



Инструментарий (ОМПУ): Бюджет для граждан

Авторы: Еуджен ГИЛЕЦКИ
Юрие МОРКОТЫЛО

Publicația este dezvoltată în cadrul proiectului «Informați, împuterniciți și acționați! Societatea civilă pentru îmbunătățirea gestionării bugetului în Republica Moldova», care este finanțat de Centrul Analitic Independent «Expert-Grup» în calitate de partener principal în colaborare cu Fondul Konrad Adenauer (KAS) (Germania), Centrul de studii europene (CSEE) (Lituania) și Institutul pentru politici și reforme europene (IEPR). Proiectul este finanțat de Uniunea Europeană și Fondul Konrad Adenauer. Opiniile exprimate în publicație aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Uniunii Europene și al Fondului Konrad Adenauer.

Содержание

I. О бюджетах для граждан	3
1.1 Что такое бюджет для граждан?	3
1.2 Кто разрабатывает бюджет для граждан?	3
II. Разработка БДГ	4
2.1 Процесс БДГ	4
2.2 Что должен содержать БДГ?	7
2.3 Форма представления БДГ	9

I. О БЮДЖЕТЕ ДЛЯ ГРАЖДАН

1.1 ЧТО ТАКОЕ БЮДЖЕТ ДЛЯ ГРАЖДАН?

Бюджет представляет собой документ – сколь важный, столь же сложный и многогранный. Это ограничивает способность рядового гражданина в полной мере понять, что именно предусматривает бюджет. И поскольку бюджет – основной документ, посредством которого власти претворяют приоритеты в области политик в жизнь, то для повышения ответственности властей, важно, чтобы максимальное число граждан понимало, что он предусматривает.

Бюджет для граждан (БДГ) – инструмент, созданный обеспечить возможности для того, чтобы каждый гражданин понимал предусмотренное бюджетом. БДГ – краткое руководство по бюджету, которое излагает сложную информацию, содержащуюся в бюджете, в как можно более простых словах, понятных как можно более широким кругам общественности. Прочитав БДГ, любой гражданин сможет получить более ясное представление относительно доходов и расходов публичных средств, а также относительно основных политик, внедряемых органом власти.

С точки зрения простого человека БДГ может оказаться важнейшим бюджетным документом, ведь при условии правильной разработки у него есть шанс стать единственным документом, распространенным властями, который широкая общественность читает и запрашивает.

1.2 КТО РАЗРАБАТЫВАЕТ БЮДЖЕТ ДЛЯ ГРАЖДАН?

БДГ составляют власти, в данном случае – примэрия, которая одновременно отвечает за непосредственную разработку бюджета. БДГ должны подготовить служащие примэрии, специализирующиеся на бюджете (которые, по всей видимости, являются и лучшими в населенном пункте специалистами в соответствующей области), что позволит усилить воздействие данного инструмента.

Вместе с тем, это отнюдь не запрещает организациям гражданского общества либо независимым экспертам разрабатывать собственный анализ бюджета или же представлять «альтернативные БДГ». Наоборот, похвально, когда гражданское общество участвует в анализе бюджетных документов и распространении основных норм бюджета широким слоям населения, вместе с тем, должно существовать очень четкое разграничение между БДГ, разработанным примэрией, и альтернативными анализами.

Кстати

БДГ должен быть простым документом, он однако не должен передавать искаженные послылы или же вводить общественность в заблуждение, вот

почему БДГ должны разработать те, кто хорошо понимают бюджетный процесс и знают содержание проекта бюджета.

Чтобы узнать больше о подготовке независимого анализа бюджета, ознакомьтесь с необходимым инструментарием, пройдя по следующей [ссылке](#).

II. РАЗРАБОТКА БДГ

2.1 ПРОЦЕСС БДГ

Процесс разработки и опубликования БДГ следует сообразовать с несколькими этапами бюджетного процесса (Таблица 1). Это поможет авторам БДГ составить подходящий документ в разумные для слушаний сроки.

К примеру, специалистам примэрии будет гораздо проще подготовить БДГ сразу же после завершения работы над проектом бюджета, чем спустя шесть месяцев. БДГ представляет собой обобщение информации, включенной в бюджет. Следовательно, разработку БДГ необходимо тесно увязать с разработкой проекта бюджета.

