

УДК 323.2

Іщейкін К. Є.,
народний депутат України
(Україна, Київ), vppp.idp@gmail.com

Польський досвід впровадження бюджету участі

Виділено та проаналізовано два етапи впровадження бюджету участі у Польщі: підготовчий (діяльність з 2003 року у Плоцьку Фонду малих грантів, який фінансував проекти міжсекторального співробітництва), та установчий, що позначився реалізацією повноцінної моделі у Сопоті в 2011 році. Законодавча база, слабкість громадянського суспільства та брак досвіду подібної взаємодії між громадянами та органами публічної влади зумовив переважно консультативний характер БУ, кульмінацією якого є голосування за ініційовані мешканцями проекти. Зазвичай громадські обговорення відіграють другорядну роль, а рішення, прийняті в рамках БУ, не є обов'язковими для реалізації муніципалітетом. Друга особливість, до певної міри зумовлена консультативним характером моделі, полягає у незначній кількості коштів, що виділяється на громадські ініціативи (близько 1% проти середнього міжнародного показника у 10%).

Ключові слова: бюджет участі, місцеве самоврядування, консультація, участь, співробітництво, громадянське суспільство.

Ідея залучення максимальної кількості громадян до політики і процесу прийняття рішень набуває дедалі більшої популярності як у старих, так і молодих демократіях. Вона може набувати форми бюджету участі – практики залучення мешканців до дискусії щодо фінансування певних ініціатив з бюджету муніципалітету, яка вперше була реалізована у бразильському місті Порту-Алегрі у 1989 році. В Європі протягом 2005–2012 років кількість експериментів із впровадженням бюджету участі (БУ) зросла з 55 до більше 1300, в яких беруть участь понад 8 млн. громадян ЄС.

Політичний контекст, законодавча база діяльності органів місцевого самоврядування, рівень розвитку громадянського суспільства накладають свої особливості на конкретну модель бюджету участі, що реалізується у конкретній країні. У даній статті ми розглянемо процес та наслідки впровадження такого інструменту активізації громадян та підвищення легітимності органів публічної влади у молодій демократії – Польщі.

Одразу ж зазначимо, що впровадження БУ у цій країні відбувалося у два етапи: на першому, підготовчому, реалізовувалися лише окремі елементи цього інструменту учасницької демократії (у 2003 році в Плоцьку), а на другому етапі становлення (з 2011 року) повноцінна модель була реалізована у Сопоті, а потім і в інших містах.

Передвісником бюджету участі у Польщі був експеримент у Плоцьку, який досить умовно можна охарактеризувати як модель бюджету участі через обмеженість впливу громадян на процес прийняття рішень та фінансування проектів. Деякі дослідники охарактеризували його як «учасницьку модернізацію» [1] або ж «учасницький неолібералізм» [3], оскільки участь громадян була підпорядкована економічним інтересам і зумовлена зменшенням ролі держави в окремих суспільних сферах.

Активізація учасницьких практик у Плоцьку була зумовлена насамперед зовнішнім чинником, а саме представництвом Програми розвитку ООН у Варшаві [2]. Одним з напрямів програм міського розвитку ПРООН була підтримка міжсекторального партнерства, в основі якого лежав принцип державно–приватного партнерства з залученням соціального компонента – більшої участі

представників третього (неприбуткового) сектора у процесах прийняття рішень. Крім того такий підхід перегукувався з ідеєю корпоративної відповідальності бізнесу, що набувала популярності і в Польщі. Іншими словами, ініціатива про посилення співробітництва між трьома секторами – приватним, державним і неприбутковим – отримала широку підтримку серед усіх зацікавлених сторін: корпорації PKN Orlen, місцевої влади, громадян та їх організацій.

Основною ціллю проекту було відродження і посилення місцевого розвитку, для чого було здійснено аудит планів міського розвитку та проведено консультації для розробки стратегії стійкого розвитку. Завданням останніх було спільне обговорення представниками трьох секторів пріоритетів розвитку міста та пошук шляхів вирішення найбільш складних проблем. Такі консультації почалися у жовтні 2002 року під наглядом ПРООН і були першим етапом учасницького процесу. Ці консультації під назвою «Форум для Плоцьку» зібрали близько 80 осіб, серед яких були представники міської ради, місцевих підприємців та третього сектору, а також працівники ЗМІ. Ці зустрічі, що проводилися протягом шести місяців, мали за мету розробку детальної стратегії розвитку міста, що містила б загальні пріоритети, чіткий графік та показники. Основні пріоритети нової стратегії включали розвиток підприємництва та інфраструктури, збереження культурної спадщини, захист навколишнього середовища і, нарешті, покращення умов проживання мешканців та зміцнення НУО. В ході дебатів стало очевидним, що ця стратегія повинна посилити роль громадянського суспільства, що на практиці означало тісне співробітництво з місцевими НУО. Одним із завдань було сприяння появі нових лідерів, які будуть співпрацювати між собою та з місцевою владою.

