

УДК 005.22: 005.8

М.І. Цюцюра, Д.А. Харитонов, Г.О. Цюцюра

Київський національний університет будівництва і архітектури, м. Київ

СОЦІАЛЬНА ТЕХНОЛОГІЯ «ПРОЗОРИЙ БЮДЖЕТ» ЯК ІННОВАЦІЯ

Проаналізовано механізм реалізації положень бюджетної стратегії та пріоритетні напрями бюджетної політики дослідження кращої практики використання соціальної технології «Прозорий бюджет».

Ключові слова: *Державний Бюджет; бюджетний Кодекс; податковий Кодекс; система «Прозорий бюджет»; бюджет, орієнтований на результат (БОР); некомерційні організації (НКО)*

Постановка проблеми

Проаналізовано механізми реалізації положень бюджетної стратегії та пріоритетні напрями бюджетних видатків та їх взаємоузгодження, дано пропозиції щодо застосування методів, моделей, шаблонів для розробки системи «Прозорий бюджет» як сукупності проектів розвитку.

Мета роботи. Важливим є формування та опис процесів та технології управління системою підтримки та прийняття рішень візуалізації системи «Прозорий бюджет» у сфері управління державними фінансами України. Розробка науково-методичного підходу до реалізації концепції «Прозорий бюджет» її теоретичних основ, моделей, методів і засобів та методики необхідних для впровадження у сферу управління державними фінансами України з урахуванням специфіки цієї системи та перспектив її розвитку.

Аналіз досліджень і публікацій; основних понять та особливостей соціальної технології «Прозорий бюджет»

Технологія (грец. *techne* – мистецтво і *logos* – слово, наука) – спосіб перетворення речовини, енергії, інформації. Технологія втілює в собі методи, прийоми, послідовність операцій і процедур, сукупність яких утворює технологічний процес.

Як один з видів технологій, соціальна технологія є способом організації і впорядкування доцільної практичної діяльності, сукупністю прийомів, направлених на перетворення будь-якої соціально-економічної системи (об'єкта) з метою досягнення певних результатів. Соціальна технологія, як і будь-яка інша, алгоритмізує діяльність і тому може бути застосована багато разів, тиражує для вирішення певних задач, про що зазначається в ряді нормативних та літературних джерел. Результати тиражування досягаються за

допомогою трансляції професійної культури, яка лежить в основі цієї технології. При цьому в соціальних технологіях технологічна діяльність направлена на трансформацію знань про систему (об'єкти) в засоби практичної діяльності, які пов'язані з реальною участю громадян, груп інтересів тощо в управлінні на правах повноправного партнера.

Соціальна технологія «Прозорий бюджет» – комплекс методично описаних дій, які дозволяють фахівцям здійснювати суспільну участь в бюджетному процесі з метою підвищення ефективності бюджетного процесу і досягнення кращого соціального ефекту. Соціальна технологія «Прозорий бюджет», як комплексна технологія включає в себе основні і забезпечуючі технології:

1. *Основні:* технологія оцінки і аналізу прозорості бюджету і бюджетного процесу; технологія прикладного бюджетного аналізу; технологія суспільної участі.

2. *Забезпечуючі:* освітні технології; технології внесення законодавчих ініціатив, що розширюють можливість суспільної участі в бюджетному процесі.

Таке розділення обумовлене певними обставинами: щоб реалізувалася суспільна участь, громадськість повинна володіти знаннями з конкретних соціальних проблем, рішення яких передбачене за рахунок бюджетного фінансування. Для цього необхідно впроваджувати прикладний бюджетний аналіз, який можливий, лише в тому випадку коли бюджетний процес прозорий, бюджетна інформація доступна для некомерційних організацій та експертів. Тому соціальна технологія «Прозорий бюджет» реалізується лише тоді, коли мають місце всі тісно взаємозв'язані між собою основні технології.

Суспільна участь в бюджетному процесі (СУБП) – це безперервний процес взаємодії цивільного суспільства і органів влади, в основі

якого лежать переговори з приводу реалізації законних прав, а також інтересів громадян і соціальних груп в бюджеті.

Ефективною суспільна участь може вважатися тоді, коли озвучені громадськістю проблеми починають безпосередньо враховуватися в процесі ухвалення рішень.