Таблица 1. Этапы процесса разработки БДГ (пример: БДГ на 2021 год)

Этап процесса БДГ	Соответствующий этап бюджетного процесса на местном уровне	Период, когда должен был начаться соответствующий этап БДГ
1 Планирование БДГ	Планирование бюджета (Проект бюджета направлен Министерству финансов)	До 1 августа 2020 года
2 Разработка БДГ	Планирование бюджета (Проект бюджета доработан и передан на рассмотрение и утверждение)	До 20 ноября 2020 года
3 Актуализация БДГ / Другие сообщения	Утверждение бюджета и исполнение бюджета	До 31 декабря 2020 года/ затем на протяжении всего года
4 Оценка БДГ	Исполнение бюджета	До или одновременно с планированием БДГ на 2021 год

1. Этап планирования

Разработка БДГ должна начинаться с дискуссий/консультаций с гражданами, в ходе которых власти выяснят у них, что именно они хотят узнать о бюджете. Цель этого усилия состоит в том, чтобы власти получили представление об информации, которая будет включена в БДГ, и определили формат, в которой они представят документ.

К примеру, в том или ином населенном пункте граждане могут быть больше заинтересованы в проблеме инфраструктуры водоснабжения и канализации и в меньшей степени в уличном освещении. Если это будет известно, тогда БДГ будет отражать расходы и планы, рассчитанные для инфраструктуры водоснабжения и канализации, и, следовательно, важные для сообщества интересы.

Другой пункт дискуссий на этапе планирования связан с определением коммуникационных средств. Если граждане в населенном пункте используют социальные сети, чтобы узнать о работе примэрии, тогда стоит подготовить БДГ для передачи именно по этим каналам.

Информацию такого рода можно получить только в ходе прямых дискуссий с гражданами. Также важно проводить такую работу в подходящий момент, чтобы до опубликования проекта бюджета оставалось достаточно времени, так как это позволит специалистам примэрии подготовить проект БДГ в соответствии с ожиданиями людей.

Первый этап должен пройти до разработки и передачи проекта бюджета Министерству финансов (1 августа), когда бюджетные документы начинают принимать достаточно четкие очертания.

Консультации с гражданами насчет БДГ могут укрепить доверие людей и улучшить взаимодействие граждан и органа власти.

Для проведения эффективных консультаций ознакомьтесь с инструментарием для публичных слушаний, пройдя по следующей [ссылке](#).

2. Этап разработки и опубликования

После определения приоритетов граждан должен начаться и процесс разработки БДГ, который будет происходить одновременно с разработкой проекта местного бюджета. Для максимального воздействия и повышенной видимости/заметности опубликовать БДГ надлежит одновременно с обнародованием проекта бюджета для консультаций, то есть до 20 ноября каждого года.

Этот элемент имеет решающее значение, поскольку, прочитав БДГ, желающие принять участие в публичных слушаниях лучше поймут собственно бюджет. Исходя из того, что во многих случаях граждане не способны в достаточной степени понимать первичные бюджетные документы, БДГ может определить качество дискуссий по проекту бюджета, в частности, в ходе публичных слушаний.

Представьте себе такой гипотетический пример: Граждане разочарованы низким качеством общественного транспорта в населенном пункте, главным образом, в связи с озвученным планом повысить тариф на проезд на один лей. Вместе с тем, из БДГ они смогут узнать, что, на самом деле, себестоимость поездки на общественном

транспорте на 50% выше, чем стоимость билета на проезд, поэтому примэрии приходится субсидировать транспорт, выделяя в этих целях примерно по 100 леев на одного жителя в год. Кроме повышения стоимости проезда с целью улучшить уровень комфорта в общественном транспорте примэрия также намеревается в следующие три года вложить 10 млн. леев в приобретение новых единиц общественного транспорта. На публичных слушаниях разочарованные, но осведомленные граждане смогут выдвинуть более конструктивные предложения, чем в случае если они не будут знать эту информацию. На этом гипотетическом примере легко заметить, что БДГ – мощный инструмент для коммуникации с широкой общественностью.

Кстати

Важная роль отводится БДГ в том, чтобы вызвать интерес общественности к бюджетной информации, что впоследствии приведет к более высокому уровню участия граждан в бюджетном процессе.