Експеримент був інституціалізований в 2003 році з початком роботи Фонду малих грантів. Останній на перших етапах управлявся ПРООН та фінансувався як містом, так і приватними компаніями, насамперед PKN Orlen, та фінансово підтримував проекти НУО переважно у соціальній, освітній та культурній сферах з загальною вартістю до 300 тис. євро в рік.

Учасницький компонент проявлявся у процедурі відбору проектів, що здійснювався головним комітетом фонду, який складався з представників громади та місцевих асоціацій. Його вибір затверджувався радою Фонду грантів, який у більшості випадків беззаперечно підтримував його рішення. Зазначимо, що такий метод розподілу гранту не було основною ціллю проекту. Фонд мав за мету забезпечити тісну співпрацю між державним, приватним і неурядовим секторами, а участь їх представників у розподілі фінансових коштів було лише побічним продуктом. Після трьох років існування фонду у 2005 році було прийнято рішення створити самостійну юридичну особу, не пов'язану як з ПРООН, так і місцевою владою. Зміни у законодавстві про державні фінанси заборонили органам місцевого самоврядування передавати кошти фондам, тому після 2005 року Фонд більше не отримує фінансової підтримки з боку місцевої влади, однак вона оплачує оренду приміщення та підтримує сайт. Однак, якщо Фонд буде покладатися виключно на приватні кошти, то під питанням буде між секторальне співробітництво, що ослабить і учасницький елемент проекту.

Загалом діяльність Фонду грантів сприяла посиленню ролі місцевих НУО як операторів, а у деяких випадках як партнерів у наданні місцевих послуг. Крім того він сприяв створенню Центру волонтерства, що сприяв навчанню, підвищенню професіоналізму та активізації діяльності громадських організацій.

Перший повноцінний БУ був запроваджений у Польщі в 2011 році у місті Сопот. Протягом наступних років понад 80 муніципалітетів теж запровадили БУ, який також був реалізований і на регіональному рівні – Підляському воєводстві. У 2012 році у Гданську запроваджено БУ, але у рамках одного району. Наступного року його масштаб охопив усе місто, а загальна сума витрат становила 250 тис. євро (0,37% міського бюджету). За результатом аналізу першого року його реалізації було виявлено низку недоліків та сформульовано рекомендації, зокрема щодо включення до усіх проектів інформації про можливі обмеження для користування широким загалом, подачі звітів про реалізацію відібраних проектів, включення до Консультативної групи експертів, не пов'язаних з міською владою. Після консультацій з учасниками процесу було зроблено кілька змін, насамперед з 2015 року усі проекти діляться на дві категорії: ті, що стосуються міста загалом, та малі проекти (до 125 тис. злотих), та скасовано обмеження щодо тематики проектів, як це було в 2013 році.

Процес впровадження БУ у польських муніципалітетах відбувався по-різному, іноді дуже швидко без тривалих роздумів, але зазвичай в основу клався досвід інших міст. У багатьох містах місцева влада створила комітети з БУ, до складу яких ввійшли місцеві чиновники та депутати ради, іноді до них долучалися представники НУО. Завданням цих комітетів була розробка впровадження та реалізації громадського бюджету, або ж збір позицій зацікавлених акторів. Часто запровадження БУ виявлялося чисто адміністративним кроком, оскільки не супроводжувалося широким залученням мешканців до вирішення місцевих проблем. Лише за умови включення максимальної кількості громадян до обговорення бюджетних питань з'являється шанс вироблення індивідуальної моделі, адаптованої до місцевих потреб і очікувань громади. Крім того залучення мешканців до процесу розробки БУ забезпечує не лише більшу легітимність органів публічної влади, а й поглиблення порозуміння між владою та мешканцями.

Перелік методів, що застосовуються у БУ, є стандартним і базується на моделі, реалізованій у Сопоті в 2011 році. Процес починається із рішення ради чи розпорядження мера, в якому зазначено кількість коштів, що виділяються для реалізації проектів, ключові етапи процесу та графік їх проведення. Протягом першого етапу громадяни можуть подавати свої пропозиції та ідеї, використовуючи спеціальні форми. Ініціатор повинен коротко описати проект, обґрунтувати необхідність його включення до бюджетних пропозицій та оцінити вартість його реалізації. На наступному етапі проекти розглядаються спеціальним комітетом, юристами та фінансистами муніципалітету. Їх основним завданням є формальна оцінка поданих проектів та формування списку пропозицій, відібраних для голосування.

