

Аналитический отчет

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ

Международные эксперты советуют Беларуси вовлекать общественность в бюджетный процесс, поскольку это позволит улучшить эффективность бюджетного процесса, обеспечить его прозрачность и подотчетность, а также повысить удовлетворенность граждан качеством госуправления. Хотят этого и сами граждане, но их желанию препятствует отсутствие полноценных работающих механизмов участия и низкий уровень бюджетной грамотности. Правительство не спешит решать проблему, уровень удовлетворенности граждан информированием о проводимой бюджетной политике крайне низкий. Выходом из положения может стать введение партисипативного бюджетирования и мониторинг мнения широких масс, а также создание институтов более комплексного участия для организаций гражданского общества, обладающих необходимой экспертизой.

Авторы:

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

СОДЕРЖАНИЕ

◆	ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ	3
◆	ЧАСТЬ 1. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ В БЕЛАРУСИ И В МИРЕ	5
	УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ НА РАЗЛИЧНЫХ ЭТАПАХ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА: ПРИМЕРЫ ИЗ МИРОВОЙ ПРАКТИКИ	7
	Выводы	12
	Источники	13
◆	ЧАСТЬ 2. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ: ИТОГИ ФОКУС-ГРУППОВОЙ ДИСКУССИИ С ОГО И АКТИВИСТАМИ	14
	Осведомленность гражданского общества о проводимой бюджетной политике	14
	Удовлетворенность текущей бюджетной политикой	16
	Реальное положение дел с участием общественности в бюджетной политике	16
	Потребность и готовность гражданского общества участвовать в бюджетной политике	18
	Возможные формы вовлечения общественности в бюджетную политику на местном уровне	18
	Выводы	19
◆	ЧАСТЬ 3. АНАЛИЗ ОНЛАЙН-ОПРОСА ГРАЖДАН БЕЛАРУСИ	20
	Бюджетная грамотность населения Беларуси	20
	Удовлетворенность граждан действиями местных органов власти по расходованию бюджетных средств	27
	Оценка текущего уровня вовлеченности граждан в бюджетную политику	31
	Потребность и готовность граждан участвовать в бюджетной политике	33
	Демография	40
	Выводы	43
◆	РЕКОМЕНДАЦИИ	45

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 личными 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).

ЧАСТЬ 1. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ В БЕЛАРУСИ И В МИРЕ

Участие общественности в принятии бюджетных решений - один из важнейших столпов, обеспечивающих эффективность бюджетной политики. Широкое и эффективное участие общественности даёт возможность лицам, принимающим решения, ознакомиться с различными мнениями, а также обеспечивает возможность выражения общественных приоритетов в бюджетных решениях и высокий уровень прозрачности и подотчетности бюджета.

Участие в бюджетной политике может происходить как на национальном, так и на местном уровнях, а возможности для такого участия могут предоставляться исполнительной властью, законодательной властью, а также надзорными органами, осуществляющими аудит [1].

Участие общественности в бюджетной политике: Беларусь

Пилотный обзор открытости государственного бюджета Беларуси за 2017 год (Open Budget Survey) показал, что в Беларуси общественность практически не имеет возможности участвовать в бюджетном процессе. Исполнительная и законодательная власть не предоставляют гражданам никаких возможностей участия, а высший контрольный орган - Комитет государственного контроля - предоставляет крайне ограниченные возможности участия. В частности, речь идет о механизмах, позволяющих гражданам предлагать темы для включения в план аудита бюджета через сайт КГК, по горячей линии либо в рамках личного визита. Вместе с тем исследователи пришли к выводу, что и КГК не ввел открытые, эффективные и имеющие законный статус механизмы участия. [2]

Участие в бюджетной политике: принципы и требования

Авторы Open Budget Survey рекомендовали Беларуси обеспечить вовлечение общественности в бюджетный процесс, разработав и внедрив полноценные механизмы, позволяющие гражданам влиять на принятие бюджетных решений. [2] Какими они могут быть? Передовые мировые практики показывают, что механизмы участия могут работать в очень разных формах. При этом важным условием является обеспечение участия на всех четырех этапах бюджетного процесса:

- ◆ **Разработка.** *На этом этапе на основании ранее сделанных прогнозов и планов разрабатывается проект бюджета исполнительной власти.*
- ◆ **Утверждение.** *На этом этапе разработанный проект бюджета исполнительной власти проходит процедуры рассмотрения, корректируется и утверждается.*
- ◆ **Исполнение.** *Важной составляющей этого этапа является предоставление отчетности для общественности об исполнении бюджета и возможных коррективах, которые вносятся в утвержденный ранее бюджет.*
- ◆ **Надзор (аудит).** *В рамках этого этапа высший контрольный орган проводит аудит исполнения бюджета и отчитывается о нем перед общественностью. [1]*

В соответствии с Глобальной инициативой по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (GIFT), участие общественности в бюджетной политике должно осуществляться в соответствии со следующими принципами:

1. **Доступность.** Содействовать участию общественности в бюджетной политике путем распространения полной налоговой информации и других релевантных данных в форматах и с использованием механизмов, доступных каждому, простых для понимания, использования, повторного использования и преобразования, а именно в формате открытых данных.
2. **Открытость.** Предоставлять полную информацию, реагировать на каждый факт участия, его цель, масштаб, ограничения, ожидаемые результаты, процесс и сроки, а также на ожидаемые и фактические результаты участия общественности.

3. **Инклюзивность.** Активно использовать ряд механизмов для выхода на связь и привлечения к участию граждан и негосударственных субъектов, включая традиционно исключаемые и уязвимые группы и отдельных лиц, голоса которых редко можно услышать, без дискриминации по каким бы то ни было признакам, включая национальность, расу, этническую принадлежность, религию, пол, сексуальную ориентацию, инвалидность, возраст или касту; объективно рассматривать общественные вклады независимо от их источника.
 4. **Уважение к самовыражению.** Позволять отдельным лицам и сообществам, включая тех, на кого решения влияют непосредственно, выражать свои интересы собственным способом, выбирать предпочтительные средства участия и поддерживать их в этом, при этом осознавая, что могут быть группы, которые вправе выступать от лица других.
 5. **Своевременность.** Выделять достаточно времени для участия с учетом бюджетного и политического цикла, чтобы общественность могла внести свой вклад на каждом этапе; обеспечивать участие на ранних стадиях, когда есть ещё возможны разные варианты; если это необходимо - обеспечивать не один, а несколько раундов участия.
 6. **Глубина.** Поддерживать любое участие, предоставляя полную соответствующую информацию, информируя о ключевых политических целях, возможностях, вариантах и компромиссах, выделяя потенциальные социальные, экономические и экологические последствия с учетом различных точек зрения; предоставлять своевременные и конкретные отзывы о вкладе общественности и о том, как он был включен или не включен в официальную политику или рекомендации.
 7. **Пропорциональность.** Использовать сочетание механизмов участия, чтобы обеспечить пропорциональность масштабов и воздействия рассматриваемой проблемы.
 8. **Устойчивость.** Постоянная и регулярная работа всех государственных и негосударственных субъектов над расширением обмена знаниями и повышением взаимного доверия в долгосрочной перспективе; институционализация участия общественности там, где это возможно; пересмотр фискальных решений на основании полученной обратной связи; регулярная оценка полученного опыта для улучшения будущего взаимодействия.
 9. **Взаимодополняемость.** Обеспечение механизмов общественного участия и вовлечения граждан дополняет и повышает эффективность существующих систем управления и подотчетности.
 10. **Взаимность.** Все государственные и негосударственные предприятия, участвующие в деятельности по вовлечению общественности, должны открыто говорить о своей миссии, интересах, которые они стремятся продвигать, а также о лицах, которых они представляют; должны соблюдать любые согласованные правила участия; а также должны сотрудничать, чтобы достичь целей участия.
[3]
- ◆ *Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере GIFT - некоммерческая инициатива, целью которой является установление диалога между гражданским обществом, правительством, частным сектором экономики и другими субъектами для повышения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. Организацией руководят семь кураторов: представители Бразилии, Мексики, Филиппин, Всемирного банка, Международного валютного фонда, Международного бюджетного партнерства и Международной федерации бухгалтеров.*

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ НА РАЗЛИЧНЫХ ЭТАПАХ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА: ПРИМЕРЫ ИЗ МИРОВОЙ ПРАКТИКИ

Польша - Солецкий фонд (этапы разработки и исполнения бюджета по оценке исследовательской группы)

В 2009 году в Польше был создан Солецкий фонд - механизм партисипативного бюджетирования, обеспечивающий участие общественности в бюджетной политике на уровне солецств. Солецтво - административно-территориальная единица, состоящая из одной или нескольких деревень. Общенациональное законодательство обязывает выделять солецтвам средства из бюджета гмины (гмина - административно-территориальная единица более высокого уровня, в состав которой входят в том числе солецтва) на реализацию инициатив местных жителей.

Жители и глава деревни организуют встречи и собрания, в ходе которых обсуждают различные проекты, требующие бюджетного финансирования, и проводят голосования. По итогам проведенных встреч и обсуждений формируется заявка, которая одобряется сельским собранием. Далее заявка направляется на рассмотрение в гмину и формально итоговое решение о ее удовлетворении либо неудовлетворении принимает совет гмины. Однако на практике отказать в удовлетворении заявки сложно, поскольку правила работы Солецкого фонда установлены общенациональным законом и дают большую власть жителям солецств.

Таким образом, жители польских деревень ежегодно получают финансирование на реализацию собственных инициатив. При этом ответственность за реализацию проекта лежит на гмине, однако местные жители солецств при желании могут принять в ней участие и осуществлять контроль.

Проект реализуется на местном уровне. [4]

Грузия - Бюджетный монитор (этап аудита по методологии GIFT)

В 2017 году Высший контрольный орган Грузии (State Audit Office of Georgia, SAOG) запустил аналитическую веб-платформу «Бюджетный монитор», призванную вовлечь общественность в процесс надзора за исполнением бюджета на национальном и местном уровнях. Сервис позволяет получать наглядно представленную в виде графиков, диаграмм и таблиц информацию о национальном и муниципальных бюджетах с точки зрения аудитора. Данные можно обрабатывать и экспортировать. Кроме того, сервис дает определения основных понятий и объясняет, как именно можно использовать полученные данные. Там же представлены аудиторские отчеты о бюджетах, конкретных бюджетных организациях и государственных программах, подготовленные SAOG.

Важно, что представленные данные хорошо детализированы. Так, любой пользователь может получить информацию о заработных платах в ведомствах, являющихся распорядителями бюджетных средств, о реализации капитальных проектов, о том, сколько транспортных средств принадлежит государству и каковы расходы на их содержание, и так далее. Таким образом, граждане получают достаточно информации для того, чтобы исполнение бюджета стало подконтрольным общественности.

Бюджетный монитор позволяет не только получать и анализировать данные, но и отправлять запросы на проведение аудита, выдвигать предложения, сигнализировать о возможных признаках коррупции. Таким образом, инициатива SAOG позволяет общественности принимать конструктивное участие на протяжении всего цикла бюджетного аудита.

Проект реализуется на национальном и местном уровнях. [3] [6]

Португалия - Совместное бюджетирование (этап разработки и исполнения бюджета по методологии GIFT)

В 2011 году португальский муниципалитет Кашкайш запустил процесс Совместного бюджетирования, в рамках которого общественность принимает решения об использовании части государственных средств.

Процесс совместного бюджетирования в Кашкайше включает в себя два этапа:

Первый этап. Принятие решений.

В рамках этого этапа в 9-ти разных районах муниципалитета проводятся общественные слушания (сессии), принять участие в которых может любой желающий. Участники каждой сессии делятся на небольшие команды по 7-9 человек. Команда сидит за одним столом, и ее члены выдвигают и обсуждают идеи о проектах, которые необходимо профинансировать за счет бюджета. По итогам обсуждений каждая команда из 7-9 человек презентует всем участникам сессии 2 коллегиально выбранных проекта. Далее проводится общее голосование, в рамках которого каждый участник сессии может отдать свой голос за 2 разных идеи. По итогам голосования выбираются 2 проекта-победителя.

Проекты-победители каждой сессии проходят экспертизу, после чего формируется общий для всего муниципалитета шорт-лист и начинается финальное голосование. Авторы проектов могут проводить агитацию, привлекая сторонников, и любой житель муниципалитета может проголосовать за любой проект. По итогам голосования определяются проекты-победители, которые будут реализованы в рамках предстоящего бюджетного цикла за счет бюджетных средств.

Второй этап. Реализация проектов.

За реализацию проектов отвечают местные органы власти, однако граждане при желании тоже могут принять участие на этом этапе. Чтобы наметить четкий план действий, перед началом реализации местный орган власти инициирует встречу с общественностью. По итогам встречи принимаются решения о непосредственной реализации проекта. По завершению реализации проект презентуется широкой общественности.