3. Этап актуализации/другие сообщения

Зачастую после утверждения бюджета в первом чтении и до его представления на голосование во втором чтении он, как правило, претерпевает важные изменения. Граждане могут обойти их вниманием, ведь после публичных слушаний они перестают пристально следить за бюджетным процессом. Вот почему после утверждения окончательной версии бюджета (либо в случае существенных изменений, внесенных в бюджет в течение текущего года) рекомендуется актуализировать БДГ, чтобы он отражал наиболее важные изменения.

Актуализация БДГ может сопровождаться краткими информационными сообщениями, призванными обозначить основную разницу между проектом бюджета и окончательной версией документа.

Информационная врезка 1: Каким образом информационные сообщения могут помочь БДГ?

Участие в бюджетном процессе может активизироваться, если местный орган власти обеспечит коммуникацию по бюджету в течение всего года, а не только в канун публичных слушаний насчет проекта бюджета. Коммуникация может касаться опубликования сжатой информации о бюджете, представленной в интересной форме, изложенной на простом и доступном языке, что поможет поддерживать осведомленность и участие граждан в течение всего бюджетного года. Примеры тем для сообщений по бюджету:

- Сколько денег в бюджете выделяют на содержание одного ребенка в дошкольных учреждениях?
- Сколько составляют внешние гранты в доходной части бюджета?
- Каков удельный вес собственных доходов в общей сумме доходов?
- В какой мере субсидируется общественный транспорт в населенном пункте?

Нет необходимости в том, чтобы такие сообщения были очень длинными или содержали очень подробную информацию. В этом смысле специалист примэрии, который занимается коммуникацией, может совместно со специалистами Финансового управления разрабатывать подобные информационные сообщения, а затем выкладывать их на веб-

странице примэрии, распространять через социальные сети либо размещать в местных СМИ. Такой инструмент дополнит усилия по разработке и распространению БДГ.

4. Этап оценки

После завершения бюджетного цикла, в котором был опубликован БДГ, следует дать оценку воздействию этого документа. Оценка может быть как количественной (к примеру, число читателей/граждан, которые открыли документ), так и качественной. Таким образом, качественную оценку можно провести в рамках организованной примэрией фокус-группы, в которой примет участие представительная группа граждан.

Цель оценки состоит в том, чтобы власти поняли, были ли удовлетворены ожидания граждан. Оценка БДГ может совпасть с этапом планирования по БДГ, сопутствующему следующему бюджетному году.

2.2 ЧТО ДОЛЖЕН СОДЕРЖАТЬ БДГ?

В целом, БДГ не предполагает строго определенное содержание. Документ должен включать ссылки на элементы, представленные в Таблице 2, в зависимости от потребностей либо пожеланий граждан, а также от навыков примэрии. В процессе разработки БДГ ключевым элементом служит «подача» содержания документа в «дружественной» форме! Если БДГ окажется тем же представлением бюджета, но только в цветовой форме, то его цель не будет достигнута. Наоборот, БДГ должен быть как можно креативнее, его авторы должны использовать графическое представление либо символы для элементов бюджета, а представленные в нем цифры должны быть наглядными (их следует представлять в расчете на гражданина либо по отношению к чему-то, с чем читатель/гражданин может отождествлять и себя).

Таблица 2. Возможные компоненты БДГ

Компонент	Описание
Цель публикации	Этот компонент должен включать краткое описание публикации и содержать пояснения насчет цели БДГ. Можно также уточнить, каким именно образом публикация относится к бюджетному процессу.
Терминология	Цель БДГ - представить бюджет в как можно более простых терминах, чтобы они были понятны любому читателю/гражданину. Вместе с тем, практически невозможно говорить о бюджете и не приводить при этом термины, которые могут оказаться неизвестными и непонятными для широких кругов общественности (к примеру, дефицит, инфляция и пр.).

