

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ

Авторы:

- ◆ Жанна Кулакова
- ◆ Наталья Рябова
- ◆ Светлана Кулеш

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ:

Анализ современных подходов в сфере участия граждан в бюджетной политике показывает:

- ◆ участие общественности в бюджетной политике позволяет повысить эффективность бюджетного процесса, обеспечить его прозрачность и подотчетность, повысить удовлетворенность граждан качеством госуправления, снизить напряженность в обществе, повысить ответственное поведение и усилить чувство сопричастности;
- ◆ участие в бюджетной политике может происходить на национальном и местном уровнях; должно охватывать четыре основных этапа бюджетного процесса (разработка, утверждение, исполнение, аудит); возможности участия должны предоставляться исполнительной и законодательной властью, а также высшим контрольным органом;
- ◆ существуют некоторые отличия между индивидуальным участием, доступным гражданам, и организованным участием, доступным ОГО. При этом ОГО, как правило, при желании могут пользоваться механизмами участия граждан, а вот механизмы участия ОГО для граждан бывают недоступны. Вклад ОГО в бюджетную политику часто бывает более значительным, чем вклад со стороны широкой общественности, поскольку ОГО обладают большей экспертизой.

Помимо отсутствия в Беларуси работающих механизмов участия общественности в бюджетной политике, возможности участия ограничены низким уровнем бюджетной грамотности и недостатком данных для проведения анализа и обоснования предложений, связанных с бюджетной политикой.

Белорусы склонны завышать оценку собственных знаний о бюджете. Так, 82% участников онлайн-опроса отметили, что хорошо знают либо имеют общее представление о том, что такое местный бюджет. Однако опрос показал, что реальный уровень знаний о местных бюджетах гораздо ниже, и респонденты практически не знакомы с основными направлениями расходов бюджетов базового уровня.

Опрос позволил выявить ряд «бюджетных мифов», заключающихся в неверном представлении об основных направлениях расходов местных бюджетов. Среди 5-ти основных направлений расходов бюджетов базового уровня респонденты ошиблись в 4-х пунктах: содержание госорганов, суды и милиция, госдолг не получают из местных бюджетов значительных средств, а пенсии и пособия финансируются за счет внебюджетных источников. Однако эти четыре сферы были отмечены как самые финансируемые. В топ-5 вошел лишь один вариант, который действительно получает значительное финансирование из бюджетов базового уровня - ЖКХ, жилищное строительство и благоустройство населенных пунктов.

ОГО и граждане не удовлетворены проводимой бюджетной политикой. Кроме того, ОГО и граждане негативно оценивают поддержку местными органами власти инициатив местных жителей.

Одной из причин низкой удовлетворенности граждан проводимой бюджетной политикой может быть низкий уровень бюджетной грамотности населения и связанные с ним распространенные «бюджетные мифы». Информировав граждан о проводимой бюджетной политике, местные власти, возможно, смогут не только повысить бюджетную грамотность населения, но и снизить уровень недовольства в обществе.

Низкий уровень бюджетной грамотности населения может быть связан с отсутствием работающих механизмов участия в бюджетной политике. Не имея возможности влиять на принятие бюджетных решений, люди проявляют мало интереса к бюджетной тематике, кроме того, усиливается склонность граждан к уклонению от налогов.

ОГО и граждане заинтересованы в активном участии в бюджетной политике. При этом большинство граждан предпочитает онлайн-формат взаимодействия с государственными органами по вопросам бюджетной политики, в то время как ОГО готовы к личным встречам и одной из своих ключевых функций на текущем этапе видят предоставление госорганам информации о потребностях своих целевых групп. Граждане считают особенно важным выделять достаточное финансирование на образование, здравоохранение и благоустройство. Эти сферы граждане хотели бы выносить на общественные обсуждения. Примечательно, что эти же три сферы, как правило, представляют собой три основных направления расходов из бюджетов базового уровня.

В условиях высокой централизации государственных финансов, политизированности бюджетного процесса и низкой бюджетной грамотности населения одним из наиболее эффективных инструментов вовлечения общественности в бюджетную политику на местном уровне в Беларуси может стать партисипативное бюджетирование (бюджеты гражданского участия).

—

Передовые мировые практики показывают, что участие в бюджетной политике может происходить как на национальном, так и на местных уровнях, а возможности для такого участия могут предоставляться исполнительной властью, законодательной властью, а также надзорными органами, осуществляющими аудит.

