

УДЗЕЛ ГРАМАДСКАСЦІ Ё БЮДЖЭТНАЙ ПАЛІТЫЦЫ

- Жана Кулакова
- Наталля Рабава
- Святлана Кулеш

АСНОЎНЫЯ ВЫСНОВЫ

Аналіз сучасных падыходаў у сферы ўдзелу грамадзян у бюджэтнай палітыцы паказвае:

- удзел грамадскасці ў бюджэтнай палітыцы дазваляе зрабіць бюджэтны працэс больш эфектыўным, забяспечыць яго празрыстасць і падсправаздачнасць, узняць узровень задаволенасці грамадзян якасцю дзяржкіравання, знізіць напружанасць у грамадстве, павялічыць адказныя паводзіны і ўзмацніць пачуццё датычнасці ў насельніцтва;
- удзел у бюджэтнай палітыцы можа адбывацца на нацыянальным і мясцовым узроўнях; павінны ахопліваць чатыры асноўных этапы бюджэтнага працэсу (распрацоўка, зацвярджэнне, выкананне, аўдыт); магчымасці ўдзелу павінны прадстаўляцца выканаўчай і заканадаўчай уладай, а таксама вышэйшым кантрольным органам;
- існуюць некаторыя адрозненні паміж індывідуальным удзелам, даступным грамадзянам, і арганізаваным удзелам, даступным АГС. Пры гэтым АГС, зазвычай, пры жаданні могуць карыстацца механізмамі ўдзелу грамадзян, а вось механізмы ўдзелу АГС для грамадзян бываюць недаступныя. Унёсак АГС у бюджэтную палітыку часта бывае больш значным, чым унёсак з боку шырокай грамадскасці, паколькі АГС валодаюць большай экспертызаі.

Акрамя адсутнасці ў Беларусі дзейных механізмаў удзелу грамадскасці ў бюджэтнай палітыцы, магчымасці ўдзелу абмежаваныя нізкім узроўнем бюджэтнай пісьменнасці і недахопам дадзеных для правядзення аналізу і абгрунтавання прапановаў, звязаных з бюджэтнай палітыкай.

Беларусы схільныя перабольшваць ацэнку ўласных ведаў пра бюджэт. Так, 82% удзельнікаў анлайн-апытання адзначылі, што добра ведаюць або маюць агульнае ўяўленне пра тое, што такое мясцовы бюджэт. Аднак апытанне паказала, што рэальны ўзровень ведаў пра мясцовыя бюджэты значна ніжэйшы, і рэспандэнты практычна не знаёмыя з асноўнымі сферамі выдаткаў бюджэтаў базавага ўзроўню.

Апытанне дазволіла выявіць шэраг "бюджэтных міфаў", якія зводзяцца да хібнага ўяўлення пра асноўныя сферы выдаткаў мясцовых бюджэтаў. Сярод 5-ці асноўных сфераў выдаткаў бюджэтаў базавага ўзроўню рэспандэнты памыліліся ў 4-х пунктах: утрыманне дзяржорганаў, суды і міліцыя, дзяржпазыка не атрымліваюць з мясцовых бюджэтаў значных сродкаў, а пенсіі і дапамогі фінансуюцца за кошт пазабюджэтных крыніцаў. Аднак гэтыя чатыры сферы былі адзначаныя як самыя фінансаваныя. У топ-5 увайшоў толькі адзін варыянт, які сапраўды атрымлівае значнае фінансаванне з бюджэтаў базавага ўзроўню - ЖКГ, жыллёвае будаўніцтва і добраўпарадкаванне населеных пунктаў.

АГС і грамадзяне не задаволеныя тым, як праводзіцца бюджэтная палітыка. Акрамя таго, АГС і грамадзяне негатыўна ацэньваюць падтрымку мясцовымі органамі ўлады ініцыятываў мясцовых жыхароў.

Адной з прычын нізкай задаволенасці грамадзян цяперашняй бюджэтнай палітыкай можа быць нізкі ўзровень бюджэтнай пісьменнасці насельніцтва і звязаныя з ім распаўсюджаныя «бюджэтныя міфы». Праз інфармаванне грамадзянаў пра бюджэтную палітыку мясцовыя ўлады, магчыма, змогуць не толькі ўзняць узровень бюджэтнай пісьменнасці насельніцтва, але і знізіць незадаволенасць ў грамадстве.