	<p>Следовательно, необходимо включить в БДГ и глоссарий, объясняющий использованную терминологию.</p>
Тенденции	<p>Включение бюджета в определенный контекст поможет читателю/гражданину объективно оценить потенциал бюджета. Уместно, чтобы БДГ содержал представление тенденций бюджета: долю доходов и расходов (можно привести и цифры насчет их роста в реальном выражении).</p>
Доходы, расходы, сальдо	<p>В основной части документа должны содержаться следующие три элемента:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. источники дохода: доходы можно разделить на собственные доходы и трансферты из государственного бюджета. Можно указать виды местных сборов, их уровни и объем поступлений по наиболее важным категориям ii. категории расходов: расходы можно представить с учетом нескольких классификаций – функциональная классификация, экономическая классификация и административная классификация. Для БДГ наибольшее значение имеет функциональная классификация, ведь она помогает определить приоритетные для местного бюджета области. iii. сальдо бюджета: из сальдо бюджета люди поймут, есть ли у примэрии излишек либо она сталкивается с дефицитом. Хотя в стране мало примэрий, которые сталкиваются со значительным дефицитом бюджета, тем не менее, важно представить этот аспект и указать источники покрытия образовавшегося дефицита. <p>Поскольку цифры, используемые примэрией, огромные - порядка сотен тысяч или миллионов, то для того, чтобы лучше прояснить важность этих трех элементов, доходы/расходы/дефицит в БДГ можно представить в расчете на число жителей. Таким образом, читателю/гражданину будет проще понять, много ли тратится на ту или иную сферу, какой вес имеет тот или иной тип дохода.</p> <p>Особый упор в БДГ следует сделать на анализе расходов, ведь этот аспект представляет наибольший интерес для большинства граждан. Дополнительные подробности о порядке представления расходов можно найти в информационной врезке 2.</p>
Инициативы	<p>Многие категории доходов, да и расходов повторяются из года в год. В то же время появляются и новые инициативы, которые пытаются внедрять в примэрии. БДГ - отличный документ для того, чтобы представить инновации, инициативы либо существенные изменения бюджета. К примеру, примэрия может начать проект по модернизации детского сада, может изменить уровень местных налогов или же оборудовать для населения место проведения досуга. БДГ может</p>

	раскрыть больше подробностей о соответствующей инициативе, в том числе об источниках финансирования, сроках выполнения работ, вовлечении граждан и т. д. Подобные мероприятия заслуживают повышенного внимания, учитывая их воздействие на различные категории граждан и, соответственно, их интерес к этим инициативам.
Контактные данные	БДГ должен стать средством улучшения коммуникации с гражданами в бюджетном процессе. Очень важная цель БДГ со стратегической точки зрения и с точки зрения долгосрочного участия граждан заключается в том, что этот документ должен пробудить любопытство и стимулировать более широкое вовлечение граждан после ознакомления с его содержанием. Таким образом, важно наличие канала, посредством которого читатели/граждане смогут передавать свои отзывы и любого рода рекомендации. Поступившие отклики можно использовать для усовершенствования либо сообразования документа в будущем. Следовательно, необходимо включить контактные данные лица/подразделения, ответственного за разработку БДГ, указать адрес электронной почты/номер телефона, по которому будут принимать рекомендации для усовершенствования документа либо по которому можно будет направлять вопросы для уточнения и прояснения тех или иных аспектов.

2.3 ФОРМА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ БДГ

Средство коммуникации, посредством которого распространяется БДГ, также может повлиять на содержание и формат документа. Если в населенном пункте читают газеты либо в процессе коммуникации с гражданами часто используются постеры, тогда можно сделать выбор в пользу печатания БДГ.

Наиболее эффективный способ распространения документа как с точки зрения издержек, так и с точки зрения видимости/заметности и удобства это Интернет. Электронный БДГ в любом формате можно легко изменить в случае внесения поправок и сразу же опубликовать еще раз.

Актуальный инструмент, имеющийся в распоряжении примэрий, это социальные сети. Граждане (в том числе уехавшие за пределы страны) следят за новостями, если они подписаны на страницы примэрий либо сообществ выходцев/уроженцев того или иного населенного пункта. В таком случае БДГ можно представить в виде подборки таблиц/графиков/графических изображений, сохраненных в формате снимков и загруженных в отдельный альбом, к примеру, на Facebook. Все эти платформы объединяет оно преимущества – у пользователя есть возможность сразу же отреагировать на полученную информацию. Этот элемент может в значительной степени способствовать улучшению качества документа БДГ в будущем. Кроме того, такой способ позволяет расширить участие людей, у которых нет возможности

приходить на слушания, либо тех, которые уехали из населенного пункта на какое-то время.

