

ПОВЫШЕНИЕ ЯСНОСТИ
И ДОСТУПНОСТИ БЮДЖЕТНОЙ
ДОКУМЕНТАЦИИ

Сентябрь 2022 г.

Copyright © 2022 PEMPAL BCOP

Все права защищены. Никакие части настоящей публикации не могут воспроизводиться, передаваться или распространяться в какой-либо форме без предварительного письменного разрешения БС PEMPAL, за исключением некоммерческих видов использования, разрешенных законом об авторском праве. При любом изменении содержащихся в настоящей публикации рекомендаций относительно соглашений о сотрудничестве требуется ссылка с указанием того, что использовалась настоящая публикация с видоизменениями. Контакт: esalcher@worldbank.org

Значки © Eucalyp, Good Ware, berkahicon и Freepik / Flaticon. Используются с разрешения Eucalyp, Good Ware, berkahicon и Freepik / Flaticon. Для повторного использования требуется дальнейшее разрешение.

PEMPAL

СЕКРЕТАРИАТ PEMPAL

www.pempal.org



Бюджетное сообщество (БС)

И: BCOP@pempal.org



СОДЕРЖАНИЕ

Благодарности	4
Сокращения и аббревиатуры	5
Резюме	7
«Дорожная карта» для повышения ясности и доступности бюджета	13
1. ЯСНОСТЬ БЮДЖЕТА	15
Определения и обоснование	15
Практические шаги с целью повысить ясность бюджета	17
2. ДОСТУПНОСТЬ БЮДЖЕТНОЙ ИНФОРМАЦИИ	25
Определения и обоснование	25
Практические шаги с целью улучшить доступность бюджетной информации	27
3. НАГЛЯДНОСТЬ БЮДЖЕТА И КОММУНИКАЦИИ	39
Определения и обоснование	39
Практические шаги с целью повысить прозрачность бюджета и улучшить коммуникацию	40
4. БЮДЖЕТНАЯ ГРАМОТНОСТЬ	47
Определения и обоснование	47
Практические шаги с целью повысить уровень бюджетной грамотности	48
5. ВОВЛЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ	54
Определения и обоснование	54
Практические шаги с целью повысить вовлечение общественности	56
Реализация	65
Список литературы	67

РИСУНКИ

Рисунок 1. На вебсайте Правительства Соединенного Королевства предусмотрена возможность запросить доступный формат	30
Рисунок 2. Виджет по основным параметрам государственного бюджета	32
Рисунок 3. Виджет по основным параметрам местных бюджетов и географическая бюджетная карта	32
Рисунок 4. Секторная диаграмма государственных расходов, иллюстрирующая распределение по функциональным сферам	33
Рисунок 5. Веерная диаграмма текущего дефицита бюджета Соединенного Королевства	33
Рисунок 6. Аллювиальные диаграммы, сравнивающие бюджетные доходы и расходы	34
Рисунок 7. Гистограмма консолидированных государственных расходов по функциям	34
Рисунок 8. Гистограмма государственных непроцентных и процентных платежей как доли от общих расходов	35
Рисунок 9. Информационная панель по медицинскому обслуживанию и уходу в Англии	35
Рисунок 10. Диаграмма рассеяния для корреляции между уровнем квалификации и производительностью, по регионам	36
Рисунок 11. Древоподобная карта бюджета (TreeMap) по численности распорядителей и получателей бюджетных средств	36
Рисунок 12. Древоподобная карта (TreeMap) сводного консолидированного бюджета	37
Рисунок 13. Географическая бюджетная карта по количеству распорядителей и получателей бюджетных средств, в разрезе регионов	37
Рисунок 14. Доклад о бюджете министра финансов ЮАР Енох Годонгвана в Парламенте, прямая трансляция в Facebook	40
Рисунок 15. Баннер, информирующий о Заявлении о среднесрочной бюджетной политике ЮАР на 2020 г. в социальных сетях	40
Рисунок 16. Казначейство Е.В. представляет информацию по общественно значимым темам	41
Рисунок 17. Действия Министерства финансов Соединенного Королевства по привлечению внимания общественности к бюджетным данным	41
Рисунок 18. Интервью генерального директора Национального казначейства Дондо Могаджане программе Money Show и выступления аналитиков после презентации «мини-бюджета»	42
Рисунок 19. Баннер для представления в социальных медиа информации о ВВП	43
Рисунок 20. Баннер для рекламы в социальных сетях краткого обзора годового отчета Национального казначейства за 2020/21 год	43
Рисунок 21. «Советы по бюджету» для министра финансов, Южная Африка	44
Рисунок 22. Страничка Twitter Национального казначейства ЮАР	44
Рисунок 23. Сообщение о проблеме на сайте правительства Соединенного Королевства	45

