

## Бриф

# БЮДЖЕТНАЯ ГРАМОТНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Авторы:

- ◆ *Жанна Кулакова*
- ◆ *Светлана Кулеш*

## ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Уровень бюджетной грамотности населения Беларуси в целом довольно низкий, его средняя оценка составила 2,02 балла из 5<sup>1</sup>. При этом белорусы **лучше всего** знают **основные ставки налогов и сборов** (2,79 балла), а **хуже всего** представляют **структуру расходов бюджета** (1,39 балла). Способность респондентов читать, расшифровывать и понимать бюджеты оценивается в 2,39 балла; понимание сути **бюджетного процесса** и **знание основных стейкхолдеров** - в 1,51 балла.

**Лучше всего** белорусы осведомлены о **ставке подоходного налога**: 76,9% респондентов правильно оценили этот параметр. **Хуже всего** среди направлений бюджетных расходов респонденты ориентируются в расходах социальной направленности: например, лишь 4,2% участников опроса знают, что **образование** было **наиболее финансируемым** направлением расходов консолидированного бюджета в 2020 году.

При этом белорусы склонны **значительно завышать оценку собственной бюджетной грамотности**: порядка 80% респондентов считают, что они имеют представление об объемах средств, выплачиваемых в бюджет<sup>2</sup>, однако правильно оценить размер обязательных отчислений с заработной платы способны менее 15%<sup>3</sup>.

В Беларуси растет **общественный запрос на прозрачность и подотчетность бюджетного процесса**. Так, по сравнению с 2017 годом<sup>4</sup> ухудшилась оценка гражданами понятности и прозрачности процедуры госзакупок, а доля несогласных с утверждением об открытости и понятности госзакупок выросла с 54,5% до 62,1%; доля белорусов, в той или иной мере согласных с тем, что органы власти должны финансироваться гласно и только за счет средств бюджета, возросла с 77,4% до 85,2%; а доля белорусов, осведомленных о том, какой орган утверждает бюджет, возросла с 15,5% до 22,6%. Возросла и осведомленность белорусов о том, какие налоги с зарплаты уплачиваются в обязательном порядке.

**Усилия государственных органов по повышению бюджетной грамотности белорусов недостаточно заметны населению**: лишь 7,5% опрошенных знают, что Министерство финансов публикует документ, в котором информация о бюджете преподносится понятным широкой аудитории языком, под названием «Бюджет для граждан». Это может свидетельствовать о том, что Минфин и органы исполнительной власти на местах прилагают недостаточно усилий для распространения и продвижения «Бюджетов для граждан» после их разработки и публикации.

Многие белорусы склонны **преувеличивать объемы финансирования силовых органов и госдолга** и при этом **преуменьшать социальную направленность бюджета**. Расходы на армию, милицию и госдолг гораздо чаще отмечаются в качестве финансируемых в больших объемах по сравнению с расходами на образование и здравоохранение. Такая неосведомленность может быть связана как с представлениями белорусов о наиболее значимых для государства сферах поддержки, так и с недостаточной прозрачностью бюджетного процесса.

<sup>1</sup> Онлайн-опрос городских жителей был проведен в июне-июле 2020 года для оценки уровня бюджетной грамотности населения Беларуси в четырех областях: знание основных ставок налогов и взносов; знание структуры расходов сектора госуправления, основных направлений расходов бюджета; способность читать, расшифровывать и понимать бюджеты; понимание сути бюджетного процесса и знание его основных стейкхолдеров. Каждое направление включало 4 вопроса. Респонденты, давшие правильный ответ на все 4 вопроса, получали 5 баллов, на 3 вопроса - 4 балла, на 2 вопроса - 3 балла, на 1 вопрос - 2 балла, на 0 вопросов - 0 баллов. Оценка формировалась для каждого респондента по каждому блоку вопросов, затем выводилась средняя оценка уровня бюджетной грамотности каждого респондента и, наконец, средняя оценка бюджетной грамотности городского населения Республики Беларусь.

