

Ищейкін К.Є.

Передумови та досвід впровадження бюджету участі в Німеччині

Розглянуто основні чинники, що сприяли популяризації ідей бюджету участі в Німеччині; проаналізовано історію його практичної реалізації в різних землях; визначено особливості німецького підходу та перспективи вдосконалення практики учасницької демократії.

Ключові слова: бюджет участі, учасницька демократія, державне управління, громадянське суспільство, місцеве самоврядування.

Рассмотрены основные факторы, способствовавшие популяризации идей бюджета участия в Германии; проанализирована история его практической реализации в различных землях; определены особенности немецкого подхода и перспективы

усовершенствования практики демократии участия.

Ключевые слова: бюджет участия, демократия участия, государственное управление, гражданское общество, местное самоуправление.

The main factors contributing to the popularity of the ideas of participatory budgeting in Germany are considered; the history of its practical implementation in different lands is analyzed; the specific of the German approach and the prospects of improving the practice of participatory democracy are determined.

Key words: participatory budgeting, participatory democracy, public administration, civil society, local government.

УДК 328.187

Ищейкін К.Є.,
доктор медичних наук, професор,
народний депутат України

Ідея залучення максимальної кількості громадян до політики і процесу прийняття рішень набуває дедалі більшої популярності в багатьох країнах світу. Останнім часом вона набуває форми бюджету участі – практики залучення мешканців до обговорення розподілу коштів місцевого бюджету, яка вперше була реалізована в бразильському місті Порту-Алегрі у 1989 році. В Європі протягом 2005–2012 років кількість експериментів із впровадженням бюджету участі (БУ) зросла з 55 до більш як 1300, в яких беруть участь понад 8 млн. громадян ЄС. У даній статті буде проаналізовано умови, що сприяли зародженню інтересу до такого інструменту участі громадян та розглянуто досвід його використання.

У Німеччині ідея залучення громадян до підготовки місцевих бюджетів розглядалася тривалий час. Певна участь громадян у цій сфері законодавчо передбачена. Так, мешканці або платники податків (зокрема, власники землі, виробники) можуть висловлювати заперечення проти проекту бюджету протягом семи днів або шести тижнів залежно від статуту конкретної територіальної громади. Місцева рада повинна розглянути всі ці пропозиції до остаточного прийняття бюджетного плану на громадських слуханнях, за результатами яких новий бюджетний план повинен бути представлений на загальний огляд через сім днів. Однак на практиці скористатися цими механізмами, виписаними у законодавстві, досить складно. Насамперед з огляду на складність самих бюджетних документів. Крім того, місцева рада не зобов'язана враховувати пропозиції щодо бюджету, що зводить можливість впливу громадян на бюджетні питання майже до нуля [1].

Втілення на практиці бюджету участі в Німеччині стало можливим у результаті впливу кількох чинників. По-перше, ідея впровадження бюджету участі є складовою частиною тенденції до посилення партисипативної демократії на місцевому рівні.

Вона передбачає надання громадянам більше можливостей у вирішенні місцевих проблем на власний розсуд. З 1990-х років у країні були запроваджені такі процедури, як місцевий референдум, прямі вибори мера, звітування перед громадянами тощо [2]. Коли стало очевидним, що обмеження на участь в обговоренні бюджетних питань стають дедалі більшою перепорою на шляху цих нових процедур, то з'явилася вимога про зняття табу із цих проблем [3].

По-друге, впровадження бюджету участі стало можливим завдяки модернізації місцевого самоврядування, що відбувалася в 1990-х роках під впливом концепції Нового державного управління, орієнтованої на підвищення ефективності діяльності органів публічної влади. Новий підхід включав перехід до нової системи звітності та нове бюджетування для покращення управлінської якості в органах місцевого самоврядування [4].

Бюджет участі також є складовою частиною концепції створення муніципалітету громадян (Bürgerkommunen), що є дуже популярною в Німеччині [5]. Для подолання кризи місцевої автономії слід переглянути відносини в класичному владному трикутнику: між громадянами та їх організаціями, місцевими політиками й місцевою адміністрацією. У результаті громадяни повинні отримати більше можливостей для безпосередньої участі у вирішенні місцевих проблем для досягнення таких цілей, як: краще сприйняття (задоволення громадян послугами, що надаються органами місцевого самоврядування); більше демократії (активніша участь громадян у прийнятті рішень); посилення солідарності та ідентичності (взаємодопомоги між громадянами та їх зв'язку з муніципалітетом); вища ефективність (економія місцевих бюджетів); більша результативність (покращення якості надання місцевих послуг).

У ході адміністративної модернізації деякі муніципалітети на півдні Німеччини першими вико-

ристали окремі інструменти БУ. Перший експеримент із бюджетом участі в Німеччині мав місце в 1998 році в Менхвайлері (земля Баден-Вюртемберг), в якому проживає понад 3 тис. мешканців. Його ініціатори прагнули до розширення процедур участі громадян в обговоренні бюджетного плану на 1999 рік до прийняття остаточного рішення радою. Пропозиції, що подавалися громадянами, документувалися, обговорювалися в раді і частково приймалися.