Совместное бюджетирование реализуется на местном уровне. [3] [8]

Канада - слушания в Палате общин (этапы разработки бюджета по оценке исследовательской группы)

С 1994 года Постоянный комитет по финансам (FINA), работающий при Палате общин Канады (одна из составляющих Парламенты Канады) ежегодно проводит предварительные консультации с общественностью по бюджетным вопросам. Для этого FINA предварительно обозначает актуальные темы и ставит перед общественностью конкретные вопросы. Это могут быть, к примеру, вопросы о том, какие федеральные меры могли бы помочь уязвимым группам - безработным, пенсионерам, инвалидам; какие федеральные меры могли бы поддержать бизнес и способствовать экономическому росту и так далее.

После того как вопросы озвучены, любые граждане, ОГО и юридические лица могут предоставить FINA письменный доклад объемом не более 2000 слов, содержащий мнения по поставленным вопросам.

После этого проходят общественные слушания, к участию в которых приглашаются авторы докладов, после чего Палата общин выпускает документ с рекомендациями, которые исполнительная власть может использовать при подготовке бюджета.

Слушания в Палате общин открыты для всех заинтересованных представителей общественности, но практика показывает, что чаще всего этой возможностью пользуются субъекты, имеющие профессиональные навыки написания докладов - в основном это представители ОГО, торговых организаций и всевозможных лоббирующих групп.

Проект реализуется на национальном уровне. [3] [7]

Южная Корея - «Нисходящее» бюджетирование с участием консультативных комитетов (этап разработки бюджета по методологии GIFT)

В 2004 году в Южной Корее была введена система «нисходящего» бюджетирования (бюджетирования сверху вниз), включающая в себя два основных этапа. В рамках первого этапа устанавливается потолок общих расходов бюджета на предстоящий год, после

чего определяются потолки расходов для каждого ведомства, получающего бюджетное финансирование. Далее следует второй этап, в ходе которого, исходя из установленных лимитов, отраслевые министерства распределяют средства по заранее заявленным проектам.

На каждом из этапов решения принимаются с участием консультативных комитетов, в состав которых входят представители организаций гражданского общества и независимые эксперты. Существует два типа комитетов:

- ◆ *Консультативный комитет по фискальной политике, работающий на уровне Министерства стратегии и финансов. Этот комитет принимает активное участие в рамках первого этапа нисходящего бюджетирования и состоит из 30 членов, в числе которых министры, губернаторы, независимые эксперты, ученые, представители ОГО и местных органов власти.*
- ◆ *Комитеты отраслевых министерств, которые активно участвуют во втором этапе нисходящего бюджетирования. В состав комитетов отраслевых министерств, как правило, входит 20 человек, включая представителей ОГО, ученых и независимых экспертов.*

Комитеты оказывают значительное влияние на бюджетную политику, обладают большой властью и имеют право накладывать вето на бюджетные предложения.

При этом важной составляющей бюджетной политики является система оценки эффективности, целью которой является минимизация потерь, связанных с нерациональным использованием бюджетных ресурсов. Оценке подлежат все проекты, сумма финансирования которых превышает установленный порог. Такую оценку в обязательном порядке проводят отраслевые министерства с участием комитетов отраслевых министерств. По итогам проведенного анализа комитет оценивает работу отраслевого министерства и выдвигает предложения, которые учитываются при формировании бюджета в будущем.

В случае обнаружения фактов расточительства, Корейский институт развития (организация, не являющаяся центральным бюджетным агентством) проводит углубленный анализ.

При этом широкая общественность имеет возможность следить за всеми процессами, связанными с формированием бюджета, в режиме онлайн. Параллельно госорганы проводят опросы, конкурсы идей и открытые общественные обсуждения, анализируя общественное мнение и собирая идеи, которые в будущем могут быть включены в бюджетную повестку.

Нисходящее бюджетирование с участием консультативных комитетов реализовано на национальном уровне. [3]

Филиппины - «восходящее» партисипативное бюджетирование (этапы разработки и исполнения бюджета по методологии GIFT)

С 2012 года на Филиппинах работает система «восходящего» партисипативного бюджетирования (бюджетирования снизу вверх с участием общественности), целью которой является удовлетворение потребностей самых бедных сообществ путем предоставления финансирования для проектов, определенных на местном уровне.

Процесс «восходящего» партисипативного бюджетирования включает в себя четыре основных этапа:

- ◆ **1 этап - формирование Ассамблеи организаций гражданского общества и Местной инициативы по сокращению бедности (МИСБ).** Организации гражданского общества как минимум раз в году проводят общее собрание на местном уровне, в ходе которого избираются члены Ассамблеи и МИСБ. При этом состав Ассамблеи полностью формируется из представителей ОГО, а состав МИСБ наполовину состоит из представителей ОГО и наполовину - из представителей местной власти. ОГО, получающие места в Ассамблее и МИСБ, должны представлять интересы различных групп населения.

- ◆ **2 этап** - отбор приоритетных проектов для финансирования. Ассамблея организаций гражданского общества анализирует социальные и экономические данные, характеризующие положение дел в регионе, и определяет проекты, которые направляются для рассмотрения в МИСБ. МИСБ рассматривает проекты и выбирает приоритетные, которые направляются на дальнейшее рассмотрение в Региональные инициативы по сокращению бедности, которые так же, как и Местные инициативы по сокращению бедности, состоят из представителей ОГО и власти. После рассмотрения на региональном уровне предложения рассматриваются на национальном уровне и интегрируются в национальный бюджет. На этом этапе работает механизм рассмотрения жалоб. Подать жалобу, связанную с процессом отбора приоритетных проектов, может любое заинтересованное лицо.
- ◆ **3 этап** - реализация проектов органами местного самоуправления совместно с местными органами власти. На этом этапе также работает механизм рассмотрения жалоб. Подать жалобу, связанную с процессом реализации проектов, может любое заинтересованное лицо.
- ◆ **4 этап** - мониторинг исполнения проектов органами местного самоуправления в рамках заседаний Местных инициатив по сокращению бедности. Заседание с целью обсуждения реализации проектов проводится раз в квартал, после чего готовится квартальный отчет о достигнутых результатах. Далее отчет рассматривается на региональном и национальном уровнях. По итогам процедур рассмотрения все отчеты публикуются на едином национальном интернет-портале и доступны всем желающим.

Проект реализуется на национальном и местном уровне. [3]

Мексика - участие общественности в проектах, направленных на улучшение инфраструктуры и оборудования школ (этапы разработки, утверждения и исполнения бюджета по методологии GIFT)

В 2014 году правительство Мексики инициировало реформу образования с целью улучшения инфраструктуры и оснащения наиболее уязвимых школ и улучшения качества обучения. В рамках реформы общественность получила возможность принимать решения, связанные с бюджетным финансированием школьного образования.

В каждой школе, принимающей участие в программе, формируется Школьный совет социального участия в образовании. Это коллегиальный орган, в состав которого входят родители учащихся, сами учащиеся, учителя и представители профсоюзов, представители школьного руководства и другие лица, заинтересованные в развитии школы. При этом родители учащихся допускаются к членству в Совете без ограничений.

У Школьных советов есть две основные обязанности:

- ◆ *Определение проектов, которые школа будет реализовывать за счет бюджетных средств. Для этого члены Совета формируют специальные «Дорожные карты улучшения школ».*
- ◆ *Составление ежегодного отчета об основных результатах реализации проектов.*

Параллельно со Школьным советом социального участия в образовании в школе работает Комитет социальной ответственности, в состав которого входят только родители учащихся. Комитет осуществляет приоритезацию проектов, запланированных к реализации, и контролирует расходование бюджетных средств. При необходимости Комитет может подать жалобу в местное управление образования.

Право на участие в программе имеют школы, имеющие серьезные недостатки. Школы сами подают заявки на получение финансирования, в которых описывают свои проблемы. Итоговый список школ-участников программы формируется Министерством народного

образования и проверяется местными управления образования. В программе уже приняло участие несколько десятков тысяч школ по всей стране.

Чтобы широкая общественность могла отслеживать реализацию образовательных проектов, Министерство финансов запустило специальный сайт, где собрана информация об объемах финансирования конкретных школ, ходе реализации проектов и их результатах. Данные обновляются не реже раза в квартал.

Проект реализуется на базе отдельных учреждений - распорядителей бюджетных средств. [3] [9]

Южная Корея - Сайт для передачи информации о растрате бюджетных средств (этап аудита по методологии GIFT)

В рамках аудита бюджета Правительство Южной Кореи собирает от граждан и организаций информацию о неэффективном использовании бюджетных средств. Чтобы передать такую информацию, любой резидент Южной Кореи может воспользоваться интернет-сайтом, сделать телефонный звонок или лично посетить один из специально созданных офлайн-центров. Заявка фиксируется, рассматривается в течение 30 дней, а по истечении указанного срока лицу, передавшему информацию, предоставляется отчет.

Важно понимать, что речь идет не о предотвращении коррупции, вследствие которой должностные лица могут получать личную выгоду, а о неэффективном расходовании средств бюджетов - как национального, так и местных. Например, резидент может информировать правительство о том, что поддержку из бюджета по той или иной причине получают общины, которые в ней на самом деле не нуждаются, в то время как наиболее уязвимые общины такой поддержки лишены.

Если факт неэффективного использования средств будет подтвержден, лицо, предоставившее информацию, получит вознаграждение. Базовая сумма составляет 200 тысяч южнокорейский вон (около 160 долларов США по курсу в марте 2020 г.). Она может быть увеличена до 2600 долларов, если правительство сочтет, что заявление можно использовать в качестве примера наилучшей практики, и до 50 тысяч долларов, если сумма сэкономленных благодаря заявлению бюджетных средств окажется очень велика.

Воспользоваться возможностью может любой резидент Южной Кореи. Практика показывает, что наиболее активными пользователями являются лица, владеющие внутренней информацией о реализации бюджетных программ.

Проект реализуется на национальном и местном уровнях. [3] [5]

Гватемала - Воркшопы по открытому бюджету (этап разработки бюджета по методологии GIFT)

В 2016 году в Гватемале был запущен проект «Открытый бюджет», в рамках которого каждое государственное учреждение, получающее бюджетное финансирование, презентует свой проект расходования бюджетных средств на предстоящий год. Процедура является обязательной для всех распорядителей бюджетных денег.

Презентации проходят как в офлайн, так и в онлайн формате, благодаря чему доступ к ним может получить любой желающий. Люди, которые по географическим и иным причинам не имеют возможности посетить офлайн-мероприятие, могут посмотреть презентацию в онлайн-формате в режиме реального времени на специальном сайте и оставить фидбек через социальную сеть Facebook, которая в Гватемале является самой популярной.

Проект позволяет общественности получить подробную информацию о том, каким образом каждая бюджетная организация намерена тратить средства налогоплательщиков, и выразить свое мнение на этот счет. Министерство финансов Гватемалы использует данный механизм как дополнительный инструмент изучения общественного мнения о бюджетной политике.

Проект реализуется на национальном уровне. [3] [10]

В таблице ниже представлено сравнение вышеописанных кейсов по ключевым параметрам.

Страна и механизм участия	Этап бюджетного процесса	Уровень реализации	Ответственная ветвь власти
Польша - Солецкий фонд	Разработка и исполнение бюджета	Местный уровень	Исполнительная власть
Грузия - Бюджетный монитор	Аудит	Национальный и местный уровень	Высший контрольный орган
Португалия - Совместное бюджетирование	Разработка и исполнение бюджета	Местный уровень	Исполнительная власть
Южная Корея - «Нисходящее» бюджетирование с участием консультативных комитетов	Разработка бюджета	Национальный уровень	Исполнительная власть
Филиппины - «восходящее» партисипативное бюджетирование	Разработка и исполнение бюджета	Местный уровень	Исполнительная власть
Канада - слушания в Палате общин	Разработка бюджета	Национальный уровень	Законодательная власть
Гватемала - Воркшопы по открытому бюджету	Разработка бюджета	Национальный уровень	Исполнительная власть
Мексика - участие общественности в проектах, направленных на улучшение инфраструктуры и оборудования школ	Разработка, утверждение и исполнение бюджета	Уровень отдельных распорядителей бюджетных средств	Исполнительная власть
Южная Корея - Сайт для передачи информации о растрате бюджетных средств	Аудит	Национальный и местный уровень	Высший контрольный орган

Таблица 1. Сравнение механизмов участия общественности в бюджетной политике в разных странах по ключевым параметрам.

