 році – про наближення демократії; в Іспанії в 2003 році – про модернізацію місцевого самоврядування. Усі ці реформи прагнули до збільшення прозорості публічного управління для посилення демократичної легітимності шляхом: 1) покращення підзвітності, щоб зробити відповідальність органів виконавчої влади більш прозорою, 2) збільшення можливостей та інструментів участі громадян у процесі прийняття рішень. Їх наслідком стала швидка поява низки нових інструментів участі у Франції⁵, Великобританії⁶, Іспанії⁷ та інших країнах⁸.

Протягом першого десятиліття XXI ст. кількість європейських експериментів з БУ зросла до майже 200, при цьому кожна країна мала свої особливості. Так, для Великобританії характерні незначні обсяги фінансування, акцентування уваги на наданні соціальних послуг, в той час як іспанський досвід більше зосереджується на міській інфраструктурі, а у Франції вони здійснюються лише на субмуніципальному рівні. При цьому у більшості європейських міст впровадження БУ відбулося без інституційних реформ чи змін.

Як багато інших інструментів належного урядування БУ сьогодні цінується за політичну нейтральність, легкість імплементації та залучення різноманітних зацікавлених осіб. Водночас він породжує низку конфліктів між ідеєю участі, адміністративною практикою та орієнтацією на економічну ефективність. Так, він може продукувати суперечки між інтересами громадян та позиціями експертів, що може загальмувати навіть добре організований процес дискусій.

Крім того, досить часто БУ впроваджується за відсутності реальної потреби у ньому, як данина політичній моді. Якщо такий механізм участі застосовується у країнах з високим ступенем демократичної легітимності, то він слугуватиме гальмом, а не каталізатором управлінських процесів, оскільки дублюватиме інститути представницької демократії та вимагатиме додаткових фінансових затрат. Лише в умовах слабкого розвитку демократії участі є потреба впровадження окремих механізмів для врахування думки громадян.

Також серед практиків та теоретиків БУ відсутнє розуміння того, які саме риси характеризують цей механізм: дорадчий характер, що характерно для європейських країн, чи обов'язковість рішень, прийнятих на зборах громадян; визначення кількості осіб, що дає підстави вважати дискусії представницькими. Якщо взяти до уваги ці відмінності, то БУ в Бразилії матиме мало спільного з тим, що практикується у Європі, і радикально відрізнятиметься від досвіду Китаю.

Найбільше занепокоєння викликає той факт, що у більшості випадків, реалізація БУ відбувається поза рамками публічного управління, і не завжди призводить до зміни управлінської практики, але породжує новий спосіб зв'язку між органами публічної влади та громадянським суспільством. Багато чиновників підтримують ідею впровадження БУ як альтернативу існуючим зв'язкам між громадянським

суспільством і адміністративним апаратом, але без трансформації останнього. Вони вважають, що БУ досягне бажаних результатів (покращить управління чи збільшить довіру громадян до владних структур) без проведення реформ у системі публічного управління.

Отже, хоча бюджет участі має значний потенціал для посилення демократичних інститутів, підвищення ефективності публічних послуг, розвитку громадянського суспільства тощо, однак він має і певні побічні ефекти, які слід враховувати в процесі запозичення цього досвіду. Також слід враховувати, що бюджет участі може давати різні результати, які залежать від комплексності підходу в ході його імплементації: якщо він супроводжуватиметься адміністративною та фіскальними реформами, то наслідки його реалізації будуть масштабнішими та тривалішими.

1. *Abers R.* Inventing local democracy: Grassroots politics in Brazil. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000. 269 p. 2. *Santos B. d. S.* Democracia e Participacao: O Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto: Afrontamento, 2002. 128 p. 3. *Bremaeker F.E.J.* Panorama das finanças municipais em 200 // Instituto Brasileiro Administração Municipal, Série Estudos Especiais. 2004. №77. P. 33–42. 4. *Gramberger M.* Citizens as partners. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making. Paris: OECD, 2001. 112 p. 5. *Sintomer Y., Maillard M.* The limits to local participation and deliberation in the French «politique de la ville» // European Journal of Political Research. 2007. Vol. 46. № 4. P. 503–529. 6. *Birch D.* Public participation in local government, a survey of local authorities. London: Office of the Deputy Prime Minister, 2002. 84 p. 7. *Ganuza E., Frances F.* The deliberative turn in participation: the problems of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting // European Political Science Review. 2012. Vol. 4. №2. P. 283–302. 8. *Smith G.* Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation. Cambridge, CUP, 2009. 220 p. 9. *Avritzer L.* New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics // International Journal of Urban and Regional Research. 2006. Vol. 30. №3. P. 623–637. 10. *He B.* Civic engagement through participatory budgeting in China: Three different logics at work // Public Administration and Development. 2011. Vol. 31. P. 122–131.

***Ishcheikin Kostantyn.* Participatory budgeting: features of policy diffusion**

Today Participatory Budgeting is an institution present in more than 1500 cities in all five continents. The first participatory proposal made by civil society in Porto Alegre in 1985 was based on associations. The Participatory Budget (PB), implemented in 1990, was based on the principles of opening to everyone without privileging of existing associations, who has an equal voice.

Its implementation was accompanied by the four changes in administration practice. First, all citizen proposals were channeled through the PB, and all other channels were closed. Second, the new patterns and practices within the administration were created. They combined political centralization (creation of a new cabinet-level department that centralized all participatory inputs and coordinated these efforts) with administrative decentralization (introducing the position of mediator in all municipal departments, who was required to attend PB meetings and help participants prepare propositions and to be accountable for the ongoing projects).

Third, the public decision-making process was organized on the basis of a multi-stage process in which decisions were adopted with clear procedural rules.

Fourth, there was a significant fiscal reform to increase revenues. It introduced changes in the taxes on real estate, and on services.

Participatory Budgeting started to attract international attention in the mid-1990s, when ideas of the rationalization of demand-making, transparency, and sensitivity to citizens demands was promoted by national governments and international organizations. But ideas about administrative and fiscal reforms as necessary conditions for establishing PB were ignored in the Western countries.

In most of Europe the implementation of PB wasn't accompanied by the institutional reforms or changes.

Key words: participatory budgeting, local government, democracy, administrative reform.