Бюджэт для грамадзян Рэспублікі Беларусь: праблемы і шляхі іх вырашэння

Кароткая версія

2023

УВОДЗІНЫ

Бюджэт для грамадзян (БДГ) - інфармацыйна-даведачны дакумент, які абагульняе і тлумачыць простай мовай інфармацыю аб бюджэце. Ён распрацоўваецца непасрэдна для шырокай грамадскасці і даступны для разумення нават тым людзям, якія не маюць спецыяльных ведаў аб бюджэтна-падатковай сферы.

Міністэрства фінансаў Рэспублікі Беларусь (Мінфін) публікуе "Бюджэты Рэспублікі Беларусь для грамадзян" штогод, пачынаючы з 2018 года. Да пачатку 2023 г. было апублікавана ўжо шэсць БДГ, заснаваных на дакументах бюджэтнага планавання.

Мэтай дадзенага даследавання з'яўляецца выяўленне недахопаў у БДГ, якія публікуюцца Мінфінам, і распрацоўка рэкамендацый па іх выпраўленні ў адпаведнасці з перадавымі сусветнымі практыкамі, назапашанымі ў дадзенай вобласці.

ХАРАКТАРЫСТЫКІ БЮДЖЭТУ ДЛЯ ГРАМАДЗЯН І АДПАВЕДНАСЦЬ ІМ “БЮДЖЭТУ РЭСПУБЛІКІ БЕЛАРУСЬ ДЛЯ ГРАМАДЗЯН”

Не любы бюджэтны дакумент, які выпускаецца ўрадам, можа лічыцца Бюджэтам для грамадзян. Разгледзім, ці адпавядае БДГ Беларусі характарыстыкам Міжнароднага бюджэтнага партнёрства (МБП).

Характарыстыка БДГ у адпаведнасці з падыходамі МБП	Сітуацыя ў Беларусі	Ацэнка адпаведнасці БДГ Беларусі характарыстыцы МБП
БДГ вырабляецца ўрадам	БДГ Рэспублікі Беларусь распрацоўваецца Мінфінам	Поўнасцю адпавядае
БДГ вырабляецца па ўзгадненні з грамадзянамі	Дыялог ураду і грамадскасці аб змесце БДГ адсутнічае	Поўнасцю не адпавядае
БДГ забяспечвае разуменне бюджэту грамадскасцю і пачуццё уцягненасці	БДГ дае нейкае ўяўленне аб бюджэце, але не ўключае поўную інфармацыю. Механізмы ўдзелу грамадскасці у бюджэтным працэсе не згадваюцца	Часткова адпавядае
БДГ – магчымасць для атрымання дадатковай інфармацыі аб бюджэце	У БДГ не ўтрымліваюцца спасылкі на дадатковую інфармацыю аб бюджэце і ведамствах, у якія можна звярнуцца за такой інфармацыяй	Поўнасцю не адпавядае
БДГ мусіць базавацца на дакументах бюджэтнага планавання	БДГ заснаваны на зацверджаным бюджэце	Поўнасцю адпавядае

БДГ публікуецца прыкладна ў той жа час, што і праект бюджэту/зацверджаны бюджэт	БДГ публікуецца неўзабаве пасля публікацыі Закона аб рэспубліканскім бюджэце	Поўнасцю адпавядае
БДГ уключае важную інфармацыю аб бюджэце	БДГ не ўключае ў сябе ўсю неабходную інфармацыю	Часткова адпавядае
БДГ выпрацоўваецца як мінімум на афіцыйных мовах краіны	БДГ выпрацоўваецца толькі на расейскай мове	Поўнасцю не адпавядае
БДГ шырока распаўсюджваецца, пажадана ў некалькіх фарматах	БДГ публікуецца толькі на сайце Мінфіна і толькі ў фармаце PDF-файл. Мінфін не прыкладае намаганняў для шырокага распаўсюду і папулярызацыі БДГ	Поўнасцю не адпавядае