<sup>2</sup> Опрос проводился методом личных интервью по месту жительства с использованием бумажной анкеты по национальной выборке среди совершеннолетних мужчин и женщин в июне-июле 2020 г., участие приняло 1077 респондентов.

<sup>3</sup> Онлайн-опрос городских жителей проводился в июне-июле 2020 года. Выборка репрезентативна по возрастной структуре населения Беларуси. В опросе приняло участие 1000 респондентов - мужчин и женщин - в возрасте старше 18 лет.

<sup>4</sup> В 2017 году был проведен опрос населения методом личных интервью по месту жительства с использованием бумажной анкеты по национальной выборке среди совершеннолетних мужчин и женщин. В 2020 году опрос был проведен повторно.

## ОЦЕНКА ТЕКУЩЕГО УРОВНЯ БЮДЖЕТНОЙ ГРАМОТНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

### Знание гражданами основных ставок налогов и взносов

Вопрос о ставке **подходного налога** для физических лиц не вызвал у респондентов существенных затруднений. 76,9% опрошенных дали верный ответ: ставка подходного налога составляет 13%.

В Беларуси по законодательству в Фонд социальной защиты населения (**ФСЗН**) направляется 35% заработной платы работника, в том числе 34% перечисляет работодатель и 1% - сам работник. Правильно оценило общий размер отчислений в ФСЗН лишь 32,3% опрошенных. При этом 26,3% считают, что в ФСЗН перечисляется 1% от заработной платы (эта ставка указана в расчетных листах), 12% опрошенных считают, что отчисления в ФСЗН составляют 13% заработной платы, еще 6,6% полагают, что в ФСЗН перечисляется 5% заработной платы. 22,7% респондентов затруднились ответить на вопрос.

В Беларуси ставка **НДС** составляет 20%, данный налог включается в цену большинства товаров и услуг. По итогам опроса 66,7% респондентов дали верный ответ. При этом 18,8% респондентов полагают, что в стоимость товаров включается НДС по ставке 10%, а 2,6% - что в цену товаров не закладывается никаких налогов. 11,9% респондентов затруднились ответить на вопрос.

Всего 14,9% опрошенных смогли правильно оценить суммарную **долю от начисленной зарплаты работников, перечисляемую в бюджет** сектора государственного управления в виде налогов и взносов. В Беларуси этот параметр составляет от 40% для организаций, не пользующихся льготами. Столько же респондентов полагают, что размер обязательных отчислений в бюджет сектора государственного управления составляет от 30 до 39% заработной платы. 25,3% респондентов считают, что отчисления составляют от 10 до 19% заработной платы, а 7,3% - менее 10% заработной платы. Самый популярный вариант ответа «Затрудняюсь ответить» выбрало 27,2% опрошенных.

Этот блок вопросов оказался для респондентов самым простым: 10,4% респондентов верно ответили на все 4 вопроса, 19,1% - на 3 вопроса, 34,7% - на 2 вопроса, 23,4% - на 1 вопрос и 12,5% не сумели дать ни одного правильного ответа.

*Правильные ответы респондентов на блок вопросов  
«Знание гражданами основных ставок налогов и взносов»*



### Знание гражданами примерной структуры расходов сектора госуправления

Традиционно самая большая доля расходов консолидированного бюджета Беларуси приходится в совокупности на сферу **образования и здравоохранения**. Респондентам было предложено выбрать из четырех различных вариантов те отрасли, на которые расходуется

больше всего средств. Правильный ответ выбрало лишь 8,3% опрошенных. При этом 48,5% респондентов полагают, что самое значительное финансирование получают силовики, а 31,3% указали в качестве самых финансируемых направлений госдолг и общегосударственную деятельность. Спорт и СМИ отметило 4,7% респондентов, а 7,2% затруднились ответить на вопрос.