На цьому етапі формуються один з трьох видів органів, які здійснюють оцінку ініціатив громадян: 1) спеціальний комітет ради, що складається з

членів ради (Лодзь, Сопот) і якому допомагають працівники юридичного та фінансового управління муніципалітету; 2) комітети із змішаним складом, що призначаються мером, і забезпечують участь представників громадянського суспільства та НУО; 3) внутрішні служби муніципалітету (Ольштин, Білосток), які можуть отримувати додаткового органу, що забезпечує представництво інтересів різних акторів та контролює процес відбору. В Ольштині муніципальні відділи зобов'язані співпрацювати зі спеціальним координаційним комітетом з громадського бюджету, а також із представниками організацій громадянського суспільства.

Більшість муніципалітетів пропускають етап відкритого обговорення індивідуальних проектів. Усі муніципалітети роблять акцент на забезпечення громадян інформацією про процедурні аспекти БУ, тобто як подавати проекти і як голосувати. Інформаційна кампанія включає відкриті зустрічі для кращого ознайомлення з деталями процедур, створення спеціальних веб-сайтів, публікації у ЗМІ та використання зовнішньої реклами. Однак необхідність проведення організованих і модерованих публічних дискусій хоча б щодо обраних проектів чи визначення пріоритетних напрямів для інвестицій зазвичай ігнорується у більшості польських експериментів з БУ. Лише регламенти Лодзі й Ольштина вимагають проведення відкритих зустрічей для обговорення здійсненності та необхідності проектів, поданих на голосування.

У більшості випадків кульмінацією БУ є всенародне голосування щодо відібраних проектів, поданих громадянами. Процедура голосування менш формалізована у порівнянні з проведенням місцевого референдуму і передбачає можливість голосувати поштою або ж через Інтернет, а цьому віковий ценз знижено до 16 років. При цьому не дотримується принцип таємного голосування, оскільки кожен мешканець повинен надати персональні дані, включаючи ім'я та прізвище, місце проживання та унікальний ідентифікаційний номер (PESEL). Завдяки цьому значно зменшується ризик багаторазового голосування чи участі осіб, які не проживають на території даного муніципалітету.

Резолюції та інші акти, що регулюють процедури БУ, не містять жодної інформації про характер бюджетних дискусій громадян, які не накладають на депутатів та чиновників жодних зобов'язань щодо врахування думки мешканців. Хоча певні спроби роль рішень громадян робляться, так у Пулавах резолюція ради про БУ, незважаючи на певну двозначність, зобов'язує мера включити проекти, рекомендовані на народному голосуванні, до проекту бюджету. Однак такий підхід порушує виключне право мера щодо бюджетних пропозицій, яке не може бути обмежене радою. У Мілічі БУ впроваджується розпорядженням мера, в якому він зобов'язується пропозиції, відібрані в ході БУ, до бюджетних пропозицій. Такий підхід з правої точки зору є більш коректним, однак рада може відхилити чи внести зміни до поданих проектів використання бюджетних коштів. У рішеннях рад Білостоку та Сопоту зазначено, що пропозиції, які отримали найбільшу кількість голосів, повинні бути включені до бюджету у рамках виділених коштів. Це дуже неоднозначна формула, оскільки не вказує, який орган (виконавчої чи законодавчої влади)

має включати проекти, відібрані виборцями, до місцевого бюджету. У Лодзі правила проведення БУ включають фразу «проекти, рекомендовані до реалізації», однак не уточнюють, якою саме є процедура перетворення цих рекомендацій в елементи бюджету.

Можна виділити дві особливості реалізації БУ у Польщі. Перша стосується його переважно консультативного характеру. Участь громадян у розподілі більшої частини місцевих витрат не є обов'язковою. Хоча закон «Про гмінне самоврядування» 1990 року зобов'язує місцеву раду скласти список питань, обов'язкових для консультацій з мешканцями, лише міська рада у Лодзі включила бюджетні пропозиції у цей перелік. При цьому ці консультації можуть набувати форми: 1) відкритих зустрічей з громадянами з наданням їм права висловлювати свої погляди і очікування усно і письмово; 2) семінари для громадян з метою підвищити їх обізнаність з цих питань; 3) збір письмових пропозицій, включаючи он-лайн консультації. Зазвичай консультації щодо бюджетних пропозицій проводяться у кількох формах паралельно. Консультації щодо усього бюджету мають форму відкритих зустрічей та збору письмових пропозицій, насамперед через Інтернет. Водночас пропозиції, подані у рамках БУ, у цьому процесі до уваги не бралися. Участь громадян у розподілі коштів, виділених на бюджет участі, регулюється окремим документом, що передбачає право подавати проекти і зауваження, проведення відкритих зустрічей щодо процедури БУ та для обговорення поданих проектів і, нарешті, голосування за відібрані пропозиції. Консультації дозволені, однак немає гарантії, що вони справді проводяться. Міське законодавство у цих випадках залишає за мером прийняття рішення про доцільність проведення консультацій на власний розсуд. Громадяни чи їх організації не мають права вимагати проведення консультацій, навіть якщо така пропозиція підтримується значною кількістю мешканців.