Решения о том, как именно собирать и расходовать бюджетные ресурсы, лежат в основе взаимоотношений между государством и обществом. Создание эффективных механизмов участия в бюджетной политике позволяет лицам, ответственным за принятие решений, ознакомиться с различными точками зрения; сделать так, чтобы бюджетные решения отражали взгляды граждан на национальные приоритеты; учесть интересы уязвимых групп; поддерживать высокий уровень прозрачности и подотчетности бюджета и включать в повестку решения, которые оказывают влияние на наиболее значимые аспекты жизни. [1]

ВЫВОДЫ:

- ◆ *Участие общественности в бюджетной политике позволяет повысить эффективность бюджетного процесса, обеспечить его прозрачность и подотчетность.*
- ◆ *Передовые мировые практики говорят о том, что участие в бюджетной политике может происходить на национальном и местном уровнях; должно охватывать четыре основных этапа бюджетного процесса; возможности участия должны предоставляться исполнительной и законодательной властью, а также высшим контрольным органом.*

- ◆ *Передовые мировые практики показывают, что 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. Практика показывает, что вклад ОГО в бюджетную политику часто бывает более значительным, чем вклад со стороны широкой общественности, поскольку ОГО обладают большей экспертизой.*
- ◆ *В разных странах мира участие граждан и ОГО в бюджетной политике реализовано в разных формах. Накоплен значительный опыт, который может быть учтен Беларусью при разработке собственных механизмов участия.*
- ◆ *Одним из наиболее эффективных инструментов участия в бюджетной политике на местном уровне является партисипативное бюджетирование (бюджеты гражданского участия).*

ИСТОЧНИКИ:

1. Обзор открытости бюджета за 2017 год (<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-russian.pdf>).
2. Прозрачность бюджета и гражданское участие в Беларуси: Пилотный обзор открытости государственного бюджета (Open Budget Survey) за 2017 год (http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/obs_report_final_rus_0.pdf).
3. Сайт Глобальной инициативы по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере GIFT (<http://www.fiscaltransparency.net>).
4. Вестник самоуправления 2018-03 (30) (<http://sapieha.org/2019/03/вестник-самоуправления-2018-03-30/>).
5. Сайт для передачи информации о растрате бюджетных средств, Южная Корея (<https://www.epeople.go.kr>).
6. Бюджетный монитор, Грузия (<https://budgetmonitor.ge/en>).
7. Сайт Парламента Канады (<https://www.ourcommons.ca/en>).
8. Местное самоуправление в Кашкайше, Португалия (<https://www.cascais.pt/projetos>).
9. Проект «Образовательная инфраструктура», Мексика (<https://www.escuelas.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>).
10. Сайт Правительства Гватемалы (<http://presupuestoabierto.gt/>).

ЧАСТЬ 2. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ: ИТОГИ ФОКУС-ГРУППОВОЙ ДИСКУССИИ С ОГО И АКТИВИСТАМИ

С целью выявления потребности и готовности представителей гражданского общества участвовать в бюджетной политике мы организовали фокус-групповую дискуссию с представителями организаций гражданского общества (ОГО) из Минска, а также отдельными городскими активистами. В рамках дискуссии было рассмотрено пять ключевых блоков:

- ◆ *Осведомленность гражданского общества о проводимой бюджетной политике*
- ◆ *Удовлетворенность текущей бюджетной политикой*
- ◆ *Реальное положение дел с участием общественности в бюджетной политике*
- ◆ *Потребность и готовность гражданского общества участвовать в бюджетной политике*
- ◆ *Возможные формы вовлечения общественности в бюджетную политику на местном уровне*

ОСВЕДОМЛЕННОСТЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА О ПРОВОДИМОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ

Все участники фокус-групповой дискуссии отметили низкий уровень осведомленности о проводимой бюджетной политике не только среди широких слоев населения, но и среди ОГО и активистов. По мнению участников дискуссии, в Беларуси существует всего несколько организаций гражданского общества, которые в силу специфики своей деятельности осведомлены о бюджетной политике чуть больше остальных.

Низкая осведомленность граждан является одним из факторов, препятствующих вовлечению общественности в бюджетную политику. Проблему необходимо решать, и организации гражданского общества видят следующие пути решения:

- ◆ *Рассказывать о бюджете проще и понятнее*

По мнению ОГО, информация о бюджете, которая сегодня имеется в открытом доступе, преподносится в сложном виде и неспециалисту крайне трудно в ней разобраться. В результате понимания бюджетной политики нет даже у людей, которые проявляют интерес к теме и пытаются в ней разобраться.

Никто из участников дискуссии не упомянул о гражданских бюджетах, которые публикуются в Беларуси с 2018 года. Данная инициатива Минфина очень актуальна и полезна для Беларуси. По итогам фокус-группы можно сделать вывод о том, гражданские бюджеты не получают достаточного охвата целевой аудитории и нужно распространять их более активно.

- » *«Я много стараюсь ездить - понимание бюджетного планирования абсолютно никакого нет даже у людей, которые вроде как в теме, то есть не столько потому, что они не интересуются - они интересуются - нет прозрачности, очень непонятно, как это работает»*
- » *«Очень непрозрачный у нас этот процесс, найти какую-то информацию достаточно сложно, как вообще формируется этот бюджет, из каких там статей, откуда берутся деньги и куда они направляются, для того чтобы сложить это в какую-то простую и понятную схему - ну у нас нет такой информации, чтобы я, гражданин, зашла, не знаю, в гугл и мне сразу там какую-то табличку, чтобы я поняла, выдали. То есть этим никто не занимается, я имею в виду государство, и информацию получить достаточно сложно»*

◆ **Рассказывать о бюджете от лица чиновников самого высокого уровня**

Участники дискуссии выразили мнение, что информация о бюджетной политике должна доноситься до широких масс в первую очередь от имени людей, принимающих ключевые решения в финансовой сфере страны. При этом площадки для выступлений не должны быть ограничены специализированными конференциями и ведомственными журналами: информация должна быть общедоступной.

» *«Когда реформы экономические проходят в стране, тогда на самом высоком уровне рассказывают, для чего - (...) тогда у нас появляется доверие. (...) Это должно тоже идти сверху»*

◆ **Учиться вести диалог о бюджетной политике**

Вопрос «на что вы потратили деньги» может звучать как ультиматум, вследствие чего у государственного служащего может естественным образом включиться «защитная реакция». Если вопрос ставится как ультиматум - ответ на него в большинстве случаев будет непрозрачным. Таким образом, всем стейкхолдерам нужно повышать культуру общения о бюджетной политике.

» *«Когда мы ставим такого рода ультиматум, получаем, собственно говоря, такую непрозрачную политику со стороны власти. И это очевидно, потому что такова реакция любого человека, даже хотя бы это и чиновник. Я думаю, что нужно и с одной, и со второй стороны поднимать и культуру, и понимание политики»*

◆ **Упростить процедуру получения бюджетного финансирования для НКО**

По мнению участников дискуссии, ОГО проявляли бы больше интереса к бюджетной тематике, если бы имели больше возможностей претендовать на бюджетное финансирование. Несмотря на то что в Беларуси существует система государственного социального заказа, в рамках которой некоммерческие организации могут получать финансирование из бюджета на определенные государством цели и деятельность, на практике только узкий круг организаций находит такой формат подходящим. Со слов участников дискуссии, механизм получения средств непрозрачный, процедура сильно забюрократизирована, а возможности расходования средств ограничены.

» *«Дело все в том, что сами организации, механизм социального заказа, они достаточно непрозрачны и сложны для большинства НКО и многие просто отказываются, потому что это действительно система государственной отчетности»*

» *«Средства, которые на это даются, не дают возможности поддерживать организацию. (...) Поэтому многие организации просто отказываются»*

◆ **Учить бюджетной грамотности в рамках школьного образования**

Это единственный способ охватить максимально широкие слои населения и повышать бюджетную грамотность в стране системно.

» *«(Это) должно быть на базе школьного и университетского образования, какие-то курсы, лекции, начиная со школы, потому что всю базу мы берем со школы»*

» *«Неформальное образование или вот то обучение, что предлагают общественные организации, - это будет капля в море. Если это не интегрировано в систему формального образования, то вот охват там 18, ну ладно 22 человека (...) - не стоит даже пытаться»*

◆ **Люди должны видеть, сколько налогов платят, и понимать, что за счет налогов формируется бюджет**

По наблюдениям участников дискуссии, многие люди не понимают, что бюджет состоит в основном из средств налогоплательщиков. В обществе нужно воспитывать понимание того, что государство, финансируя те или иные сферы жизни, не делает одолжение людям, а тратит их деньги. Логично, что налогоплательщики имеют право участвовать в принятии решений о том, как тратить их налоги, а распределение бюджетных средств должно быть подотчетным.

- » «У многих граждан нет этого понимания, что они своими налогами финансируют государство, и это очень важно воспитывать (...): не просто что «мне государство дает и делает мне одолжение», а то, что «это мои деньги, я их как бы отдал, и государство мне должно», а не наоборот»
- » «Беларусь изменится в тот момент, когда любой служащий будет получать 100 рублей, а из них - 46 или сколько - сам, из своих же денег, отдавать. (...) Вот тогда вопрос возникнет и про бюджетную политику, и про бюджеты участия, и куда расходуются налоги»

УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬ ТЕКУЩЕЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКОЙ

Все участники фокус-групповой дискуссии отметили низкую удовлетворенность проводимой бюджетной политикой как на уровне собственных организаций, так и среди своих целевых групп населения. Вместе с тем, недовольство бюджетной политикой зачастую трудно конкретизировать.

По словам участников дискуссии, для того чтобы ОГО могли увидеть перекосы в бюджетном финансировании, нужен качественный анализ, а детальных данных для такого анализа часто не хватает. Поэтому на текущем этапе рассуждения об эффективности бюджетной политики нередко сводятся лишь к субъективному «нравится-не нравится».

- » «Активист может понимать или не понимать, видеть или не видеть перекосы, потому что для этого нужен анализ и доступ ко всем данным, и ты тогда можешь более-менее легитимно сказать «ну вот здесь перекося», потому что мы сели, посчитали - действительно, вкладывается много, а выхлоп никакой. А так, (...) тебе кажется, что это перекося, но (...) на самом деле, там может и нет перекося. Может так и надо»

РЕАЛЬНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ С УЧАСТИЕМ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ

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. Так, в Витебске представители местной власти обсуждали бюджет культурного мероприятия совместно с представителями гражданского общества. В Гомеле организация, занимающаяся проблемами инвалидов-спинальников, достаточно активно участвует в формировании расходов на создание инфраструктуры для таких инвалидов.

- » «Был случай в Витебске или каком-то еще городе: чиновники проводят такую встречу, но обсуждают бюджет, например, не по городу, а по какому-то культурному мероприятию. Например, бюджет по, допустим, на культуру на год, но там участвуют (...) не все представители гражданского общества, а, так скажем, свои люди, которые не то чтобы БРСМ, а которые такие организации (...) провластные. Т.е. они немножко (...) не относятся к демократическому движению»
- » «Это организация инвалидов-спинальников, они очень активно участвуют в формировании (...) политики, связанной с социальными услугами, (...) и они входят в Совет, и, например, сегодня то, что касается установления...расходования бюджетных средств: это либо пандусы, либо какие-нибудь связанные с доступной средой - они обязательно консультируются с организацией «Инвалиды-спинальники»

Нередко примеры влияния граждан на бюджетную политику сопровождались резонансом, конфликтом, освещением в СМИ и так далее - то есть зачастую это «путь через боль».

- » «Все происходит или через конфликт, или через резонанс, или через прецедент, т.е. не в результате какой-то договоренности или еще чего-то»
- » «Это все через какие-то резонансы, через боль, вывернуть себя полностью, потратить свое время»
- » «Путь через страдания, он сейчас абсолютно рабочий, вплоть там до перекрытия дорог и залезания на краны»

Крайне низкий уровень вовлеченности граждан в бюджетную политику может быть связан со следующими причинами:

- ◆ *ОГО ограничены в возможностях влиять на бюджетную политику в том числе из-за недостатка данных*

Любое предложение, связанное с распределением бюджетных средств, должно быть аргументированным и обоснованным. Для того чтобы подкрепить свою идею такими аргументами, необходим качественный анализ, для которого нередко недостаточно данных в открытом доступе.

- » *«Это, опять же, требует от организации не просто прийти и сказать, что «культура - важное» или там «звери - важное», а копнуть чуть-чуть глубже и предлагать, но уже предлагать обоснованно»*
- » *«Когда мы доказываем, что нужно дорогу, - это вопросы обоснования экономических расчетов и, главное, оценки впоследствии, ну и тогда будет значительно легче влиять на бюджеты»*
- ◆ *Отсутствует полноценный работающий механизм для участия общественности в бюджетной политике*

У ОГО, активистов и широких слоев населения нет четкого понимания, каким образом можно воздействовать на бюджетную политику. Из-за этого попытки участия изначально бывают построены неправильно. Люди пишут письма не по адресу, например, Президенту, требуют незамедлительного решения трудной проблемы и так далее.

- » *«Нет четкого понимания, как делать. Т.е. начиная от того, что мы пишем Президенту и Президент решает, и заканчивая тем, что «мы хотим сделать все сейчас и сразу», ну т.е. даже хорошие вещи, когда ты пытаешься объяснить «ребята, это вот можно сделать, но, к сожалению, на это надо 2-3 года» - они говорят «нет»»*
- ◆ *Низкая бюджетная грамотность препятствует участию общественности в бюджетной политике*

Большинство населения не понимает разницы между республиканским и местными бюджетами, не осведомлено о приоритетных направлениях финансирования для бюджетов разных уровней, не знакомо с основными этапами бюджетного процесса. Так, местный исполком может получить претензию о чрезмерном финансировании силовых ведомств и недостаточности финансирования благоустройства, хотя силовые структуры финансируются из республиканского бюджета. Либо же граждане могут требовать срочного решения проблемы в середине года, когда бюджет уже сверстан и утвержден, и при этом негативно воспринимать информацию о готовности исполнительного органа рассмотреть предложение при формировании бюджета на будущий год.