Ідея БУ набула популярності, коли нею зацікавилися недержавні організації, такі як впливове об'єднання органів місцевої влади Kommunale Gemeinschaftsstelle, фонди Бертельсманна, Ганса Беклера та Конфедерація профспілок Німеччини. У 1998 вони році створили мережу «Муніципалітети майбутнього» для підтримки територіальних громад, які прагнули реформ для обміну ідеями, обміну досвідом і для взаємного навчання [6]. В її рамках до 2002 року понад 120 муніципалітетів працювали над 15 напрямками адміністративної реформи, в тому числі й щодо впровадження БУ.

Завдяки співробітництву з фондом Бертельсманна міністром внутрішніх справ федеральної землі Північний Рейн-Вестфалія в 2000–2004 роках був реалізований наймасштабніший проект БУ, в якому взяли участь шість муніципалітетів [7]. Ці муніципалітети за роки проведення експерименту отримали хороший досвід та впровадили низку нововведень. Однак його результати були досить скромними: після його закінчення та припинення надання зовнішньої фінансової підтримки чотири муніципалітети відмовилися від участі в експерименті. Однак решта два продовжують застосовувати цей механізм і донині, а Кельн вирішив запозичити цей досвід.

Під впливом ідей учасницької демократії з 2000 року в столиці країни – Берліні – та його районах почалися дискусії щодо впровадження БУ. У 2002 році була створена робоча група «Бюджет участі Берліну», до складу якої увійшли урбаністи, громадські активісти та науковці для розробки концепції публічного бюджетування для столиці та її районів [8]. У свою чергу, деякі фонди політичних партій та федеральні фонди з політичної освіти надали зовнішню підтримку. Зазначимо, що цей експеримент впроваджувався в досить сприятливих умовах, оскільки вже з 1994 року в столиці використовувалися нові методи бюджетного обліку як основний елемент адміністративної реформи [9]. З 2004 року уряд Берліну розробив додатковий орієнтований на результати та продукти бюджет. Після низки невдалих пілотних проектів у 2006 році в столичних районах Ліхтенберзі та Марцан-Хеллерсдорфі були запущені БУ, які на сьогодні є найкращими прикладами для наслідування у сфері БУ.

Відзначимо, що приклади реалізації БУ можна знайти по всій Німеччині. Вони реалізуються різ-

ними акторами: багато з них ініціюються зверху мерами, місцевими політиками чи чиновниками з адміністрації, а інші є результатом організації самих громадян. Так, у Пфорцхаймі громадяни сформували свій список безпартійних кандидатів «Громадський бюджет участі» для участі в місцевих виборах 2004 року і пройшли до ради, отримавши 4,3% голосів.

Найбільш успішним є поєднання цих двох підходів, як це сталося в Грос-Умштадті та берлінському районі Марцан-Хеллерсдорфі. Кількість муніципалітетів, в яких обговорюється можливість впровадження БУ або ж він реалізований на практиці, протягом останніх років зростає. Так, у березні 2010 року понад 140 німецьких муніципалітетів, тобто близько 1%, приєдналися до цієї ініціативи [10]. Найактивніше це відбувається в Північній Рейн-Вестфалії (понад 30 проектів) та Берліні/Бранденбурзі (близько 20 проектів).

На сьогодні лише дві з шести європейських моделей БУ, виділених І. Сінтомером, реалізовані в Німеччині:

1) консультації з публічних фінансів. Процедура цієї моделі стандартизована: інформація, консультація та підзвітність. Зазвичай він відкритий для всіх громадян та мешканців. Він спрямований чи на оцінку публічних послуг та інститутів, чи на збалансування бюджету. Місцева \ муніципальна адміністрація визначає порядок денний та методологію. Процедурна автономія громадянського суспільства в цій процедурі є відносно слабкою. Ця модель є досить поширена в Німеччині (Гульдєні, Рейнштеттені, Емсдеттені);

2) наближення участі. Ця модель частково схожа на чисте консультування з публічних фінансів. Вона включає більші частини місцевого бюджету як інвестиції на рівні районів та стратегічне планування на рівні міста. Райони інтегровані в процес обговорення. Усі ці рівні формальної інтеграції громадянського суспільства та деліберативну якість у цій моделі є вища, ніж у консультативній. Ця модель реалізована в берлінських районах у Ліхтенберзі та Марцан-Хеллесдорфі.

Законодавством Німеччини передбачено чотири основні шляхи участі громадян у ході прийняття рішень про місцевий бюджет через: отримання кращої інформації про бюджет, підвищення прозорості бюджетних процедур, посилення підзвітності депутатів та чиновників із питань бюджету та вдосконалення процедури прийняття бюджетних рішень [11].