Рисунок 24. Приглашение от правительства Соединенного Королевства следить за блогом или каналом в социальных сетях правительственных ведомств	45
Рисунок 25. Бюджет для граждан в Южной Африке на 2021 г.	49
Рисунок 26. Образовательные ресурсы по бюджетному процессу на портале Vulekamali, Южная Африка	51
Рисунок 27. Учебный видеофильм по основам бюджета, подготовленный Национальным казначейством Южной Африки	52
Рисунок 28. Индекс открытости бюджета 2019 года: баллы стран из региона Восточной Европы и Центральной Азии, принявших участие в обзоре	57
Рисунок 29. График нового бюджета и процесс формирования налоговой политики, Соединенное Королевство	59
Рисунок 30. Информационный буклет на портале Vulekamali	60
Рисунок 31. Инструмент Wazimar на портале Vulekamali	61
Рисунок 32. Средства, выделенные на поддержку инициатив, которые были предложены гражданами, и по которым прошло голосование посредством портала «Открытый бюджет», Узбекистан	62

ВСТАВКИ

Вставка 1. Основные принципы и направления их применения	8
Вставка 2. Пояснения в тексте Доклада о рисках в налогово-бюджетной сфере Соединенного Королевства	18
Вставка 3. Содержание Заявления о среднесрочной бюджетной политике (MTBPS) на 2021 г., Южная Африка	20
Вставка 4. Вставки «Краткая информация» из Заявления о среднесрочной бюджетной политике на 2021 год, Южная Африка	22
Вставка 5. Основные моменты Обзора бюджета на 2021 год, Южная Африка	24
Вставка 6. Принципы консультаций, Офис Кабинета министров Соединенного Королевства	58

ТАБЛИЦЫ

Таблица 1. Как со временем менялись бюджетные определения в Обзоре бюджета Южной Африки	19
Таблица 2. Рекомендации Обзора открытости бюджета относительно своевременного представления бюджетной документации	27



БЛАГОДАРНОСТИ

Этот информационный продукт был разработан для Рабочей группы по бюджетной грамотности и прозрачности (BLTWG), которая действует в рамках Бюджетного сообщества практиков (BCOP) сети взаимного обучения управлению государственными расходами (PEMPAL). Разработка продукта знаний и его содержание были определены и управлялись руководством BLTWG. Отчет подготовлен Ресурсной группой БС при поддержке Всемирного банка (Ирина Щербина, координатор ресурсной группы БС; Татьяна Виноградова, консультант и основной автор; Ричард Аллен, стратегический тематический советник; Наида Карсимамович Вукотич, член Ресурсной группы БС, Уильям Дж. Галлахер, редактор, и Кора Рейхардт, дизайнер).

Рабочая Группа BCOP благодарна рецензентам за комментарии и замечания, в том числе членам BLTWG и Греггу Розенбергу из Clarity Global Strategic Communications.



СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРЫ

АО	Аудиторский отчет
БС	Бюджетное сообщество
РГ БГП	Рабочая группа по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета
БРИКС	Бразилия, Россия, Индия, Китайка Народная Республика и Южно-Африканская Республика
CABRI	Collaborative Africa Budget Reform Initiative
БГ	Бюджет для граждан
РБВ ЦВЮВЕ	Региональная сеть руководителей бюджетных ведомств стран из Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы
ОГО	Организация гражданского общества
УБ	Утвержденный бюджет
ПБИВ	Проект бюджета исполнительной власти
ЕС	Европейский союз
FAU	Отдел бюджетного анализа
ИСУГФ	Информационная система управления государственными финансами
ВВП	Валовой внутренний продукт
GIFT	Глобальная инициатива по прозрачности в налогово-бюджетной сфере
Казначейство Е.В.	Казначейство Ее Величества

МБП	Международное бюджетное партнерство
НФУ	Независимое фискальное учреждение
МВФ	Международный валютный фонд
ИТ	Информационная технология
ТО	Текущий отчет
ПЗ	«Продукт знаний»
МФ	Министерства финансов
МТВРС	Заявление о среднесрочной бюджетной политике
МТЕФ	Среднесрочная структура расходов
ПО	Полугодовой обзор
НПО	Неправительственная организация
ОВИ	Индекс открытости бюджета (МБП)
OBR	Управление по бюджетной ответственности
ООБ	Обзор открытости бюджета (МБП)
ODB	Барометр открытых данных
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПБЗ	Предварительное бюджетное заявление
PEFA	Оценка эффективности государственных расходов и финансовой подотчетности
PEMPAL	Сеть «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами»
PLAIN	Инициатива по развитию простого языка
ЮАР	Южно-Африканская Республика
SANEF	Национальный форум редакторов ЮАР
ПРООН	Программа развития ООН
ВК	Видеоконференция
ВБ	Всемирный банк
ГО	Годовой отчет
ООН-Хабитат	Программа ООН по населенным пунктам
США	Соединенные Штаты Америки



РЕЗЮМЕ

Многие страны предоставляют гражданам все больший объем информации о бюджете, однако граждане сталкиваются с затруднениями при попытке понять содержание бюджета и принять участие в обсуждении распределения государственных ресурсов. Как отмечалось на семинаре Рабочей группы по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (РГ БГП) Бюджетного сообщества (БС) PEMPAL, прошедшем 13 октября 2021 года,¹ данная проблема возникает из-за сложного содержания бюджетной документации, отсутствия ясности в отношении общего контекста и предполагаемых результатов бюджетной политики, сложных структур, больших объемов бюджетной информации, сложных понятий и профессионального жаргона. Прозрачность часто неправильно понимают только как доступность информации. Вместе с тем, в своем полном значении прозрачность означает хорошее понимание информации.

Данный продукт знаний посвящен современному подходу в части представления и распространения информации о бюджете, и предлагает министерствам финансов (МФ) способы, позволяющие последовательно повышать прозрачность бюджета. ПЗ состоит из пяти глав, посвященных основным характеристикам полной и всесторонней прозрачности и открытости бюджета. Эти характеристики включают ясность бюджета, доступность бюджетной информации, наглядность бюджета и коммуникации, бюджетную грамотность и вовлечение общественности. В главе I подчеркивается необходимость совершенствования содержания для того, чтобы излагать бюджетные

документы ясным и понятным языком. В главе II рассматривается необходимость публиковать бюджетную документацию своевременно, прозрачно и в нетехнических терминах с использованием интерактивных информационных технологий (ИТ) и средств визуализации. Глава III определяет, как МФ могут повысить наглядность бюджета для общественности. В главе IV обсуждаются способы информирования граждан и повышения их осведомленности о новом более ясном содержании бюджетной документации. Наконец, в главе V делается отсылка к предыдущим ПЗ, в которых подробно рассматривалось вовлечение общественности, чтобы подчеркнуть новые тенденции и быстрые изменения, произошедшие в годы пандемии.

