

Бюджет для граждан Республики Беларусь: проблемы и пути их решения

Краткая версия

2023

ВВЕДЕНИЕ

Бюджет для граждан (БДГ) - информационно-справочный документ, который обобщает и объясняет простым языком информацию о бюджете. Он разрабатывается непосредственно для широкой общественности и доступен для понимания даже тем людям, которые не имеют специальных знаний о бюджетно-налоговой сфере.

Министерство финансов Республики Беларусь (Минфин) публикует “Бюджеты Республики Беларусь для граждан” ежегодно, начиная с 2018 года. К началу 2023 года было опубликовано уже шесть БДГ, основанных на документах бюджетного планирования.

Целью данного исследования является выявление недостатков в БДГ, публикуемых Минфином, и разработка рекомендаций по их устранению в соответствии с передовыми мировыми практиками, накопленными в данной области.

ХАРАКТЕРИСТИКИ БЮДЖЕТА ДЛЯ ГРАЖДАН И СООТВЕТСТВИЕ ИМ “БЮДЖЕТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ДЛЯ ГРАЖДАН”

Не любой бюджетный документ, выпускаемый правительством, может считаться Бюджетом для граждан. Рассмотрим, соответствует ли БДГ Беларуси характеристикам [Международного бюджетного партнерства](#) (МБП).

Таблица 1. Соответствие “Бюджета Республики Беларусь для граждан” характеристикам Международного бюджетного партнерства

Характеристика БДГ в соответствии с подходами МБП	Ситуация в Беларуси	Оценка соответствия БДГ Беларуси характеристике МБП
БДГ производится правительством	БДГ Республики Беларусь разрабатывается Минфином.	Полностью соответствует
БДГ производится по согласованию с гражданами	Диалог правительства и общественности о содержании БДГ отсутствует.	Полностью не соответствует
БДГ обеспечивает понимание бюджета общественностью и чувство вовлеченности	БДГ дает некоторое представление о бюджете, но не включает полную информацию. Механизмы участия общественности в бюджетном процессе не упоминаются.	Частично соответствует

БДГ - возможность для получения дополнительной информации о бюджете	В БДГ не содержится ссылок на дополнительную информацию о бюджете и ведомствах, в которые можно обратиться за такой информацией.	Полностью не соответствует
БДГ должен базироваться на документах бюджетного планирования	БДГ основан на утвержденном бюджете.	Полностью соответствует
БДГ публикуется примерно в то же время, что и проект бюджета/утвержденный бюджет	БДГ публикуется вскоре после публикации Закона о республиканском бюджете.	Полностью соответствует
БДГ включает важную информацию о бюджете	БДГ не включает в себя всю необходимую информацию.	Частично соответствует
БДГ производится как минимум на официальных языках страны	БДГ производится только на русском языке.	Полностью не соответствует
БДГ широко распространяется, предпочтительно в нескольких форматах	БДГ публикуется только на сайте Минфина и только в формате - PDF-файл. Минфин не прикладывает усилий для широкого распространения и популяризации БДГ.	Полностью не соответствует

Таким образом, БДГ Беларуси полностью соответствует 3-м характеристикам из 9, частично соответствует 2-м характеристикам из 9, и полностью не соответствует 4-м характеристикам из 9. Это говорит о том, что анализируемый документ достаточно далек от действительно хорошего БДГ в понимании Международного бюджетного партнерства.

СОДЕРЖАНИЕ БЮДЖЕТА ДЛЯ ГРАЖДАН И СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СООТВЕТСТВИЯ БЮДЖЕТОВ ДЛЯ ГРАЖДАН БЕЛАРУСИ, ГРУЗИИ И ЮАР РЕКОМЕНДАЦИЯМ МЕЖДУНАРОДНОГО БЮДЖЕТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В соответствии с подходами Международного бюджетного партнерства, в БДГ необходимо включать следующую информацию:

- **Экономические прогнозы, лежащие в основе бюджета**

[БДГ Беларуси на 2022 год](#) **включает** оценки объема и роста ВВП, инфляции, лимит госдолга, но **не включает** подробного описания экономических прогнозов, лежащих в основе бюджета.

- **Информация о бюджетном процессе**

БДГ Беларуси на 2022 год **включает** информацию об этапах бюджетного процесса, сведения о стейкхолдерах, но **не включает** информацию о нормативно-правовой базе бюджета; об участии общественности в бюджетной политике; о бюджетном календаре.

