



Новые
решения
для государственного
управления

**Открыть нельзя закрыть: влияние
ограничения открытых данных на сферы
здравоохранения, внешней торговли и
государственных финансов Беларуси**

Краткая версия

2023

Одной из особенностей развития Беларуси с 2020 года является увеличение фактов манипулирования, искажения и сокрытия от общества сведений о развитии страны. Поначалу это явление не носило системного характера и имело место в отдельных государственных структурах и ведомствах. Со временем право на сокрытие государством от общества сведений, которые, по мнению властей, могут нанести ущерб стране, получило закрепление на законодательном уровне. Однако, поскольку однозначных критериев отнесения той или иной информации к потенциально несущей угрозы нет, решение о сокрытии данных носит произвольный, волюнтаристский характер.

Цель настоящего исследования заключается в оценке текущего состояния доступности, качества и полезности открытых данных в Беларуси. Выявляя проблемы в инфраструктуре и политике открытых данных в таких областях как здравоохранение, внешнеэкономическая деятельность и государственные финансы, авторы оценивают риски текущего положения и выработывают рекомендации, как улучшить состояние сферы открытых данных.

В качестве метода исследования был выбран кейс-стади. Он дает представление о текущем положении дел в сфере открытых данных, позволяет собрать и обработать информацию о текущем состоянии инфраструктуры открытых данных в Беларуси и дать рекомендации по ее улучшению для рассматриваемых сфер и стейкхолдеров.

ПРОБЛЕМЫ СНИЖЕНИЯ ДОСТУПНОСТИ ДАННЫХ В БЕЛАРУСИ

Сфера здравоохранения

Чертой, которая разделила сферу открытых данных в Республике Беларусь на до и после, стал 2020 год. В первую очередь ухудшение работы с данными явно затронуло сферу здравоохранения, где отсутствие достоверных данных и подлоги привели к потере доверия к официальной статистике со стороны общества.

Международный опыт противодействия пандемии показал высокую роль открытой информации в период чрезвычайной ситуации. Во время пандемии COVID-19 многие типы открытых данных имели решающее значение для принятия обоснованных решений и понимания ситуации с распространением вируса.

В ответ на пандемию белорусские власти не выбрали четкой и однозначной позиции, не выработали стратегию действий. Официальную позицию сложно назвать стратегией невмешательства и непризнания наличия проблемы, так как даже такие варианты предполагают определенную последовательность действий. Скорее всего, систему управления и принятия решений подвела высокая степень централизации, когда единоличное мнение главы государства никто не смог или не захотел оспаривать.

На уровне официальных данных в сфере здравоохранения такая позиция привела к следующим последствиям:

- сокрытие фактов заболеваемости и смертей от Covid-19
- закрытие широкого набора статистических данных сферы здравоохранения
- искажение ранее опубликованных официальных данных.

Сложившаяся ситуация подорвала доверие населения к официальным данным о пандемии. Со временем это отношение распространилось на всю государственную статистику.

Сфера государственных финансов

До 2022 года Министерство финансов Республики Беларусь являлось одним из наиболее передовых с точки зрения открытости данных. Ведомство публиковало широкий набор отчетов и пресс-релизов о государственных финансах, открывало данные для международных сопоставлений, публиковало бюллетени об исполнении бюджетов, вело открытую базу данных в виде путеводителя по бюджету и интерактивную карту бюджета, публиковало бюджеты для граждан, отчитывалось о расходах бюджета.

По мере усиления санкционного давления на Беларусь одной из реакций на разрастающийся кризис со стороны министерств и ведомств стало прекращение публикации или ограничение полноты доступной информации о сфере государственных финансов. Так, в течение 2022 года Министерство финансов Беларуси прекратило публиковать в открытом доступе большой объем финансовых статистических данных. В частности, больше не предоставляются следующие данные:

- аналитические доклады «О состоянии государственных финансов Республики Беларусь»;
- бюллетень об исполнении бюджета;
- пресс-релизы об исполнении бюджета;
- публикации о государственных программах на очередной год по аналогии с Бюджетом для граждан;
- публикации ежемесячных развернутых пресс-релизов о состоянии государственного долга с подробной информацией об источниках заимствований и исполненных долговых обязательствах;
- отчеты об исполнении бюджета;
- не обновляются данные бюджетной открытости.

Практика показывает, что и до исчезновения из открытого доступа наиболее чувствительных данных о государственных финансах, многие такие данные или не публиковались вовсе, публиковались не в полном объеме или публиковались не всеми государственными органами, которые распоряжаются госсредствами. Особенно это касалось местного уровня, где сведения о состоянии местных бюджетов на уровне отдельных районов или областей имели крайне разнородное представление и периодичность публикации.

