

*К. Є. Іщейкін*  
народний депутат України

### ОСОБЛИВОСТІ МОДЕЛІ БЮДЖЕТУ УЧАСТІ В БЕРЛІНІ-ЛІХТЕНБЕРЗІ

Бюджет участі як інструмент активізації участі громадян та підвищення ефективності управлінських процесів набуває все більшої популярності на європейському континенті. Так, протягом 2005–2012 рр. кількість випадків його впровадження зросла з 55 до майже 1 300, внаслідок чого понад 8 млн. громадян Європейського Союзу (далі – ЄС) беруть участь у вирішенні місцевих фінансових питань. На думку Єврокомісії, бюджет участі сприяє залученню до політичного діалогу, виділенню фінансових трансферів на рахунки національних казначейств країн-партнерів, розвитку спроможностей, базованих на партнерстві та взаємній підзвітності. Водночас він не вважається самоціллю, а лише засобом надання кращої допомоги і досягнення цілей сталого розвитку, прискорення політики розвитку і реформ у країнах-партнерах [1].

У Німеччині ідея бюджету участі (далі – БУ) обговорювалася з кінця 1990-х рр. У Північній Рейн-Вестфалії БУ був запроваджений, насамперед, як інструмент реформування муніципальної адміністрації. Ініціатори БУ в Берліні та його районах прагнули до посилення учасницької демократії. Станом на 2011 р. близько 207 муніципалітетів Німеччини практикують БУ [2]. Впровадження БУ зумовлене також дедалі гострішою кризою місцевих бюджетів, тому низка муніципалітетів використовують його для легітимації політики жорсткої економії, яка іноді досить гостро критикується через помилковість такого підходу до вирішення економічних проблем на місцях. Однак більшість міст Німеччини вирішили реалізувати модель «консультацій із публічних фінансів», яка складалася з трьох стандартних елементів: інформування, консультування, підзвітність [3].

Бюджет участі дав позитивні результати у відносно невеликій кількості міст: Боні, Грос-Умштадті, Кельні, Потсдамі, Гульдені та двох районах Берліна – Ліхтенберзі та Марцан-Хелесдорфі [4].

У берлінському районі Ліхтенберзі бюджет участі було започатковано 2005 р. і його реалізація супроводжується постійним процесом навчання з багатьма інституційними й процедурними інноваціями, демонструючи тенденцію низхідного підходу як першого кроку до інтенсивного залучення громадянського суспільства до процесу БУ. Успішність його впровадження зацікавила багатьох місцевих та іноземних дослідників [5], перетворивши на своєрідний зразок для наслідування іншими німецькими муніципалітетами [6].

В адміністративному районі Берліна Ліхтенберзі, розташованому на сході столиці, проживає понад 268 тис. мешканців, а під час адміністративно-територіальної реформи 2001 р. до нього був приєднаний сусідній район – Хоеншпонаузен.

Берлін – це не тільки столиця Німеччини, але також столиця землі й унітарний муніципалітет. Особливістю самоврядування у містах-землях (Берлін, Бремен, Гамбург) є те, що обраний мешканцями пред-

ставницький орган формує свій колегіальний виконавчий орган – магістрат або сенат, який складається з бургомистра і почесних членів, що працюють на громадських засадах. Крім того, Берлін поділено на адміністративні райони, які є автономними одиницями, але не мають юридичного статусу, згідно з конституційним принципом місцевої автономії (ст. 28 Основного Закону Німеччини: «У землях, округах і громадах народ повинен мати представництво, створене загальними, прямими, вільними, рівними і таємними виборами»). Інакше кажучи, на відміну від більшості німецьких муніципалітетів, Берлін-Ліхтенберг не може визначати свій бюджет і не має права піднімати податки або брати кредити. До його компетенції належить право самостійного найму персоналу та визначення внутрішньої структури своїх органів управління.

У Берліні державна і муніципальна діяльність не розмежовуються, тому державні завдання і завдання самоврядування розподіляються між центральними органами управління (центральною адміністрацією) та районними адміністраціями згідно з принципом доцільності.

Законодавча влада у Берліні здійснюється Міською радою уповноважених – Ландстагом, що складається зі 169 депутатів під керівництвом президента. Центральним урядом Берліна як землі і міста є Сенат, який очолює бургомістр, обраний парламентом землі, який одночасно є головою міста та членом Бундесрату.