Нізкі ўзровень бюджэтнай пісьменнасці насельніцтва можа быць абумоўлены адсутнасцю дзейных механізмаў удзелу ў бюджэтнай палітыцы. Не маючы магчымасці ўплываць на прыняцце бюджэтных рашэнняў, людзі праяўляюць мала цікавасці да бюджэтнай тэматыкі, больш за тое, узмацняецца схільнасць грамадзян да ўхілення ад падаткаў.

АГС і грамадзяне зацікаўленыя ў актыўным удзеле ў бюджэтнай палітыцы. Пры гэтым большасць грамадзянаў аддае перавагу анлайн-фармату ўзаемадзеяння з дзяржаўнымі органамі па пытаннях бюджэтнай палітыкі, у той час як АГС гатовыя да асабістых сустрэч і адной са сваіх ключавых функцыяў на бягучым этапе бачаць прадстаўленне дзяржорганам інфармацыі пра патрэбы сваіх мэтавых груп. Грамадзяне лічаць асабліва важным выдзяляць дастатковае фінансаванне на адукацыю, ахову здароўя і добраўпарадкаванне. Гэтыя сферы грамадзяне хацелі б выносіць на грамадскія абмеркаванні. Характэрна, што гэтыя ж тры сферы, як правіла, з'яўляюцца трыма асноўнымі кірункамі выдаткаў з бюджэтаў базавага ўзроўню.

Ва ўмовах высокай цэнтралізацыі дзяржаўных фінансаў, палітызаванасці бюджэтнага працэсу і нізкай бюджэтнай пісьменнасці насельніцтва адным з найбольш эфектыўных інструментаў удзелу грамадскасці ў бюджэтнай палітыцы на мясцовым узроўні ў Беларусі можа стаць партысіпатыўнае бюджэтаванне (бюджэты грамадзянскага ўдзелу).

Перадавыя сусветныя практыкі паказваюць, што ўдзел у бюджэтнай палітыцы можа адбывацца як на нацыянальным, так і на мясцовым узроўнях, а магчымасці для такога ўдзелу могуць забяспечвацца выканаўчай уладай, заканадаўчай уладай, а таксама органамі нагляду, якія ажыццяўляюць аўдыт.

Пры гэтым важнай умовай з'яўляецца забеспячэнне ўдзелу на ўсіх чатырох этапах бюджэтнага працэсу:

- **Распрацоўка:** на падставе раней зробленых прагнозаў і планаў, з улікам патрэбаў грамадзян і экспертных ацэнак, распрацоўваецца праект бюджэту выканаўчай улады.

- **Зацверджанне:** распрацаваны праект бюджэту выканаўчай улады праходзіць працэдуры разгляду, карэктуюцца і зацвярджаюцца; для задзейнічання грамадскасці могуць праводзіцца адкрытыя слуханні ў парламенце.
- **Выкананне:** важным складнікам гэтага этапу з'яўляецца прадстаўленне справаздачнасці для грамадскасці пра выкананне бюджэту і магчымыя карэктывы, якія ўносяцца ў зацверджаны раней бюджэт.
- **Нагляд (аўдыт):** вышэйшы кантрольны орган праводзіць аўдыт выканання бюджэту і дае пра гэта справаздачу перад грамадскасцю.

УДЗЕЛ У БЮДЖЭТНАЙ ПАЛІТЫЦЫ: ГРАМАДЗЯНСКАЯ СУПОЛЬНАСЦЬ¹

Нізкі ўзровень дасведчанасці пра цяперашнюю бюджэтную палітыку не толькі шырокіх колаў грамадства, але і актывістаў з'яўляецца адным з фактараў, якія перашкаджаюць уцягненню грамадскасці ў бюджэтную палітыку. Арганізацыі грамадзянскай супольнасці бачаць наступныя шляхі вырашэння праблемы:

- распавядаць пра бюджэт прасцей і больш зразумела;
- распавядаць пра бюджэт ад асобы чыноўнікаў самага высокага ўзроўню;
- вучыць бюджэтную пісьменнасці ў час школьнай адукацыі;
- людзі павінны бачыць, колькі падаткаў плацяць, і разумець, што за кошт падаткаў фармуецца бюджэт.

