

Громадський бюджет: перезавантаження

Громадський бюджет запроваджується в Україні з 2015 року і на сьогодні в різних органах місцевого самоврядування діють свої механізми його роботи. Досягнення, виклики та нові можливості ГБ стали предметом воркшопу, який зібрав учасників з усіх регіонів країни.

Згідно з дослідженням, що провів Центр розвитку інновацій НаУКМА, громадський бюджет запроваджено у 91 органі місцевого самоврядування (ОМС) України - це 74 міста, 15 ОТГ, одна районна й одна обласна рада. Загальний розмір громадського бюджету за 2015-2017 роки склав 684,7 млн гривень, найменше виділили у Світловодську (50 тис. грн.), а найбільше - у Києві та Одесі (по 100 млн грн.). Розмір громадського бюджету із розрахунку на душу населення складає від 136,1 грн у Великоसेверинівській ОТГ до 1,07 грн у Світловодську. У Києві ця цифра - 17 грн у 2017 році і 34 грн. у 2018-му. Проаналізувавши термінологію та дефініції громадського бюджету фахівці встановили, що є 15 варіацій назв та 24 варіації дефініцій. Найпопулярніші - громадський бюджет (26 ОМС) та громадський бюджет (бюджет участі) (17 ОМС). Також зустрічаються такі терміни як бюджетування за участі громадськості, партисипаторний бюджет. Найчастіше, зокрема, й у Києві, громадський бюджет визначають як процес взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, направлений на включення жителів, які постійно проживають у межах міста, до прийняття рішення щодо розподілу визначеної міською радою частини міського бюджету. Різними є правила щодо того, хто може бути автором проекту, хто може голосувати й сам формат голосування. Змішане голосування використовується у 65 ОМС, лише електронне у 5 ОМС, в тому числі Київ, Одеса, а паперове (12 ОМС, в тому числі Бердичів, Тростянець).

- Київ має позитивний досвід, який варто запровадити в інших містах, це електронне голосування, а також ГБК, де можна оскаржити рішення щодо допуску проектів для подальшого голосування. У різних ОМС є наглядові і координаційні ради, але найважливіше - щоб вони формувалися лише з представників громадськості. Цим може похвалитися лише невелика кількість міст. З іншого боку, в київську практику можна запозичити ряд юридичних моментів, - прокоментувала старший аналітик Центру розвитку інновацій НаУКМА Анна Ємельянова. - На мою думку, майбутнє за тим, щоб громадськість мала право визначати розмір громадського бюджету. Згідно з бюджетним кодексом громадяни не передбачені як суб'єкти бюджетного процесу, але ніхто не забороняє робити консультації.

Учасники воркшопу поділилися своїм досвідом запровадження Громадського бюджету, а також обговорили питання щодо положень і етапів громадського бюджету, опрацювали пропозиції до е-сервісу “Громадський бюджет”.

ПАНЕЛЬНА ДИСКУСІЯ: “ ГРОМАДСЬКИЙ БЮДЖЕТ: ДОСЯГНЕННЯ, ВИКЛИКИ ТА НОВІ МОЖЛИВОСТІ ОЧИМА ОМС”

Олександр БІЛЕНЬКИЙ, голова Полтавської обласної ради
Нас переконували, що бюджет участі на рівні області реалізувати неможливо. Однак за півроку прийняли положення, створили робочу групу з експертів. Алгоритм такий: одна людина подає один проект, збирає потрібну кількість підписів на підтримку, заповнює аплікаційну форму і далі проект розглядається експертною групою. Цьогоріч було подано 216 проектів на загальну суму понад 15 млн грн. Ми сконцентрувалися на тому, щоб людина реалізувала свою ідею в рамках тієї локації, де вона проживає, і доступ до якої є у її сусідів Кожен міг проголосувати за три проекти. Активність в селі вища, однак в містах проживає більше людей. Тому ми ввели понижуючий та підвищуючий коефіцієнти, які дають можливість жителям населеного пункту отримати переваги над містами обласного підпорядкування. Окрім електронного голосування було й паперове, у якості запобіжника на бюлетенях ми розмістили QR-код.