Друга особливість, не в останню чергу зумовлена консультативним характером польської моделі БУ, полягає у незначному відсотку місцевого бюджету, що виділяється для реалізації громадських проектів. Найбільша частка коштів, виділених на БУ була зафіксована в гміні Кенти (3,96%). Однак у більшості міст частка БУ в 2012 році не перевищувала 1%, а у понад 30 – була менше 0,5%. При цьому жоден муніципалітет не має довготривалої стратегії, що передбачала б збільшення частки видатків на громадський бюджет. Варто зазначити, що рішення про виділення на БУ більшої квоти з одного боку є вираженням довіри мешканців, а з іншої вимагає, щоб БУ був дуже детально розпланований, мешканці добре проінформовані, весь процес – прозорий і з можливістю внесення коректив процедур. До певної міри такий стан справ можна виправдати експериментальним характером процесів БУ, які перебувають на етапі становлення. Лише незначній кількості міст вдалося реалізувати БУ протягом кількох років.

Отже, від впровадження перших елементів учасницьких практик до надання мешканцям принаймні формальної можливості впливати на рішення органів місцевої влади у Польщі пройшов тривалий час і сьогодні бюджет участі все ще перебуває на етапі свого становлення. Для польської моделі БУ характерний переважно консультативний характер через брак право-

вих механізмів впливу громадян на органи публічної влади з бюджетних питань, та незначний відсоток місцевого бюджету, що виділяється на реалізацію ініціатив громадян.

Список використаних джерел

1. Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. La démocratie participative urbaine face au néo-libéralisme // Mouvements. – 2005. – №39–40. – P.121–132.
2. Dakowska D. A Polish case study: Participatory budgeting in the city of Plock / In Sintomer Y., Traub-Merz R., Zhang J. Participatory budgeting in Asia and Europe – key challenges of deliberative democracy. – Hong Kong: Palgrave Macmillan, 2013. – P.198–209.
3. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A. Budgets participatifs en Europe. Les affinités électives de la modernisation administrative et de la participation citoyenne. – Paris: La Découverte, 2008.

*Ishcheikin K. Y., the People's Deputy of Ukraine
(Ukraine, Kyiv), vppp.idp@gmail.com*

The Polish experience of participatory budgeting implementation

Two stages of the implementation of the participatory budgeting in Poland were selected and analyzed: preparation (operations since 2003 the Fund of small grants in Plock, which financed projects of cross-sector partnership), and formation, which was marked by the implementation of a full-fledged model in Sopot in 2011. The legislative framework, the weakness of civil society and the lack of experience of such interaction between citizens and public authorities have resulted mainly in the consultation nature of the BP, culminating in voting for projects initiated by residents. Usually, public discussions play a minor role, and decisions taken within the framework of the PB are not binding on the municipality. The second feature, to some extent due to the advisory nature of the model, is the insignificant amount of funds allocated to public initiatives (about 1% against the average international indicator – 10%).

Keywords: participatory budgeting, local self-government, consultation, participation, partnership, civil society.

* * *

УДК 94(438):(476)

Польовий Т. Є.,

кандидат політичних наук, асистент кафедри міжнародної інформації, Національний університет «Львівська політехніка» (Україна, Львів), taraspolo@gmail.com

Польсько-білоруські відносини НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ: ПЕРЕДУМОВИ І ЧИННИКИ ЗБЛИЖЕННЯ

Досліджено процес двостороннього польсько-білоруського зближення на сучасному етапі. Виявлено, що основними причинами зближення Республіки Польща і Республіки Білорусь став комплекс як зовнішньополітичних так і внутрідержавних чинників. Визначено, що саме польська сторона відкинувши ідеологічні розходження і не вдаючись до надмірної політизації взаємин між державами виступила ініціатором відновлення міждержавного діалогу на прагматичній основі. Підкреслено, що попри оптимістичну риторичку польських і білоруських посадовців, значних досягнень, які б ознаменували якісний прорив у двосторонніх відносинах не спостерігається.

Ключові слова: зовнішня політика, двостороннє зближення, Республіка Білорусь, Республіка Польща, відновлення діалогу, розширення співпраці.

Політична дестабілізація та зростання напруженості в Центрально-Східній Європі внаслідок подій в Україні і подальше протистояння Росії і Заходу, здійснили суттєвий вплив на міжнародні відносини і спричинили зміни у двосторонніх взаєминах між країнами регіону. Особливо показовими, в даному контексті, стали польсько-білоруські відносини, які за останні роки відзначалися низькою динамікою міждержавного діалогу.