Суспільна участь в бюджетному процесі

Бюджетний процес один з найскладніших в системі функціонування державної машини. Він призначений для задоволення суспільних потреб шляхом перерозподілу доходів, а також для забезпечення розвитку територій. Що складає суспільні потреби? В якому ступені ті або інші потреби повинні домінувати? Скільки засобів треба залишати на розвиток? Що розвивати в першу чергу? Відповіді на такого роду питання не можуть бути математично обчислені, в реальності вони суб'єктивні, і кращий спосіб пошуку відповіді на них з відомих – це демократична процедура.

Самим рівномірним в системі державного управління є саме бюджетний процес, що протікає практично безперервно протягом всього часу діяльності як законодавчих, так і виконавчих органів влади і істотно впливає на всіх громадян країни. Тому доведено, що в ньому особливо доцільна участь громадськості. Розглянемо деякі аспекти такої участі.

Суспільна участь в бюджетному процесі (СУБП) – це безперервний процес взаємодії цивільного суспільства і органів влади, в основі якого лежать переговори з приводу реалізації законних прав, а також інтересів громадян і соціальних груп в бюджеті.

Суспільна участь не може початися сама по собі, це заплановані зусилля для залучення громадян в процес ухвалення рішення. Чим правильніше вибрані: рівень суспільної участі, його форма, добре організована взаємодія, тим більший ефект можна одержати від суспільної участі.

Для того, щоб розглядати можливості реалізації такої взаємодії, задамо основні теоретичні рамки суспільної участі.

Громадськість – це одна або декілька фізичних або юридичних осіб, а також їх асоціації, організації або групи, за винятком тих, хто ухвалює рішення з даного питання через службові обов'язки, представляє органи влади або бере участь в діяльності на підставі контракту із замовником. Стосовно організації суспільної участі, важливо визначити категорію “зацікавленої громадськості”. Це громадськість, інтереси якої зачіпаються процесом ухвалення даного рішення.

Громадськість не може розглядатися як одне ціле, вона дифузивна, проте в той же час сегментована на групи інтересів, територіальні

співтовариства, окремих індивідів; на групи, що розділяють загальні цілі, ідеали або цінності. Кожна окрема людина може належати до абсолютно різних суспільних утворень.

Ідентифікація різних категорій громадськості важлива з двох причин. *По-перше*, неприпустимо виключити з участі жодну групу. Подібне виключення, навмисне чи ні, матиме наслідки, що ведуть до конфліктів різного ступеня. *По-друге*, використання тих або інших методів залежить від тієї групи, з якою ведеться робота.

На сьогодні найкраще привертати до суспільної участі громадськість, представлену через некомерційні організації різного профілю.

Суспільна участь може здійснюватися за ініціативою органів влади, коли вони запрошують тих, кого хочуть почути, а також майданчики для участі може створювати і сама громадськість із запрошенням влади. Є переваги і недоліки обох варіантів, але більш стійкими є процеси, які закріплені законодавчо.

Не дивлячись на основоположне позитивне єство суспільної участі в демократії, слід зазначити як його сильні, так і слабкі сторони.

Грунтуючись на дослідженнях Крейтона, Чалмерса і Бранча [10] можна виділити такі *переваги процесу суспільної участі*.

Суспільна участь:

- є механізмом формування інформаційного простору;
- сприяє виявленню проблем, потреб і важливих як для громадськості, так і для влади цінностей (функція індикації);
- сприяє виробленню нових ідей, пошуку нових рішень проблем, оцінці альтернатив різних рішень (функція генерації);
- прискорює процеси реалізації ухвалених рішень (функція каталізу).

Слабкі сторони або недоліки суспільної участі:

- поява численних нових ідей, альтернатив може створити плутанину і безладдя, що викликаються закономірним перевантаженням органів влади (так званий «білий шум» на вході в систему);
- велика вірогідність отримання помилкової інформації у зв'язку із недостатньою експертною підготовкою деяких учасників такого процесу;
- неминуче збільшується тривалість процесу ухвалення рішення, а також його «вартості».

Наведені потенційні труднощі можуть стати особливо актуальними в наш час інформатизації, коли встають проблеми вже не пошуку інформації, а її засвоєння, перероблення і рефлексії.