Табліца 1. Адпаведнасць "Бюджэту Рэспублікі Беларусь для грамадзян" характарыстыкам Міжнароднага бюджэтнага партнёрства

Такім чынам, БДГ Беларусі поўнасцю адпавядае 3-м характарыстыкам з 9, часткова адпавядае 2-м характарыстыкам з 9, і поўнасцю не адпавядае 4-м характарыстыкам з 9. Гэта гаворыць аб тым, што дакумент, які аналізуецца, дастаткова далёкі ад сапраўды добрага БДГ у разуменні Міжнароднага бюджэтнага партнёрства.

ЗМЕСТ БЮДЖЭТУ ДЛЯ ГРАМАДЗЯН І ПАРАЎНАЛЬНЫ АНАЛІЗ АДПАВЕДНАСЦІ БЮДЖЭТАЎ ДЛЯ ГРАМАДЗЯН БЕЛАРУСІ, ГРУЗІІ І ПАР РЭКАМЕНДАЦЫЯМ МІЖНАРОДНАГА БЮДЖЭТНАГА ПАРТНЁРСТВА

У адпаведнасці з падыходам Міжнароднага бюджэтнага партнёрства, у БДГ неабходна ўключаць наступную інфармацыю:

- **Эканамічныя прагнозы, якія ляжаць у аснове бюджэту**

БДГ Беларусі на 2022 год **уключае** ацэнкі аб'ёма і росту ВУП, інфляцыі, ліміт дзяржпазыкі, але **не ўключае** падрабязнага апісання эканамічных прагнозаў, якія ляжаць у аснове бюджэту.

- **Інфармацыя аб бюджэтным працэсе**

БДГ Беларусі на 2022 год **уключае** інфармацыю аб этапах бюджэтнага працэсу, звесткі аб стэйкхолдэрах, але **не ўключае** інфармацыю аб нарматыўна-прававой базе бюджэту; аб удзеле грамадскасці ў бюджэтнай палітыцы; аб бюджэтным календары.

- **Інфармацыя аб даходах бюджэту**

БДГ Беларусі на 2022 год **уключае** інфармацыю аб запланаваных даходах бюджэту, уключаючы падатковыя даходы, непадатковыя даходы і бязвыплатныя паступленні, але **не ўключае** інфармацыю аб крэдытах і пазыках, якія плануюцца прыцягнуць; аб тым, якія групы бюджэтных паступленняў і як могуць уплываць на тыя ці іншыя мэтавыя групы.

- **Прыярытэтныя накірункі расходаў бюджэту**

БДГ Беларусі на 2022 год **уключае** інфармацыю аб запланаваных расходах кансалідаванага, рэспубліканскага і мясцовых бюджэтаў па функцыянальнай класіфікацыі, але **не ўключае** інфармацыю аб запланаваных расходах кансалідаванага рэспубліканскага і мясцовых бюджэтаў па эканамічнай і/або ведамственнай класіфікацыі; аб тым, чаму тыя ці іншыя накірункі расходаў з'яўляюцца прыярытэтнымі.

- **Важныя новыя захады**

БДГ Беларусі на 2022 год **не ўключае** інфармацыю аб важных новых захадах; аб уплыве новых захадаў на бюджэтныя паказчыкі; бюджэтных дадзеных за мінулыя гады для параўнання.

- **Інфармацыя аб мэтавых праграмах і палітыках у розных сферах**

БДГ Беларусі на 2022 год **уключае** падрабязную інфармацыю аб шэрагу мэтавых праграмаў і палітыках у розных сферах, уключаючы прыярытэты дзяржаўнай палітыкі, кантрольныя паказчыкі, на якія накіраваны ўрад, індыкатары, якія выкарыстоўваюцца для ацэнкі прагрэса.

- **Бюджэтная тэрміналогія (гласарый)**

БДГ Беларусі на 2022 год **уключае** гласарый агульнаўжываных бюджэтных тэрмінаў.