Самую значительную долю расходов консолидированного бюджета в 2020 году - 17,8% - планировалось направить на образование. Однако эту сферу в качестве наиболее финансируемой отметило лишь 4,2% респондентов. При этом 47,1% опрошенных указали на поддержку экономики, а 39,5% - на обслуживание государственного долга. 9,1% респондентов затруднились ответить на вопрос.

При выборе более финансируемых направлений бюджетных расходов из пар **окружающая среда/культура, спорт и СМИ; суды и милиция/ образование; национальная экономика/ национальная оборона**, подавляющее большинство опрошенных (74%) ошибочно сочло, что государство тратит на суды и милицию больше, чем на образование. Доля респондентов, давших правильный ответ (государство тратит на национальную экономику больше, чем на национальную оборону), вновь оказалась невелика: всего 13,6%, а 10,2% опрошенных затруднились ответить на вопрос.

В Беларуси традиционно **доля текущих расходов существенно превышает долю капитальных расходов бюджета**. В том числе зарплаты бюджетников обходятся казне дороже строительства социально значимых объектов. Большинство респондентов - 51,2% - сумело правильно оценить соотношение этих расходов. Вместе с тем доля тех, кто считает, что на строительство социально значимых объектов тратится больше бюджетных средств, чем на заработные платы, тоже оказалась велика - 39,2%. При этом 9,6% опрошенных затруднились ответить на вопрос.

Данный блок вопросов оказался самым сложным: лишь 0,3% респондентов правильно ответили на все 4 вопроса и 38,7% не сумели дать верного ответа ни на один вопрос. 48,5% опрошенных дали 1 верный ответ, 10,2% - 2 верных ответа, 2,4% - 3 верных ответа.

*Правильные ответы респондентов на блок вопросов «Знание гражданами примерной структуры расходов сектора госуправления»*



### Способность читать, расшифровывать и понимать бюджеты

48,1% респондентов дали правильный ответ на вопрос о **структуре расходов на общегосударственную деятельность**, отметив, что в эту сумму входят расходы на государственные органы общего назначения, международную деятельность, обслуживание государственного долга и некоторые другие направления. При этом 26,5% опрошенных сочли, что упомянутая сумма будет направлена исключительно на содержание органов госуправления, 12,8% - на содержание органов госуправления и международную деятельность, а 12,6% респондентов затруднились ответить на вопрос.

Большинство респондентов (54,1%) смогло дать правильную интерпретацию **перечислению средств из республиканского бюджета в ФСЗН**, отметив, что бюджетная поддержка ФСЗН связана с **недостатком собственных средств у фонда**. При этом 33,1% опрошенных сочли что поддержка из бюджета предоставляется фонду потому, что так положено по закону, а 12,8% опрошенных затруднились ответить на вопрос.

Самым популярным (и при этом неправильным) ответом на вопрос о **назначении расходов на обслуживание государственного долга** оказался вариант «Погашение госдолга и проценты по нему»: его выбрало 43,5% опрошенных. Правильный ответ «Погашение **только процентов по кредитам**, без погашения основного долга» выбрало 32,6% респондентов. 10,7% опрошенных сочли, что обслуживание государственного долга включает в себя только погашение основного долга без учета процентов. 13,2% опрошенных затруднились ответить на вопрос.

Традиционно расходы на милицию и суды практически полностью покрываются за счет средств **республиканского бюджета**, в то время как основной источник финансирования здравоохранения - **местные бюджеты**. Для сравнения расходов по этим направлениям нужно учесть расходы не только республиканского, но и местных бюджетов. Подавляющее большинство респондентов (67,4%) сделало неправильный вывод о том, что милиция и суды обходятся государству дороже, чем здравоохранение на основании данных республиканского бюджета. 18,5% респондентов выбрали правильный ответ, 6,4% усомнились в правдивости приведенной информации о расходах республиканского бюджета, 7,7% - затруднились ответить на вопрос.