Как говорится, лучше один раз увидеть, чем сто раз услышать. Независимо от способа распространения БДГ в нем следует как можно эффективнее использовать графики и диаграммы (даже изображения) чтобы донести до людей сложную информацию, содержащуюся в бюджетных цифрах. БДГ следует представить так просто и понятно, чтобы даже человек, не имеющий никаких знаний о бюджете, не затерялся в сложных и запутанных цифрах.

Выбранная форма представления БДГ зависит от потенциала примэрии и коммуникационного канала:

- **Для газет** – в виде документа (.doc, .pdf), который верстальщик разместит на полосе;
- **Для размещения на веб-странице** – в виде документа (.doc, .pdf) или же презентации PowerPoint (.ppt);
- **Для размещения в социальных сетях** – в виде подборки снимков (.jpeg).

Информационная врезка 2: Как следует представить расходы в БДГ?

Расходы, несомненно, наиболее важная часть бюджета примэрии. Посредством расходов граждане понимают, как будут решаться проблемы, с которыми сталкивается населенный пункт. Вот почему особый упор в БДГ следует сделать на разъяснение расходов.

Система классификации публичных расходов позволяет проанализировать расходы с нескольких финансово-экономических точек зрения:

- **Функциональная классификация.** Эта классификация систематизирует бюджетные расходы в зависимости от их цели. С помощью такой классификации можно проанализировать расходы по различным секторам – образование, социальная защита, безопасность.
- **Экономическая классификация.** Систематизация расходов с учетом этой бюджетной классификации призвана разделить расходы на текущие и капитальные (инвестиции), имеющие долгосрочное воздействие.
- **Административная классификация.** В этой классификации финансовая информация распределена по учреждениям.

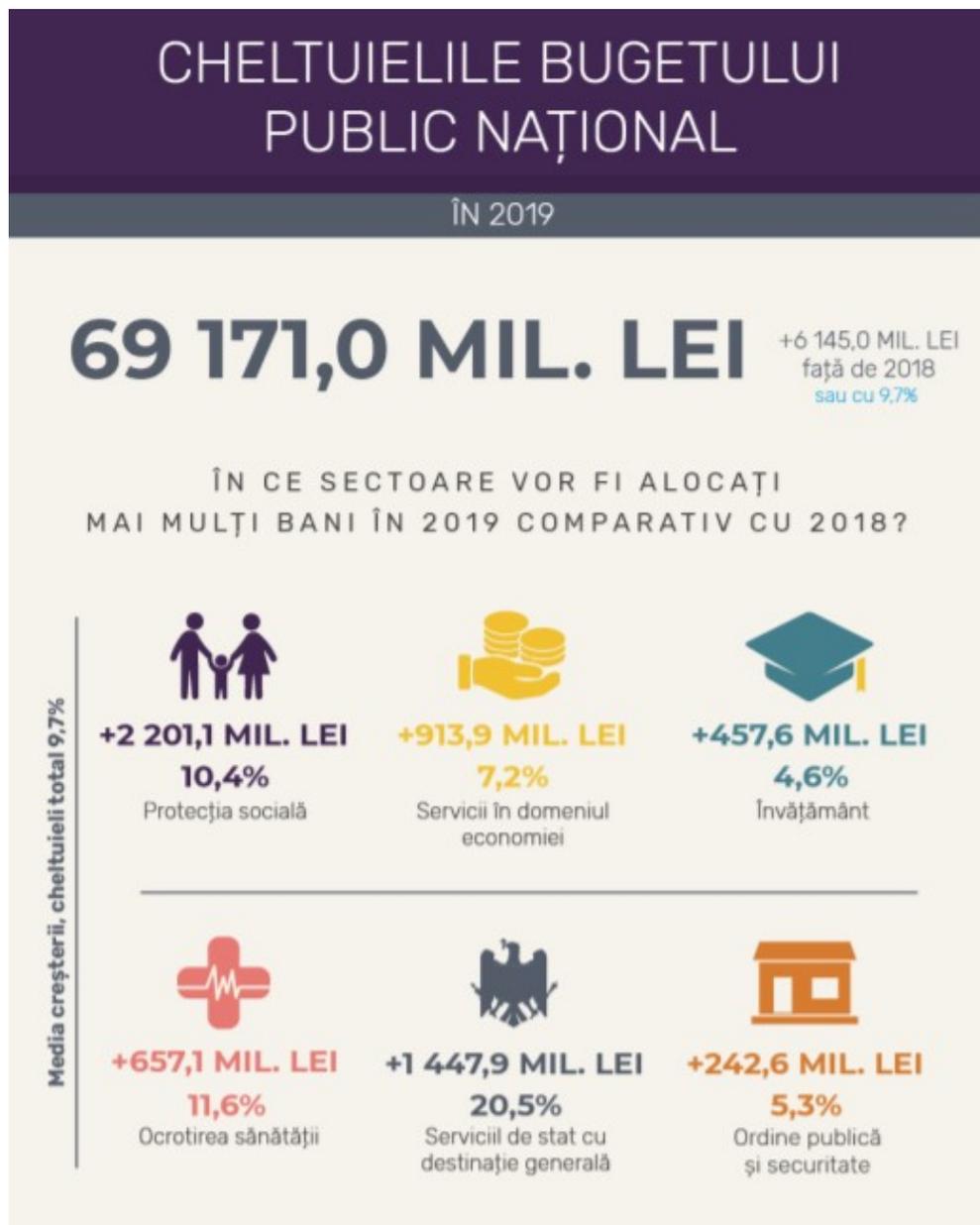
В рамках БДГ целесообразно проанализировать расходы с нескольких точек зрения – в зависимости от ожиданий сообщества и структуры расходов. По сути, гражданам хочется выяснить основные «центры затрат» в бюджете, то есть наиболее значимые категории расходов. Используя различные классификации, можно дать сообществу общее представление на этот счет.