В докладе предлагается «дорожная карта», состоящая из 12 шагов, которой могли бы воспользоваться МФ для повышения ясности и доступности бюджетной документации. Примеры стран и передовой опыт, предоставленные Южно-Африканской Республикой (ЮАР) и Соединенным Королевством (СК), иллюстрируют 12 шагов дорожной карты. Соответствующие примеры из опыта Украины и Узбекистана, рассмотренные на семинаре РГ БГП БС, знакомят с подходами к представлению бюджетной информации с использованием порталов электронных данных, популяризации представления бюджетных данных и созданию условий для партисипаторного (инициативного) бюджетирования.

Во **Вставке 1** кратко изложены основные принципы и направления их применения, которые раскрываются в пяти основных главах данного «продукта знаний».

¹ Заседание РГ БГП БС в режиме видеоконференции, 13 октября 2021 г. «Способы повышения прозрачности и совершенствования бюджетной грамотности/представлений, рекомендованные министерствам финансов в рамках процесса бюджетного планирования».

<https://www.pempal.org/events/ways-ministries-finance-improve-transparency-and-budget-literacyunderstanding-within-budget>

Вставка 1.

Основные принципы и направления их применения



1. ЯСНОСТЬ БЮДЖЕТА

- Прозрачность бюджета - это не только доступность бюджетной информации; она связана с ее пониманием. Существенной частью прозрачности должна быть ясность бюджета.
- Ясность бюджета - это простота интерпретации и понимания бюджетной документации благодаря предоставлению краткого, но адекватного контекста и пояснений.
- Десять принципов четкой бюджетной коммуникации: Думайте о своем читателе; Пишите четко и ясно; Логически структурируйте документы; Обеспечьте краткость основных программных документов; Опускайте ненужные детали; Предпочитайте конкретику абстракции; Уменьшите плотность; Эффективно используйте визуальные элементы; Обеспечьте достаточный анализ; Расскажите историю.
- Правильное изложение и рассказ, краткие резюме и глоссарии терминов помогают широкой общественности понять бюджетную документацию.
- Важен баланс между объемом и ясностью информации.



2. ДОСТУПНОСТЬ БЮДЖЕТНОЙ ИНФОРМАЦИИ

- Широкой общественности и гражданскому обществу необходима четкая, доступная, полезная и своевременная бюджетная информация для эффективного участия в бюджетном процессе.
- Порталы открытого бюджета предоставляют бюджетную информацию общественности в формате открытых данных, в режиме реального времени и с интерактивными инструментами для анализа.
- Визуализация бюджета помогает улучшить доступ к данным и их анализ.
- Бюджетная документация в формате HTML обеспечивает доступ к мобильным устройствам.
- Для пользователей с ограниченными возможностями, которым необходимы вспомогательные технологии, такие как программа чтения с экрана, должны быть предусмотрены доступные форматы.



3. НАГЛЯДНОСТЬ БЮДЖЕТА И КОММУНИКАЦИИ

- Наглядность бюджета означает огласку, которую получает бюджет среди широкой общественности благодаря коммуникационной деятельности министерств финансов.
- Хорошая бюджетная коммуникация требует современных каналов массовой коммуникации, таких как социальные сети.
- Роль журналистов и блогеров в бюджетных коммуникациях критически важна и возрастает.
- МФ могут передать полномочия в части коммуникации с общественностью через социальные сети большему числу сотрудников, чтобы укрепить потенциал в части совершенствования бюджетной коммуникации.



4. БЮДЖЕТНАЯ ГРАМОТНОСТЬ

- Бюджетная грамотность - это способность понимать, анализировать и обсуждать вопросы, связанные с бюджетом и его предполагаемыми результатами.
- Бюджеты для граждан, руководства по бюджету, пособия по бюджетному анализу и другие образовательные материалы крайне важны для повышения бюджетной грамотности.
- Учебные программы по бюджетной грамотности могут быть внедрены в систему общего образования.
- Партисипаторное (инициативное) бюджетирование с участием молодежи и школьников, а также обучение журналистов и блогеров являются инструментами повышения осведомленности и просвещения граждан по бюджетным вопросам.



5. ВОВЛЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

- Содействие значимому вовлечению общественности посредством использования бюджетных данных является частью работы по обеспечению прозрачности бюджета.
- Цифровые интерактивные формы вовлечения общественности в режиме онлайн позволяют все большему числу граждан участвовать в формировании бюджетной политики.
- Общественность нуждается в полной предварительной информации (цель, масштаб, процесс и сроки, ограничения, предполагаемые результаты), чтобы ее участие было информированным.
- Важно учитывать отзывы граждан в будущих бюджетных циклах и информировать общественность о том, как были использованы их предложения.

Прозрачность бюджета часто неверно понимается только как доступность информации. Однако в своем полном значении прозрачность связана с пониманием информации. Сложные, неясные и чрезмерно длинные бюджетные документы в сочетании с использованием сложных понятий и профессионального жаргона часто вызывают затруднения у граждан. Бюджетная документация, представленная упрощенным и понятным языком с четким изложением и объяснением бюджетной терминологии гораздо полезнее для граждан, общественных дебатов и формулирования бюджетной политики. Более эффективная передача бюджетной информации поощряет и обеспечивает действительно значимое участие общественности.

В целях обеспечения прозрачности бюджетная документация должна быть понятной и удобной для использования гражданами и другими лицами.

Это означает, что информация должна быть хорошо разъяснена, достоверна, сопоставима, пригодна для анализа, актуальна и представлена в доступном формате. Публикуемые бюджетные отчеты не должны быть слишком длинными и подробными. При необходимости дополнительная информация может быть представлена в приложениях. Действительно, все документы должны быть написаны простым и понятным языком, без использования профессионального жаргона, с достаточной предысторией и четким контекстом. Удобная для пользователя структура, надлежащие описательные пояснения и повествование повышают ясность бюджета. Для упрощения формулировок и, таким образом, улучшения бюджетных документов могут быть использованы формулы удобочитаемости, если они доступны для официального языка (языков) страны, такие как инструмент Flesch-Kincaid Reading Ease для английского языка.

Полезно наличие резюме и глоссариев терминов. Резюме должно быть кратким, представлять все важные моменты и привлекать внимание читателя. Терминология должна быть знакома читателям. Глоссарий терминов или пояснения прямо в тексте бюджетных документов могут быть полезны для понимания технических концепций и вопросов.

Примером четкого и хорошо структурированного повествования с выделениями и резюме, таблицами, графиками и глоссарием терминов является Обзор бюджета ЮАР. В Заявлении о среднесрочной бюджетной политике (MTBPS) ЮАР подробно описаны политика, цели и приоритеты правительства, определяя политический контекст и направление для провинций и департаментов при составлении их планов расходов, и включены четкие краткие технические резюме основных пунктов бюджетного документа.

Полная бюджетная информация, представленная в доступной форме, нетехническими терминами и в открытых форматах данных, имеет решающее значение для прозрачности бюджета. Открытые данные означают, что данные доступны онлайн, имеют открытую лицензию, машиночитаемы и бесплатны, так что любой человек может получить доступ к информации независимо от того, какими средствами он располагает.

В Великобритании, например, бюджет полностью представлен на сайте правительства в удобных для пользователя форматах, включая HTML, вместе с ключевыми таблицами в формате Excel и подробной информацией обо всех других источниках данных.

Важную роль при представлении и анализе бюджета играют интерактивные информационные технологии и средства визуализации. Они позволяют пользователям эффективно и действенно формировать представления на базе абстрактных бюджетных данных.

В Украине создан портал «Открытый бюджет», который предоставляет бюджетные данные со всех государственных уровней. Портал включает в себя модуль «Бюджет для граждан», модуль проектов международных финансовых учреждений и инструмент анализа бюджета BOOST. Информационные панели, виджеты, диаграммы рассеяния, графики, таблицы, карты, схемы, древовидные карты бюджетов (TreeMaps), как статические, так и интерактивные, помогают широкой аудитории получить реальный доступ к бюджетной информации. Они используются при представлении бюджетной документации в Великобритании и ЮАР, а также для визуализации бюджетов в Украине и Узбекистане.