В третьем блоке вопросов доля давших правильный ответ на все 4 вопроса также оказалась невелика: всего 1%. Но относительно невелика и доля респондентов, не сумевших дать ни одного правильного ответа (14,7%). 32,7% респондентов верно ответили на 1 вопрос, 38% - на 2 вопроса, 13,7% - на 3 вопроса.

*Правильные ответы респондентов на блок вопросов «Способность читать, расшифровывать и понимать бюджеты»*



### **Знание ответственности и прав стейкхолдеров и понимание бюджетного процесса**

Республиканский бюджет в Беларуси Республиканский принимает Национальное собрание: Палата Представителей принимает бюджет, после чего Совет Республики одобряет. При этом наибольшее количество респондентов опроса (26,9%) считает, что республиканский бюджет принимает президент. Правильный ответ дало 15,3% опрошенных, 12,2% выбрали Совет Министров, 7,1% - Национальный банк, 23,9% сочли, что принятие республиканского бюджета осуществляют все перечисленные субъекты, а 14,6% затруднились ответить на вопрос.

Местные бюджеты в Беларуси принимаются местными Советами депутатов. Однако наиболее

популярным вариантом ответа (38,5%) стали местные исполнительные комитеты. При этом верный ответ дало 17,5% респондентов, 12,3% опрошенных сочли что местный бюджет их населенного пункта принимается местным подразделением Минфина, а 16,2% полагают, что местные бюджеты принимаются всеми перечисленными субъектами. 15,5% респондентов затруднились ответить на вопрос.

Бюджетный процесс в Беларуси включает в себя несколько основных этапов: сначала разрабатывается проект бюджета, затем он утверждается, далее начинается этап исполнения бюджета, готовятся различные отчеты о его исполнении. Выбрать правильную последовательность и суть этапов бюджетного процесса смогло 49% опрошенных, 22% затруднились ответить на вопрос, а остальные выбрали неверные варианты ответа.

Министерство финансов Беларуси с 2018 года публикует документ «Бюджет для граждан», в котором простым, понятным широкой аудитории языком излагается информация о бюджете страны. Лишь 7,5% опрошенных знают не только о том, что такой документ разрабатывается и публикуется в Беларуси, но и о его содержании. Еще 8,3% верно понимают суть документа, но полагают, что Минфин не публикует подобные документы. 43,9% опрошенных сочли, что «Бюджет для граждан» – это документ, в котором отображаются все социально значимые расходы бюджета, при этом 23,4% опрошенных полагают, что Минфин Беларуси не публикует такие документы, а 20,5% - что публикует.

Четвертый блок вопросов тоже оказался сложным для респондентов. Лишь 0,7% опрошенных дали верный ответ на все 4 вопроса, в то время как ни одного правильного ответа не дало 38,4% респондентов. 40,5% участников опроса сумели дать 1 верный ответ, 15,3% - 2 верных ответа, 5,2% - 3 верных ответа.

*Правильные ответы респондентов на блок вопросов  
«Знание ответственности и прав стейкхолдеров и понимание бюджетного процесса»*



### Общий уровень бюджетной грамотности

Средняя оценка уровня бюджетной грамотности населения Республики Беларусь составила **2,02 балла** из 5, в том числе:

- ◆ *знание гражданами основных ставок налогов и взносов, понимание примерного объема собственных отчислений в бюджет сектора государственного управления - 2,79 балла;*
- ◆ *знание гражданами примерной структуры расходов сектора госуправления, основных направлений расходов бюджета - 1,39 балла;*
- ◆ *способность читать, расшифровывать и понимать бюджеты - 2,39 балла;*
- ◆ *понимание сути бюджетного процесса и знание основных стейкхолдеров - 1,51 балла.*

Никто из респондентов не сумел получить 5 баллов, максимальная оценка составила 4,5 балла (1 респондент), минимальная - 0 баллов (12 респондентов, 1,2% опрошенных).