- ◆ *Возможности участия общественности в бюджетной политике ограничены «бедностью» бюджета*

Подавляющее большинство местных бюджетов в Республике Беларусь является дотационными, при этом средний уровень достаточности средств местных бюджетов по стране - около 80%. Средств на покрытие всех без исключения нужд населенных пунктов не хватает - приходится расставлять приоритеты и выбирать. В таких условиях выделение дополнительного финансирования под запросы граждан может быть затруднительным.

- » *«Председатель исполкома хочет что-то сделать, есть желание и т.д., у нее банально нет никаких денег, кроме как с продажи участков земли на аукционе, чтобы что-то сделать дополнительное. (...) Они ничего не могут сделать при всем своем желании»*
- ◆ *КГК блокирует инициативы, связанные с участием общественности в бюджетной политике*

Комитет государственного контроля проводит аудит расходования бюджетных средств. В условиях высокой централизации государственных финансов и «доведения» бюджетных смет сверху-вниз изменения, внесенные в утвержденный бюджет, могут привести к сложным

и неприятным объяснениям с КГК.

- » *«Любое превышение полномочий, вот любой шаг - это КГК. И реформы там нету и не может быть. Т.е. вот тут вопрос даже с локальным, ну с бюджетом участия, ну как обойти КГК, который скажет «а почему? а зачем?» Т.е. тут вопрос уже вообще глобальный, что КГК на данный момент - структура, которая блокирует любую инициативу в принципе»*

ПОТРЕБНОСТЬ И ГОТОВНОСТЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА УЧАСТВОВАТЬ В БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ

Организации гражданского общества и активисты хотят и готовы принимать участие в бюджетной политике, однако осознают, что не обладают достаточным количеством знаний для глубокого комплексного участия. В ходе фокус-групповой дискуссии по данному вопросу были выявлены следующие ключевые моменты:

- ◆ *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» подразумеваются участие в принятии решений о расходовании бюджетных средств*
- » *«Нужно принимать участие в заседаниях с руководством города, (...) вносить свою лепту, какие-то предложения»*
- » *«Если мы начнем просто ходить и слушать для начала, завтра мы, может быть, придем и нам уже будет, что предложить»*
- » *«Общественные организации и активисты могут играть роль (...) как субъекты, которые могут давать информацию»*
- » *«НГО при этом могут доносить информацию от своих целевых групп. Т.е. они - передатчики. Опять-таки, хотя бы для своих целевых групп (...) соучаствовать в том, чтобы находить какие-то еще более глобальные решения»*

ВОЗМОЖНЫЕ ФОРМЫ ВОВЛЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В БЮДЖЕТНУЮ ПОЛИТИКУ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

В ходе фокус-групповой дискуссии в качестве одной из ключевых проблем в области общественного участия в бюджетной политике называлось отсутствие работающего и понятного механизма, с помощью которого можно влиять на принятие бюджетных решений. В контексте данного вопроса организации гражданского общества и активисты выдвинули следующие предложения:

- ◆ *Использовать онлайн-опросы для выявления проектов, которые нужно профинансировать в первую очередь*

Онлайн-опрос на сайте местного исполнительного органа или на информационных порталах города позволит охватить максимально широкие слои населения и получить наиболее индикативный результат.

◆ *В целом использовать преимущественно онлайн-формат обсуждений*

В случае, если речь идет об обсуждениях бюджетной политики с широкими слоями населения, онлайн-формат является более предпочтительным, поскольку собрать действительно конструктивные предложения проще из массовых онлайн-обсуждений, чем из личных встреч. Личные обсуждения имеет смысл проводить в узком кругу: например, рациональной может быть встреча руководства города с ОГО.

» *«Одно дело по старинке приглашать всех в актовом зале и пытаться с ними проговорить, приоритизировать эти вопросы, а другое дело - можно запустить опрос где-то там в соц. сетях или на сайте, получить ту же самую информацию, но в тысячу раз дешевле и быстрее»*

» *«(Онлайн) больше шансов взять какой-то конструктивные предложения и их структурировать, чем получить в результате обсуждения»*

◆ *По глобальным вопросам, связанным с бюджетной политикой, можно проводить референдумы*

Здесь подразумевается не конкретная бюджетная смета, а общие направления бюджетно-налоговой политики на среднесрочную перспективу.

» *«Когда проводят, как минимум, местные выборы там - приурочить (референдумы) к выборам же можно, насобирать какую-то там группу вопросов и там выносить»*

◆ *Внедрить в Беларуси институт бюджетов гражданского участия*

В условиях низкой бюджетной грамотности населения, высокой централизации государственных финансов и политизированности бюджетного процесса именно такой механизм как бюджет гражданского участия позволит, с одной стороны, действительно вовлечь широкие массы в бюджетный процесс, с другой - сохранить значительный контроль над бюджетными ресурсами в руках государственных органов.

ВЫВОДЫ:

◆ *В Беларуси отсутствуют работающие механизмы, позволяющие ОГО и гражданам принимать участие в бюджетной политике. Кроме того, возможности участия ограничены низким уровнем бюджетной грамотности и недостатком данных для проведения анализа и обоснования предложений, связанных с бюджетной политикой.*

◆ *ОГО регулярно осуществляют попытки повлиять на бюджетную политику, однако эти попытки крайне редко заканчиваются успехом.*

◆ *ОГО указывают на низкий уровень удовлетворенности проводимой бюджетной политикой.*

◆ *ОГО заинтересованы в активном участии в бюджетной политике. На текущем этапе одной из ключевых функций ОГО может стать предоставление госорганам информации о потребностях различных целевых групп.*

◆ *По мнению ОГО, 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 может стать партисипативное бюджетирование (бюджеты гражданского участия).*

ЧАСТЬ 3. АНАЛИЗ ОНЛАЙН-ОПРОСА ГРАЖДАН БЕЛАРУСИ

Для выявления и анализа готовности граждан к участию в бюджетной политике исследовательская группа организовала опрос, участие в котором приняло 1073 респондента из различных социальных групп. Опрос проводился Baltic Internet Policy Initiative в ноябре 2019 - январе 2020 года методом онлайн-опроса по национальной выборке в формате pop-up (всплывающих окон). Исследователей интересовали вопросы, связанные с уровнем бюджетной грамотности населения, удовлетворенностью проводимой бюджетной политикой, имеющимися возможностями для граждан влиять на бюджетные решения и готовностью общества принимать участие в бюджетной политике.

БЮДЖЕТНАЯ ГРАМОТНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ БЕЛАРУСИ

Под бюджетной грамотностью исследователи понимают знания о бюджетной политике в Беларуси, которыми могут обладать респонденты, а также способность респондентов понимать информацию, связанную с бюджетной политикой.

Лишь 15% среди всех опрошенных отметили, что не знают, что такое местный бюджет. При этом 55% считают, что имеют общее представление о понятии, а 27% - что хорошо знают, что такое местный бюджет.

Затруднилось ответить на вопрос 3% респондентов (рисунок 1).

Знаете ли Вы, что такое местный бюджет?



Рисунок 1. Оценка респондентами собственного понимания понятия “местный бюджет”

57% респондентов так или иначе проявляли интерес к информации, связанной с бюджетом, в течение последнего года. В том числе 17% респондентов отметили, что проявляли к такой информации значительный интерес.

При этом 39% опрошенных заявили, что не интересовались информацией о бюджете.

Затруднилось ответить на вопрос 4% респондентов (рисунок 2).

Интересовались ли Вы информацией о государственном бюджете за последний год?



Рисунок 2. Интерес, который респонденты проявляют к информации о бюджете.

Не отмечено значительных отличий в части интереса к бюджетной информации в зависимости от пола респондентов. Женщины чаще мужчин проявляют к бюджетной информации большой интерес (18,1% опрошенных против 16,6%), вместе с тем мужчины чуть чаще женщин интересуются бюджетной информацией время от времени (42,2% против 38,1%).

Интересовались ли вы информацией о государственном бюджете за последний год?	Пол респондентов	
	Мужской	Женский
Да, проявлял (-ла) большой интерес к такой информации	16,6%	18,1%
Да, иногда я проявляю интерес к такой информации	42,2%	38,1%
Нет, не интересовался (-лась) такой информацией	38,1%	40,0%
Затрудняюсь ответить	3,1%	3,8%

Таблица 2. Интерес респондентов к бюджетной информации в зависимости от пола.

Респонденты в возрасте 18-24 лет реже всех проявляют интерес к бюджетной информации: 45,8% опрошенных из соответствующей возрастной группы не интересовались информацией о бюджете в последний год. При этом наибольший интерес к бюджетной информации демонстрируют респонденты в возрасте 45-54 лет: 22,2% из них отметили, что проявляли к информации большой интерес и 39,4% - что проявляют к такой информации интерес время от времени.

Интересовались ли вы информацией о государственном бюджете за последний год?	Возраст респондентов				
	18-24	25-34	35-44	45-54	55-74
Да, проявлял (-ла) большой интерес к такой информации	14,6%	14,1%	16,5%	22,2%	18,5%
Да, иногда я проявляю интерес к такой информации	32,3%	42,2%	39,2%	39,4%	42,0%
Нет, не интересовался (-лась) такой информацией	45,8%	39,9%	40,0%	35,6%	38,3%
Затрудняюсь ответить	7,3%	3,8%	4,3%	2,8%	1,2%

Таблица 3. Интерес респондентов к бюджетной информации в зависимости от возраста.

Интересно, что среди респондентов, которые проявляли интерес к бюджетной информации, больше половины - 58% - ничего не знают о доходах и расходах бюджета своего населенного пункта. При этом 24% осведомлены о доходах и расходах по отдельным направлениям, представляющим для респондентов наибольший интерес, и лишь 8% знают о примерном объеме доходов и расходов своего местного бюджета.

10% респондентов затруднились ответить на вопрос (рисунок 3).



Рисунок 3. Оценка респондентами собственной информированности о доходах и расходах местных бюджетов.

Среди респондентов, которые проявляли интерес к бюджетной информации и имеют представление о бюджетных доходах и расходах, подавляющее большинство использовало для получения такой информации электронные СМИ. На такой источник указало 53% опрошенных или 146 человек. На втором месте оказались сайты государственных органов - ими пользовалось 36,3% респондентов или 100 человек. Далее следуют печатные СМИ (32,3%), телевидение (26,3%) и социальные сети (21,1%).

Прочие предложенные варианты (родственники, друзья и коллеги, радио) не пользуются среди респондентов большим спросом (рисунок 4).

При этом популярность источников получения бюджетной информации зависит от возраста целевой аудитории. Так, электронные СМИ и интернет-сайты оказались наиболее популярными среди граждан в возрасте от 18 до 24 лет. На них указало 69% опрошенных в указанном возрасте. Для сравнения: среди респондентов в возрасте от 55 до 74 лет для получения информации о бюджете электронными СМИ и интернет-сайтами пользуются 43% опрошенных.

При этом печатные СМИ пользуются большой популярностью у граждан в возрасте от 55 до 74 лет. На использование такого источника указало 59% опрошенных. А вот среди граждан в возрасте от 18 до 24, а также от 25 до 34 лет печатные СМИ высоким спросом не пользуются. Для получения бюджетной информации их использовало лишь по 18% из обеих возрастных групп.

Какими источниками Вы пользуетесь для получения информации о бюджете Вашего населенного пункта?



Рисунок 4. Источники получения информации о местных бюджетах.

Социальные сети в качестве источника бюджетной информации наиболее популярны среди граждан в возрасте 25-34 года: на их использование указало 33% опрошенных. А сайтами государственных органов чаще всего пользуются граждане в возрасте 18-24 года - 42% опрошенных.

Источник бюджетной информации	Возрастная группа				
	18-24	25-34	35-44	45-54	55-74
Электронные СМИ/интернет-сайты	69%	52%	57%	52%	43%
Сайты государственных органов	42%	33%	39%	40%	29%
Печатные СМИ	18%	18%	30%	33%	59%
Телевидение	37%	19%	22%	29%	30%
Социальные сети	29%	33%	14%	20%	13%
Родственники, друзья, коллеги	17%	8%	6%	16%	12%
Радио	6%	3%	3%	1%	1%
Другие источники	4%	5%	0%	3%	4%
Затрудняюсь ответить	4%	5%	3%	2%	1%
Не пользуюсь никакими источниками	0%	2%	4%	2%	0%

Таблица 4. Источники бюджетной информации в разрезе различных возрастных групп.

Наблюдаются некоторые различия в популярности источников бюджетной информации в зависимости от пола респондентов. Так, электронными СМИ и интернет-сайтами пользуется 60% мужчин, в то время как женщин - всего 48%.