- **Информация о доходах бюджета**

БДГ Беларуси на 2022 год **включает** информацию о запланированных доходах бюджета, включая налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления, но **не включает** информацию о кредитах и займах, которые планируется привлечь; о том, какие виды бюджетных поступлений и как могут влиять на те или иные целевые группы.

- **Приоритетные направления расходов бюджета**

БДГ Беларуси на 2022 год **включает** информацию о запланированных расходах консолидированного, республиканского и местных бюджетов по функциональной классификации, но **не включает** информацию о запланированных расходах консолидированного, республиканского и местных бюджетов по экономической и/или ведомственной классификации; о том, почему те или иные направления расходов являются приоритетными.

- **Важные новые меры**

БДГ Беларуси на 2022 год **не включает** информацию о важных новых мерах; о влиянии новых мер на бюджетные показатели; бюджетных данных за прошлые годы для сравнения.

- **Информация о целевых программах и политиках в разных сферах**

БДГ Беларуси на 2022 год **включает** подробную информацию о ряде целевых программ и политиках в разных сферах, включая приоритеты государственной политики, контрольные показатели, на которые нацелено правительство, индикаторы, которые используются для оценки прогресса.

- **Бюджетная терминология (гlossарий)**

БДГ Беларуси на 2022 год **включает** гlossарий общеупотребимых бюджетных терминов.

- Контактная информация для связи

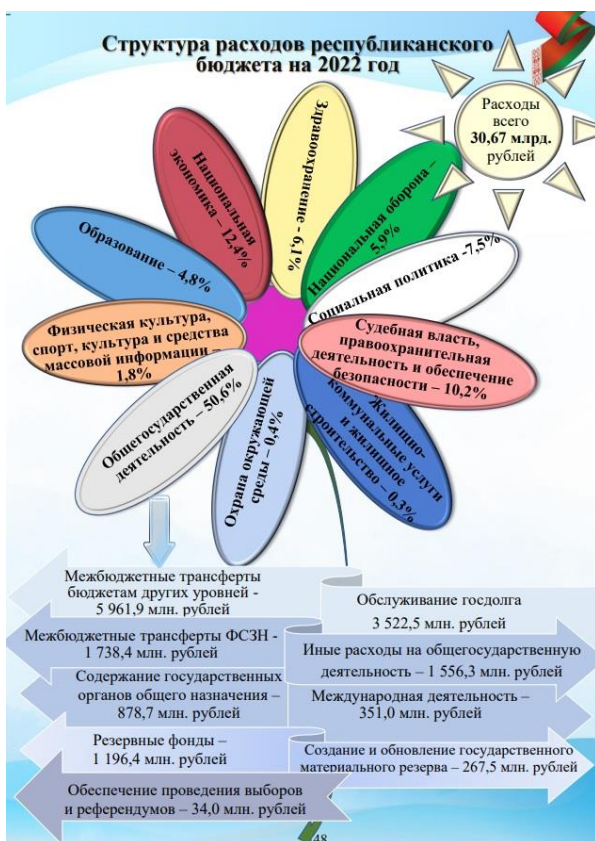
БДГ Беларуси на 2022 год не включает контактной информации для связи.

Таким образом, полнота информации в БДГ Республики Беларусь соответствует рекомендациям МБП лишь отчасти. Позитивным моментом является тот факт, что многие из них действительно учтены. При этом, по многим аспектам полнота сведений оставляет желать лучшего, однако это несложно исправить, если поставить перед собой такую задачу.

ВИЗУАЛИЗАЦИЯ ДАННЫХ В БЮДЖЕТАХ ДЛЯ ГРАЖДАН БЕЛАРУСИ, ГРУЗИИ И ЮАР

БДГ Беларуси включает в себя большое количество визуализаций, что, безусловно, правильно и полностью соответствует передовым мировым практикам в этой области. Вместе с тем качество многих визуализаций в БДГ Беларуси оставляет желать лучшего.