III. Примеры БДГ

До настоящего времени БДГ чаще всего разрабатывались на уровне центральных органов власти. Даже в Молдове Министерство финансов разрабатывает БДГ ежегодно с 2015 года¹. Целесообразно и уместно, чтобы эту практику переняли и местные власти, ведь простые граждане, как правило, далеки от центрального бюджета и их скорее волнует происходящее в их населенном пункте.

¹ <http://mf.gov.md/ro/buget/transparen%C8%9Ba-bugetar%C4%83/bugetul-pentru-cet%C4%83%C8%9Beni>

Фигура 1. Выдержка из БДГ, разработанного Минфином по бюджету на 2019 год



Несколько населенных пунктов в Молдове предприняли попытки разработать БДГ для местных бюджетов. Примэрия города Чимишлия², к примеру, представила разбивку данных по расходам в сфере образования (Фигура 2). Именно подобный подход необходим в случае БДГ. С другой стороны БДГ для Чимишлии можно было улучшить, если бы в нем изложили также удельный вес по категориям расходов или если бы их отразили по отношению к численности жителей, чтобы цифры были более

² <http://cimislia.md/upload/buget-pentru-cetatenipdf-5ce66ed934c58.pdf>

ощутимыми для читателей/граждан. Кроме того, в документе не были указаны тенденции (рост/снижение) по сравнению с предыдущими годами.



Figura 2. Vyderjka iz BДГ, разработанного примэрией гор. Чимишлия по бюджету на 2019 год