При этом женщины значительно чаще, чем мужчины получают бюджетную информацию с помощью телевидения (34% женщин против 16% мужчин) и социальных сетей (26% женщин против 15% мужчин).

Источник бюджетной информации	Пол респондентов	
	Мужской	Женский
Электронные СМИ/интернет-сайты	60%	48%
Сайты государственных органов	35%	38%
Печатные СМИ	31%	33%
Телевидение	16%	34%
Социальные сети	15%	26%
Родственники, друзья, коллеги	10%	13%
Не пользуюсь никакими источниками	3%	1%
Радио	2%	3%
Другие источники	5%	1%
Затрудняюсь ответить	4%	2%

Таблица 5. Источники бюджетной информации в разрезе пола респондентов.

Среди респондентов, которые проявляли интерес к бюджетной информации и имеют представление о бюджетных доходах и расходах, подавляющее большинство оценило понятность информации о бюджете, представленной в официальных источниках (например, на сайте исполкома) на 3 балла по 5-балльной системе. Такую оценку поставило 33% опрошенных (91 человек). Еще 39,9% опрошенных (108 человек) оценили понятность бюджетной информации ниже среднего, на 1 и 2 балла, и лишь 27,2% опрошенных (75 человек) поставили оценки 4 и 5.

Средняя оценка понятности информации о бюджете в официальных источниках, полученная по итогам опроса, составила 2,79 балла (рисунок 5).

Оценка понятности информации о бюджете, представленной в официальных источниках (например, на сайте исполкома) по пятибалльной системе, где 1 - совсем непонятно, а 5 - очень понятно

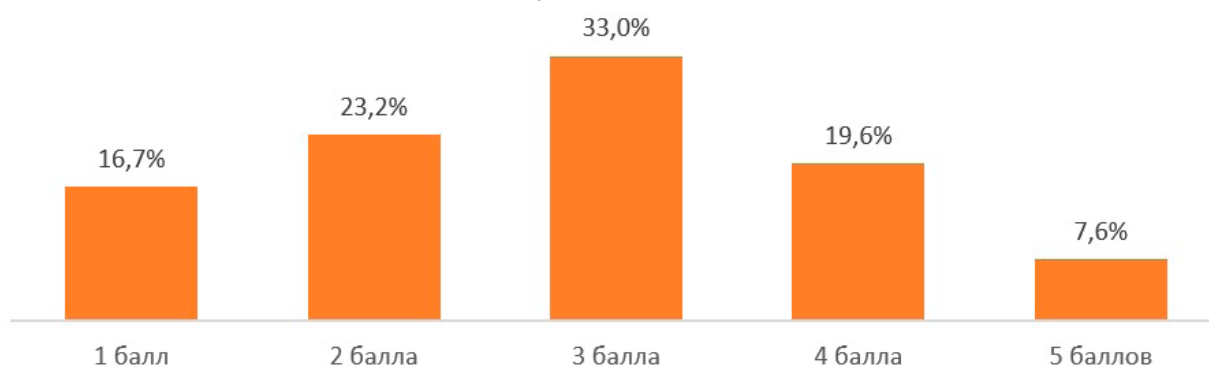


Рисунок 5. Как респонденты оценивают понятность информации о бюджете, представленной в официальных источниках.

Несмотря на то, что часть респондентов отметила свой достаточно высокий уровень осведомленности о бюджете, подавляющее число респондентов - 88% - считают необходимым повышать уровень бюджетной грамотности в Беларуси. Лишь 4% при этом не видят в этом необходимости, а 8% затруднилось ответить на вопрос (рисунок 6).

Считаете ли Вы необходимым повышать бюджетную грамотность жителей Вашего населенного пункта?

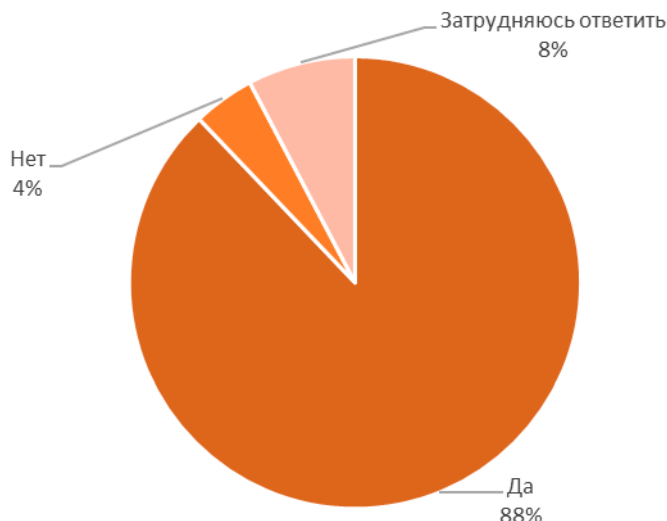


Рисунок 6. Мнение респондентов о необходимости повышать бюджетную грамотность жителей Беларуси.

Результаты опроса показали, что уровень бюджетной грамотности в Беларуси действительно невысок. Респондентам было предложено выбрать среди 12-ти возможных статей расходов те, на которые направляется больше всего бюджетных средств из бюджета их населенного пункта. В топ-5 статей, отмеченных пользователями, вошел лишь один вариант, который действительно получает значительное финансирование из местных бюджетов - ЖКХ, строительство жилья и благоустройство населенных пунктов.

При этом содержание госорганов (46,9% голосов), а также суды и милиция (31,1% голосов) традиционно не получают значительного финансирования из местных бюджетов и в основном ложатся на плечи республиканского бюджета. Однако респонденты отметили данные статьи в качестве лидеров по объемам финансирования из местных бюджетов.

Пенсии и пособия, которые оказались на 4-м месте (16,8% голосов), и вовсе финансируются из Фонда социальной защиты населения, который является внебюджетным. Что касается госдолга, который отметило 16,6% респондентов, то его обслуживание осуществляется за счет республиканского бюджета, а погашение - в основном за счет внебюджетных источников. В местные бюджеты могут закладываться средства на обслуживание долга местных органов власти, но это небольшая доля расходов местных бюджетов.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что многие белорусы не имеют глубокого представления о том, какие именно сферы финансируются из местных бюджетов, какие - из республиканского, а какие - из внебюджетных источников.

Самые значительные расходы бюджетов базового уровня - традиционно образование и здравоохранение, однако респонденты не отметили их в качестве самых финансируемых: здравоохранение набрало всего 14,1% голосов, а образование - 6,8%.

Респондентам также было предложено привести своё видение сфер, в которые направляется больше всего средств из местных бюджетов. Такой возможностью воспользовалось 43 респондента, и подавляющее большинство из них указало, что больше всего средств из местных бюджетов теряется из-за коррупции.

161 человек или 15% всех опрошенных затруднились ответить на вопрос об основных направлениях расходов местных бюджетов (рисунок 7).

Как Вы думаете, куда в первую очередь расходуются средства бюджета Вашего населенного пункта?

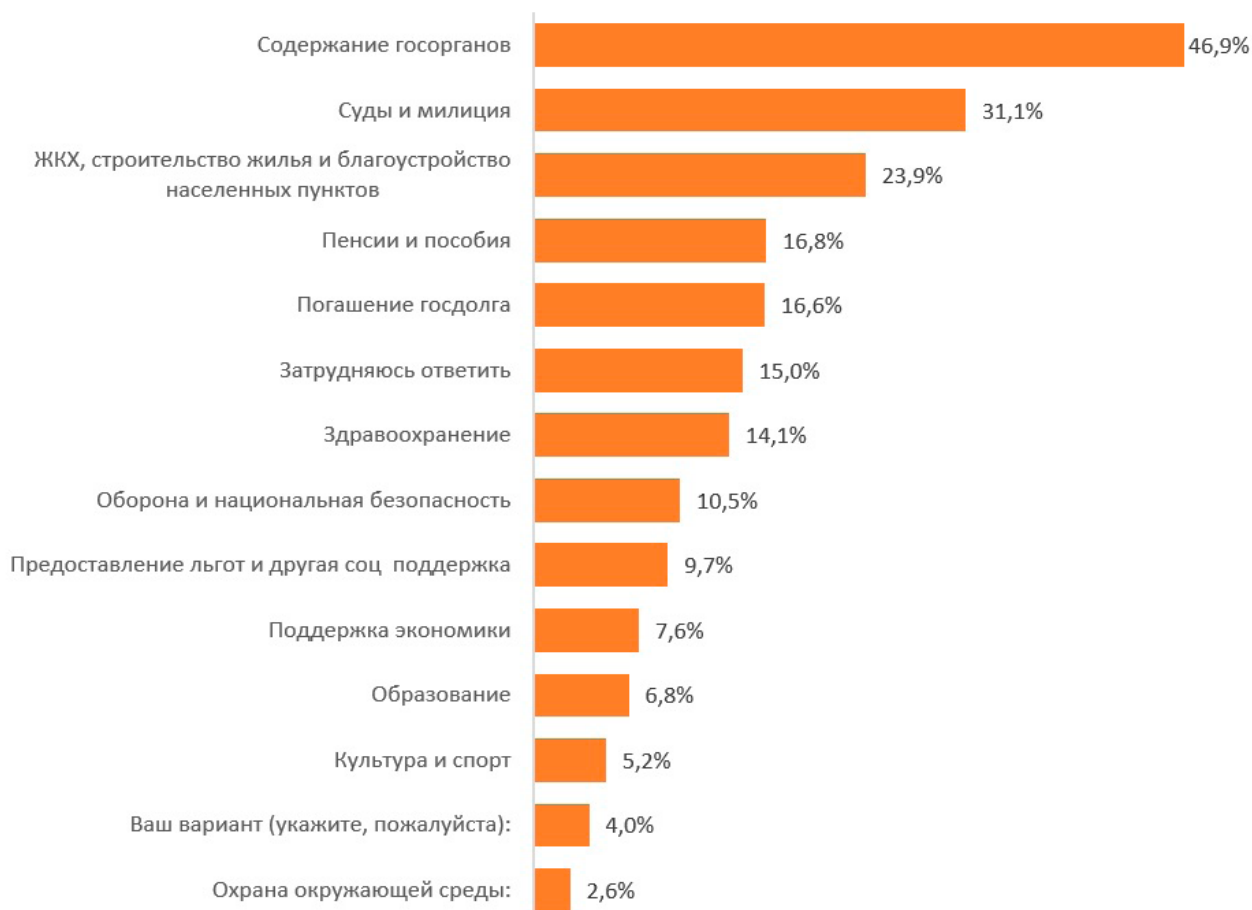


Рисунок 7. Мнение респондентов о приоритетных направлениях расходов местных бюджетов.

Респондентам также было предложено выбрать среди вышеупомянутых 12-ти возможных статей расходов те, которые получают недостаточно финансирования из местных бюджетов. Первое место здесь заняло здравоохранение, за которое проголосовало 56,2% опрошенных. На втором месте оказалось образование, набравшее 41,9% голосов.

Вместе с тем здравоохранение и образование - это те сферы, которые получают больше всего финансирования из бюджетов базового уровня, и ответы на данный вопрос еще раз подтверждают, что уровень бюджетной грамотности населения в Беларуси невысок. Повышение бюджетной грамотности могло бы способствовать не только более глубокому пониманию бюджетной политики и вовлечению общественности в бюджетный процесс, но и развенчиванию распространенных мифов о бюджете, которые нередко ведут к недовольству граждан проводимой бюджетной политикой.

На третьем месте в списке недофинансированных сфер оказались пенсии и пособия, которые, за некоторым исключением, выплачиваются из внебюджетного Фонда социальной защиты населения. А вот на четвертом месте - ЖКУ и жилищное строительство, сфера, которая также традиционно получает значительное финансирование из бюджетов базового уровня и, как правило, входит в топ-3 самых финансируемых статей расходов для таких бюджетов.

Меньше всего голосов в данном вопросе набрали содержание госорганов (0,5%), оборона и национальная безопасность (0,7%), суды и милиция (1,1%), погашение госдолга (2%) -

рисунок 8. Такие результаты опроса могут говорить о том, что граждане предпочли бы сократить бюджетные расходы по перечисленным направлениям. При этом важно отметить, что бюджеты базового уровня практически не тратят деньги на указанные сферы - они финансируются в основном из республиканского бюджета.

Какие сферы, по Вашему мнению, получают недостаточно финансирования из бюджета Вашего населенного пункта?



Рисунок 8. Мнение респондентов о недофинансированных из местных бюджетов сферах.

УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬ ГРАЖДАН ДЕЙСТВИЯМИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПО РАСХОДОВАНИЮ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

В рамках опроса респондентам было предложено оценить уровень собственной удовлетворенности бюджетной политикой, которую проводят местные органы власти. В результате выяснилось, что большинство граждан бюджетной политикой не удовлетворено.

Так, отвечая на вопрос об удовлетворенности работой местных властей по благоустройству населенных пунктов 39% респондентов высказались в позитивном ключе: 7% однозначно удовлетворены работой и 32% скорее удовлетворены, чем нет.