Саме тому процедура залучення громадськості повинна бути ретельно відпрацьована, а також точно сформульовані задачі суспільної участі.

Наприклад, Хенчлей [10] структурував задачі суспільної участі в ухваленні політичних рішень як наведено в таблиці.

Таблиця

Суспільна участь в ухваленні політичних рішень

1. Задачі «паблик рилейшнз»:	- Легітимізація ролі органу влади, що ухвалює рішення; - Створення довірчого відношення до органу влади; - Діагностика проблем і потреб в суспільстві, на території
2. Інформаційні задачі:	- Виявлення можливостей альтернативних рішень даної проблеми; - Оцінка наслідків різних; (!) альтернатив рішень даної проблеми
3. Задачі рішення конфліктів:	- Деполяризація інтересів відносно розподілу благ; - Пошук консенсусу

Даний перелік можливих задач достатній для зацікавленості органів влади в суспільній участі. Їх розуміння переваг участі діагностується за наявністю доступу до виробництва політичних рішень через форми суспільної участі. В свою чергу, громадяни, мотивовані, як правило, можливістю непрямого лобювання, включаються в пропонувані їм форми. Таким чином, суспільна участь може виявлятися як форма легального і легітимізованого лобювання.

Ідея виділення рівнів суспільної участі пов'язана з питаннями: в якому ступені громадськість володіє необхідною кваліфікацією для залучення в процес ухвалення рішень? яка кількість засобів і часу є на якісну організацію суспільної участі? чи є бажання брати участь в тій або іншій формі в ухваленні рішень або їх обговоренні? тощо.

Вперше це було виконано Шеррі Арнштейн [10], ним в 1969 році характеризувалося залучення громадськості в процеси планування в Сполучених Штатах (рис.1), а згодом було адаптовано до практичного використання Девідом Вілцоксом [10].

(8) Громадське управління	РЕАЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ
(7) Делегування повноважень	
(6) Партнерство	
(5) Урахування думки	“СИМВОЛІЧНА” УЧАСТЬ
(4) Консультації	
(3) Інформування	
(2) «Терапія»	ВІДСУТНІСТЬ УЧАСТІ
(1) Маніпулювання	

Рис. 1. Рівні суспільної участі «Схема Ш.Арнштейна»

Пояснимо кожен з рівнів суспільної участі в бюджетному процесі.

(1) Маніпулювання та (2) «Терапія».

Обидва рівні описують імітацію суспільної участі за його реальної відсутності. Мета такої практики – переконати громадськість, що вже ухвалене рішення було якнайкращим або єдино можливим, тим самим не втратити і навіть одержати суспільну підтримку. Ця мета досягається

професійними засобами «паблик рилейшнз». Прозорості інформації в цій процедурі не потрібно, тому громадяни можуть одержати і недостовірну інформацію.

У бюджетному процесі це можна проілюструвати надрукованими в засобах масової інформації (ЗМІ) статтями, або в спеціальних фільмах, передачах для телебачення (часто це буває перед виборами), які дають неповну інформацію для оцінки прийнятого бюджету, або «дуже професійну» – надмірну. Наприклад, може демонструватися збільшення загального об'єму фінансування якої-небудь галузі (охорона здоров'я тощо) у порівнянні з попередніми роками, особливо в прив'язці до діяльності певного політичного керівника. Але не вказується, за рахунок чого відбулося збільшення, або не показується статистика про потреби в даній галузі наприклад: скільки поліклінік як і раніше потребують нового устаткування? наскільки збільшаться витрати на оплату житла при збільшенні зарплати бюджетникам? Тощо.

(3) Інформування. Найважливіший і обов'язковий перший крок до реальної суспільної участі. Припускає підвищення прозорості інформації в області ухвалюваних рішень. Проте часто це «гра в одні ворота». Тобто, оскільки немає каналу зворотного зв'язку, громадяни мають нагоду тільки «слухати».

(4) Консультації. Різні опитування думки, профільні зустрічі, запит думки суспільних експертів. У громадян з'являється можливість «бути почутими», але вони не мають гарантій, що їх думка буде взята до уваги.