Нізкая задаволенасць цяперашняй бюджэтнай палітыкай, як на ўзроўні АГС, так і іх мэтавых групаў. Аднак на дадзены момант АГС, актывісты і шырокія пласты насельніцтва практычна не маюць магчымасці ўплываць на бюджэтную палітыку. Прыклады ўдзелу АГС у абмеркаванні бюджэтных пытанняў ёсць, але іх мала. Скрайне нізкі ўзровень далучанасці грамадзянаў у бюджэтную палітыку, на думку АГС, можа быць абумоўлены наступнымі прычынамі:

- АГС абмежаваныя ў магчымасцях ўплываць на бюджэтную палітыку ў тым ліку з-за нястачы дадзеных;
- адсутнічае паўнаўладны дзейны механізм для ўдзелу грамадскасці ў бюджэтнай палітыцы;
- нізкая бюджэтная пісьменнасць перашкаджае ўдзелу грамадскасці ў бюджэтнай палітыцы;
- магчымасці ўдзелу грамадскасці ў бюджэтнай палітыцы абмежаваныя "беднасцю" бюджэту;
- КДК блакуе ініцыятывы, звязаныя з удзелам грамадскасці ў бюджэтнай палітыцы.

АГС і актывісты хочуць і гатовыя браць удзел у бюджэтнай палітыцы, аднак, усведамляюць, што не валодаюць дастатковымі ведамі для глыбокага комплекснага ўдзелу. Ключавыя моманты дадзенай праблемы:

- АГС хочуць браць удзел у вочных паседжаннях з кіраўніцтвам горада і разам абмяркоўваць асноўныя кірункі выдаткавання сродкаў;
- АГС гатовыя збіраць і перадаваць дзяржаве інфармацыю пра патрэбы сваіх мэтавых групаў і могуць быць вельмі карысныя для прыярытызацыі бюджэтных выдаткаў, паколькі валодаюць неабходнымі для гэтага дадзенымі;

¹ Вынікі фокус-групавой дыскусіі з прадстаўнікамі АГС з Мінска і гарадскімі актывістамі, праведзенай у лістападзе 2019 г.

- АГС пакуль не гатовыя да комплекснага ўдзелу ў бюджэтной палітыцы, але гатовыя гэтаму вучыцца;
- АГС разумеюць, што павінны гучней і настойлівей заяўляць пра сваю гатоўнасць улучацца ў бюджэтную палітыку, але не ведаюць, як гэта зрабіць;
- АГС не выказалі жадання браць удзел у фармаванні даходнай часткі бюджэту. Па змаўчанні пад "удзелам у бюджэтной палітыцы" разумеецца ўдзел у прыняцці рашэнняў пра выдаткоўванне бюджэтных сродкаў.

Адна з галоўных праблем у галіне грамадскага ўдзелу ў бюджэтной палітыцы - адсутнасць дзейснага і зразумелага механізму, з дапамогай якога можна ўплываць на прыняцце бюджэтных рашэнняў. АГС прапанавалі наступныя рашэнні:

- Выкарыстоўваць анлайн-апытанні для вылучэння праектаў, якія трэба прафінансаваць у першую чаргу.
- У цэлым выкарыстоўваць пераважна анлайн-фармат абмеркаванняў.
- Па глабальных пытаннях, звязаных з бюджэтной палітыкай, можна праводзіць рэферэндумы.
- Увесці у Беларусі інстытут бюджэтаў грамадзянскага ўдзелу.

