

Ростислав Балабан

ПРОЗОРИСТЬ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ
2012–2013 РР.
(КИРГИЗСТАН, УКРАЇНА, КАЗАХСТАН)

Необхідність громадського контролю в забезпеченні прозорості бюджетного процесу. Основна тема – це презентація і обговорення прозорості доступу до бюджетної інформації.

Ключові слова: політична відповідальність, демократія, громадянське суспільство, прозорість, бюджет.

R. Balaban. Transparency of budget process 2012-2013 pr. (Kyrgyzstan, Ukraine, Kazakhstan). The responsibility on human control in transparency of budget process. The key topic are presentation and conversation about transparency of budget information.

Key words: political responsibility, ambition, Cell Society, facade democracy.

Актуальною темою сьогодення є обговорення прозорості доступу до бюджетної інформації. Виявляється, що є і така проблема, яка говорить, що непрозорість бюджетної інформації виявляє існування держави як політичного організму окремо і автономно від суспільства. Непрозорість доступу до інформації, процедур, процесів і якості використання говорить лише про наявність корупційних схем. Останні дозволяють накопичувати за державний рахунок такі капітали, з якими можна викуповувати телеканали, спонсорувати політичні процеси, зрештою, забезпечувати збереження існуючої схеми і непрозорості. Розмір цих ресурсів не є публічним і може бути вирахований теоретично. Досвід демонструє, що статки стають відомі під час повалення режиму і вони можуть сягати більше бюджету країни. Свого часу писали під час повалення режиму Чаушеску у 1989, ще соціалістичної Румунії, що сім'я першого секретаря володіла статками більше бюджету країни. Тоді це було дивним для громадян соціалістичного табору, де велася пропаганда проти багатих, про рівність, де ще не знали про олігархів і т.д. Аналогічна інформація з'явилася під час повалення Х. Мубарака в Єгипті 2011р.

Походження цих капіталів забезпечує стагнацію економіки власної країни, пригнічення приватного сектору, а основне, що вони не стають інвестиційними для власної економіки через природу свого походження.

Участь громадян у бюджетотворенні та подальшому цивілізованому контролі говорить про адекватну політичну систему. Тут не ідеться про те, що «кухарка вмє управляти державою», а про те, щоб унеможливити тіньові схеми, відтік грошей з бюджету в приватних інтересах розпорядників. Дійсно, що для цього потрібні і прозорі процедури, і доступний бюджет. Але не менш важливий і попит на цю інформацію з боку громади.

Спадок пострадянських країн такий, що політичний клас живе за своїми правилами і стає все більш автономним від суспільства, мовляв, ми вирішуємо стратегічні та нагальні проблеми, а зараз не на часі ваші дрібні питання. В свою чергу, суспільство не втручається у «великі» політичні і державні питання, намагаючись вибудувати свій простір існування.

Насправді немає великої політики, великих державних питань – це пережитки імперських авторитарних настроїв управління. Є дрібні людські приватні і колективні питання, і якщо їх відкинути, то так звані «великі стратегічні державні питання» не матимуть наповнення. Такий підхід розвінчує «виправдовування» міністра соціальної політики С.Тігіпка, який заявляв у 2012 р., що пенсійна реформа, яку він покликаний впроваджувати, ближчі сорок років не дасть результатів, мовляв, вона на перспективу. Логічне запитання – можливо, її і не впроваджувати?

Держава має творити позитивну політику сьогодні. Тобто реалізовувати передвборчий лозунг чинного нині Президента України В. Януковича «Покращення життя вже сьогодні».

Інструмент участі суспільства в бюджетних процесах має бути організований таким чином: По-перше. Наявні ініціативні конкуруючі експертні групи, які професійно обробляють бюджетну інформацію і популяризують її. По-друге. Повинен бути розвинений суспільний рупор, який поширює і доносить інформацію до мас. По-третє. Маси мають перетворитися на суспільство, а саме – реагуючі на наявну інформацію. Реакція має бути в такий спосіб, щоб політики, які допускають погіршності, випадали з політичної обойми. Для цього суспільство має бути свідоме і організоване.

На сьогодні в Україні є початки професійних експертиз, що здійснює «Фонд Разумкова, «Рух чесно» та ін., – проте слабка популяризація і ще слабша реакція суспільства. В цьому контексті, місія правоохоронних органів щодо забезпечення законного використання коштів не спрацьовує, оскільки вони є невід’ємною машиною існуючої системи. Також потрібно розуміти, що сама державно-політична система, яка стала дефективною, не буде боротися за прозорість, доступність і зрозумілість бюджетних процесів, оскільки це означатиме зміну системи, причому таку зміну, в якій місця сучасним суб’єктам не буде. Так точно зійдуть нанівець деякі бізнеси, що мають «донорське» походження від бюджету та інших державних ресурсів.