(5) Урахування думки. Арнштейн стверджує, що і цей рівень, разом з **(3)** і **(4)** відноситься до «символічної участі». Громадськість має нагоду пропонувати рекомендації, але все таки право ухвалення остаточного рішення залишається за представниками влади.

(6) Партнерство. На цьому рівні громадяни вступають у відносини “партнерства” з владою, що дозволяють їм вести переговори і досягати компромісу з суб'єктами, що ухвалюють рішення. Більш того, влада може бути фактично перерозподілена між громадянами і владою, коли відповідальність за планування і ухвалення рішень належить комітетам, в які входять представники громадськості. Тут з'являється реальна можливість впливати на пріоритети політики, а також контролювати виконання ухвалених рішень.

(7) Делегування повноважень. На цьому рівні представники громадськості мають більшість голосів в комітетах, які ухвалюють рішення або всю повноту повноважень, необхідних для ухвалення рішень.

(8) Громадське управління. Це щонайвищий ступінь реальної суспільної участі, вона є найбільш важкодосяжною. Громадяни володіють повною владою ухвалення рішень (пряма демократія), їх виконання. Практично це має місце у разі референдумів, або коли групи громадян напряду здійснюють повноваження влади, не маючи посередників у зборі засобів.

Передумовами цивільного управління є високий ступінь політичної культури громадян, політичних знань і знань в області ухвалення і виконання ухвалюваних рішень, а також особиста мотивація або бажання брати участь в описуваному процесі. Подолання вказаних перешкод наближає державу до можливості реальної суспільної участі, а відповідно до реального демократичного управління.

Девід Вілцокс в «Керівництві з ефективною суспільною участі» спрощує класифікацію Арнштейна і пропонує виділити такі рівні (рис. 2.):

Абсолютно свідомо зі схеми видалені рівні «маніпуляції» і «терапії», оскільки їх використання не просто політично некоректне, але і може послужити джерелом соціальних конфліктів.

Який рівень суспільної участі вибрати в кожній конкретній ситуації залежить від безлічі обставин. І абсолютно не обов'язково прагнути вищого.



Рис.2. Класифікація рівнів суспільної участі Девіда Вілцокса

Розглянемо більш детально дані рівні, що допоможе нам краще зрозуміти, в яких випадках слід їх використовувати.

Опишемо класифікацію рівнів суспільної участі за Девідом Вілцоксом.

1. Інформування. Даний рівень у будь-якому випадку є необхідним етапом, що передує всі подальші, і цілком може бути достатнім за деяких обставин. Проте, якщо люди чекають більшого, ніж просто інформації з якої-небудь теми, зрозуміло, що їх розчарування неминуче. «Інформування» припускає, що охочі одержати інформацію (можливо, і її інтерпретацію) її сприймають, не охочі – ні. Разом з тим, звичайним людям мало цікаве те, на що вони не можуть так чи інакше відреагувати: коли вони бачать в газеті бюджет, виникає питання – невже дійсно не було більш

справедливої альтернативи тому бюджету, який депутати прийняли?

Інформація, що видана в телепередачі новин, може оцінюватися за тим, наскільки популярний канал або як виглядає ведучий.

Навіть якщо організаторам такої «участі» не потрібно зворотного зв'язку, найважливіше значення будь-якої комунікації має, перш за все, реакція, яка слідує за повідомленням.

Тому тільки «інформування» застосовне у випадках, коли:

- існує чітке законодавче розпорядження, яке рішення повинно ухвалюватися (обов'язкові до виконання мандати, наприклад, пенсії за встановленими законодавством стандартами);

- органи влади інформують про свою діяльність в тій частині, де вона торкається внутрішнього планування і організації і не зачіпає прав і інтересів громадськості;

- коли це лише частина подальшої стадії суспільної участі.

Недостатньо тільки «інформування», коли існують альтернативи ухвалюваному рішення або, особливо, якщо їх хтось висуває.

Методи: інформаційні листки, листівки, презентації на зустрічах, прес-релізи, прес-конференції, реклама та інформаційні повідомлення на радіо, в пресі, відеофільми і т.п., за винятком методів, де у адресатів може з'явитися можливість висловити свою думку.