При этом важным условием является обеспечение участия на всех четырех этапах бюджетного процесса:

- ◆ **Разработка:** на основании ранее сделанных прогнозов и планов, с учетом потребностей граждан и экспертных оценок, разрабатывается проект бюджета исполнительной власти.
- ◆ **Утверждение:** разработанный проект бюджета исполнительной власти проходит процедуры рассмотрения, корректируется и утверждается; для вовлечения общественности могут проводиться открытые слушания в Парламенте.
- ◆ **Исполнение:** важной составляющей этого этапа является предоставление отчетности для общественности об исполнении бюджета и возможных коррективах, которые вносятся в утвержденный ранее бюджет.
- ◆ **Надзор (аудит):** высший контрольный орган проводит аудит исполнения бюджета и отчитывается о нем перед общественностью.

УЧАСТИЕ В БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ: ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО¹

Низкий уровень осведомленности о проводимой бюджетной политике не только широких слоев населения, но и активистов является одним из факторов, препятствующих вовлечению общественности в бюджетную политику. Организации гражданского общества видят следующие пути решения проблемы:

- ◆ *рассказывать о бюджете проще и понятнее;*
- ◆ *рассказывать о бюджете от лица чиновников самого высокого уровня;*
- ◆ *учить бюджетной грамотности в рамках школьного образования;*
- ◆ *люди должны видеть, сколько налогов платят, и понимать, что за счет налогов формируется бюджет.*

Низкая удовлетворенность проводимой бюджетной политикой как на уровне ОГО, так их целевых групп. Однако в настоящий момент ОГО, активисты и широкие слои населения практически не имеют возможности влиять на бюджетную политику. Примеры участия ОГО в обсуждении бюджетных вопросов есть, но их мало. Крайне низкий уровень вовлеченности граждан в бюджетную политику, по мнению ОГО, может быть связан со следующими причинами:

- ◆ *ОГО ограничены в возможностях влиять на бюджетную политику в том числе из-за недостатка данных;*
- ◆ *отсутствует полноценный работающий механизм для участия общественности в бюджетной политике;*
- ◆ *низкая бюджетная грамотность препятствует участию общественности в бюджетной политике;*
- ◆ *возможности участия общественности в бюджетной политике ограничены «бедностью» бюджета;*
- ◆ *КГК блокирует инициативы, связанные с участием общественности в бюджетной политике.*

ОГО и активисты хотят и готовы принимать участие в бюджетной политике, однако осознают, что не обладают достаточными знаниями для глубокого комплексного участия. Ключевые моменты данной проблемы:

- ◆ *ОГО хотят принимать участие в очных заседаниях с руководством города и вместе обсуждать основные направления расходования средств;*
- ◆ *ОГО готовы собирать и передавать государству информацию о потребностях своих целевых групп и могут быть очень полезны для приоритизации бюджетных расходов, поскольку обладают необходимыми для этого данными;*
- ◆ *ОГО пока не готовы к комплексному участию в бюджетной политике, но готовы для этого учиться;*
- ◆ *ОГО понимают, что должны громче и настойчивее заявлять о своей готовности включаться в бюджетную политику, но не знают, как это сделать;*
- ◆ *ОГО не выразили желания принимать участие в формировании доходной части бюджета. По умолчанию под «участием в бюджетной политике» подразумевают участие в принятии решений о расходовании бюджетных средств.*

¹ Результаты фокус-групповой дискуссии с представителями ОГО из Минска и городскими активистами, проведенной в ноябре 2019 г.

Одна из ключевых проблем в области общественного участия в бюджетной политике - отсутствие работающего и понятного механизма, с помощью которого можно влиять на принятие бюджетных решений. ОГО предложили следующие решения:

- ◆ *Использовать онлайн-опросы для выявления проектов, которые нужно профинансировать в первую очередь.*
- ◆ *В целом использовать преимущественно онлайн-формат обсуждений.*
- ◆ *По глобальным вопросам, связанным с бюджетной политикой, можно проводить референдумы.*
- ◆ *Внедрить в Беларуси институт бюджетов гражданского участия.*

ГОТОВНОСТЬ ГРАЖДАН УЧАСТВОВАТЬ В БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ: ОПРОС НАСЕЛЕНИЯ²

Значительная доля граждан не удовлетворена бюджетной политикой, которую проводят местные органы власти. Средняя оценка удовлетворенности работой по обеспечению образования составила 2,84 балла по 5-балльной системе, по благоустройству - 2,77 балла, по обеспечению здравоохранения - 2,39 балла. Информирование о проводимой бюджетной политике гражданами оценили ниже всего (1,93 балла).