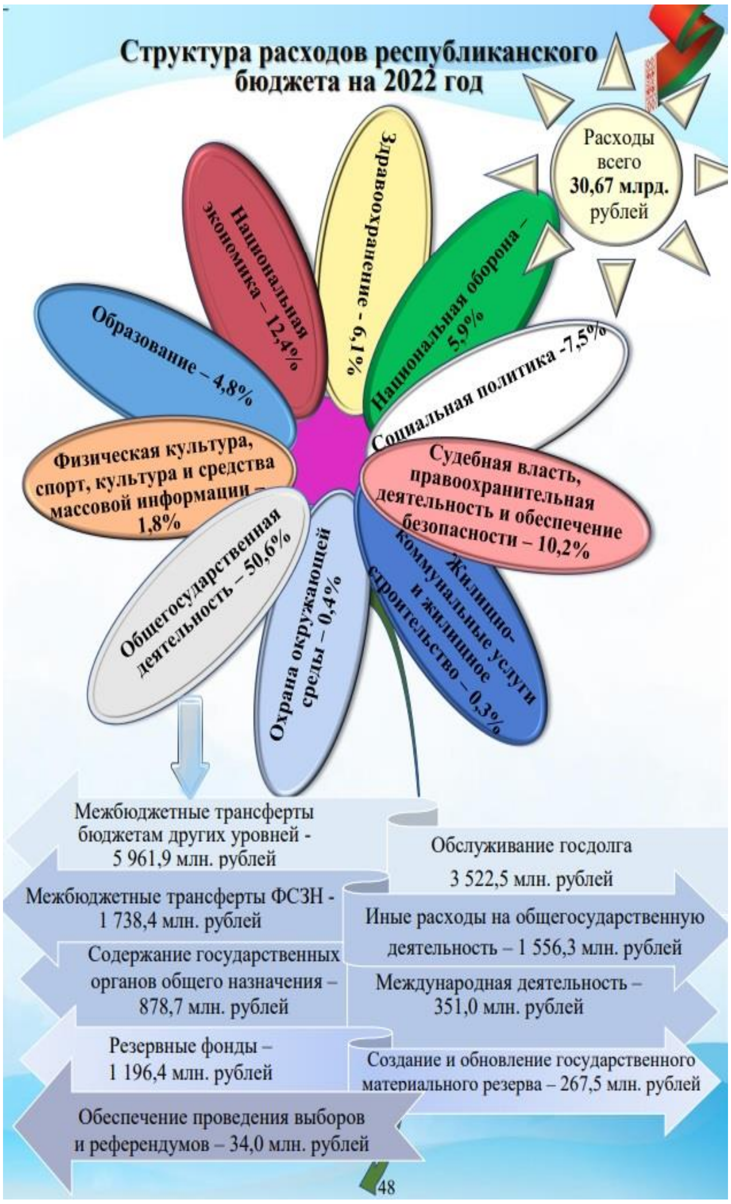
- **Кантактная інфармацыя для сувязі**

БДГ Беларусі на 2022 год **не ўключае** кантактнай інфармацыі для сувязі.

Такім чынам, паўната інфармацыі ў БДГ Рэспублікі Беларусь адпавядае рэкамендацыям МБП толькі часткова. Пазітыўным момантам з'яўляецца той факт, што многія з іх сапраўды ўлічаны. Пры гэтым, па многіх аспектах паўната звестак пакідае жадаць лепшага, аднак гэта нескладана выправіць, калі паставіць перад сабой такую задачу.