При этом 49% опрошенных имеют негативную точку зрения на этот счет, в том числе 20% отметили, что однозначно не удовлетворены проводимой работой, и 29% - что скорее не удовлетворены.

12% респондентов затруднились ответить на вопрос (рисунок 9).

Насколько Вы удовлетворены работой по благоустройству Вашего населенного пункта?

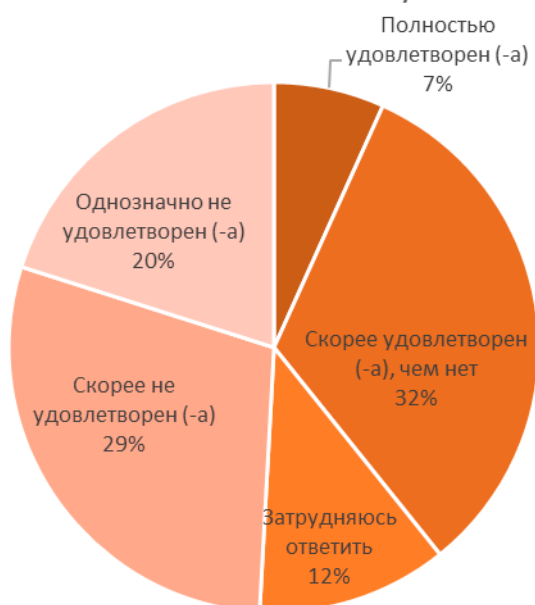


Рисунок 9. Удовлетворенность респондентов работой по благоустройству населенных пунктов.

Удовлетворенность работой по обеспечению образования тоже невелика. Так, лишь 36% опрошенных высказались в позитивном ключе, в том числе 6% отметили, что полностью удовлетворены работой местных органов власти по обеспечению образования, и 30% - что скорее удовлетворены, чем нет.

При этом 41% опрошенных отметили недовольство проводимой работой по обеспечению образования, в том числе 17% указали, что однозначно не удовлетворены и 24% скорее не удовлетворены.

23% затруднились ответить на этот вопрос (рисунок 10). Более высокая доля неопределившихся респондентов может объясняться тем, что с системой образования, как правило, сталкиваются люди лишь определенного возраста, профессии либо семейного положения.

Насколько Вы удовлетворены работой по обеспечению образования в Вашем населенном пункте?



Рисунок 10. Удовлетворенность респондентов работой по обеспечению образования.

Удовлетворенность работой по обеспечению здравоохранения оказалась еще ниже. Так, лишь 24% опрошенных отметили свою удовлетворенность проводимой работой, в том числе 3% указали, что полностью удовлетворены и 21% - что скорее удовлетворены, чем нет.

При этом 61% респондентов заявили о своей неудовлетворенности проводимой политикой по обеспечению здравоохранения, в том числе 28% указали, что однозначно не удовлетворены и 33% - что скорее не удовлетворены.

15% опрошенных затруднились ответить на вопрос (рисунок 11).

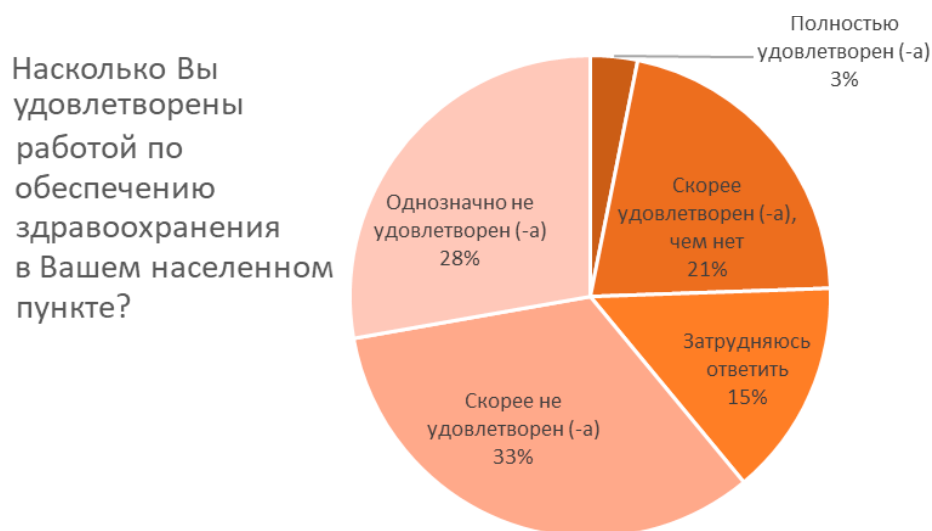


Рисунок 11. Удовлетворенность респондентов работой по обеспечению здравоохранения.

Отвечая на вопрос об удовлетворенности тем, как местная власть информирует граждан о проводимой бюджетной политике, лишь 9% респондентов высказались в позитивном ключе. В том числе 2% опрошенных отметили, что полностью удовлетворены и 7% - что частично удовлетворены.

При этом 47% респондентов отметили, что однозначно не удовлетворены тем, как местная власть информирует граждан о проводимой бюджетной политике, и еще 26% - что скорее не удовлетворены.

18% респондентов затруднились ответить на вопрос (рисунок 12).

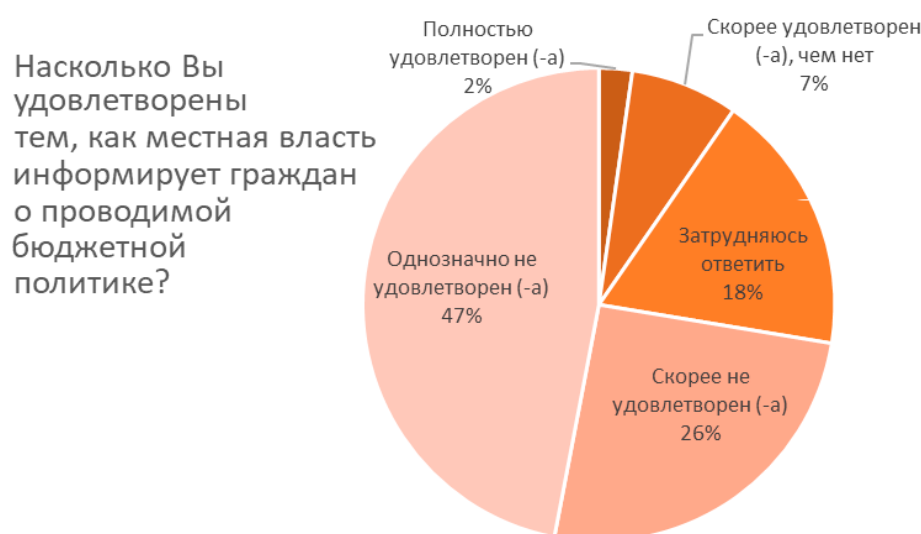


Рисунок 12. Удовлетворенность респондентов информированием о проводимой бюджетной политике со стороны местной власти.

Таким образом, удовлетворенность граждан проводимой бюджетной политикой по всем четырем направлениям оказалась ниже средней. Средняя оценка удовлетворенности работой по обеспечению образования составила 2,84 балла, по благоустройству - 2,77 балла, по обеспечению здравоохранения - 2,39 балла. Самый низкий уровень - всего 1,93 балла - зафиксирован в качестве оценки удовлетворенности информированием о проводимой бюджетной политике.

Сфера деятельности	Средняя оценка респондентов
Удовлетворенность работой местных органов власти по обеспечению образования	2,84
Удовлетворенность работой местных органов власти по благоустройству	2,77
Удовлетворенность работой местных органов власти по обеспечению здравоохранения	2,39
Удовлетворенность тем, как местная власть информирует граждан о проводимой бюджетной политике	1,93

Таблица 6. Удовлетворенность респондентов проводимой бюджетной политикой.

В рамках опроса респондентам также было предложено отметить, какая информация о бюджетах населенных пунктов могла бы быть для них интересной. Более половины опрошенных - 64% - отметили, что наибольший интерес для них представляет информация об основных направлениях бюджетных расходов. Кроме того, 43,3% респондентов хотели бы обладать сведениями о том, какие конкретные объекты социальной инфраструктуры были созданы и отремонтированы.

36,3% опрошенных находят интересной информацию о том, за счет чего формировались доходы бюджета, а 16% - каков вклад в формирование бюджета со стороны непосредственно физических лиц (рисунок 13).

Какая информация о бюджете Вашего населенного пункта Вам наиболее интересна?



Рисунок 13. Информация о бюджете, представляющая для респондентов наибольший интерес.

Оценивая эффективность возможных источников распространения бюджетной информации, большинство респондентов предположили, что наиболее предпочтительным способом являются публикации в электронных СМИ и на интернет-сайтах. Такой вариант отметило 52,4% опрошенных.

Примерно равное количество голосов было отдано за телевидение (31,7%), сайты государственных органов (31,3%) и социальные сети (29,4%). Печатные СМИ отстают (24,2%). Самым непопулярным способом оказалось радио, эффективность которого отметило лишь 6,6% респондентов (рисунок 14).

Респондентам также было предложено предложить свои варианты наиболее эффективных способов распространения бюджетной информации. Среди предложенных источников оказались телеграм-каналы, email-рассылки, youtube, а также специальное мобильное приложение.

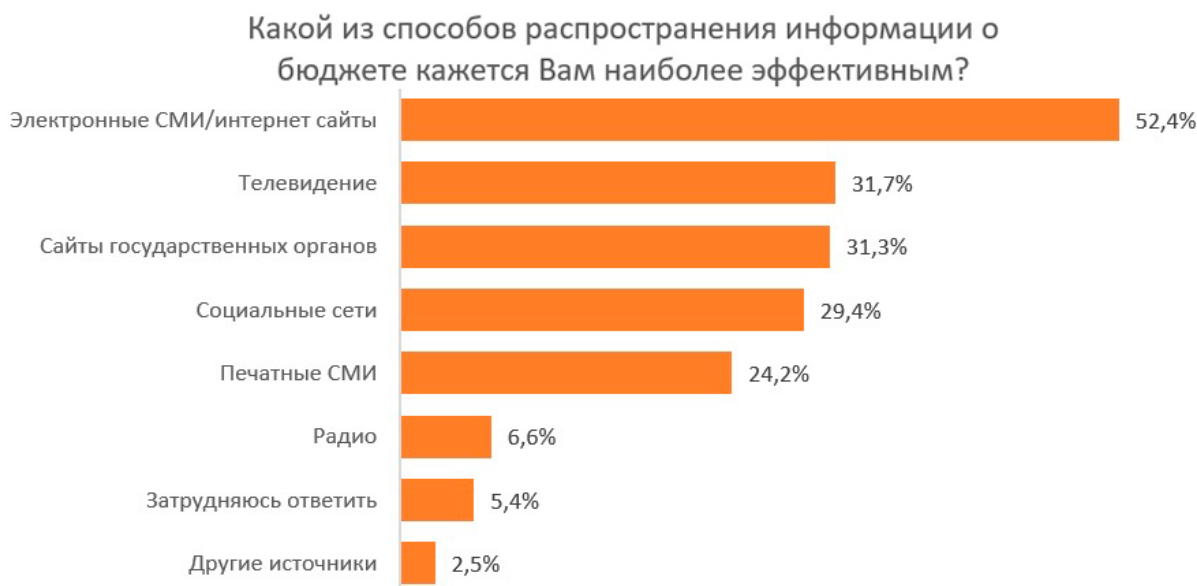


Рисунок 14. Мнение респондентов об эффективности различных способов распространения информации о бюджете.

ОЦЕНКА ТЕКУЩЕГО УРОВНЯ ВОВЛЕЧЕННОСТИ ГРАЖДАН В БЮДЖЕТНУЮ ПОЛИТИКУ

Больше половины респондентов - 54% - отметили, что за последний год жителям населенных пунктов, в которых проживают участники опроса, не доводилось принимать участие в собраниях с целью решения значимых общественных проблем. При этом 22% отметили, что такие собрания проводились, а 24% затруднились ответить на этот вопрос (рисунок 15).

Приходилось ли жителям Вашего населенного пункта в течение последнего года проводить собрания, чтобы определить, как решить значимую проблему?

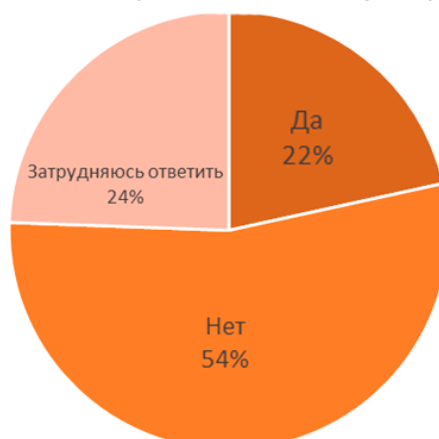


Рисунок 15. Ситуация с участием респондентов в собраниях для решения значимых проблем.

Оценивая эффективность подобных встреч, лишь 6% респондентов выразили уверенность, что встречи позволяют решать поднимаемые на них проблемы. Еще 30% опрошенных полагают, что встречи не позволяют полностью решать поднимаемые проблемы, но вносят в их решение определенный вклад.