Кроме того, подавляющее большинство респондентов негативно оценивает поддержку местными органами власти инициатив жителей по решению проблем населенных пунктов: 53% опрошенных в той или иной степени не удовлетворены поддержкой местных инициатив, а удовлетворены - лишь 10%. При этом 37% респондентов затруднилось ответить на этот вопрос. Такая высокая доля неопределившихся может свидетельствовать о крайне редких, эпизодических попытках взаимодействия гражданского общества с местной властью.

Опрос показал, что значительная часть граждан Беларуси хотела бы принимать участие в бюджетной политике на местном уровне. Так, 34% опрошенных отметили, что безусловно хотели бы принять участие в распределении части бюджетных средств на дорожное хозяйство, уличное освещение, благоустройство территории и на другие вопросы, влияющие на условия жизни в населенном пункте. Еще 17% выразили готовность принимать участие при условии, что для этого не потребуются больших усилий. 13% респондентов выразило сомнения в том, что их идеи могут оказаться полезными для населенного пункта, а 23% сочли, что распределением бюджетных средств должны заниматься местные органы власти. Всего 3% опрошенных отметило свое безразличие к распределению бюджетных средств.

Хотели бы Вы принять участие в распределении части бюджетных средств на дорожное хозяйство, уличное освещение, благоустройство территории?



² Опрос 1073 респондентов из различных социальных групп проводился Baltic Internet Policy Initiative в ноябре 2019 - январе 2020 года методом онлайн-опроса по национальной выборке в формате pop-up (всплывающих окон).

Отвечая на вопрос о возможных формах участия граждан в бюджетной политике на местном уровне, большинство респондентов отметило, что предпочло бы онлайн-формат. Так, о своей готовности принимать участие в обсуждениях и голосованиях в интернете заявило 32% опрошенных. При этом 11% респондентов предпочло бы посещать личные встречи и собрания по вопросам бюджетной политики, а 28% готово пользоваться как онлайн-, так и офлайн-возможностями участия в бюджетной политике. 13% респондентов отметило, что не стало бы принимать участие в бюджетной политике ни в какой форме, а 14% - затруднилось ответить на вопрос.

Среди респондентов, выразивших желание принимать участие в бюджетной политике в той или иной форме, основная масса - 43% - отметила, что наиболее важными вопросами, требующими общественного обсуждения, являются расходы на социально-значимые сферы: здравоохранение, образование, благоустройство. 35% респондентов считают, что больше всего в общественных обсуждениях нуждаются проекты местных бюджетов, содержащие сметы всех доходов и расходов. 7% отметило, что общественных обсуждений требуют общие направления бюджетной и налоговой политики, 4% - всё, что касается заимствований. 9% затруднилось ответить на вопрос.

Какие вопросы, связанные с местным бюджетом, по Вашему мнению, важно выносить на общественное обсуждение?



Оценивая свой собственный возможный вклад в формирование бюджетных политик населенных пунктов, треть респондентов выразила готовность принимать участие в голосованиях за проекты, требующие бюджетного финансирования. 28% опрошенных могло бы оказывать помощь людям, чьи идеи и проекты кажутся полезными, а 7% выразило готовность к активному участию: самостоятельной генерации идей, презентации своих проектов, поиску единомышленников и участию в реализации проектов, требующих бюджетного финансирования. 16% опрошенных отметило, что не готово внести свой личный вклад в формирование бюджетной политики своего населенного пункта, в том числе 9% - по причине того, что не готово тратить на это свое время, и 7% - по причине того, что мало понимает в бюджетных вопросах.

Какой вклад Вы могли бы внести в формирование бюджетной политики Вашего населенного пункта?



Среди отраслей, которым нужно уделять особенное внимание при планировании местного бюджета, большинство респондентов отметило здравоохранение (66,6% голосов). На втором месте оказалось образование (42,1%), на третьем - ЖКХ и благоустройство населенных пунктов (42%). Примечательно, что эти три сферы, как правило, представляют собой топ-3 направления расходов из бюджетов базового уровня. И расходы именно на эти сферы респонденты считают важным выносить на общественные обсуждения. Среди важных отраслей, требующих повышенного внимания, также была отмечена социальная поддержка граждан (32,7%), поддержка экономики (15,6%), культура (11,9%).