В бюджетному процесі «інформування» передбачає:

- утворення громадськості, оскільки бюджетний процес складний, і його розуміння дозволяє інакше сприймати інформацію;

- своєчасне передавання відомостей про хід всіх стадій бюджетного процесу, публікацію статистичних і фінансових даних (наприклад, див. ряд веб-сайтів: Міністерства фінансів України – www.minfin.ua);

- адаптацію для різних категорій користувачів бюджетних даних, наприклад, випуски спеціальних видань бюджету в короткому викладенні;

- надання управлінської і аналітичної інформації (включає цілі і напрями бюджетної і податкової політики, соціально-економічний і фінансовий план-прогноз).

Інформування буде повним, якщо воно доповнено незалежним поглядом на бюджет.

Можливі проблеми, з якими стикаються організатори:

1. Недостатньо фінансових коштів. В цьому випадку слід концентруватися на існуючих каналах комунікації: поширювати інформацію через некомерційні організації, обмежитися прес-релізами і виступами;

2. Відділ зв'язків з громадськістю бажає «переробити» інформацію. Керівникам органу влади необхідно чітко погоджувати «повідомлення», яке вони поширюватимуть. Щонайменша невірогідність або спроби маніпулювати можуть привести до втрати довіря.

3. Недостатній зворотний зв'язок з аудиторією, якій адресуватиметься «повідомлення». Це зрозуміло, оскільки на неї і немає розрахунку. Проте, організаторам важливо упевнитися, що інформація сприйматиметься. Уявімо собі для наочності бюджетну інформацію в цифрах, представлену по відомчій, або навіть по функціональній класифікації. Не завжди звичайний громадянин взагалі одержить інформацію, побачивши сукупність цифр. Будь-яка спеціальна інформація, а особливо бюджетна, припускає спеціальну адаптацію.

Даний рівень припускає законодавче закріплення норми інформування населення на певних стадіях бюджетного процесу, а також вимог до інформації, що надається, інакше, якщо цього не буде, неминучий дрейф до «маніпулювання» і «терапії».

В Україні поки такі норми, де і передбачені, достатньо загальні. В Бюджетному кодексі України закладений «принцип гласності» бюджетної системи. В регіональному бюджетному законодавстві передбачається обов'язкова публікація лише прийнятих законів «Про бюджет». Проте це, по-перше, відразу виключає проекту бюджету, по-друге, в даних законах фіксуються тільки загальні параметри бюджету, чого недостатньо для розуміння бюджетного процесу і повноцінної участі. Разом з тим, всі додатки до бюджету і довідкові матеріали – це величезний масив даних, який складно просто фізично видати в загальний доступ, а також, який вимагає певної адаптації для громадськості різного рівня підготовленості. Тому повинні бути передбачені процедури користування даними матеріалами громадськістю, наприклад, в бібліотеках, або їх покупка по собівартості, неодмінно, розміщення в Інтернет, і обов'язково випуски спеціальних адаптованих видань.

2. Консультації. Консультації застосовуються, коли представники органів влади, що ініціюють суспільну участь, можуть запропонувати громадськості декілька різних альтернатив рішень на обговорення, але не можливість висунути власні ідеї або взяти участь в реалізації розроблених планів. Іншими словами, роль громадськості в ухваленні рішень істотно обмежена і зводиться до консультування з ними по суті вирішуваної проблеми, отриманню коментарів за пропонованими варіантами її рішення, збирання інформації за наслідками того або іншого рішення.

Застосовано, коли:

– є бажання підвищити якість послуги, що надається (можуть обговорюватися принципи фінансування соціальної політики, або прикладом є комісії з прав людини при главах адміністрацій);

– у представників влади є чітке бачення або плани реалізації проекту або програми, і існує обмежена кількість альтернатив (наприклад, питання процедури організації конкурсів на реалізацію державного або муніципального замовлення);

– ініціатор пропозицій в змозі сприймати зворотний зв'язок, брати до уваги, модифікувати пропозиції (неприпустимо, та і безглуздо, організувати консультації на тій стадії процесу ухвалення рішення, коли проект рішення вже не обговорюється, – наприклад, фінансовому комітету виконавчої влади обговорювати з громадськістю проект бюджету, коли він вже внесений до законодавчого органу влади).