До складу центральної адміністрації входять управління Сенату (управління внутрішніх справ, соціального забезпечення, шкіл, юстиції тощо) та підпорядковані їм центральні спеціальні органи (поліція). Кожне управління Сенату очолює сенатор, який обраний парламентом землі і має власний апарат управління та заступника – статс-секретаря.

Центральна адміністрація займається завданнями, які мають загальноміське значення або ж потребують уніфікованих зусиль. Зазвичай такі завдання чітко визначені і закріплені законом. 12 районних адміністрацій виконують інші управлінські завдання, зокрема займаються місцевими соціальними питаннями, забезпеченням порядку (будівельним наглядом). Деякі завдання можуть виконуватися одним районом одночасно для кількох інших заради економії коштів. Управління Сенату стежать за правильністю дій районних адміністрацій, Сенат – за законністю такої діяльності. Сенат також має право ухвалювати загальні адміністративні приписи, що стосуються діяльності районів.

Міські райони Берліна мають два органи: районна рада, що обирається мешканцями (громадянами Німеччини та інших країн-членів ЄС, які проживають на території району), та сформована нею районна адміністрація – районний бургомістр та 4 муніципальних радники, які обираються на 4 роки і можуть бути відкликані у будь-який час 2/3 голосів. Райрада визначає

основні напрями політики, ухвалює рішення з важливих питань (бюджет, план забудови тощо) та контролює діяльність райадміністрації. Для виконання своїх завдань вона може створювати комісії, участь в роботі яких можуть брати як члени ради, так і громадяни, вибрані райрадою (депутати громадян). Райадміністрація займається поточними справами та звітує перед райрадою.

2006 р. адміністративний район Берлін-Ліхтенберг був поділений на 13 кварталів. Район характеризується співіснуванням сільських і урбанізованих центрів, що відрізняються своїми соціально-економічними характеристиками. Прикметною особливістю Берлін-Ліхтенбергу є значно вища активність громадянського суспільства порівняно з іншими районами.

Близько 85% бюджету району формується з надходжень від Сенату Берліна. Решту складають різноманітні фіскальні надходження: плата за дозволи на будівництво, випуск ідентифікаційних посвідок, орендна плата тощо. Витрати бюджету складаються із двох частин: обов'язкової, визначеної положеннями федерального та земельного законодавства (утримання шкіл, надання послуг соціального добробуту, житлові субсидії, громадська безпека й утримання публічних будівель) та додаткової (близько 6% від загальних витрат). Саме друга частина складає основу бюджету участі і може бути спрямована на виконання таких публічних завдань, як підтримка охорони здоров'я, підприємницька діяльність, розвиток спорту, озеленення вулиць, утримання дитячих майданчиків тощо.

Перші дискусії щодо БУ в Берліні розпочалися 2002 р., коли була створена робоча група «БУ Берліна», до складу якої увійшли міські планувальники, активісти руху «Порядок денний 21» та суспільствознавці. Група розпочала розробку моделі для Берліна та його адміністративних районів. Різні фонди німецьких політичних партій і Федеральне агентство з громадянської освіти надали зовнішню підтримку. Після того як Сенат Берліна вирішив підтримати проект і виділити на нього 12 тис. євро, бюджет участі стартував у 2005 р. Він впроваджувався в досить сприятливих умовах: після проведення адміністративної реформи у столиці Німеччини (2001 р. кількість адміністративних районів скоротилася з 23 до 12, і для прискорення інтеграції Сенат Берліна надав фінансову підтримку новоствореним районам) та переходу до нової системи обрахунку й аналізу виконання бюджету в 2004 р., що дало змогу диференційовано підходити до бюджетів районів міста. Останнім було виділено одноразову виплату з бюджету землі, що дало їм змогу самостійно визначати пріоритети в окремих сферах. У Берліні з 2005 р. обов'язковим стало проведення консультацій із громадянами з усіх питань, що стосуються району.

У БУ Берлін-Ліхтенберг право ініціативи належить спершу мешканцям, а вже потім – членам райради. Саме тому обговорення БУ відбулося за два роки до початку фіскального року. Однак така процедура викликала незадоволення в учасників, тому часовий інтервал згодом було зменшено до одного року.