Снижение объема доступной информации о состоянии государственных финансов, вероятно, преследует несколько целей. Во-первых, она призвана затруднить внешним акторам анализ состояния и возможного ущерба белорусской финансовой системе от действия текущих и потенциальных санкций. Во-вторых, во внутреннем информационном поле исчезает достоверная картина состояния государственных финансов, что позволяет доводить до общественности только официальную позицию, выводя все прочие в разряд не подкрепленных данными мнений, лишая их аналитической целостности.

Однако, сложившаяся ситуация не создает условий для привлечения инвестиций. Закрывание информации также не улучшит положение дел с бизнес-климатом. В конечном итоге сокрытие или недостаток информации увеличивает число ошибочных решений и

генерирует убытки как на микро-, так и на макроуровне из-за недостоверных прогнозов и оценок относительно экономики Республики Беларусь.

Сфера внешнеэкономической деятельности

Высокая значимость внешней торговли для экономики Беларуси предопределяет первоочередную роль внешнеэкономической статистики в оценке эффективности экономики страны в целом. Одновременно именно внешняя торговля стала главным объектом одних из наиболее чувствительных санкций в отношении Беларуси.

В таких условиях правительство с 2021 года стало активно принимать меры обхода санкционных ограничений. Именно с этой целью значительный массив ранее открытых данных о состоянии белорусской внешней торговли стал в 2021 году и в особенности в 2022 году недоступен. Отсутствие надежных данных о внешней торговле может иметь как прямые, так и косвенные угрозы для экономики. Некоторые из этих угроз:

- *Неспособность принимать обоснованные политические решения:* точные данные о внешней торговле имеют решающее значение для принятия правительствами обоснованных политических решений в отношении торговых соглашений, тарифов и другой экономической политики.
- *Повышенная неопределенность.* Без надежных данных о внешней торговле предприятия могут столкнуться с повышенной неопределенностью, что затруднит планирование и принятие стратегических решений.
- *Риск торговых дисбалансов:* неточные данные могут привести к неправильному восприятию торговых балансов, откуда возникают торговые дисбалансы.
- *Снижение конкурентоспособности:* отсутствие надежных данных о внешней торговле приводит к отсутствию прозрачности и подотчетности, что снижает конкурентоспособность отечественной промышленности.
- *Повышенный риск мошенничества:* неточные данные могут привести к мошенничеству и коррупции в секторе внешней торговли.

Снижение доступа и качества открытых данных в сфере внешнеэкономической деятельности является серьезным ударом по транспортно-логистическому потенциалу Беларуси. Между тем, именно месторасположение, наравне с высоким уровнем человеческого капитала и некоторым числом природных ресурсов, как, например, калийные удобрения, является одним из немногочисленных естественных конкурентных преимуществ национальной экономики. Снижение открытости данных здесь разрушает основы этих преимуществ, превращая важный логистический коридор в серую экономическую зону с широким веером негативных средне- и долгосрочных последствий.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Состояние сферы открытых данных в Беларуси и перспективы ее развития зависят от политической ситуации. Сейчас объем доступной информации, уровень ее детализации и возможность обработки зависят зачастую от волюнтаристских решений, преследующих краткосрочные цели и игнорирующих долгосрочные эффекты. Исходя из проведенного анализа, можно выделить следующие характерные особенности сферы открытых данных в Беларуси и новые практики работы с ними в системе госуправления:

- сокращение доступа к информации;
- несоблюдение графиков публикации официальной информации государственными органами;
- сокращение объема доступной информации: снижение глубины доступных данных и их детализации, отсутствие имевшихся ранее комментариев и официальных разъяснений;
- порча данных. Пересмотр ранее опубликованной официальной статистической информации;
- несогласованность наборов открытых данных.

Примеры из сферы белорусского здравоохранения, государственных финансов и внешнеэкономических отношений показывают очевидную деградацию сфер при снижении доступа общественности к открытым данным. Потери, которые несет каждая из этих отраслей в части снижения качества данных, носят долгосрочный характер, т.к. подрывают доверие со стороны граждан, бизнеса и зарубежных партнёров. В этой связи важно не только оценивать потенциальный ущерб, но и выработать потенциальные пути решения сложившихся проблем.

В целом, для минимизации рисков снижения качества открытых данных в Беларуси нужно обеспечить независимость статистических органов и предоставить им ресурсы и возможности, необходимые для сбора, обработки и публикации точных и надежных данных. Также важно установить и придерживаться прозрачных и стандартизированных методологий сбора и анализа данных, чтобы обеспечить согласованность и сопоставимость данных во времени и в разных географических регионах. Наконец, международное сотрудничество и поддержка также могут помочь снизить риски ухудшения качества государственной статистики и неполной публикации официальной статистики. Международные организации, такие как Организация Объединенных Наций (ООН), Всемирный банк (ВБ) или Международный валютный фонд (МВФ), могут предоставить техническую помощь и поддержку в наращивании потенциала для укрепления статистических систем развивающихся стран и содействия гармонизации международных статистических стандартов.