В Полтавській області також функціонує конкурс проектів громад. Тож ми зібрали, в першу чергу, лідерів цих проектів, створили в кожному районі локальну групу, і пункти супроводу в сільських радах. У голосуванні взяло участь понад 49 тисяч людей. І бюджет участі одразу окреслив проблематику – чого людям не вистачає. Переможців визначимо 20 жовтня, до тих пір вводимо в електронну систему дані паперових бюлетенів.

Ігор ХАЦЕВИЧ, керуючий справами секретаріату Київради. У вересні 2016 року ми змогли здійснити перезавантаження київського Громадського бюджету, врахувавши побажання і зауваження громадськості. Перший заступник голови КМДА Геннадій Пліс озвучив, що влада готова бути сервісом, віддати всі важелі контролю і впливу громадськості. У нас створена ГБК, до якої входять представники громадськості, яка в цілому регулює роботу механізму ГБ, має апеляційну функцію і вирішує, чи ставити цей проект на голосування чи не допускати. Ще одна важлива особливість - виключна електронна форма голосування, ми співпрацюємо з двома найбільшими державними банками - Приватбанк

і Ощадбанк. Було прийнято рішення, що автором може бути не лише мешканець міста, таким чином Київ відкритий до всіх ідей. Але визначати, чи актуальна ця ідея для міста, мають виключно кияни. Ми надали можливість авторам контролювати процес реалізації проекту, бо розпорядники бюджетних коштів часто мають своє бачення щодо його втілення. Реалізація механізму ГБ в містах - це творча робота, наскільки творчо підійде ОМС до процесу, настільки ефективним буде цей механізм. І чим більше людей вдасться залучити до розробки механізму, тим більше будуть їм користуватися.

Орест ФАЙФУРКА, заступника начальника управління «Секретаріат ради» Львівської міської ради. Ми запровадили громадський бюджет у 2016 році, вивчивши польський та український досвіди. Вирішили, що буде тільки електронне голосування. Щоб залучити старше покоління, залишили можливість голосувати в ЦНАПах з паспортом, однак адміністратори одразу вносили дані до системи. Ми намагалися максимально розширити коло осіб, які могли подавати проекти і голосувати - це люди, які прописані у Львові, а також ті, що працюють, навчаються, мають нерухомість або зареєстровані в місті. З 265 проектів переможцями стали 67. Спочатку ми не прописали реалізацію проектів. Тож після визначення переможців, прийняли спеціальну ухвалу - в ній передбачили, що автори мають право контролю над ходом реалізації проекту, повинні погоджувати проектно-кошторисну документацію і дають в систему свій висновок, що задоволені проектом. Розпорядники коштів щомісяця звітують. Багато авторів дізналися про те, що працювати з бюджетними грошима важко, потрібно розробити проектно-кошторисну документацію, пройти експертизу, тендери - і це доволі тривалий процес. Разом із тим, маємо низку реалізованих проектів. Цьогоріч подали 300 ініціатив, багато з них - від тих самих авторів. Громадський бюджет - не ідеальний інструмент, але він дозволяє залучити громаду до процесу прийняття рішень, щоб люди могли втілювати ідеї за кошти міського бюджету.

Альона ГОЛОВКО, координатор бюджету участі Житомирської міської ради. Громадський бюджет показує проблеми міста: чого мешканцям не вистачає в місті. А також, де існує брак комунікації між громадськістю і владою, різними структурними підрозділами. Влада має розуміти, що ми робимо спільний проект для свого міста. У нас всіма процесами займається координаційна рада на чолі з представником громадського сектору. Протокольнo доводить свої рішення до міської ради, яка приймає певні рішення. Найважливішим, на мою думку, є те, чи вдалося ОМС побудувати комунікацію з мешканцями містами, а не лише з обраними представниками громадськості, налагодити механізм взаємодії між структурними підрозділами в роботі над проектами. З 56 поданих

проектів ми маємо 11 переможців. Не всі будуть реалізовані. Виявилось, що автори часто не знають стратегію розвитку міста, що планує влада. Наприклад, поданий проект з встановлення в центральній частині міста пам'ятника, який насправді суперечить Генеральному плану і баченню архітекторів. Також були ініціативи що стосуються більш масштабних проектів. Тому перше, що має зробити орган місцевого самоврядування - забезпечити якісне інформування про свою діяльність.