Модель бюджету участі, обрана Берлін-Ліхтенбергом, передбачала три основних механізми для врахування думок мешканців: громадські слухання, Інтернет-технології та опитування домогосподарств.

Громадські слухання проводяться за досить простими правилами: кожен учасник може подавати власні та підтримувати пропозиції інших учасників. Під час таких обговорень райадміністрація інформує учасників про перебіг підготовки проекту місцевого бюджету та послуги, що надавалися районом, а також збирає пропозиції громадян. На таких зустрічах заслуховувалися звіти про стан реалізації торішніх проектів. Використання можливостей Інтернет-технологій дало всім учасникам доступ до вичерпної інформації про місцевий бюджет, збір і обговорення ідей учасників бюджету участі. Водночас громадяни могли надавати свої пропозиції райадміністрації протягом року. Остання збирала всі пропозиції, здійснювала їх попередню оцінку, брала до уваги можливі наслідки їх реалізації для бюджету та готувала пропозиції для наступного етапу голосування та відбору. Громадяни могли голосувати за цікаві пропозиції під час зустрічей або ж в Інтернеті. Що стосується опитування домогосподарств, то їх кількість постійно зростала – якщо 2005 р. було опитано 5 000, то 2013 р. – вже 50 000.

Пропозиції, що отримали найбільшу підтримку, передавалися до райради для ухвалення остаточного рішення. Райадміністрація обраховувала остаточну вартість кожного проекту, визначала його законність і давала рекомендації щодо реалізації. На підставі такої оцінки райрада вирішувала, куди спрямувати кошти бюджету участі. Під час першого циклу бюджету участі процедура була вдосконалена, зокрема наприкінці року почали проводити публічний семінар для підбиття підсумків, а з 2011 р. в кожному з 13 кварталів, створених під час децентралізаційної реформи 2007 р., проводилися щорічні зустрічі громадян.

Організація у кварталі процесу БУ покладалася на відповідні центри, визначені організаціями громадянського суспільства. Навіть більше, 2011 р. був запроваджений ключовий «день голосування», який проводився в таких центрах і передбачав можливість голосувати за будь-які пропозиції, подані на зустрічах громадян у кварталах. З 2011 р. проекти, що входили до компетенції Сенату, також могли ставитися на голосування, після чого вони передавалися до ради. Такий крок став відповіддю на критику з боку деяких учасників, оскільки багато ідей, особливо з інфраструктурних питань, не могли розглядатися в межах адміністративного району. Подальші зміни стосувалися присвоєння власного номера кожній пропозиції, що робило процедуру прозорішою і доступнішою, давало змогу відстежити долю кожної ініціативи.

Однак інші нововведення зазнали поразки, наприклад, так звані «точки збереження», впроваджені 2010 р., які давали учасникам можливість вибирати дешевший проект для економії коштів, що спрямовувалися на реалізацію інших. Не досить вдалим виявилася і створення команди редакторів із 10 осіб, обраних громадянами, які аналізували, об'єднували схожі пропозиції та готували попередній звіт для загального обговорення. На думку деяких учасників, здійснена редакторами модифікація ініціатив радикально змінила їхню суть і не відповідала меті ініціаторів.

Впровадження фондів кварталів стало одним із найвдаліших нововведень у межах БУ. Кожен з 13 кварталів Берлін-Ліхтенбергу отримував бюджет в

5 тис. євро на рік. Мешканці, організації кварталу чи ініціативні групи могли подавати запити на отримання фінансової допомоги розміром до 1 тис. євро на такі проекти, як районні чи вуличні фестивалі, покращення майданчиків, тротуарів, вулиць, фасадів будинків, надання самопомоги тощо. Журі громадян, до якого обиралася одна особа від 1 тис. мешканців, вирішувало долю таких проектів. До того ж 60% добровільних членів журі обиралися жеребкуванням серед мешканців, а 40% представляли громадські організації, ініціативні групи, місцевих підприємців, шкільні чи батьківські комітети. У 2010 р. з фондів кварталів було профінансовано близько 120 проектів, серед них й озеленення парків.