При этом 37% полагают, что встречи - лишь пустая формальность.

19% ничего не знают о подобных встречах, а 8% респондентов затруднились ответить на вопрос (рисунок 16).

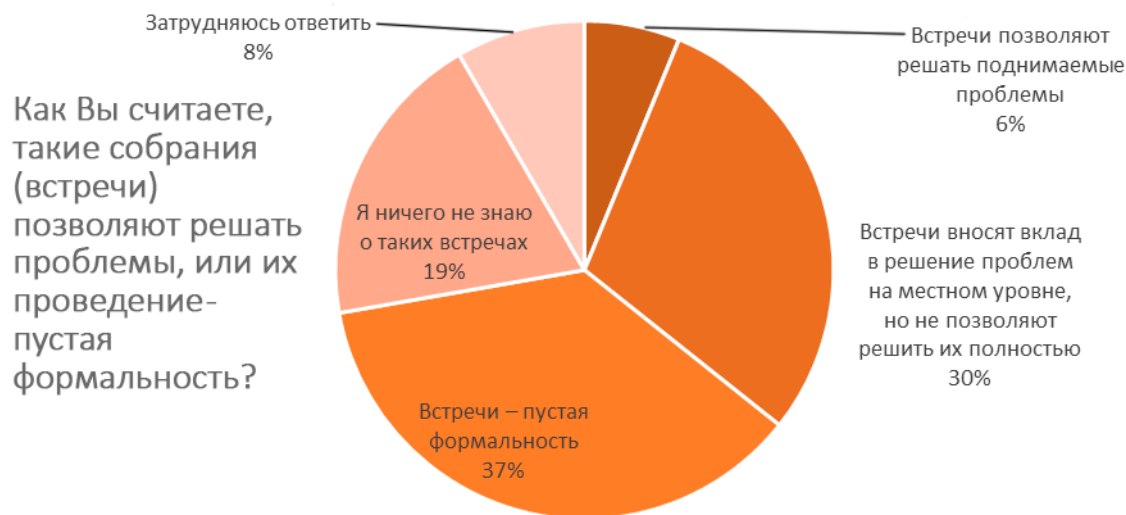


Рисунок 16. Мнение респондентов о собраниях с целью решению значимых проблем.

Подавляющее большинство респондентов негативно оценивают то, как местные органы власти поддерживают инициативы местных жителей по решению проблем населенных пунктов. Так, 20% опрошенных отметили, что однозначно не удовлетворены поддержкой местных властей, еще 33% скорее не удовлетворены.

При этом лишь 2% полностью удовлетворены тем, как местные органы власти поддерживают инициативы граждан и 8% скорее удовлетворены.

37% опрошенных затруднились ответить на этот вопрос (рисунок 17). Такая высокая доля неопределившихся респондентов может свидетельствовать о крайне редких, эпизодических случаях попыток взаимодействия гражданского общества с местной властью.

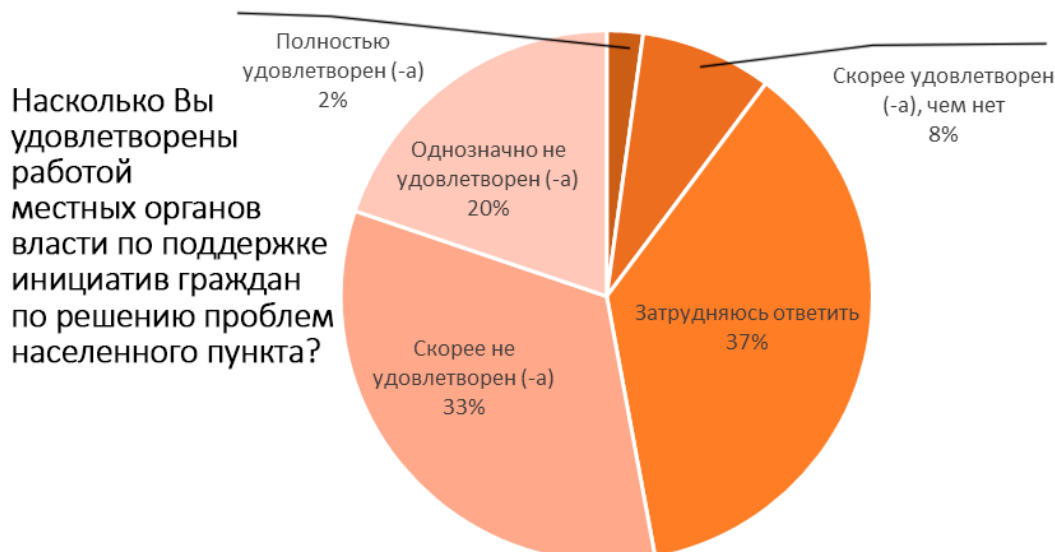


Рисунок 17. Удовлетворенность респондентов работой местных органов власти по поддержке инициатив граждан

Опрос также показал низкую осведомленность белорусов о территориальном общественном самоуправлении. Так, лишь 11% опрошенных утвердительно ответили на вопрос «Работают ли в вашем населенном пункте органы территориального общественного самоуправления?» При этом 35% опрошенных ответили на вопрос отрицательно и 54% затруднились ответить на этот вопрос (рисунок 18).

- ◆ *В соответствии с Законом Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее - Закон) территориальное общественное самоуправление - деятельность граждан на добровольной основе по месту их жительства на части территории административно-территориальной единицы (территории микрорайонов, жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов, агрогородков, поселков, деревень и др.) в целях решения вопросов местного значения непосредственно или через органы территориального общественного самоуправления. Основной целью территориального общественного самоуправления являются развитие и осуществление на соответствующей части административно-территориальной единицы инициатив граждан по вопросам местного значения. В органах территориального общественного управления в Беларуси работает более 75 тысяч человек.*

Работают ли в Вашем населенном пункте органы территориального общественного самоуправления?

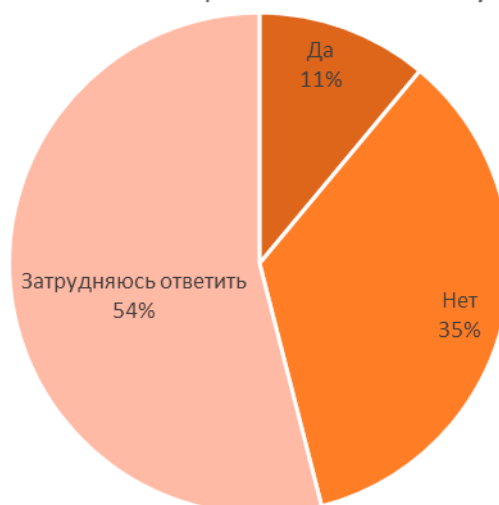


Рисунок 18. Осведомленность респондентов о территориальном общественном самоуправлении.

ПОТРЕБНОСТЬ И ГОТОВНОСТЬ ГРАЖДАН УЧАСТВОВАТЬ В БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ

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 потребуется 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 отметили свой безразличие к распределению бюджетных средств.

10% респондентов затруднились ответить на вопрос (рисунок 19).

Хотели бы Вы принять участие в распределении части бюджетных средств на дорожное хозяйство, уличное освещение, благоустройство территории и на другие вопросы, влияющие на условия жизни в месте Вашего проживания?



Рисунок 19. Желание респондентов принимать участие в распределении бюджетных средств.

При этом мужчины хотят принимать участие в бюджетной политике больше, чем женщины. Так, безусловное «да» на вышеуказанный вопрос ответило 39,3% опрошенных мужчин и 29,5% опрошенных женщин. Женщины при этом чаще, чем мужчины, полагают, что распределение бюджетных средств - это работа местных властей (25,5% опрошенных женщин против 20,6% опрошенных мужчин).

Хотели бы вы принять участие в распределении части бюджетных средств на дорожное хозяйство, уличное освещение, благоустройство территории и на другие вопросы, влияющие на условия жизни в месте вашего проживания?	Пол респондентов	
	Мужской	Женский
Да, безусловно	39,3%	29,5%
Да, но это не должно потребовать от меня больших усилий	16,5%	17,4%
Не уверен (-а), что мои идеи могут быть полезными	12,9%	13,2%
Нет, этим должны заниматься местные органы власти	20,6%	25,5%
Нет, мне все равно	2,6%	2,3%
Затрудняюсь ответить	8,1%	12,1%

Таблица 7. Желание респондентов принимать участие в распределении бюджетных средств в зависимости от пола

Возрастной фактор также влияет на склонность граждан принимать участие в проводимой бюджетной политике. Так, свое безразличие к потенциальной возможности участия отметили 4,1% респондентов в возрасте 18-24 лет и 3,7% респондентов в возрасте 55-74 лет, в то время как в остальных возрастных группах безразличное отношение отметило не более 1,4-1,9% опрошенных.

При этом респонденты в возрасте 18-24 и 55-74 лет реже выражают безусловную готовность принимать участие в распределении бюджетных средств. Безусловное «да» на вопрос ответило 28,9% опрошенных в возрасте 18-24 лет и 26,9% опрошенных в возрасте 55-74 лет, в то время как среди прочих возрастных групп доля безусловно утвердительного ответа составила 35,9-40,3%.

Хотели бы вы принять участие в распределении части бюджетных средств на дорожное хозяйство, уличное освещение, благоустройство территории и на другие вопросы, влияющие на условия жизни в месте вашего проживания?	Возраст респондентов				
	18-24	25-34	35-44	45-54	55-74
Да, безусловно	28,9%	40,3%	36,6%	35,9%	26,9%
Да, но это не должно потребовать от меня больших усилий	24,7%	18,3%	19,3%	12,9%	13,6%
Не уверен (-а), что мои идеи могут быть полезными	10,3%	9,1%	11,0%	15,2%	18,6%
Нет, этим должны заниматься местные органы власти	13,4%	20,9%	20,1%	26,7%	28,9%
Нет, мне все равно	4,1%	1,9%	1,6%	1,4%	3,7%
Затрудняюсь ответить	18,6%	9,5%	11,4%	7,8%	8,3%

Таблица 8. Желание респондентов принимать участие в распределении бюджетных средств в зависимости от возраста

Минчане чуть меньше, чем жители прочих регионов страны, полагают, что распределение бюджетных средств - работа исключительно местных властей (20,1% респондентов из Минска против 22,2-26,5% респондентов из регионов). Кроме того, значительная доля минчан готова участвовать в бюджетной политике, если это не будет требовать значительных усилий (25,5% респондентов из Минска против 10,4-18,2% респондентов из регионов).

Вместе с тем безусловную готовность участвовать в бюджетной политике выразили преимущественно жители сельской местности и небольших городов (38,5% жителей деревень и сёл, 36,7% жителей небольших городов против 31,3-34,4% жителей Минска, областных центров и городов областного подчинения).

Хотели бы вы принять участие в распределении части бюджетных средств на дорожное хозяйство, уличное освещение, благоустройство территории и на другие вопросы, влияющие на условия жизни в месте вашего проживания?	Место жительства респондентов				
	Обл. центр	Город областного подчинения	Другой город	Село	Минск
Да, безусловно	34,3%	31,3%	36,7%	38,5%	32,6%
Да, но это не должно потребовать от меня больших усилий	18,2%	11,4%	10,7%	10,4%	25,5%
Не уверен (-а), что мои идеи могут быть полезными	13,1%	15,7%	11,9%	18,5%	9,7%
Нет, этим должны заниматься местные органы власти	24,2%	26,5%	23,7%	22,2%	20,1%
Нет, мне все равно	2,7%	1,8%	2,8%	2,2%	2,7%
Затрудняюсь ответить	7,4%	13,3%	14,1%	8,1%	9,4%

Таблица 9. Желание респондентов принимать участие в распределении бюджетных средств в зависимости от места жительства

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 предпочли бы посещать личные встречи и собрания по вопросам бюджетной политики, а 28% готовы пользоваться как онлайн-, так и офлайн-возможностями участия в бюджетной политике.

13% респондентов отметили, что не стали бы принимать участие в бюджетной политике ни в какой форме, а 14% затруднились ответить на вопрос (рисунок 20).



Рисунок 20. Возможные форматы участия граждан в бюджетной политике местных органов власти.

Среди респондентов, выразивших желание принимать участие в бюджетной политике в той или иной форме, основная масса - 43% - отметила: наиболее важными вопросами, требующими общественного обсуждения, являются расходы на отдельные 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% отметили, что общественных обсуждений требуют общие направления бюджетной и налоговой политики, 4% - всё, что касается заимствований.

9% затруднились ответить на вопрос (рисунок 21).

Оценивая свой собственный возможный вклад в формирование бюджетных политик населенных пунктов, треть респондентов выразила готовность принимать участие в голосованиях за проекты, требующие бюджетного финансирования.