ДУМКИ

Олександр СОЛОНТАЙ, експерт, керівник програми практичної політики в Інституті світової політики. Завдяки громадському бюджету величезна кількість людей дізналися про бюджет, отримала право голосувати не в виборчий період, повіршувала свої проблеми. Однак громадський бюджет показав і певні проблеми. Важливо, щоб він не перетворився на бюджет проїдання, а був орієнтований на розвиток. А також варто подумати, що унікальне можна отримати в громадському бюджеті, чого не можна профінансувати з основного бюджету. Сподіваюся, колись завдяки бюджету участі весь бюджет стане бюджетом громадськості.

Максим ЛАЦИБА, директор проекту USAID “Громадяни в дії”, УНЦПД. Хвиля бюджетів участі стала однією з ключових реформ місцевого самоврядування. Це наймасовіший інструмент залучення громадян до процесу прийняття рішень. Для більшості це шанс вирішити конкретну проблему. Також це школа місцевого самоврядування, завдяки якій з'явилися активні мобілізовані ініціативні групи. Варто подумати, які нові можливості можна надати цим активістам, як їх залучити до процесу управління містом - запрошувати до громадських експертних комісій, наглядових рад.

Чому потрібно приділяти особливу увагу? Інформаційні кампанії: людям потрібно дати інформацію, залучити їх. Також потрібні консультації ініціативним групам, які пишуть проекти. Наприклад, у Львові створили реєстр-довідник, в якому дають приблизні цифри для кошторису - яка ціна лавочки, плитки тощо. В голосуванні пріоритетним є електронне, однак можна залучати ЦНАПи, бібліотеки, які в подальшому стануть центрами міського активізму. Ключовий виклик успішної реалізації бюджету участі - управління реалізацією, щоб не було саботажу і непорозуміння. Бажано оприлюднювати інформацію по етапам реалізації. Дуже важливо, щоб на об'єктах, створених у рамках бюджету участі, була відповідна інформаційна табличка. Це елемент реклами для майбутнього конкурсу, формує довіру, люди можуть побачити конкретний результат.

Іван ВЕРБИЦЬКИЙ, аналітик CEDOS у сфері розвитку міст. У словосполученні "бюджет участі" для мене важливим є саме участь, а не бюджет. У людей є різні варіанти долучитися: адміністрування, подавання проектів, голосування і користування реалізованим проектом. У нас з'являється майданчик для діалогу, ми даємо людям можливість долучитися, а проекти доступні для більшості. Голосування - найлегший, а не єдиний спосіб прийняття рішень. По-перше, не всі мають право голосу, існує ризик підкупу. Важливе питання, чи достатньо є інформації для тих, хто голосує. Важливе питання - чи те, що ми робимо підвищує загальну справедливість в суспільстві, чи покращує становище найбільш вразливих груп - пенсіонерів, людей з інвалідністю. Щоб бюджет участі був не лише для прогресивних активістів, які мають час і гроші. Окрім громадського бюджету, варто проводити обговорення потреб і проблем, які дійсно хвилюють людей.

ПАНЕЛЬНА ДИСКУСІЯ: “ГРОМАДСЬКИЙ БЮДЖЕТ: ДОСЯГНЕННЯ, ВИКЛИКИ ТА НОВІ МОЖЛИВОСТІ НА ДУМКУ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ”

СЕРГІЙ ЛОБОЙКО, модератор дискусії

ОЛЕКСАНДР СОЛОНТАЙ, експерт, керівник програми практичної політики в Інституті світової політики

МАКСИМ ЛАЦИБА, директор проекту USAID “Громадяни в дії”, УНЦПД

ІВАН ВЕРБИЦЬКИЙ, аналітик CEDOS у сфері розвитку міст, редактор Mistosite

ОС: Громадський бюджет треба пропагувати. Як і будь-які речі, які залучають людей до самоврядування. Але правда життя в чому – наразі ми маємо цей зародок, у якому одразу вилізли речі, які у майбутньому доведеться ліквідувати.