Рисунок 1. Визуализация данных о расходах бюджета по функциональной классификации в Бюджете для граждан Беларуси

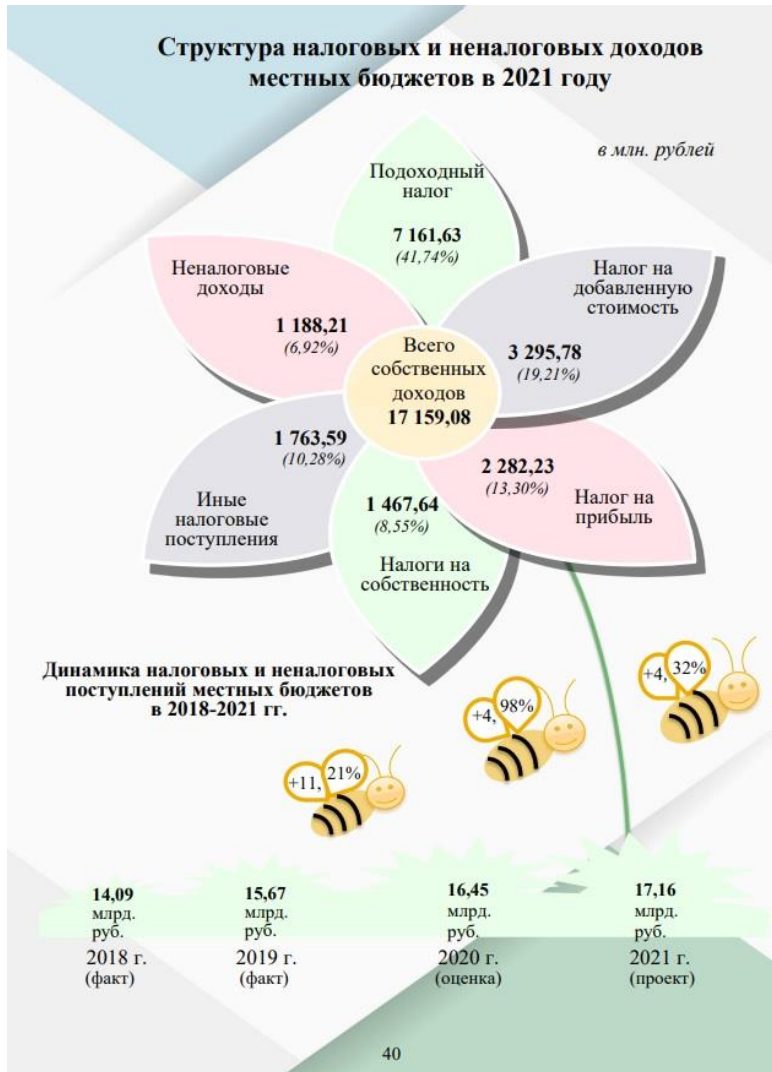


Так, информация о расходах бюджета по функциональной классификации представлена в виде цветка. Каждый лепесток - отдельная статья расходов с указанием доли в общем объеме расходов бюджета, и при этом без указания номинального объема финансирования. Размеры лепестков одинаковые, таким образом, данная визуализация не только не добавляет наглядности сведениям о расходах бюджета, но и может сформировать у читателя ошибочное ощущение того, что все виды расходов финансируют одинаково. Ниже с помощью объектов SmartArt приводятся более детальные сведения о расходах бюджета на общегосударственную деятельность - на этот раз с указанием их номинального объема, но без указания долей.

Абсолютно вся визуализация, включая и цветок, и SmartArt, не является графиком или диаграммой, не дает никакой наглядности и

даже может ввести в заблуждение. При этом визуализация не сопровождается никаким текстовым описанием.

Рисунок 2. Визуализация данных о доходах местных бюджетов в Бюджете для граждан Беларуси



Еще один пример плохой визуализации - визуализация данных о доходах местных бюджетов в БДГ Беларуси. Каждый лепесток цветка на рисунке 2 - отдельный вид бюджетных поступлений, а сердцевина - общий объем доходов. Этот цветок лучше описанного выше тем, что приведены сведения и о номинальном объеме поступлений, и об их доле в общем объеме доходов бюджета. Однако все лепестки одинакового размера, что не только не позволяет представить сведения наглядно, но и может ввести в заблуждение, т.к. визуальное соотношение размеров лепестков не соответствует их доле в общем объеме доходов бюджета.

