БЮДЖЭТ ГРАМАДСКАГА ЎДЗЕЛУ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПАДВЫШЭННЯ ЭФЕКТЫЎНАСЦІ РАЗМЕРКАВАННЯ МЯСЦОВЫХ ФІНАНСАЎ

Аляксандра Дойніч, Дзяніс Рабчук,
Мікіта Адашчык, Ілля Сіўцоў

Кейс-клуб 2024 | Good governance

АСНОЎНЫЯ ТЭЗІСЫ

Беларуская сацыяльная інфраструктура знаходзіцца не ў найлепшым стане, а мясцовыя ўлады недастаткова эфектыўна размяркоўваюць бюджэтныя грошы. Пры гэтым грамадзянскі ўдзел у фармаванні бюджэту абмежаваны.

Мы прапаноўваем стварыць у Беларусі механізм пераразмеркавання выдаткаў мясцовых бюджэтаў у выглядзе **бюджэту грамадскага ўдзелу**.

Бюджэт грамадскага ўдзелу – тып размеркавання часткі бюджэту, пры якім грамадзяне наўпрост прапаноўваюць сацыяльна значныя мясцовыя праекты і галасуюць за тыя, якія павінны будуць фінансавацца з часткі аплачаных падаходных падаткаў.

Досвед замежных краін пацвярджае, што гэты інструмент падвышае эфектыўнасць выкарыстання бюджэтных грошай, а пераразмеркаванне падаткаў дае дадатковую матывацыю для грамадскага ўдзелу.

УСТУП І ПРАБЛЕМАТЫКА

10-га студзеня 2024-га года ў Бярэзіне адбылася аварыя трубапravода, у выніку якой 110 прыватных і 5 шматкватэрных дамоў засталіся без водазабеспячэння. Гэты факт асабліва здзіўляе, улічваючы, што ў Бярэзінскім раённым бюджэце на 2023-ы год на патрэбы ЖКГ было закладзена на 2 мільёны рублёў больш, чым у папярэднім годзе. Чаму ж простага павелічэння аб'ёму выдаткаваных сродкаў можа быць недастаткова?

Эксперты адзначаюць, што ў беларускіх мясцовых уладаў назіраецца трэнд на неэфектыўнае размеркаванне падатковых сродкаў. Больш за тое, нават сам урад прызнае гэтую тэндэнцыю. Складваецца ўразлівая сітуацыя, калі мясцовае насельніцтва цярпіць праз неэфектыўныя рашэнні ўладаў, бо часам мясцовыя чыноўнікі больш зацікаўленыя ў росце фармальных паказнікаў, чым вырашэнні праблем грамадзян.

Пры гэтым само грамадства бярэ недастатковы ўдзел у кантролі і фармаванні мясцовых бюджэтаў. Гэтае меркаванне пацвярджае ўрад у Праграме сацыяльна-эканамічнага развіцця на 2020-2025 гады, дзе пазначана, што дзяржава мусіць намагацца пашырыць удзел грамадзянскай супольнасці ў фармаванні мясцовых бюджэтаў: “Кожны мясцовы бюджэт будзе фармавацца з улікам ініцыятыў грамадзянскай супольнасці”.

Мы мяркуем, што выйсцем можа стаць механізм, праз які грамадзяне змогуць уплываць на размеркаванне мясцовых бюджэтаў. Такі механізм зможа не толькі паспрыяць паляпшэнню эканамічнага становішча Беларусі, але таксама будзе мець пазітыўны ўплыў на адносіны паміж грамадствам і ўладамі. Ён можа аптымізаваць камунікацыю і ўзаемадзеянне двух бакоў.

Але ўзнікае шмат пытанняў: ці можам мы далучыць грамадзян да прыняцця рашэнняў у размеркаванні бюджэтаў? Ці могуць недасведчаныя людзі ўвогуле дадаць штосьці да меркавання дзяржаўных спецыялістаў? І ці сапраўды ўдзел грамадзян падвышае эфектыўнасць выдаткавання сродкаў? Сусветны досвед кажа: так.