Проблема 1. Маємо бюджет, що орієнтований на “проїдання”.

Що ми витворюємо із коштами нашими? Будуємо дитячі майданчики, спортивні майданчики, реконструюємо парки. Що ми робимо? Це все приносить заробітки? Це дозволяє мультиплікувати гроші громади? Ні. Лише мінімум грошей вкладається в те, що завтра принесе гроші.

Проблема 2. Замість подолання проблеми нестратегічності й вичищення корупції в основному бюджеті, громадськість займається розподілом свого маленького громадського бюджету зі своїм правом вето.

Що означає “громадський бюджет”? 1-2% - це громадський, а все інше – іноплонетянський, депутатський, путінський, трампівський, євроінтеграторський? Який це інший бюджет? Весь бюджет – бюджет громади!

Проблема 3. Пріоритизація видатків

Що унікальне можна отримати в бюджеті громади, чого не можна профінансувати з основного бюджету? Маємо великий та маленький бюджет, через який реконструюють парки та спортивні майданчики. А це не має фінансувати основний бюджет? Нащо ходити через громадськість, якщо всі ці видатки можна отримати через основний шматок бюджету? Ми цим заглиблюємо ті проблеми самоврядування, які маємо, адже ми віддаємо гроші в умовах кричущого браку бюджету на нестратегічні речі.

СЛ: Насправді тут є причина, чому бюджети розділені. Існують два різні інститути демократії: представницької та прямої. Треба подивитись дещо під іншим кутом. Нам варто задуматись, а куди ми взагалі йдемо? Зараз громада набирається практичних навичок, аби зрозуміти як працює вся ця “машина” зсередини. Зростає кількість людей, які стають експертами.

Коментар з залу: Спочатку треба робити те, що люди побачать. Змінити лампочку, поставити урну для сміття. Тому що те, що там “всередині” громада не побачить. Вона це оцінить лише згодом

Питання з залу: Що є не проїданням громадських коштів?

ОС: Є маленька громада на півдні в Миколаївській області, яка вирішила що вони можуть дати людям матеріальну допомогу, по 500 грн (було 3 мільйони, стало 32). Це – проїдання. Не проїданням це було б, якби дали 5 тис гривень, але на певне зняряддя праці, за допомогою якого завтра ти сам зможеш надати собі матеріальну допомогу.

Коментар з залу: Є проблема, що відсутній прозорий механізм впровадження проектів, його реалізації

ОС: Так, найбільша проблема – реалізація. Варто додати публічний моніторинг – з графіком, учасниками реалізації, планами, аби це можливо було перевірити.

СЛ: Ми маємо прийти до еволюції суспільної ідеї громадського бюджету, при якому бюджет загалом має стати партисипативним.

Андрій (Житомир): Щодо співфінансування. Органи місцевого самоврядування подають мені пропозицію, подавати проект. Чому я маю щось дофінансовувати? Це вони запропонували мені подати проект.

Баранівська ОТГ: Ми говоримо про бюджет участі не як про фінанси. Це нове бачення демократії в Україні. Фінанси – це похідна. Ви показуєте людям, що даєте реальний спосіб дії. Баранівка, край світу. А в нас хлопці МАНи пишуть про громадський бюджет.

ОС: Гроші з загальних проектів витрачають на власність інших людей (під’їзди, дитячі майданчики). Той дитячий майданчик – це приватна власність тих людей, які там живуть. Те, що комунальною власністю називається двір – це просто абсурд.

МЛ: Як на мене, громадський бюджет повертає віру людей в місцеве самоврядування. Дискусія виникає тому, що ми не знаємо як визначати бюджет участі – по лінійці оцінювання що це ефективність витрачання місцевих ресурсів, тобто коштів, чи це все таки по лінійці залучення громадян до управління. Для мене – це демократія участі.

Ключова задачі хвилі бюджетів участі – розповісти людям що є не лише місцева адміністрація. Це інструмент залучення громадян до процесу прийняття рішень, школа місцевого самоврядування.