ВІЗУАЛІЗАЦЫЯ ДАДЗЕНЫХ У БЕЛАРУСКІМ БЮДЖЭЦЕ ДЛЯ ГРАМАДЗЯН

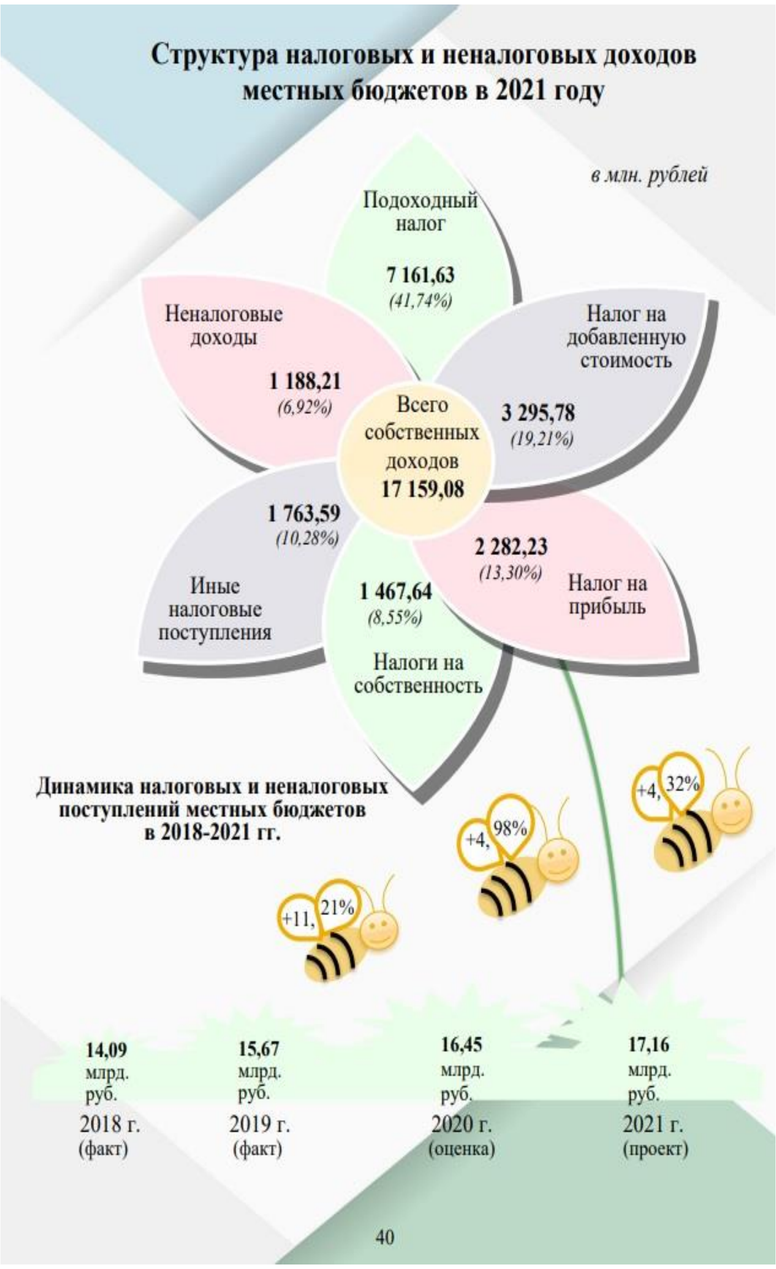
БДГ Беларусі ўключае ў сябе вялікую колькасць візуалізацый, што, безумоўна, правільна і поўнасцю адпавядае перадавым сусветным практыкам у гэтай сферы. Разам з тым колькасць многіх візуалізацый у БДГ Беларусі пакідае жадаць лепшага.