Щодо структури управлінських органів бюджету участі, то під час першого циклу у 2005–2006 рр. команда ініціаторів – керівний комітет – діяла як внутрішній координаційний орган у межах адміністрації району, серед яких і директори контрольного управління, кадрового/фінансового управління та начальник управління з охорони довкілля. Проектна команда була центральним органом, що ухвалював рішення, а його члени були членами райради та райадміністрації (мер району та два радники району), представниками різноманітних соціальних груп району (молоді, пенсіонерів, мігрантів і жінок).

Коли 2006 р. пілотний проект завершився та БУ формально увійшов до завдань райадміністрації, структура керівних органів змінилася. Так, в межах контрольного та кадрового/фінансового управління було створено координаційну раду, оскільки начальники згаданих управлінь входили до групи керівництва проектом. Завдання керівного комітету та проектної команди було покладено на моніторинговий комітет (Begleitgremium), що складався з радників району, членів райради і райадміністрації, квартальних центрів, мешканців і/або представників громадянського суспільства. Він відповідав за концептуальне покращення процедури БУ та взаємодію з райрадою і райадміністрацією. Комітет повинен був оцінювати процес, пропонувати зміни і/або покращення, розробляти порядок денний для адміністрації району і відповідав за прийняття БУ та його реалізацію наступного року.

Особливий підхід до БУ в Берлін-Ліхтенберзі був розроблений під час інтенсивного процесу обговорення у 2004–2005 рр. між двома основними акторами проекту: райрадою і райадміністрацією. По-перше, вони узгодили та прийняли керівні цілі для майбутнього розвитку району, що передбачали підтримку сім'ї та дитинства, створення рівних можливостей для всіх мешканців та реалізацію адміністративної реформи. Уся діяльність із підтримки громади району (планування надання соціальних послуг і соціального захисту, планування публічного здоров'я та розвиток міста) була закріплена у програмному документі «Ліхтенберг на шляху до громадянського муніципалітету», ухваленому райрадою у 2005 р. По-друге, відповідні зміни було внесено до нормативно-правових актів району, які передбачали активнішу участь громадськості у процесі прийняття рішень. Це вимагало прозорішої діяльності райадміністрації (насамперед, у сфері публічних витрат) та її орієнтації на задово-

лення потреб мешканців району. Райрада повинна була визначити цілі розвитку громади та підтримати самоорганізацію громадян у районах і кварталах, створити нові міжвідомчі організаційні структури.

Завдяки вищезазначеному моделі БУ в Берлін-Ліхтенберзі характеризувалася консенсусом, реалістичністю, децентралізацією, включеністю та підзвітністю. Консенсус проявився в тому, що всі депутатські групи в райраді заявили про готовність до співробітництва та надання постійної підтримки проекту. Особливу роль відіграла позиція мера району з партії «Ліві» та підтримка інших лідерів ради та вищих урядовців районної адміністрації.

Члени райради усвідомлювали, що обговорення широкого кола питань у межах БУ району так чи інакше стосуватиметься проблем, які неможливо вирішити в контексті районного бюджету, що може породити недовіру і розчарування серед учасників процесу. Тому із самого початку було прийнято рішення, що обговорюватимуться лише ті пропозиції, які реально реалізувати на рівні району. Хоча на такі справи виділялося лише 6% усього бюджету району, однак із часом завдяки впровадженню квартальних фондів і обговоренню дворічних будівельних проектів спроможності БУ були значно розширені.

Децентралізаційний підхід дав змогу застосовувати БУ в Берлін-Ліхтенберзі як до району загалом, так і до його кварталів, що вплинуло на його суть і організаційну форму. Як уже згадувалося, було створено нові міжвідомчі та децентралізовані структури райадміністрації та розроблено відповідні механізми на рівні кварталів.

Розробники моделі БУ в Берлін-Ліхтенберзі вирішили орієнтуватися на максимально можливе коло учасників, встановивши найнижчий поріг участі для включення у процес неорганізованих громадян, незалежно від їхнього віку, статі, стану здоров'я, місця роботи та походження. Це особливо стосувалося таких цільових соціальних груп, як сім'ї, молодь і мігранти, яких в районі проживає близько 14%, для яких було організована участь онлайн і забезпечено вільний доступ до онлайн-діалогу в місцевих бібліотеках.