Петиції то як – зайшов, проголосував і забув. В той час як громадський бюджет – там же ж гроші, вони змушують дивитись що з ними відбувається далі.

Хто не любить громадський бюджет? Реалізатори. Вони це сприймають як конкурс “придумай роботу владі”.

Інформаційній кампанії приділяють замало уваги. Вони потрібні, людям треба дати інформацію та консультацію!

Багато людей просять друкованого голосування, особливо люди похилого віку. Непогано справляються з цим ЦНАПи та бібліотеки, які взагалі отримують нове життя з громадським бюджетом.

Ключовий виклик – саме управління реалізацією. Є саботаж й нерозуміння з боку виконавців що ж треба робити.

Має бути відповідна інформаційна табличка біля вже реалізованого проекту, що цей проект створено у рамках громадського бюджету, як реклама майбутнього конкурсу.

Маємо думати що далі, що робити з цими активістами. Можливо, створювати певні експертні органи чи комісії, наглядові ради.

ІВ: Бюджет участі – це більше не про бюджет, а про участь.

Чому ті процедури, які зараз наявні в Україні добрі? Бо ми дійсно бачимо проекти, що вже реалізовані. В нас з’являється майданчик для діалогу і та освіта, яка дуже важлива.

Чому та форма що в нас є могла б бути кращою?

1. Ті, хто клацають мишкою по екрану – це не зовсім участь, не зовсім спілкування. Це гарна школа для тих, хто саме подає проекти, але ті хто просто проголосували, зазвичай, не дуже залучені й між ними немає спілкування. Вони мало що дізнаються про бюджетний процес.

2. Чи є саме голосування найкращим способом прийняття рішень? Воно точно є найлегшим, але є питання чи найкращим. Виникає дискусія щодо того, хто має, хто не має права голосу. Я, як мешканець Києва, можу голосувати лише в іншому місті, в якому я прописаний. Мені як громадянину це не зрозуміло!

3. Підкупи “виборців”. Наприклад, бюджетні установи, де процес самого голосування – це костиль, на якому ми стоїмо, не знаючи кращої альтернативи.

4. Громадським бюджетом ми канонізуємо їх участь. Вони не дивляться на інші 99% проектів, цікавлячись тільки своїм.

5. Коли ми говоримо про бюджет участі – зазвичай, це про повноцінних активістів. Треба думати про менш захищені ланки - пенсіонерів, інвалідів, малозабезпечених.

Важливо не просто дати якийсь проект – важливо питати про наявні проблеми і потреби аби включити їх в загальний, а не громадський, бюджет. Ми з електронними підписами за наявні проекти втрачаємо інформацію про те, що в людей болить. Хоча, насправді, болить їм щодо тарифів, відсутності гарячої води, тощо. Це доповнило б механізм конкурсу.

СЛ: Акцент ще й на те, що треба аналізувати.

Чому вигідні електронні технології – можна дуже швидко опитати аудиторію.

Коментарі від Сергія Кареліна:

1. Ми коли отримуємо новий інструмент – ми завжди хочемо все змішати. Чи потрібно це так використовувати, додавати соціальні обговорення? Є купа окремих інструментів демократії, які можна для цього використовувати.

2. Показовим є досвід Португалії, коли через 6 років функціонування кількість голосуючих за громадський бюджет вища за загальну кількість тих, хто голосує на виборах.

3. Як включити людей в процеси демократії? Більшість людей в органах місцевого самоврядування в наш час – не мали відношення до місцевого врядування. Це питання їх кваліфікації. Активісти – це кадровий резерв на базі громадського бюджету, чий потенціал постійно зростає.

Коментар від представника з м. Білгород-Дністровський: В маленьких містах ніколи в житті на дитячі майданчики не виділялись кошти. Ніколи не виділялись кошти на проекти для дітей-інвалідів. Бюджет участі якраз виявив ці проблеми. Ці питання піднялись лише завдяки бюджету участі.

Додатковий коментар: Також погоджують про соціальні питання. Піднялись проекти, на які не звертали уваги роками.

Там, де не чують голос громади – спрацьовує голос громади через громадський бюджет.