ЗАМЕЖНЫ ДОСВЕД

У межах нашага даследавання мы разглядалі краіны з розным узроўнем эканамічнага развіцця і тыпамі грамадства. Мы асобна вывучылі досвед краін з падобным да Беларусі эканамічным, сацыяльным, палітычным укладам і праблемамі ў плане інфраструктуры. На прыкладзе замежных краін мы пабачылі, што размеркаванне часткі бюджэтных грошай падвышае якасць жыцця найбольш уразлівых груп насельніцтва, прыводзіць да паляпшэння сацыяльнай інфраструктуры, а таксама падвышае агульны давер грамадзян да дзяржавы.

Ідэя ўдзелу грамадзян у фармаванні мясцовых бюджэтаў мае назву **бюджэт грамадскага ўдзелу**. Пад такім бюджэтам мы разумеем падыход, калі грамадзяне маюць права размяркоўваць частку выдаткаў мясцовых бюджэтаў непасрэдна, праз галасаванне, абіраючы найбольш прыярытэтныя для сабе праекты і сферы. Упершыню такі бюджэт быў выпрабаваны ў бразільскім штаце Порту-Алегры, дзе паказаў сябе надзвычайна паспяхова, бо дапамог у вырашэнні праблем карупцыі, аднаўленні старой і неэфектыўнай інфраструктуры, а таксама падвысіў удзел грамадзян у жыцці мясцовай камуны. Гэты эксперымент аказаўся настолькі паспяховым, што сёння больш за 2500 муніцыпалітэтаў ва ўсім свеце – ад ЗША да Грузіі – выкарыстоўваюць падобную сістэму.

Пра пазітыўныя бакі ўключэння грамадзян у бюджэтаванне сведчаць і іншыя дадзеныя. Так, у даследаванні Універсітэта Тэнэсі аналізаваўся досвед 53 краін з бюджэтам грамадскага ўдзелу – увядзенне гэтай палітыкі падвысіла фінансаванне адукацыі. Пры гэтым чым ніжэй людзі ацэньвалі кампетэнцыю мясцовых чыноўнікаў, тым больш выдаткоўвалі на адукацыю. Даследаванне, апублікаванае ў часопісе Public Budgeting, Accounting & Financial Management, аналізуе досвед Бразіліі, Перу і Паўднёвай Карэі. Аўтары прыходзяць да высновы, што бюджэт грамадскага ўдзелу асабліва падвышае якасць жыцця ў раёнах з развіццём ніжэйшым за сярэдні паказнік.

У пытанні даверу можна паглядзець на амерыканскі досвед. Пасля ўвядзення механізмаў бюджэту грамадскага ўдзелу ў Нью-Ёрку і Чыкага мясцовае грамадства стала лічыць свае гарады больш дэмакратычнымі і пачало браць большы ўдзел у кіраванні мясцовымі праблемамі. Таксама, як паказваюць даследаванні Тылбургскай школы права, большая адкрытасць падатковай сістэмы ўвогуле вядзе да падвышэння даверу да дзяржаўных інстытутаў.

Варта сказаць, што падвышэнне даверу хвалюе не толькі заходнія краіны. Адным з прыкладаў можа стаць кітайская сістэма грамадскіх абмеркаванняў, уведзеная Усекітайскім сходам народных прадстаўнікоў для таго, каб сабраць меркаванні грамадзян наконт актуальных законаў і магчымых праблем. Яна не толькі дазволіла дзяржаве атрымаць зваротную сувязь ад грамадства, але і падвысіла адкрытасць сістэмы і давер да яе з боку насельніцтва.

Да таго ж у 2020-ым годзе ў расейскім Савеце Федэрацыі разглядаліся праблемы падвышэння даверу да дзяржаўных інстытутаў. Асабліва ярка выказваўся дэкан эканамічнага факультэта МДУ Аляксандра Аўзан, які прапаноўваў увесці “селектыўныя падаткі”.