ГАТОВАСЦЬ ГРАМАДЗЯНАЎ УДЗЕЛЬНІЧАЦЬ У БЮДЖЭТНАЙ ПАЛІТЫЦЫ: АПЫТАННЕ НАСЕЛЬНІЦТВА²

Значная доля грамадзянаў не задаволеная бюджэтнай палітыкай, якую праводзяць мясцовыя органы ўлады. Сярэдняя адзнака задаволенасці працай па забеспячэнні адукацыі склала 2,84 балы па 5-бальнай сістэме, па добраўпарадкаванні - 2,77 балы, па забеспячэнні аховы здароўя - 2,39 балы. Інфармаванне пра цяперашнюю бюджэтную палітыку грамадзяне ацанілі ніжэй за ўсё (1,93 балы).

Акрамя таго, пераважная большасць рэспандэнтаў негатыўна ацэньвае падтрымку мясцовымі органамі ўлады ініцыятываў жыхароў па рашэнні праблем населеных пунктаў: 53% апытаных у той ці іншай ступені не задаволеныя падтрымкай мясцовых ініцыятываў, а задаволеныя - толькі 10%. Пры гэтым 37% рэспандэнтаў не здольныя адказаць на гэтае пытанне. Такая высокая доля нявызначаных можа сведчыць пра вельмі рэдкія, эпизадычныя спробы ўзаемадзеяння грамадзянскай супольнасці з мясцовай уладай.

Апытанне паказала, што значная частка грамадзянаў Беларусі хацела б браць удзел у бюджэтнай палітыцы на мясцовым узроўні. Так, 34% апытаных адзначылі, што, безумоўна, хацелі б браць удзел у размеркаванні часткі бюджэтных сродкаў на дарожную гаспадарку, вулічнае асвятленне, добраўпарадкаванне тэрыторыі і на іншыя пытанні, якія ўплываюць на ўмовы жыцця ў населеным пункце. Яшчэ 17% выказалі гатоўнасць браць удзел пры ўмове, што для гэтага не спатрэбіцца вялікіх намаганняў. 13% рэспандэнтаў выказалі сумненні ў тым, што іх ідэі могуць апынуцца карыснымі для населенага пункта, а 23% палічылі, што размеркаваннем бюджэтных сродкаў павінны займацца мясцовыя органы ўлады. Усяго 3% апытаных адзначылі сваю абыякавасць да размеркавання бюджэтных сродкаў.



² Апытанне 1073 рэспандэнтаў з розных сацыяльных груп праводзілася Baltic Internet Policy Initiative у лістападзе 2019 - студзені 2020 года метадам анлайн-апытання па нацыянальнай выбарцы ў фармаце рор-уп (усплывальных вокнаў).

2 апытанне 1073 рэспандэнтаў з розных сацыяльных груп праводзілася Baltic Internet Policy Initiative у лістападзе 2019 - студзені 2020 года метадам анлайн-апытання па нацыянальнай выбарцы ў фармаце pop-up (усплывальных вокнаў).

У адказе на пытанне пра магчымыя формы ўдзелу грамадзянаў у бюджэтнай палітыцы на мясцовым узроўні большасць рэспандэнтаў адзначыла, што аддала б перавагу анлайн-фармату. Так, пра сваю гатовасць браць удзел у абмеркаваннях і галасаваннях у інтэрнэце заявілі 32% апытаных. Пры гэтым 11% рэспандэнтаў палічылі за лепшае наведваць асабістыя сустрэчы і сходы па пытаннях бюджэтнай палітыкі, а 28% гатовыя карыстацца як анлайн-, так і афлайн-магчымасцямі ўдзелу ў бюджэтнай палітыцы. 13% рэспандэнтаў адзначылі, што не сталі б браць удзел у бюджэтнай палітыцы ні ў якой форме, а 14% - не змаглі адказаць на пытанне.

Сярод рэспандэнтаў, якія выказалі жаданне браць удзел у бюджэтнай палітыцы ў той ці іншай форме, асноўная маса - 43% - адзначыла, што найбольш важнымі пытаннямі, якія патрабуюць грамадскага абмеркавання, з'яўляюцца выдаткі на сацыяльна-значныя сферы: ахова здароўя, адукацыя, добраўпарадкаванне. 35% рэспандэнтаў лічаць, што больш за ўсё ў грамадскіх абмеркаваннях маюць патрэбу праекты мясцовых бюджэтаў, якія змяшчаюць каштарысы ўсіх даходаў і выдаткаў. 7% адзначылі, што грамадскіх абмеркаванняў патрабуюць агульныя кірункі бюджэтнай і падатковай палітыкі, 4% - усё, што тычыцца пазыкаў. 9% былі не здольныя адказаць на пытанне.