Важно, чтобы МФ усилили свою коммуникационную деятельность с тем, чтобы улучшить процесс донесения бюджетной информации до граждан, а также восприятие информации. Важной тенденцией в правительственных коммуникациях стало растущее использование социальных сетей и платформ социальных медиа.

Например, презентация MTBPS 2021 в ЮАР широко рекламировалась через социальные медиа и социальные сети в дополнение к официальным сайтам. Казначейство Великобритании присутствует в социальных сетях и публикует важные бюджетные новости в Twitter.

Роль журналистов и блогеров в бюджетных коммуникациях возрастает. Бюджетные истории, тесно связанные с журналистикой, помогают гражданам увидеть связь между государственными услугами, которыми они пользуются, и политикой, обсуждаемой в бюджетных документах.

Правительственные ведомства Великобритании помечают тэгами конкретные темы, которые могут понадобиться журналистам при размещении материалов в Твиттере. Многие правительства (например, Узбекистана) приглашают блогеров на свои официальные встречи и брифинги наравне с журналистами.

МФ следует рассмотреть возможность разработки механизма для изучения того, какие виды информации наиболее интересны их аудитории.

Посетители сайта правительства Соединенного Королевства могут сообщать о проблеме на каждой странице посредством специального окна. Казначейство ЮАР имеет возможность использовать механизм обратной связи Budget Tips («Советы по бюджету»), чтобы узнать больше об интересах своих читателей.

С учетом постоянного ускорения темпов в сфере массовых коммуникаций МФ могут передать полномочия в части коммуникации с общественностью через социальные сети большему числу сотрудников. Все чаще правительства признают, что преимущества использования инструментов социальных сетей перевешивают риски. Чтобы защитить репутацию правительства, МФ могут выпустить рекомендации по допустимому и запрещенному содержанию и процедурам работы с данными.

Хорошим примером является Руководство по политике для государственных служащих, использующих социальные сети, разработанное в ЮАР.

Для обеспечения конструктивной обратной связи граждане должны обладать способностью читать, расшифровывать и понимать государственные бюджеты. Роль МФ должна заключаться не только в предоставлении бюджетных данных в ясной и понятной форме, но и в расширении бюджетной грамотности и создании культуры открытости через систему образования. Бюджеты для граждан, руководства, пособия и образовательные материалы, подготовленные МФ, дают общее представление о бюджете в упрощенном и увлекательном формате.

Руководство по бюджету для населения ЮАР, публикуемое с 2010 года, является хорошим примером привлекательной и краткой 4-страничной брошюры, позволяющей населению быстро получить представление об основных характеристиках бюджета.

Еще одним эффективным инструментом повышения бюджетной грамотности является молодежное и школьное партисипаторное (инициативное) бюджетирование. Оно служит инструментом обучения молодых людей, ориентированным на практику, и способствует развитию их «гибких» навыков и потенциального становления в качестве журналистов, блогеров и лиц, формирующих общественное мнение.

Национальное казначейство ЮАР проводит семинары для СМИ по актуальным вопросам и сотрудничает с коалицией организаций гражданского общества (ОГО) для обучения журналистов. Навыки и возможности журналистов и блогеров в области анализа данных и визуализации бюджетов обеспечивают более высокое качество бюджетных материалов.

Публикация ясной бюджетной документации и обеспечение ее наглядности не являются завершением процесса, - это лишь его начало. Важнейшая функция прозрачности бюджета заключается в обеспечении значимого взаимодействия общественности с правительствами с использованием бюджетных данных. Быстрая цифровизация общественной сферы, произошедшая в годы пандемии, существенно повлияла на характер взаимодействия правительства с гражданами. Все больше граждан могут участвовать в процессе с помощью цифровых интерактивных инструментов, таких как онлайн-партисипаторное (инициативное) бюджетирование.

В вышедших ранее «продуктах знаний» БС подробно рассмотрены международные нормы, стандарты и практика вовлечения общественности в бюджетный процесс.