Ниже цветка нарисованы пчелки, а в их крылышках указаны цифры, значение которых быстро понять крайне сложно. На самом деле, цифры показывают прирост бюджетных

доходов, но, опять же, совсем некорректно: пчелка, в крылышках которой прирост в 11,2%, по своему размеру сильно меньше пчелки, символизирующей прирост в 4,3%.

В целом, среди наиболее распространенных проблем в БДГ Беларуси, связанных с инфографикой - использование визуализаций, которые ничего не показывают наглядно и вводят в заблуждение. Нередко неправильно выбран тип диаграммы, не указаны важные

цифры. Кроме того, в БДГ вообще не используются таблицы с данными, а инфографика не сопровождается никакими текстовыми разъяснениями.

Для визуализации данных часто используются откровенно детские образы в виде цветов, пчелок, шариков, паровозиков и пр. Но для того, чтобы рассказать просто о сложном, не нужно рисовать детские рисунки - нужно рисовать качественную наглядную инфографику и простым языком говорить со своим читателем.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Полнота информации в БДГ Беларуси соответствует подходам МБП лишь отчасти. Полностью отсутствует информация о важных новых мерах и контактная информация для связи, сведения в прочих блоках информации являются неполными.

Качество большинства визуализаций в БДГ Беларуси оставляет желать лучшего. Среди наиболее распространенных проблем - неправильно выбранный тип диаграммы, использование визуализаций, вводящих в заблуждение, спорные дизайнерские решения.

БДГ Беларуси лишь отчасти соответствует характеристикам МБП. Он не включает в себя действительно полную информацию о бюджете, не способствует вовлечению общественности в бюджетную политику, делается лишь на одном государственном языке, широко не распространяется, а диалог правительства и общественности о содержании Бюджета для граждан отсутствует.

Вместе с тем Минфин Беларуси непрерывно разрабатывает и публикует БДГ с 2018 года, в том числе был опубликован БДГ на 2023 год, несмотря на общую тенденцию к закрытию многих видов отчетности. За шесть лет регулярных публикаций БДГ качество документа улучшилось, что может свидетельствовать о стремлении Минфина улучшать разрабатываемый им БДГ. На основе этого можно предположить, что повышение качества БДГ Республики Беларусь - это реалистичная и относительно несложная задача.

РЕКОМЕНДАЦИИ МИНИСТЕРСТВУ ФИНАНСОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

1. Привести процесс создания БДГ Беларуси в соответствие подходами Международного бюджетного партнерства (МБП), а именно:
 - разработать стратегию создания БДГ, определив цели и задачи БДГ и подготовив план его создания;
 - провести консультации с общественностью с целью определения интересов и потребностей граждан;

- проанализировать собранную в рамках консультаций информацию, после чего спроектировать, написать и опубликовать БДГ;
 - обеспечить широкое распространение БДГ с использованием различных каналов связи с общественностью;
 - провести оценку текущего процесса создания БДГ и планирование следующего с учетом накопленного опыта.
2. Повысить качество визуализаций данных в БДГ; в случае отсутствия необходимого опыта и человеческого капитала - привлечь внешних специалистов для разработки качественной инфографики.
3. Обеспечить полноту сведений в БДГ, в том числе:
- расширить раздел БДГ с экономическими прогнозами, лежащими в основе бюджета;
 - повысить полноту уже имеющейся в БДГ информации о доходах и расходах бюджетов разных уровней. В том числе, публиковать как доли, так и суммы основных статей бюджетных доходов и расходов; приводить информацию о бюджетных расходах как минимум по двум классификациям; отмечать динамику доходов и расходов в сравнении с прошлыми и будущими периодами и сопровождать визуализации данных текстовым описанием процессов, связанных с доходами и расходами бюджета;
 - дополнить раздел БДГ, посвященный государственному долгу, информацией о кредитах и займах, которые планируется привлечь;
 - обеспечить наличие в БДГ ссылок и контактов для получения дополнительной информации о бюджете и для обратной связи;
 - внести в БДГ информацию о важных новых мерах, влияющих на бюджетные показатели; нормативно-правовой базе бюджета; бюджетном календаре; возможностях участия общественности в бюджетной политике. В отсутствие широкого перечня возможностей для такого участия, это могут быть сведения о горячих линиях Минфина и других стейкхолдеров бюджетного процесса.
4. Разрабатывать и публиковать БДГ на обоих государственных языках Республики Беларусь.