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

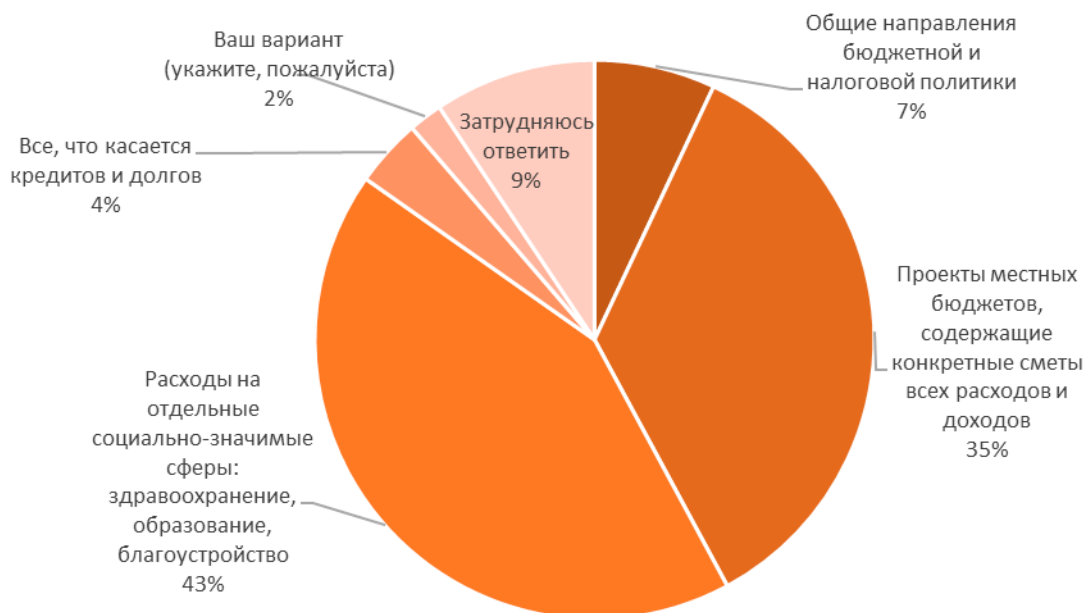


Рисунок 21. Вопросы, которые респонденты считают важным выносить на общественное обсуждение.

28% опрошенных могли бы оказывать помощь людям, чьи идеи и проекты кажутся полезными, а 7% выразили готовность к активному участию: самостоятельной генерации идей, презентации своих проектов, поиску единомышленников и участию в реализации проектов, требующих бюджетного финансирования.

16% опрошенных отметили, что не готовы внести свой личный вклад в формирование бюджетной политики своего населенного пункта, в том числе 9% - по причине того, что не готовы тратить на это свое время, и 7% - по причине того, что мало понимают в бюджетных вопросах.

14% респондентов затруднились ответить на вопрос (рисунок 22).

Среди респондентов, предложивших свой вариант ответа, некоторые отметили, что уже внесли свой вклад, заплатив налоги. Кроме того, некоторые респонденты усомнились в возможности внести хоть какой-то вклад по причине нежелания органов власти идти на контакт.

При этом мужчины чаще, чем женщины, готовы вносить наиболее весомый вклад в формирование бюджетной политики. Так, готовность к самостоятельному продвижению и реализации своих идей продемонстрировало 9,6% опрошенных мужчин и 4,5% женщин. К оказанию посильной помощи людям, продвигающим собственные идеи и проекты, готово 29,7% опрошенных мужчин и 25,4% женщин.



Рисунок 22. Возможный личный вклад респондентов в бюджетную политику.

10,2% женщин заявили о своей неготовности к участию в бюджетной политике по причине недостатка соответствующих знаний, в то время как среди мужчин доля таких респондентов составила 4,1%.

Какой вклад вы могли бы внести в формирование бюджетной политики вашего населенного пункта?	Пол респондентов	
	Мужской	Женский
Я готов (-а) сам генерировать идеи, делать презентации, искать единомышленников и участвовать в реализации проектов, финансируемых из бюджета	9,6%	4,5%
Я готов (-а) оказать посильную помощь человеку или команде, чьи идеи и проекты я нахожу полезными	29,7%	25,4%
Я готов (-а) принять участие в голосовании за проекты, финансируемые из бюджета	31,7%	34,3%
Никакой, потому что я не готов тратить на это время	10,1%	7,0%
Никакой, потому что я в этом ничего не понимаю	4,1%	10,2%
Ваш вариант (укажите, пожалуйста)	3,5%	1,3%
Затрудняюсь ответить	11,4%	17,3%

Таблица 10. Возможный вклад респондентов в бюджетную политику в зависимости от пола.

Готовность к активному участию в бюджетной политике зависит в том числе и от возраста респондентов. Так, 11,6% опрошенных в возрасте 18-24 лет выразили готовность самостоятельно генерировать и продвигать свои идеи. В возрасте 25-34 лет таких респондентов было 7,9%,

в возрасте 35-44 - 9,4%. В возрасте 45-54 и 55-74 лет таких респондентов значительной меньше - всего 5,1% и 3,3% соответственно.

Самая многочисленная группа тех, кто не готов к участию в бюджетной политике по причине недостаточности знаний, - респонденты в возрасте 55-74 лет (11,9% опрошенных).

Какой вклад вы могли бы внести в формирование бюджетной политики вашего населенного пункта?	Возраст респондентов				
	18-24	25-34	35-44	45-54	55-74
Я готов (-а) сам генерировать идеи, делать презентации, искать единомышленников и участвовать в реализации проектов, финансируемых из бюджета	11,6%	7,9%	9,4%	5,1%	3,3%
Я готов (-а) оказать посильную помощь человеку или команде, чьи идеи и проекты я нахожу полезными	28,4%	28,3%	26,0%	27,6%	28,4%
Я готов (-а) принять участие в голосовании за проекты, финансируемые из бюджета	27,4%	32,8%	39,4%	32,7%	29,2%
Никакой, потому что я не готов тратить на это время	7,4%	8,7%	7,5%	8,3%	9,9%
Никакой, потому что я в этом ничего не понимаю	4,2%	6,0%	3,9%	8,3%	11,9%
Ваш вариант (укажите, пожалуйста)	2,1%	1,9%	,8%	3,7%	3,7%
Затрудняюсь ответить	18,9%	14,3%	13,0%	14,3%	13,6%

Таблица 11. Возможный вклад респондентов в бюджетную политику в зависимости от возраста.

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 именно эти три сферы, как правило, представляют собой топ-3 направления расходов из бюджетов базового уровня.

Среди важных отраслей, требующих повышенного внимания, также была отмечена социальная поддержка граждан (32,7%), поддержка экономики (15,6%), культура (11,9%) - рисунок 23.

Пользователи, предложившие свой вариант ответа, упоминали вопросы, связанные с озеленением, охраной природы, поддержкой предпринимательства, а также чрезмерным финансированием государственных органов и силовых структур.

Какой из отраслей, по Вашему мнению, нужно оказать наибольшее внимание при планировании местного бюджета?



Рисунок 23. Отрасли, которым, по мнению респондентов, следует оказывать наибольшее внимание при планировании местных бюджетов.

ДЕМОГРАФИЯ

Среди респондентов, принявших участие в опросе - 51% мужчин и 49% женщин.



Рисунок 24. Пол респондентов.

При этом 9% опрошенных находились в возрасте 18-24 лет, 25% - в возрасте 25-34 лет, 24% - в возрасте 35-44 лет, 20% - в возрасте 45-54 лет, 23% - в возрасте 55-74 лет.

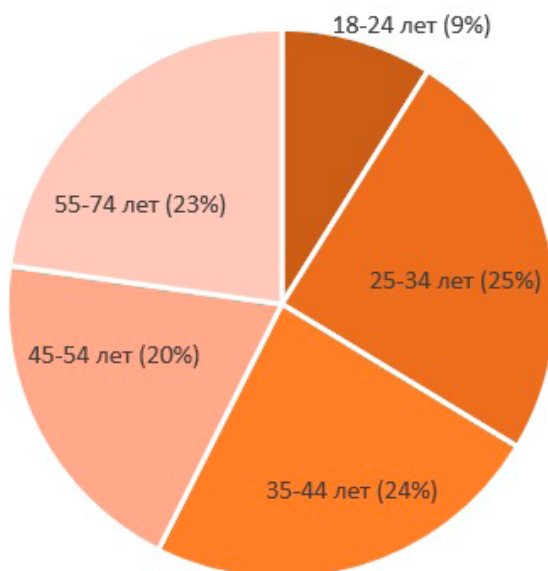


Рисунок 25. Возраст респондентов.

Большинство респондентов - 28% - проживали в г. Минске. Далее следуют Гомельская область (16%), Брестская область (15%), Витебская область (12%), Могилевская и Минская области (по 10%), Гродненская область (9%).



Рисунок 26. Распределение респондентов по регионам.

По 28% респондентов проживали в Минске и областных центрах, 15% - в городах областного подчинения, 16% - в прочих городах, 13% - в сельской местности.

Населенные пункты, в которых проживают респонденты



Рисунок 27. Распределение респондентов по населенным пунктам.

Большинство респондентов - 233 человека или 22% - специалисты с высшим или средним образованием, 213 человек или 20% - неработающие пенсионеры, 209 человек или 19% - специалисты среднего уровня квалификации.

Сферы деятельности респондентов



Рисунок 28. Распределение респондентов по сферам деятельности.

При этом 29% работающих респондентов отнесли свою организацию к организациям, финансируемым из бюджета, 59% - к небюджетным организациям. 12% затруднились ответить на вопрос.

Респонденты, работающие в бюджетных и небюджетных организациях



Рисунок 29. Распределение работающих респондентов по бюджетным и небюджетным организациям.

ВЫВОДЫ:

- ◆ *Уровень бюджетной грамотности белорусов низкий. У большинства респондентов отсутствует понимание разницы между основными направлениями расходов республиканского бюджета, местных бюджетов и внебюджетных фондов, в частности, ФСЗН. 82% респондентов 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. Белорусы склонны завышать оценку собственных знаний о бюджете.*
- ◆ *88% опрошенных заявили о необходимости повышать бюджетную грамотность белорусов.*
- ◆ *Опрос позволил выявить ряд бюджетных мифов, связанных с низким уровнем бюджетной грамотности населения. Например, респонденты отметили чрезмерный уровень финансирования содержания госорганов, силовых структур, обслуживания госдолга из бюджетов базового уровня. Многие ассоциируют с бюджетом пенсии и пособия, которые выплачиваются из внебюджетного Фонда социальной защиты населения, имеющего собственные доходы, не связанные с налогами.*
- ◆ *Опрос показал низкий уровень удовлетворенности граждан проводимой бюджетной политикой. Средняя оценка удовлетворенности работой по обеспечению образования составила 2,84 балла из 5, по благоустройству - 2,77 балла, по обеспечению здравоохранения - 2,39 балла. Самый низкий уровень - всего 1,93 балла - зафиксирован в качестве оценки удовлетворенности информированием о проводимой бюджетной политике.*
- ◆ *Одной из причин низкой удовлетворенности граждан проводимой бюджетной политикой может быть низкий уровень бюджетной грамотности населения*

и связанные с ним распространенные бюджетные мифы. Информирова 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.
- ◆ Лишь 57% респондентов за последний год в той или иной форме проявляли интерес к информации о бюджете. При этом треть таких респондентов отметила, что располагает какой-либо информацией об общих доходах и расходах своего населенного пункта либо о доходах и расходах по отдельным направлениям. Средняя оценка понятности информации о бюджете в официальных источниках, полученная по итогам опроса, составила 2,79 балла.
- ◆ Оценивая эффективность возможных источников распространения бюджетной информации, большинство респондентов предположило, что наиболее предпочтительным способом являются публикации в электронных СМИ и на интернет-сайтах. Вместе с тем популярность источников варьируется в зависимости от возраста респондентов, и для достижения наилучшего результата при распространении бюджетной информации стоит задействовать также печатные СМИ, телевидение, социальные сети.
- ◆ Наибольший интерес для граждан представляет информация о бюджетных расходах - как об общих основных направлениях расходов, так и о конкретных объектах, созданных либо отремонтированных за счет бюджетных средств. Общественный запрос на информацию о бюджетных доходах тоже есть, но он заметно ниже.
- ◆ Подавляющее большинство респондентов негативно оценивают то, как местные органы власти поддерживают инициативы местных жителей по решению проблем населенных пунктов. Больше половины опрошенных, так или иначе, не удовлетворены поддержкой местных властей.
- ◆ Возможности для участия граждан в проводимой бюджетной политике практически отсутствуют. При этом значительная часть граждан Беларуси хотела бы принимать участие в бюджетной политике на местном уровне. Такое желание было выражено более чем половиной опрошенных. При этом лишь 3% опрошенных отметили свое безразличие к распределению бюджетных средств.
- ◆ Отвечая на вопрос о возможных формах участия граждан в бюджетной политике на местном уровне, большинство респондентов отметило, что предпочло бы онлайн-формат. Вместе с тем четверть респондентов готова пользоваться как онлайн-, так и офлайн-возможностями участия в бюджетной политике.
- ◆ Лишь 13% респондентов отметили, что не стали бы принимать участие в бюджетной политике ни в какой форме.

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.