Читабельний і прозорий бюджет для громадян видається у вигляді щорічного звіту, в якому райрада звітує перед громадянами про те, як вона поступила із пропозиціями громадян, отриманих під час громадських слухань і через Інтернет. Така регулярна підзвітність не лише зміцнює довіру громадян до органів публічної влади, а й стимулює їхню подальшу активність у вирішенні місцевих проблем.

Отже, Берлін-Ліхтенберг є одним із не багатьох прикладів успішної реалізації бюджету участі в Німеччині. Його успіх значною мірою був зумовлений сприятливими умовами (реформований управлінський апарат, впровадження нової системи аналізу бюджетних видатків) та готовністю урядовців постійно вдосконалювати процес взаємодії з мешканцями («день голосування», чіткий облік усіх поданих ініціатив, фонди кварталів). Тому особливостями моделі БУ в Берлін-Ліхтенберзі є консенсус, реалістичність проектів, децентралізація, включеність і підзвітність.



### Література

1. The future approach to EU budget support to third countries. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and social committee and the Committee of the regions. Com (2011) 0638 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0638>.
2. Bundeszentrale für Politische Bildung / Servicestelle Kommunen in der Einen Welt. – Berlin, 2011. – 124 s.
3. Sintomer Y. Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie / Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke. Frankfurt A. M. : Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit, 2010. – 254 s.
4. Franzke J. Kleger H. Kommunale Bürgerhaushalte. Potentiale, Chancen und Grenzen / J. Franzke, H. Kleger. Berlin: Edition Sigma, 2010. – 146 s.
5. Weise S. Bürgerhaushalt in Berlin. Das Bürgerhaushaltsprojekt des Bezirkes Lichtenberg / S. Weise. Hamburg: Region-Nation-Europa, 2006. – 210 s.
6. Klages H. Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer / H. Klages, C. Daramus // Speyerer Forschungsberichte. – 2007. – Vol. 249.

### Анотація

**Ищейкин К. С.** Особливості моделі бюджету участі в Берлін-Ліхтенберзі. – Стаття.

Проаналізовано умови, за яких впроваджувався бюджет участі в одному з районів столиці Німеччини та визначено чинники, що сприяли його успішній реалізації (адміністративна реформа, новий підхід до аналізу бюджетних видатків). Розглянуто процедуру прийняття бюджету участі та зміни в адміністративній структурі органів публічної влади, зумовлену використанням інструментів прямої демократії. Проаналізовано три основних механізми комунікації в межах берлінської моделі: громадські слухання, Інтернет-комунікації та опитування домогосподарств. Виділено найбільш успішні нововведення моделі бюджету участі в Берлін-Ліхтенберзі (день голосування, відстеження пропозицій, фонди кварталів) і охарактеризовано її особливості: консенсус, реалістичність, децентралізація, включеність і підзвітність.

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

### Аннотация

**Ищейкин К. Е.** Особенности модели бюджета участия в Берлин-Лихтенберге. – Статья.

Проанализированы условия, при которых внедрялся бюджет участия в одном из районов столицы Германии и определены факторы, способствовавшие его успешной реализации (административная реформа, новый подход к анализу бюджетных расходов). Рассмотрена процедура принятия бюджета участия и изменения в административной структуре органов публичной власти, обусловленные использованием инструментов прямой демократии. Проанализированы три основных механизма коммуникации в рамках берлинской модели: общественные слушания, Интернет-коммуникации и опрос домохозяйств. Выделены наиболее успешные нововведения модели бюджета участия в Берлин-Лихтенберге (день голосования, отслеживание предложений, фонды кварталов) и охарактеризованы ее особенности: консенсус, реалистичность, децентрализация, включенность и подотчетность.

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

### Summary

**Ishcheikin K. Ye.** The specific of the participatory budgeting in Berlin-Lichtenberg. – Article.

The circumstances of introduction of participatory budgeting in one of the districts of the capital of Germany were analyzed and the factors facilitating its successful implementation, especially administrative reform and a new approach to the analysis of budget expenditures, were determined. The procedure the budget adoption and changes in the administrative structure of public authorities, caused by the usage of direct democracy instruments, are considered. Three main mechanisms of communication within the framework of the Berlin model are analyzed: public hearings, Internet communications and household surveys. The most successful innovations in the model of the participation budget in Berlin-Lichtenberg (voting day, tracking number for each proposition, district funds) are highlighted and its features are characterized: consensus, realism, decentralization, inclusion and accountability.

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