Малюнак 1. Візуалізацыя дадзеных аб расходах бюджэту па функцыянальнай класіфікацыі ў Бюджэце для грамадзян Беларусі

Так, інфармацыя аб расходах бюджэту па функцыянальнай класіфікацыі прадстаўлена ў выглядзе кветкі. Кожны пялёстак - асобны артыкул расходаў з указаннем долі ў агульным аб'ёме расходаў бюджэту, і пры гэтым без указання намінальнага аб'ёму фінансавання. Памеры пялёсткаў аднолькавыя, такім чынам, дадзеная візуалізацыя не толькі не дадае нагляднасці звесткам аб расходах бюджэту, але і можа сфарміраваць у чытача памылковае адчуванне таго, што ўсе віды расходаў фінансуюць аднолькава. Ніжэй з дапамогай аб'ектаў SmartArt прыводзяцца больш дэталёвыя звесткі аб выдатках бюджэту на агульнадзяржаўную дзейнасць - на гэты раз з указаннем іх намінальнага аб'ёму, але без указання доляў.

Абсалютна ўся візуалізацыя, у тым ліку і кветка, і SmartArt, не з'яўляецца графікам або дыяграмай, не дае ніякай нагляднасці і нават можа ўвесці ў зман. Пры гэтым візуалізацыя не суправаджаецца ніякім тэкставым апісаннем.



Малюнак 2. Візуалізацыя дадзеных аб даходах мясцовых бюджэтаў у Бюджэце для грамадзян Беларусі

Яшчэ адзін прыклад дрэннай візуалізацыі - візуалізацыя дадзеных аб даходах мясцовых бюджэтаў у БДГ Беларусі. Кожны пялёстак кветкі на малюнку 2 - асобны від бюджэтных паступленняў, а сарцавіна - агульны аб'ём даходаў. Гэтая кветка лепш за апісанае вышэй тым, што прыведзены звесткі і аб намінальным аб'ёме паступленняў, і аб іх долі ў агульным аб'ёме даходаў бюджэту. Аднак усе пялёсткі аднолькавага памеру, што не толькі не дазваляе прадставіць звесткі наглядна, але і можа ўвесці ў зман, бо візуальна ўсе віды бюджэтных даходаў ураўноўваюцца.

Ніжэй кветкі намаляваны пчолкі, а ў іх крылцах указаныя лічбы, значэнне якіх хутка зразумець вельмі складана. Насамрэч, лічбы паказваюць прырост бюджэтных даходаў, але, ізноў жа, зусім некарэктна: пчолка, у крылцах якой прырост у 11,2%, па сваім памеры значна меншая за пчолку, якая сімвалізуе прырост у 4,3%.

У цэлым, сярод найбольш распаўсюджаных праблем у БДГ Беларусі, звязаных з інфаграфікай - выкарыстанне візуалізацый, якія нічога не паказваюць наглядна і ўводзяць у зман. Нярэдка няправільна абраны тып дыяграмы, не пазначаны важныя лічбы. Акрамя таго, у БДГ увогуле не выкарыстоўваюцца табліцы з дадзенымі, а інфаграфіка не суправаджаецца ніякімі тэкставымі тлумачэннямі.

Для візуалізацыі дадзеных часта выкарыстоўваюцца адкрыта дзіцячыя выявы ў выглядзе кветак, пчолак, шарыкаў, паравозікаў і інш. Але для таго, каб распавесці проста аб складаным, не трэба маляваць дзіцячыя малюнкі - трэба маляваць якасную наглядную інфаграфіку і простай мовай гаварыць са сваім чытачом.

АСНОЎНЫЯ ВЫСНОВЫ

Паўната інфармацыі ў БДГ Беларусі адпавядае падыходам МБП толькі часткова. Цалкам адсутнічае інфармацыя аб важных новых захадах і кантактная інфармацыя для сувязі, звесткі ў іншых блоках інфармацыі з'яўляюцца няпоўнымі.

Якасць большасці візуалізацый у БДГ Беларусі пакідае жадаць лепшага. Сярод найбольш распаўсюджаных праблем - няправільна абраны тып дыяграмы, выкарыстанне візуалізацый, якія ўводзяць у зман, спрэчныя дызайнерскія рашэнні.