Селектыўныя падаткі – гэта механізм, які дазваляе грамадзянам пераразмяркоўваць частку сплачаных падаткаў. Іх наяўнасць можа ствараць здаровую канкурэнцыю паміж бізнесамі і дзяржаўнымі структурамі за грамадскія сродкі, што паляпшае эфектыўнасць працы ўсіх актараў, прыносячы прыбытак грамадству. Таксама праз гэты інструмент грамадзяне могуць сігналізаваць дзяржаве пра свае патрэбы і самі іх закрываць, што інфармуе мясцовае чыноўніцтва пра праблемы насельніцтва і пра тое, як гэтыя праблемы можна найбольш эфектыўна развязваць.

Такім чынам, досвед розных краін з усяго свету, а таксама некаторых экспертных дыскусій паказвае, што стварэнне ў Беларусі бюджэту грамадскага ўдзелу можа прывесці да наступных паляпшэнняў:

1. лепшае разуменне дзяржавай праблем насельніцтва і хутчэйшага адказу на гэтыя праблемы;
2. падвышэнне даверу насельніцтва да дзяржавы і падатковай сістэмы;
3. узмацненне эфектыўнасці збору падаткаў;
4. паляпшэнне стану сацыяльнай інфраструктуры;
5. большы ўдзел грамадзян у мясцовым кіраванні.

ДЫЗАЙН РЭФОРМЫ

Перш за ўсё мы мусім адзначыць, што нашыя прапановы не з'яўляюцца чымсьці суцэльна новым для беларускай фінансава-бюджэтнай сістэмы. Нам падаецца, што ўжо існыя механізмы (такія як інавацыйныя фонды і грамадскія ініцыятывы) нясуць у сабе сутнасныя часткі запрапанаваных намі змен.

Так, згодна з [заканадаўствам](), інавацыйныя фонды фармуюцца за кошт 10% ад падатку на прыбытак, які быў атрыманы на тэрыторыі адпаведнай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі. Гэтыя сродкі мусяць мэтава накіроўвацца на падтрымку матэрыяльна-тэхнічнай базы лабараторый, правядзенне навуковых даследаванняў, рэалізацыю інвестыцыйных праектаў. Такім чынам, можна сцвярджаць, што беларуская сістэма дзяржаўнага кіравання фінансамі ўжо **знаёмая** з канцэпцыяй мэтавага пераразмеркавання падаткаў, прынамсі сярод юрыдычных асоб.

Што тычыцца грамадскіх ініцыятыў, то ў [заканадаўстве]() аб мясцовым кіраванні існуе патрэбнае рэгуляванне па рэалізацыі праектаў мясцовай супольнасці. Аднак нам падаецца, што запрапанаваны намі механізм будзе больш празрыстым і зразумелым грамадству.

Дзеля адміністравання механізму бюджэту грамадзянскага ўдзелу мы прапануем дапоўніць бюджэтнае заканадаўства, стварыўшы новую форму мэтавых фондаў – **размеркавальныя фонды**. Фінансаванне фонду мусіць ісці з падаходных падаткаў грамадзян, сплачаных у раёне фармавання бюджэту. Памер выдаткаваных грошай мусіць быць не меншы за 2% ад агульнага аб'ёму падаходнага падатку за чарговы фінансавы год. Агентамі адміністравання фонду мусяць быць мясцовыя фінансавыя органы (далей – адміністратар). Адказнымі за накіраванне грошай у фонд мусяць быць мясцовыя органы па падатках і зборах.

Праектамі для фінансавання могуць стаць грамадска-значныя ініцыятывы ў ЖКГ, адукацыі, ахове здароўя, фізічнай культуры, якія адпавядаюць тым сферам, якія на сёння маюць найбольшае фінансаванне з мясцовых бюджэтаў. Такім чынам, прапанаванае пераразмеркаванне сродкаў не будзе значным чынам уплываць на фінансавую частку пытання.