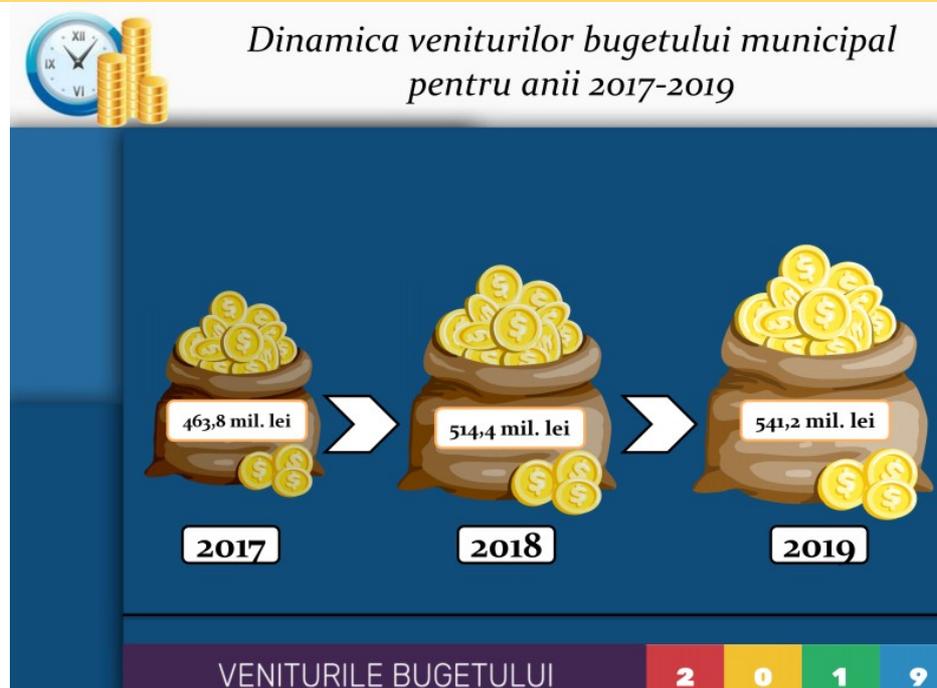
Примэрия города Бельцы сделала дополнительный шаг, опубликовав БДГ по утвержденному бюджету³, а также отчет об исполнении бюджета⁴. Такая практика соответствует лучшим стандартам в области бюджетной прозрачности. Оба БДГ – достаточно содержательные документы, в них информацию отлично разбили по различным категориям, также указали число бенефициаров по каждой категории расходов (Фигура 3). Другой аспект, который стоит отметить, это представление динамики главных бюджетных показателей (Фигура 4).

³ <http://balti.md/documentele-de-politici/bugetul-pentru-cetateni/aprobarea/>
⁴ <http://balti.md/documentele-de-politici/bugetul-pentru-cetateni/executarea/>

Фигура 3. Выдержка из БДГ, разработанного примэрией гор. Бельцы по бюджету на 2019 год



Фигура 4. Выдержка из БДГ, разработанного примэрией гор. Бельцы по бюджету на 2019 год



Другие примеры БДГ, разработанных и обнародованных за пределами страны, доступны по следующему адресу: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/resources-for-governments/citizens-budgets/examples/>. В определенных случаях они представлены в виде описательных историй с участием различных действующих лиц.

Фигура 5. Выдержка из БДГ, разработанного правительством Руанды

II. HOW MUCH MONEY HAS BEEN ALLOCATED TO DIFFERENT SECTORS?



Energy

In 2013/14 budget the Government has allocated 192.4 billion Rwf to this sector compared to Frw 129.4 billion in 2012/13 budget to improve electricity generation, transmission and distribution. Key projects to be undertaken will include rural electrification roll out programme, Lake Kivu methane gas, Nyabarongo, Rusumo, Rusizi II, Rukarara I hydropower plants. In addition, 9 Micro hydro power stations will be constructed together with construction of national wide-transmission line, electrification of 6 districts in Eastern Province and upgrading 110 KV Mururu-Kirinda-Gikondo.

Информационная врезка 3: Чем не является БДГ?

БДГ – не краткое изложение бюджета!



Как правило, одновременно с опубликованием проекта бюджета примэрия разрабатывает и публикует также пояснительную записку к нему. Пояснительная записка представляет собой краткое изложение проекта. Хотя оно полезно для некоторых целей (в том числе позволяет местным советникам лучше понять, что от них требуется учитывать при голосовании по бюджету), тем не менее, не может заменить БДГ. В свою очередь БДГ является больше, чем кратким изложением. Во-первых, это нетехническое (простое) объяснение норм бюджета, которые представляют наибольшее значение, наибольшую важность и наибольший интерес для как можно более широких кругов общественности.

БДГ – не анализ бюджета!

Анализ или разъяснение бюджета, разработанные организациями гражданского общества, всегда уместны, ведь они помогают улучшить степень понимания бюджетных документов. Вместе с тем, эти документы не считаются БДГ. Разработать БДГ должны публичные органы власти, этот документ следует обнародовать своевременно, чтобы стимулировать участие людей в обсуждении бюджета.

Expert-Grup

+373 22 929 994

str. A. Bernardazzi 45
MD-2012, Chişinău
Republica Moldova

info@expert-grup.org

IPRE

+373 22 788 978

+373 22 788 986

+373 22 788 989

str. Bucureşti 90, of. 20
MD-2001, Chişinău
Republica Moldova

info@ipre.md