Опрос также позволил выявить ряд «бюджетных мифов», заключающихся в неверном представлении об основных направлениях расходов бюджетов базового уровня. Так, 46,9% респондентов отметили, что средства местного бюджета в первую очередь расходуются на содержание госорганов, 31,1% - на милицию и суды, 16,6% - на государственный долг. При этом данные сферы традиционно не получают значительных средств из бюджетов базового уровня. Кроме того, среди «самых финансируемых» направлений были отмечены пенсии и пособия, которые на самом деле финансируются из внебюджетного ФСЗН. Таким образом, среди 5-ти основных направлений расходов бюджетов базового уровня респонденты ошиблись в 4-х пунктах. В топ-5 вошел лишь один вариант, который действительно получает значительное финансирование из бюджетов базового уровня - ЖКХ, жилищное строительство и благоустройство населенных пунктов.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Республиканским и местным органам власти:

1. При участии заинтересованной общественности разработать и реализовать комплекс мероприятий, направленных на повышение бюджетной грамотности населения; проводить системную работу в этом направлении. В частности, принять меры по продвижению публикуемых Министерством финансов «Бюджетов для граждан» и обеспечению более широкого охвата аудитории.
2. Повысить прозрачность государственных финансов, а именно:
 - ◆ *регулярно публиковать фактические данные о расходах республиканского и местных бюджетов по ведомственной классификации;*
 - ◆ *регулярно публиковать плановые данные о доходах и расходах консолидированного бюджета по функциональной, экономической и ведомственной классификации;*
 - ◆ *обязать распорядителей бюджетных средств публиковать подробные отчеты о расходах.*
3. Предоставлять бюджетные данные в любой детализации по запросам граждан и юридических лиц. В случае поступления массовых запросов на одни и те же данные (от 10 запросов в год) приступить к их публикации в открытом доступе на регулярной основе.
4. Органам исполнительной власти - проводить консультации с экспертным сообществом и ОГО по вопросам бюджетной политики путем создания специальных консультативных комитетов (советов), учитывать результаты консультаций при разработке проектов республиканского и местных бюджетов. При создании комитетов (советов) принять во внимание мировой опыт в этой области (например, опыт Южной Кореи, Филиппин - см. подробнее в главе исследования «Участие общественности в бюджетной политике в Беларуси и в мире»).
5. Органам законодательной власти - проводить открытые обсуждения проектов республиканского и местных бюджетов исполнительной власти с участием экспертного сообщества и ОГО.

6. Органам исполнительной и законодательной власти - отслеживать общественное мнение о проводимой бюджетной политике, собирать обратную связь от граждан и отдельных социальных групп посредством опросов, личных и онлайн-обсуждений; учитывать полученную информацию при разработке и утверждении республиканского и местных бюджетов; предоставлять отчетность о том, каким образом собранные идеи и мнения были учтены либо не учтены в проводимой бюджетной политике.
7. Опробовать на пилотных проектах партисипативное бюджетирование (бюджеты гражданского участия) на местном уровне.
8. Высшему контрольному органу - расширить инструментарий, посредством которого общественность может сигнализировать о возможных нарушениях, связанных с бюджетной политикой, путем создания интерактивного интернет-портала с функцией подачи жалоб/обращений; публиковать на портале отчеты об итогах всех проверок, связанных с бюджетом, в том числе проверок, инициированных гражданами и юридическими лицами. При разработке интернет-портала принять во внимание мировой опыт в этой области (например, опыт Южной Кореи, Грузии - подробнее в главе исследования «Участие общественности в бюджетной политике в Беларуси и в мире»).

Организациям гражданского общества, заинтересованным в участии в бюджетной политике:

1. Работать над повышением собственной бюджетной грамотности; консультировать свои целевые группы по вопросам бюджетной политики.
2. Активно заявлять о своем желании участвовать в проводимой бюджетной политике; пользоваться любыми имеющимися возможностями для участия; информировать госорганы о потребностях своих целевых групп, связанных с бюджетным финансированием.
3. Исследовательским институтам - вести просветительскую работу с гражданами и ОГО по вопросам бюджетной политики и участия.