Аналіз демонструє, що суспільство слабо орієнтується в бюджетних питаннях, а тим більше – їх виконання. Прозорість бюджету не можлива без попиту на це. Наші спільні ініціативи мають на меті завести механізми громадських ініціатив. Відверто, що політичний клас буде готовий або вимушений адекватно реагувати на системну роботу за наявності попиту.

Сьогодні аналіз бюджету м. Києва не цікавить навіть самих розпорядників, щоб, наприклад, виправити проблемні моменти. Він (аналіз) існує камерно і навіть не популяризується серед громади. Міська влада (Києва) в особі О.Попова, наприклад, видалила інформацію з офіційного сайту, що бюджет міста Києва у 2008 р. сягав 5 мільярдів, оскільки нині він значно менший [1].

Питання прозорості і ефективності бюджетних процесів є фундаментальні в державному будівництві. Але жодного разу ми як виборці не голосували за партії або політиків за результатом аналізу їх участі в цих питаннях. Це ще раз підтверджує не прагматичний, а емоційний підхід з боку масового виборця до політичних процесів.

Значимо, що увесь період незалежності в Україні порушувалося питання необхідності реформ. Ми думаємо, що принципово важливо політичним лідерам сформулювати ідею, до якої рухаємось, адже так чи інакше латентне громадське незадоволення потрібно знімати або лікувати. Особливо це актуально сьогодні, коли продовжуються депресивність приватного сектору, повзуче збідніння населення і гіперзбагачення політичної верхівки, а також підозри концентрації ресурсу у одній «сім’ї». Формується ситуація,

коли якийсь поштовх може збурити громадськість до заворушень. (В Киргизстані після мирної «тюльпанової» революції 2005 р. до революції з жертвами у 2010 р. поштовхом стало підвищення цін на електрику та введення плати за з'єднання у мобільному зв'язку.) В Україні може поштовхом стати введення податку на нерухоме майно, коли за фактом квартири будуть оподатковуватись, а гігантські маєтки і їх власники обійдуть цю участь. Зрештою, поштовхом у такій ситуації може бути найрізноманітніша річ і випадок. (До речі, в Тунісі поштовхом до «жасминової» революції 2010 р. стало самоспалення громадянина, який не зміг оформити дозвіл на вуличну торгівлю.) Для України, незважаючи на введення дозвільних центрів і «єдиного вікна», залишається типовим вимушене ходіння по інстанціях за дозволами різного гатунку.

Ми не ставимо за мету сформулювати план реформ, а вказуємо на один важливий сегмент – це розвиток місцевого самоврядування, яке неможливе без місцевого бюджету, тобто питання про якість місцевих бюджетів в Україні.

Так, питання необхідності звернутися до реформ місцевого самоврядування актуалізувалося в періоди правління усіх чотирьох Президентів: Л. Кравчука, Л. Кучми, В. Ющенко, В. Януковича. Навіть усі політичні партії, що перемогли на парламентських виборах 2012 р. (провладні і опозиційні), вказали на це у передвиборчих програмах.

Разом з тим, прагматичних змін у цьому секторі не було. Ми називаємо низку причин відсутності реальних реформ місцевого самоврядування:

1. Відсутність системного розуміння, що саме треба зробити з місцевим самоврядуванням.
2. Відсутність політичної волі до прагматичних кроків у цій сфері.
3. «Брак часу» кожної президентської чи парламентської каденції у політиків на це питання.
4. Принципово важливо те, що і саме суспільство, і громади є пасивними, не розвинута культура самоврядності, а відповідно, не виявляють попиту.
5. Відсутність практики обміну позитивним досвідом у цій сфері.

Місцевим керівникам негласно провладні сили ставили завдання «забезпечення» потрібних результатів на загальнонаціональних виборах. За великим рахунком, громадське політичне і економічне життя у маленькій громаді мало кого цікавило. Проте підсвідомо, очевидно, присутнє таке відчуття, що ці громади у разі достатньої забезпеченості самоврядності будуть виявляти іншу громадську позицію, і краще, щоб вони були залежні, тобто бідні.

Таким чином, місцеві бюджети є бюджетами проїдання, а місцеві органи постійними прохачами. Більшість сільських територіальних общин не здатні виконати власні функції, а з 5419 місцевих бюджетів дотаційними є більше 70 % [2].

Таким чином, маємо низку негативних наслідків. Перше. Місцевий орган самоврядування аж ніяк не зацікавлений у розвитку свого середовища, в тому числі економічного. Наявні такі приклади, що коли з'являється великий платник податків, то його переводять в окремий податковий округ і таким способом місцевий бюджет не поповнюється. Друге. Це те, що представники виборної влади для збереження електоральної підтримки вдаються до нелегальних оборудок – переважно із землею, щоб частину нелегальних доходів спрямувати на певні поліпшення, особливо це помітно в сільських регіонах.