Працэдура рэалізацыі праектаў мусіць складацца з наступных этапаў:

На першым этапе адміністратар фармуе расходную і даходную частку бюджэту фонду на чарговы фінансавы год. Бюджэт фонду мусіць быць прэзентаваны грамадзянам у даступных формах.

На другім этапе мясцовымі ўладамі вызначаецца тэрмін у 30 дзён, падчас якога грамадзяне могуць прапаноўваць лакальныя праекты грамадскага значэння. У заяўцы грамадзяне мусяць пазначыць назву і сутнасць праекта, лакалізацыю, актуальную патрэбу ў рашэнні, катэгорыю праекта, прыблізны кошт, асабістыя кантакты.

На трэцім этапе камітэт, вылучаны мясцовымі ўладамі абірае праекты, якія пазней накіроўваюцца на галасаванне грамадзян. Кожны падаткаплатнік мае права прагаласаваць за адзін праект. Крытэрыі адбору праектаў мусяць быць празрыстымі, нязменнымі і дакладна вызначанымі.

На чацвёртым этапе мясцовыя ўлады арганізоўваюць выкананне праектаў згодна з дзейным заканадаўствам. Абавязковай часткай выканання будзе незалежны аўдытар, які праводзіць праверку выканання праекта.

На пятым этапе, пасля выканання праекта, адміністратар арганізоўвае публічнае абмеркаванне выканання праекта.

Для рэалізацыі дадзенай рэформы мы прапануем унесці адпаведныя змены ў Бюджэтны кодэкс, Закон “Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні”, а таксама прыняць адпаведныя нарматыўна-прававыя акты, у якіх былі б апісаныя прынцыпы працы размеркавальных фондаў і публічнага абмеркавання праектаў.

Галоўнымі **стэйкхолдарамі** рэформы мы лічым урад, а ў прыватнасці Міністэрства фінансаў, а таксама мясцовыя органы кіравання і самакіравання, мясцовыя саветы, грамадзянскую супольнасць асобных раёнаў.

Наша прапанова не мае вырашыць усе пытанні, звязаныя з эфектыўнасцю мясцовага фінансавання. Так, хоць большая транспарэнтнасць, звязаная з галасаваннем за праекты, мусіць зменшыць карупцыйныя рызыкі, мы не можам выкрасліць гэтую праблему цалкам. Тым не менш мы перакананыя ў неабходнасці зменаў у фармаванні і размеркаванні мясцовага бюджэту. Запрапанаваныя намі змены могуць пазітыўна паўплываць не толькі на эфектыўнасць размеркавання мясцовага бюджэту, але і на камунікацыю паміж уладамі і грамадзянамі.

АЎТАРЫ І АЎТАРКІ:

Дзяніс Рабчук – малодшы даследчык ЦНІ, студэнт бакалаўрскай праграмы па эканамічных і сацыяльных навуках ва ўніверсітэце Bocconi (Мілан, Італія).

Аляксандра Дойніч – студэнтка бакалаўрскай праграмы па кагнітывістыцы ў Ягелонскім Універсітэце (Кракаў, Польшча) і магістарскай праграмы па псіхалогіі ў Collegium Humanum (Варшава, Польшча).

Мікіта Адашчык – бакалаўр права, экс-дапаможнік адваката.

Ілля Сіўцоў – блогер, музыка, студэнт бакалаўрскай праграмы па сусветнай палітыцы і эканоміцы Еўрапейскага гуманітарнага ўніверсітэта.

Кейс-клуб – гэта каманднае спаборніцтва маладых лідараў і лідарак за лепшы праект па вырашэнні сацыяльнага ці палітычнага выкліку.

Цэнтр новых ідэй – аналітычны цэнтр, дзейнасць якога прысвечаная магчымасцям развіцця і адказам на выклікі, якія стаяць перад Беларуссю ў XXI стагоддзі. Нашая місія ў тым, каб дапамагчы палітычным і грамадскім арганізацыям пабудаваць больш адкрытую, заможную і ўстойлівую Беларусь.

www.newideas.center

Фота: Сяргей Гапон