Ацэньваючы свой уласны магчымы ўнёсак у фармаванне бюджэтных палітык населеных пунктаў, траціна рэспандэнтаў выказала гатоўнасць браць удзел у галасаваннях за праекты, якія патрабуюць бюджэтнага фінансавання. 28% апытаных маглі б аказаць дапамогу людзям, чые ідэі і праекты здаюцца карыснымі, а 7% выказалі гатоўнасць да актыўнага ўдзелу: самастойнай генерацыі ідэй, прэзентацыі сваіх праектаў, пошуку аднадумцаў і ўдзелу ў рэалізацыі праектаў, якія патрабуюць бюджэтнага фінансавання. 16%

апытаных адзначылі, што не гатовыя рабіць свой асабісты ўнёсак у фармаванне бюджэтнай палітыкі свайго населенага пункта, у тым ліку 9% - па прычыне таго, што не гатовыя марнаваць на гэта свой час, і 7% - па прычыне таго, што мала кемяць ў бюджэтных пытаннях.



Сярод галінаў, якім трэба надаваць асаблівую ўвагу пры планаванні мясцовага бюджэту, большасць рэспандэнтаў адзначыла ахову здароўя (66,6% галасоў). На другім месцы апынулася адукацыя (42,1%), на трэцім - ЖКГ і добраўпарадкаванне населеных пунктаў (42%). Характэрна, што гэтыя тры сферы, як правіла, прадстаўляюць топ-3 кірункі выдаткаў з бюджэтаў базавага ўзроўню. І выдаткі менавіта на гэтыя сферы рэспандэнты лічаць важным выносіць на грамадскія абмеркаванні. Сярод важных галінаў, якія патрабуюць павышанай увагі, таксама была адзначаная сацыяльная падтрымка грамадзян (32,7%), падтрымка эканомікі (15,6%), культура (11,9%).

Апытанне таксама дазволіла выявіць шэраг "бюджэтных міфаў", якія адлюстроўваюць хібнае ўяўленне пра асноўныя сферы выдаткаў бюджэтаў базавага ўзроўню. Так, 46,9% рэспандэнтаў адзначылі, што сродкі мясцовага бюджэту ў першую чаргу выдаткоўваюцца на ўтрыманне дзяржаўных органаў, 31,1% - на міліцыю і суды, 16,6% - на дзяржаўную пазыку. Пры гэтым дадзеныя сферы традыцыйна не атрымліваюць значных сродкаў з бюджэтаў базавага ўзроўню. Апроч таго, сярод "самых фінансаваных" кірункаў былі адзначаныя пенсіі і дапамогі, якія на самай справе фінансуюцца з пазабюджэтнага ФСАН. Такім чынам, сярод 5-ці асноўных кірункаў выдаткаў бюджэтаў базавага ўзроўню рэспандэнты памыліліся ў 4-х пунктах. У топ-5 увайшоў толькі адзін варыянт, які сапраўды атрымлівае значнае фінансаванне з бюджэтаў базавага ўзроўню - ЖКГ, жыллёвае будаўніцтва і добраўпарадкаванне населеных пунктаў.

РЕКАМЕНДАЦЫІ

Агульнаацыянальным і мясцовым органам улады:

1. Пры ўдзеле зацікаўленай грамадскасці распрацаваць і рэалізаваць комплекс захадаў, накіраваных на павышэнне бюджэтай пісьменнасці насельніцтва; праводзіць сістэмную працу ў гэтым кірунку. У прыватнасці, зрабіць захады па прасоўванні публікаваных Міністэрствам фінансаў «Бюджэтаў для грамадзян » і забеспячэнні больш шырокага ахопу аўдыторыі.
2. Павысіць празрыстасць дзяржаўных фінансаў, а менавіта:
 - рэгулярна публікаваць фактычныя дадзеныя аб выдатках агульнаацыянальнага і мясцовых бюджэтаў паводле ведамаснай класіфікацыі;
 - рэгулярна публікаваць планавыя дадзеныя пра даходы і выдатках кансалідаванага бюджэту паводле функцыянальнай, эканамічнай і ведамаснай класіфікацыі;
 - абавязаць распарадчыкаў бюджэтных сродкаў публікаваць падрабязныя справаздачы пра выдаткі.
3. Прадстаўляць бюджэтныя дадзеныя ў любой дэталізацыі па запых грамадзянаў і юрыдычных асобаў. У выпадку паступлення масавых запых на адны і тыя ж дадзеныя (ад 10 запых у год) прыступіць да іх публікацыі ў адкрытым доступе на рэгулярнай аснове.
4. Органам выканаўчай улады - праводзіць кансультацыі з экспертнай супольнасцю і АГС па пытаннях бюджэтай палітыкі шляхам стварэння спецыяльных кансультацыйных камітэтаў (радаў), улічваць вынікі кансультацый пры распрацоўцы праектаў агульнаацыянальнага і мясцовых бюджэтаў. Пры стварэнні камітэтаў (радаў) прыняць да ўвагі сусветны досвед у гэтай галіне (напрыклад, досвед Паўднёвай Карэі, Філіпінаў - гл.падрабязней у раздзеле даследавання «Удзел грамадскасці ў бюджэтай палітыцы ў Беларусі і ў свеце»).
5. Органам заканадаўчай улады - праводзіць адкрытыя абмеркаванні праектаў агульнаацыянальнага і мясцовых бюджэтаў выканаўчай улады з удзелам экспертнай супольнасці і АГС.
6. Органам выканаўчай і заканадаўчай улады - адсочваць грамадскую думку пра актуальную бюджэтную палітыку, збіраць зваротную сувязь ад грамадзянаў і асобных сацыяльных групаў з дапамогай апытанняў, асабістых і анлайн-абмеркаванняў; улічваць атрыманую інфармацыю пры распрацоўцы і зацвярджэнні агульнаацыянальнага і мясцовых бюджэтаў; прадстаўляць справаздачнасць пра

тое, якім чынам сабраныя ідэі і меркаванні былі ўлічаныя або не ўлічаныя ў рэалізаванай бюджэтнай палітыцы.

7. Апрабаваць на пілотных праектах партысіпатыўнае бюджэтаванне (бюджэты грамадзянскага ўдзелу) на мясцовым узроўні.
8. Вышэйшаму кантрольнаму органу - пашырыць інструментар, з дапамогай якога грамадскасць можа сігналізаваць пра магчымыя парушэнні, звязаныя з бюджэтнай палітыкай, шляхам стварэння інтэрактыўнага інтэрнэт-партала з функцыяй падачы скаргаў/зваротаў; публікаваць на партале справаздачы пра вынікі ўсіх праверак, звязаных з бюджэтам, у тым ліку праверак, ініцыяваных грамадзянамі і юрыдычнымі асобамі. Пры распрацоўцы інтэрнэт-партала прыняць да ўвагі сусветны досвед у гэтай галіне (напрыклад, досвед Паўднёвай Карэі, Філіпінаў - гл.падрабязней у раздзеле даследавання «Удзел грамадскасці ў бюджэтнай палітыцы ў Беларусі і ў свеце»).

Арганізацыям грамадзянскай супольнасці, зацікаўленым ва ўдзеле ў бюджэтнай палітыцы:

1. Працаваць над павышэннем уласнай бюджэтнай пісьменнасці; кансультаваць свае мэтавыя групы па пытаннях бюджэтнай палітыкі.
2. Актыўна заяўляць пра сваё жаданне браць ўдзел у бюджэтнай палітыцы; карыстацца любымі наяўнымі магчымасцямі для ўдзелу; інфармаваць дзяржорганы пра патрэбы сваіх мэтавых груп, звязаныя з бюджэтным фінансаваннем.
3. Даследчым інстытутам - весці асветніцкую працу з грамадзянамі і АГС па пытаннях бюджэтнай палітыкі і ўдзелу.