Методи: огляди, маркетингові дослідження, консультативні поради і комітети, консультативні наради (залучення до роботи в органах влади представників громадськості). Їм передують обов'язкове інформування всієї громадськості або, як мінімум тієї, яка притягуватиметься до консультацій.

Можливі проблеми, з якими стикаються організатори:

1. Недостатньо фінансових коштів. В цьому випадку слід сумістити маловитратні методи розповсюдження інформації і зустрічі, які можуть організувати некомерційні організації.

2. Відділ зв'язків з громадськістю бажає контролювати процес консультацій. Див. «інформування» – необхідно переконатися, що громадськість зрозуміє пропоновані до розгляду варіанти рішень, а також чи зможуть органи влади–ініціатори обробити зворотний зв'язок.

3. Недостатньо часу на якісну організацію консультацій. Це питання організації – будь-яку форму суспільної участі слід готувати задовго і ретельно.

4. Можна одержати багато більше або менше реакції громадськості на обговорювану проблему в порівнянні з очікуваннями. Тоді треба відповісти на питання: чи вірно був вибраний необхідний рівень суспільної участі? Чи вдалося поглянути на питання з погляду громадськості?

В бюджетному процесі найчастіше всього представники органів влади використовують форму суспільних слухань, круглих столів або семінарів/конференцій для консультацій з громадянами з питань бюджетної політики, що проводиться або планованої. Зазначимо, що абсолютно неприпустимо тим, хто намагається просто проінформувати громадськість, зібравши її

разом в одному приміщенні, називати цей захід суспільними слуханнями. Суспільні слухання, які є добре формалізованою і структурованою формою роботи з громадськістю, вільне обговорення різних точок зору на проблему і вироблення компромісних, взаємоприйнятних рішень, знаходяться на стику з наступним рівнем суспільної участі – «сумісне ухвалення рішень».

Інші можливі форми «консультацій» в бюджетному процесі:

- участь представників громадськості в депутатських слуханнях по різних секторах бюджету, перш за все по соціальній політиці;
- участь в роботі консультативних або експертних порад, на яких обговорюються стратегічний план розвитку території, цільові програми, інші питання ;
- незалежний аналіз всього бюджету, що входять в нього цільових програм, окремої статті.

3. Сумісне ухвалення рішень. Це складний і проблематичний рівень, оскільки він дає можливість громадськості брати участь в ухваленні рішень, фактично не несучи відповідальності за їх реалізацію [10]. По суті, він припускає ухвалення ідей громадськості і вибір рішення із спільно вироблених альтернатив. Рішення приймає уповноважений орган влади. Очевидно, що даний рівень взаємодії припускає істотно більш високі інформованість представників громадськості, що беруть участь, їх освітній і експертний потенціал, а також більше часу на організацію всього процесу. Зрозуміло, що і технології для отримання результату, що використовуються, будуть складнішими.

Список літератури

1. Конституція України.
2. Закон України «Про Державний бюджет України на 2011 рік».
3. Указ Президента України № 1154/2010 «Про заходи щодо забезпечення ефективності реалізації Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 21 грудня 2010 року.
4. Науково-практичний коментар до бюджетного кодексу України. /Під ред. Ярошенко Ф.О. – К: Зовнішня торгівля, 2010, – 592с.
5. Управління держ. бюджетом України. Підручник. /Під ред. Азарова М.Я. - К: Новий друк, 2010, - 816с.;
6. Науково-практичний коментар до податкового кодексу України. /Під ред. Азарова М.Я. - К: Міністерство фінансів України, 2010. Том 1 – 448 с., том 2 – 768 с., том 3 – 516 с.
7. Реформування бюджетної системи України на інноваційних засадах. /Під ред. Ярошенко Ф.О. - К: Зовнішня торгівля, 2011, - 543с.

8. <http://www.strategy-spb.ru>.
9. <http://www.transparentbudget.ru>.
10. David Wilcox. *The Guide To Effective Participation*. Published by Partnership Books, UK. 1994. – 238 с.

Стаття надійшла до редколегії 13.06.2011

Рецензент: д-р техн. наук, проф. С.Д. Бушуєв, Київський національний університет будівництва і архітектури, Київ