Бюджет участі покликаний саме на те, аби знайти відповідь на питання: “Що саме цим людям потрібно?”. Найвищою метою бюджету участі є виявлення потреби, обговорення, проект та його подальша реалізація.

Сергій Карелін: сама форма громадського бюджету – це поле свободи. І закривати його певними нормами, оформленими вимогами не завжди треба, це може вбити подальшу практику.

Хтось доповнює: Де є можливість не регулювати з боку держави, краще не регулювати.

ОС: Завдяки бюджету участі велика кількість громадян дізналась про бюджет. Завдяки бюджету участі величезна кількість людей відчула, що в них є право голосу голосувати і не в виборчий період. Завдяки бюджету громади багато активістів таки повірили певні питання. Завдяки бюджету громадськості люди дізнались, що не обов’язково бути депутатом, аби мати доступ до бюджетних коштів. І завдяки “бюджету участі” колись весь бюджет стане бюджетом громадськості.

ЕТАПИ ГБ

1) Внесення змін до ГБ (на основі досвіду, аналізу помилок і т.д.)

- 2) Затвердження параметрів ГБ (у тому числі фінансових)
- 3) Створення робочого органу по ГБ (з числа представників ОМС) та апеляційного органу (з числа представників громадськості). Секретарем апеляційного органу може бути представник ОМС без права дорадчого голосу.
- 4) Інформаційно-просвітницька кампанія (триває до повного завершення конкретного циклу ГБ) та включає у себе консультаційну підтримку, медіа-план, тренінги і т.д.
- 5) Подання проектів (без підписних листів)
- 6) Збір голосів на підтримку проектів
- 7) Експертиза, консультації, обговорення, доопрацювання проектів
- 8) Апеляція та затвердження остаточного реєстру проектів
- 9) Промо-кампанія проектів, що здійснюється авторами, публічні презентації проектів
- 10) Голосування
- 11) Підрахунок голосів та визначення переможців
- 12) Визначення відповідальних виконавців за реалізацію проектів (головні розпорядники бюджетних коштів)
- 13) Планування та реалізація проектів за погодженням з автором (затвердження календаря заходів і т.д.)
- 14) Звітування щодо ходу виконання проектів за погодженням з автором
- 15) Оцінка процесу громадського бюджету на підставі здійсненого моніторингу
- 16) Формування пропозицій та змін до процесу на наступний період

Коментарі:

1. Звітування щодо ходу виконання проектів має відбуватися 1 раз на місяць, має бути встановлена персональна відповідальність керівників головних розпорядників коштів за порушення строків виконання проекту, встановлення обов'язку для голови ОМС звітувати щодо ходу виконання проектів, визначення можливості внесення змін до проектів (проект потребує змін з незалежних від автора причин: зупинилося виробництво матеріалів,

суттєво зросла ціна на основні елементи для виконання проекту і т.д.)

2. Різниці між положеннями про громадський бюджет для малих міст, великих міст, регіонів та ОТГ щодо основних етапів ГБ - нема.

Наступні стратегічні кроки:

1) Поступове запровадження лише електронного способу голосування.

2) Запровадження громадської апеляційної інстанції (може складатися з авторів ГБ попередніх років).

3) Вирішення підстав та правил дофінансування проектів

4) Запровадження механізму консультацій з громадськістю щодо визначення розміру громадського бюджету на наступний рік (рішення може бути прийнято на розширеному засіданні робочого та спільного органу)

5) Запровадження електронної карти виконання проектів

6) Створення національної незалежної апеляційної ради

Опрацювання пропозицій до е-сервісу “Громадський бюджет”

1. Редагувати профіль;

2. Повернення голосів;

3. Можливість голосувати (кількість голосів) (підказка)

добавити в відео;

4. Сортувати по категорії і типам;

5. Інші проекти;

6. Випадковий порядок випадання проектів;

7. Геотеги на проекти;

8. Положення;

9. Сіре на синьому не читається;

10. Відділити;

11. Введення інформації адміністратором нижчого рівня;

12. П.І.Б. (Викл.і Вкл.);

13. Автора не показувати;

14. Зв'язок з автором (Пошта, Соц. мережі);

15. Погодження про підтримку;

16. Посилання на обговорення.