## БЮДЖЕТНАЯ ГРАМОТНОСТЬ БЕЛОРУСОВ В ДИНАМИКЕ

Опросы<sup>5</sup>, направленные на выявление осведомленности респондентов о размерах налогов, бюджетном процессе, а также их отношения к процессу государственных закупок и мнения об источниках финансирования органов государственного управления позволили выявить следующие изменения по сравнению с 2017 годом:

- ◆ *С 73,8% до 80,5% возросла доля белорусов, позитивно оценивающих собственные знания об уплачиваемых налогах;*
- ◆ *осведомленность белорусов о том, какие налоги с зарплаты уплачиваются в обязательном порядке, возросла в части необходимости уплаты подоходного налога с 85,4% до 91,6%, в части необходимости отчислений в ФСЗН - с 72,9% до 85%;*
- ◆ *ухудшилась оценка понятности и прозрачности процедуры госзакупок: доля несогласных с утверждением об открытости и понятности госзакупок выросла с 54,5% до 62,1%;*
- ◆ *с 15,5% до 22,6% возросла доля белорусов, осведомленных о том, какой орган утверждает бюджет;*
- ◆ *с 77,4% до 85,2% возросла доля белорусов, в той или иной мере согласных с тем, что органы власти должны финансироваться гласно и только за счет средств бюджета.*

---

<sup>5</sup> Опросы 2017 и 2020 года проводились методом личных интервью по месту жительства с использованием бумажной анкеты по национальной выборке среди совершеннолетних мужчин и женщин. В 2020 году участие приняло 1077 респондентов, период исследования - июнь-июль 2020 года.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### МИНИСТЕРСТВУ ФИНАНСОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ, СОВЕТУ МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

При участии всех заинтересованных сторон разработать программу повышения бюджетной грамотности населения Республики Беларусь и начать ее реализацию. Примером подобной программы может служить Постановление Нацбанка и Совмина №21/6 от 12 апреля 2019 года «О плане совместных действий по повышению финансовой грамотности населения на 2019 - 2024 годы».

Основными направлениями деятельности по повышению бюджетной грамотности может стать широкое информирование населения через онлайн- и офлайн медиа, телевидение, радио, вебсайты государственных органов, социальные сети, социальную рекламу о:

- ◆ *разнице между бюджетами разных уровней и внебюджетными фондами;*
- ◆ *«социальных» и «несоциальных» статьях расходов бюджета и объемах их финансирования наглядно, в сравнении и с использованием данных консолидированного бюджета с целью развенчивания популярного мифа о том, что основная часть бюджетных средств направляется на силовые органы и госдолг, а не на образование и здравоохранение;*
- ◆ *объеме уплачиваемых гражданами налогов и сборов, в том числе тех, которые не удерживаются из заработной платы работника;*
- ◆ *этапах бюджетного процесса и его основных стейкхолдерах.*

Продолжать практику публикации «Бюджета для граждан» на основе республиканского и консолидированного бюджетов, увеличивать число населенных пунктов, публикующих «Бюджеты для граждан» на базе местных бюджетов, активно продвигать «Бюджет для граждан» не только через веб-сайты госорганов, но и через онлайн- и офлайн-медиа, телевидение, социальные сети.