1. Краще та своєчасне інформування громадян про фінансову ситуацію органу місцевого самоврядування є безперечно однією з передумов впровадження бюджету участі. Цей процес може покращити розуміння громадянами своїх потреб у рамках бюджетної політики муніципалітету, а у фінансово складні часи навіть переконати їх

у необхідності скорочення бюджетних видатків. Чинovníки та члени місцевої ради значною мірою відповідальні за якість і доступність бюджетної інформації, так само як і ЗМІ. Зі свого боку громадяни та їх організації можуть більш наполегливо домагатися своєчасного інформування про фінансові справи муніципалітету.

2. Більша прозорість бюджету передбачає насамперед його зрозумілість для широкого загалу, оскільки в специфічних термінах фінансових документів здатні розібратися лише чиновники та депутати. Тобто краще інформування громадян про бюджетні справи до певної міри сприяє підвищенню прозорості у сфері місцевих фінансів. «Читабельність» бюджету робить його легким для розуміння громадянами, які самостійно можуть оцінити результативність використання місцевих фінансів. Більша прозорість бюджету може також змінити поведінку членів ради: оскільки бюджетні питання стають більш публічними і нададуть їм змогу швидше реагувати на потреби виборців. Тому перехід до більш прозорого бюджету є одним з найперших завдань для місцевих чиновників, що вимагає ресурсів та використання нових методів роботи з фінансовими ресурсами.

3. Посилення підзвітності депутатів та чиновників із бюджетних питань. Тут громадяни виступають як консультанти під час розгляду бюджету, що не дає їм жодного права на прийняття якогось остаточного рішення. Водночас члени ради мають пояснити свої рішення громадянам, що приносить більшу підзвітність у бюджетний процес. Таким чином, бюджет участі містить елементи кооперативної місцевої демократії.

4. Удосконалення процедури прийняття бюджетних рішень повинно відбуватися в напрямі збільшення ролі громадян під час розподілу бюджетних надходжень. Законодавчі передумови для такої радикальної зміни в Німеччині все ще відсутні. Один із варіантів полягає в тому, щоб виносити пропозиції, отримані в рамках бюджету участі, на місцевий референдум, рішення якого будуть обов'язковими для членів місцевої ради. Іншими словами БУ стане одним з елементів прямої місцевої демократії.

Отже, перші обговорення можливості впровадження бюджету участі в Німеччині розпочалися в 1990-х роках у зв'язку з популяризацією ідей демократії участі, реформуванням місцевого самоврядування і формуванням концепції муні-

ципалітету громадян. 3-поміж шести моделей БУ, поширених на Європейському континенті, для Німеччини найбільш характерними є консультації з публічних фінансів та наближення участі. Перспективи подальшого поширення такого досвіду в країні пов'язані з отриманням громадянами якіснішої інформації про бюджет, підвищенням прозорості бюджетних процедур, посиленням підзвітності депутатів та чиновників із питань бюджету, вдосконаленням процедури прийняття бюджетних рішень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Banner G. Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Bürgerschaft, Markt und Staat / G. Banner // Landeszentrale für politische Bildung, Der Bürger im Staat. – 1998. – Vol. 4. – S. 179–198.
2. Wollmann H. Local Government Modernization in Germany: Between incrementalism and reform waves / H. Wollmann // Public Administration. – 2000. – Vol. 78. – № 4. – P. 915–936.
3. Brangsch P. Weshalb? Wieso? Warum? Argumente für den Bürgerhaushalt / P. Brangsch, L. Brangsch / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kommunalpolitik-berlin.de/pdf/IH_kpf_Buergerh.pdf.
4. Reichard Ch. From public management to public governance. A changing perspective in the German public sector / Ch. Reichard / Franzke J. Making civil societies work. Potsdam: Universitätsverlag (Potsdamer Textbücher), 2006. – S. 170–181.
5. Das Reformmodell Bürgerkommune: Leistungen – Grenzen – Perspektiven (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Vol. 22) / Bogumil J., Holtkamp L., Schwarz G. – Berlin: Edition Sigma, 2003. – 99 s.
6. Der Bürgerhaushalt – Ein Handbuch für die Praxis. – Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2002. – 120 s.
7. Kommunaler Bürgerhaushalt. Ein Leitfaden für die Praxis [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.buergerhaushalt.org/wp-content/uploads/2007/08/bhh_leitfaden.pdf.
8. Herzberg C. Berliner Bürgerinnen und Bürger beraten über den Haushalt – Berlin-Mitte als Modell? / C. Herzberg. – Bericht für die Bundeszentrale für politische Bildung, 2004.
9. Fock A. Die Berliner Verwaltungsorganisationsreform / A. Fock. – Berlin : Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004. – 274 s.
10. Rieck S. Bürgerhaushalte in Deutschland ein Überblick. Zweiter Statusbericht [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.buergerhaushalt.org/wp-content/uploads/2009/07/2statusbericht-buergerhaushalte-in-deutschland-1juli-2009.pdf>.
11. Ebandon C. Searching for a role for citizens in the budget process / C. Ebandon, A. Franklin // Public Budgeting & Finance. – 2004. – Vol. 24. – №1. – P. 32–49.