Формально в Україні наявні всі ознаки для здійснення місцевого самоврядування, але, по суті, це не реалізовується належним чином.

Як наслідок, маємо такий результат, що за відсутності громадського контролю бюджетний процес стає тінювим, у розумінні його використання.

КАЗАХСТАН

Казахстан має 16 адміністративно-територіальних утворень – 14 областей і 2 міста зі спеціальним статусом. Також є 2500 сільських округів. При цьому місцевих сільських бюджетів немає. Бюджет централізований. Відсутня така ланка, як муніципальна власність. Місцеві керівники в областях і містах – акіми, призначаються президентом. На тлі слабого самоврядування введена така практика, як громадські ради.

За наявності нафтових грошей відсутні інвестиційні проекти, нафтові гроші резервуються в стабілізаційному фонді і частково використовуються на покриття дефіциту. Стабілізаційний фонд уже становить 57 мільярдів доларів, з яких не більше 8 у рік можна використовувати на трансфер.

Політичне зближення з РФ інтерпретується як необхідний союз із острахів можливого конфлікту між РФ і Китаєм. У свою чергу, наявні і такі протиставлення, як те, що вони прагнуть стабільності, щоб не було так, як у Україні. Хоча зрозуміло, що за такою формулою наявна психологія пропаганди, аніж прагматичних оцінок. При цьому не публічно визнається, що влада в Казахстані не буде передаватися, що це мирним шляхом неможливо.

Тому зрозуміло, що за централізації бюджету виникають питання, наскільки близький акім до кіл, які впливають на бюджетні рішення. Іншими словами, наскільки наблизений до президента. За централізації бюджету і авторитарної форми правління контроль з боку громади за цими процесами може бути лише демонстративним.

Цікаво, що формується варіант централізації влади з атрибутами залучення громадян. Спостерігаються спроби «європеїзуватися», зокрема, програма направлення на навчання та стажування молодих спеціалістів з сектору державного управління за кордон. Але молоді фахівці, повертаючись, стають лише «гвинтиками» існуючої державної машини і дуже швидко перебудовуються на старий лад. У 2013 р. була навіть спроба в окремих місцях провести вибори акімів, що завжди тільки призначались.

За такої моделі, коли є політична централізація, відбувається гігантське накопичення ресурсів з одного кінця управління і брак ресурсу на «дрібні» справи місцевого масштабу.

КИРГИЗСТАН

Суспільство останнім часом пережило дві революції. Зрозуміло, що вони супроводжувалися новими надіями. «Тюльпанова» революція 2005 р. і наступна – 2010 р. супроводжувалися зміною політичної верхівки. В Киргизстані наявне громадське супроводження бюджетних процесів. Створений Альянс за прозорий бюджет і підписаний меморандум з міністерством фінансів. До цього меморандуму приєдналася низка громадських організацій за останні 5 років, і цим самим забезпечено представництво у всіх регіонах Киргизстану.

Учасники Альянсу визнають, що за наявності формального інструменту для забезпечення прозорості бюджетних процесів у республіці ще відносно низькі показники за міжнародними стандартами, але важлива динаміка на покращення. Так, за 2009–2012 рр. в

середньому по Киргизстану 16-19% від усіх бюджетних запитів отримували відповіді.

Республіка Киргизстан ділиться на 7 областей, в які входять 40 районів і 25 міст, а також сільські округи. Рівень областей не має окремого бюджету.

Спільний висновок такий, що країни Україна, Казахстан, Киргизстан за міжнародними оцінками близькі в сфері непрозорості бюджетних процесів і участі в них громади. Непрозорість і відсутність системного громадського контролю призводить до тіньових і неефективних оборудок у бюджетних процесах. Останні збагачують окремі політичні синдикати, які фактично починають боротися за доступ до цих процесів, а суспільні інтереси все більш віддаляються. Наявність таких «синдикатів» з капіталами некомерційного походження призводить до стагнації економіки і формування неконкурентного середовища. Депресивність приватного сектору і громадська неучасть лише накопичують суспільний негативізм, який рано чи пізно дасть соціальний зсув.

Отже, в зазначених країнах (Україна, Казахстан, Киргизстан) наявна законодавча база, що регламентує названі процеси, але, по суті, вони «не працюють». Наявні ресурси, але до місцевого рівня вони не доходять. Разом з цим, бюджетні процеси непрозорі, а суспільство цим не цікавиться.

Ми рекомендуємо:

1. Створювати і популяризувати, за громадської ініціативи, максимально доступну інтерпретацію бюджету.
2. Виховувати фахові експертні групи тиску.
3. Здійснювати популяризацію позитивного досвіду.

1. Центр політичних студій та аналітики. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cpsa.org.ua/>

2. Ставнийчук М. Реформа, с которой Украина опаздывает на 20 лет / М. Ставнийчук // Зеркало недели. – 2012. – № 44(92). – 1-7 декабря. – С. 4.