Открыть возможности для участия граждан в бюджетной политике для обеспечения диалога между обществом и властью, снижения недовольства проводимой бюджетной политикой, роста доверия к государственным институтам, формирования ответственного поведения и усиления чувства сопричастности, в том числе путем:

- ◆ *внедрения партисипаторного бюджетирования (бюджетов гражданского участия) на местном уровне;*
- ◆ *проведения открытых обсуждений проектов республиканского и местных бюджетов с участием общественности;*
- ◆ *осуществления отраслевыми министерствами социального аудита с целью мониторинга общественного мнения относительно исполнения их бюджетов и повышения эффективности расходов бюджетных средств.*

С целью развенчивания бюджетных мифов и создания условий для распространения полной и объективной информации о бюджете повысить прозрачность бюджетного процесса путем публикации в открытом доступе на регулярной основе:

- ◆ *плановых данных о доходах и расходах консолидированного бюджета, местных бюджетов (консолидировано) по функциональной, экономической и ведомственной классификации;*
- ◆ *плановых данных о расходах республиканского бюджета по экономической классификации;*
- ◆ *фактических данных о расходах консолидированного, республиканского и местных бюджетов по ведомственной классификации;*
- ◆ *подробных отчетов о расходах распорядителей бюджетных средств.*

Дополнительно предоставлять любые 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.

Обязать организации включать в расчетные листы работников информацию о полном объеме отчислений с их заработных плат в ФСЗН, включая взносы на пенсионное и социальное страхование, с одновременным информированием о социальной значимости данных взносов и сфере их применения.

## МИНИСТЕРСТВУ ПО НАЛОГАМ И СБОРАМ

Ежегодно информировать налогоплательщиков-физических лиц и индивидуальных предпринимателей об объеме уплаченных ими налогов и основных направлениях расходования этих средств путем электронной рассылки следующим путем:

- ◆ *расчёта суммы уплаченных физическим лицом/индивидуальным предпринимателем за календарный год налогов на доходы и прибыль, налогов на собственность, для ИП - налога на добавленную стоимость;*
- ◆ *расчёта (в процентах) доли основных направлений фактических расходов консолидированного бюджета за календарный год;*
- ◆ *расчёта долей платежей в бюджет, которые могут быть направлены на те или иные нужды путем «наложения» структуры расходов консолидированного бюджета на объем уплаченных налогов;*
- ◆ *формирования итогового отчета, содержащего в себе сведения об объеме уплаченных физическим лицом/индивидуальным предпринимателем налогов и основных направлениях расходования этих средств в виде инфографики.*

## ФОНДУ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

Ежегодно информировать плательщиков взносов-физических лиц и индивидуальных предпринимателей об объеме взносов, уплаченных ими/с их заработных плат в ФСЗН и основных направлениях расходования этих средств по аналогии с вышеописанным форматом, предложенным Министерству по налогам и сборам.

Лоббировать введение обязательства для организаций включать в расчетные листы работников информацию о полном объеме отчислений с их заработных плат в ФСЗН, включая взносы на пенсионное и социальное страхование с одновременным информированием о социальной значимости данных взносов; ежемесячно предоставлять организациям актуальные сведения о сфере применения уплаченных взносов.

## МИНИСТЕРСТВУ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Обязать продавцов товаров и услуг отображать в кассовых чеках информацию о сумме включенного в цену налога на добавленную стоимость.

## МИНИСТЕРСТВУ ОБРАЗОВАНИЯ

Совместно с министерствами экономического блока рассмотреть вопрос об интеграции программы по повышению бюджетной грамотности населения в систему школьного образования.

## ОРГАНИЗАЦИЯМ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

При разработке просветительских программ в сфере гражданского образования включать в повестку работу над повышением бюджетной грамотности населения Республики Беларусь.

Прилагать усилия для повышения собственной бюджетной грамотности.

Направлять адвокативные усилия на продвижение идеи о необходимости повышения бюджетной грамотности населения.

Пользоваться любыми имеющимися возможностями (петиции, личные контакты с местной властью, горячие линии госорганов) для участия в бюджетной политике и информировать о таких возможностях свои целевые группы; направлять адвокативные усилия на расширение таких возможностей.

## ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИМ И АНАЛИТИЧЕСКИМ ЦЕНТРАМ

Вести исследовательскую работу по вопросам бюджетной грамотности населения, разрабатывать рекомендации для различных стейкхолдеров по повышению бюджетной грамотности населения.