БДГ Беларусі толькі часткова адпавядае характарыстыкам МБП. Ён не ўключае ў сябе сапраўды поўную інфармацыю аб бюджэце, не садзейнічае ўцягненню грамадскасці ў бюджэтную палітыку, падаецца толькі на адной дзяржаўнай мове, шырока не распаўсюджваецца, а дыялог урада і грамадскасці аб змесце Бюджэту для грамадзян адсутнічае.

Разам з тым Мінфін Беларусі бесперапынна распрацоўвае і публікуе БДГ з 2018 года, у тым ліку быў апублікаваны БДГ на 2023 год, нягледзячы на агульную тэндэнцыю да закрыцця многіх відаў справаздачнасці. За шэсць гадоў рэгулярных публікацый БДГ якасць дакумента палепшылася, што можа сведчыць аб імкненні Мінфіна паляпшаць БДГ, які ён распрацоўвае. На аснове гэтага можна меркаваць, што павышэнне якасці БДГ Рэспублікі Беларусь - гэта рэалістычная і адносна нескладаная задача.

РЭКАМЕНДАЦЫІ МІНІСТЭРСТВУ ФІНАНСАЎ РЭСПУБЛІКІ БЕЛАРУСЬ

1. Прывесці працэс стварэння БДГ Беларусі ў адпаведнасць падыходам Міжнароднага бюджэтнага партнёрства (МБП), а менавіта:
   - распрацаваць стратэгію стварэння БДГ, вызначыўшы мэты і задачы БДГ і падрыхтаваўшы план яго стварэння;
   - правесці кансультацыю з грамадскасцю з мэтай вызначэння інтарэсаў і патрэб грамадзян;
   - прааналізаваць сабраную ў межах кансультацый інфармацыю, пасля чаго спраектаваць, напісаць і апублікаваць БДГ;
   - забяспечыць шырокі распаўсюд БДГ з выкарыстаннем розных каналаў сувязі з грамадскасцю;
   - правесці ацэнку цяпершняга працэсу стварэння БДГ і планаванне наступнага з улікам накопленага досведу.

2. Павысіць якасць візуалізацый дадзеных у БДГ; у выпадку адсутнасці неабходнага досведу і чалавечага капітала – прыцягнуць знешніх спецыялістаў для распрацоўкі якаснай інфаграфікі.

3. Забяспечыць паўнату звестак у БДГ, у тым ліку:

   - пашырыць раздзел БДГ з эканамічнымі прагнозамі, якія ляжаць у аснове бюджэта;
   - павысіць паўнату ўжо наяўнай у БДГ інфармацыі аб даходах і расходах бюджэтаў розных узроўняў. У тым ліку, публікаваць як долі, так і сумы асноўных артыкулаў бюджэтных даходаў і расходаў; прыводзіць інфармацыю аб бюджэтных расходах як мінімум па двух класіфікацыях; адзначаць дынаміку даходаў і расходаў у параўнанні з мінулымі і будучымі перыядамі і суправаджаць візуалізацыі даных тэкставым апісаннем працэсаў, звязаных з даходамі і расходамі бюджэту;
   - дапоўніць раздзел БДГ, прысвечаны дзяржаўнаму доўгу, інфармацыяй аб крэдытах і пазыках, якія плануецца прыцягнуць;
   - забяспечыць наяўнасць у БДГ спасылак і кантактаў для атрымання дадатковай інфармацыі аб бюджэце і для зваротнай сувязі;
   - унесці ў БДГ інфармацыю аб важных новых мерах, якія ўплываюць на бюджэтныя паказчыкі; нарматыўна-прававой базе бюджэту; бюджэтным календары; магчымасцях удзелу грамадскасці ў бюджэтнай палітыцы. У адсутнасці шырокага пераліку магчымасцяў для такога ўдзелу, гэта могуць быць звесткі аб гарачых лініях Мінфіна і іншых стэйкхолдэрах бюджэтнага працэсу.

4. Распрацоўваць і публікаваць БДГ на абедзвюх дзяржаўных мовах Рэспублікі Беларусь.