Эффективное взаимодействие между разработчиками бюджета и общественностью требует постановки четких целей, определения масштабов и процесса, а также поиска действенных средств. Для информированного участия общественность нуждается в широком доступе к всеобъемлющей информации.

Например, Казначейство Соединенного Королевства размещает на своем сайте график исполнения бюджета и все проекты законодательных актов, включая финансовые законопроекты и налоговые предложения, к каждой консультации, чтобы предоставить полную информацию для вовлечения общественности. Оно приветствует комментарии граждан и заинтересованных групп по существующей политике или предложения по новой политике, и особенно по приоритетам, установленным правительством через механизм «бюджетных заявлений».

Правительствам следует разработать платформы открытого бюджета не только для интерактивного представления бюджетной информации, но и для более активного взаимодействия с общественностью.

Одним из примеров функциональной платформы является портал Vulekamali в ЮАР. Этот портал охватывает тысячи граждан виртуально и через очные мероприятия - хакатоны, обучающие курсы DataQuests и информационные кампании (Civic Information Drives) (приглашения рассылаются через Vulekamali). Он позволяет наладить обратную связь с пользователями и гарантирует, что данные и функциональность портала отвечают их потребностям. В качестве еще одного примера можно привести опыт Узбекистана, где на портале «Открытый бюджет» в рамках раздела, посвященного партисипаторному (инициативному) бюджетированию, собирают мнения общественности и проводят голосования за идеи и предложения граждан.

Для успешного вовлечения населения необходимо своевременно предоставлять гражданам информацию о прогрессе и результатах в рамках обратной связи. Например, в Соединенном Королевстве предусмотрена практика конструктивной отчетности о вкладе общественности после проведения политических консультаций. Правительство Соединенного Королевства информирует общественность о том, как были учтены их предложения, и публикует полный список ответов, полученных в ходе каждой консультации, а также ответ правительства о том, как отзывы граждан будут учтены в будущих бюджетных циклах.

«ДОРОЖНАЯ КАРТА» ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЯСНОСТИ И ДОСТУПНОСТИ БЮДЖЕТА

В данном «продукте знаний» содержится «дорожная карта», которой МФ могли бы воспользоваться, чтобы повысить ясность бюджета и улучшить доступность бюджетной документации. Шаги сгруппированы по пяти ключевым направлениям действий.

Практические шаги с целью повысить

1. ЯСНОСТЬ БЮДЖЕТА

ШАГ 1 Изложить бюджетную документацию ясным и понятным языком, объяснить ее в четкой повествовательной форме, обеспечить удобную для пользователя логическую структуру и контекст.

ШАГ 2 Подготовить краткое резюме основных бюджетных документов.

Практические шаги с целью улучшить

2. ДОСТУПНОСТЬ БЮДЖЕТНОЙ ИНФОРМАЦИИ

ШАГ 3 Обеспечить полный бесплатный онлайн-доступ к всеобъемлющей и своевременной бюджетной информации, в том числе в форматах открытых данных.

ШАГ 4 Расширить доступ к ключевым бюджетным документам для всех пользователей.

ШАГ 5 Визуализировать бюджетную информацию с помощью удобных форматов для различных пользователей.

Практические шаги с целью повысить

3. НАГЛЯДНОСТЬ БЮДЖЕТА И УЛУЧШИТЬ КОММУНИКАЦИЮ

ШАГ 6 Использовать современные каналы массовых коммуникаций для передачи информации о бюджете журналистам и блогерам.

ШАГ 7 Обеспечить граждан, журналистов и других пользователей необходимой им бюджетной информацией.

ШАГ 8 Эффективно использовать персонал МФ для распространения бюджетной информации среди населения.

Практические шаги с целью повысить

4. УРОВЕНЬ БЮДЖЕТНОЙ ГРАМОТНОСТИ

ШАГ 9 Повысить уровень бюджетной грамотности граждан, негосударственных субъектов, журналистов и блогеров, которые хотят участвовать в бюджетном процессе.

ШАГ 10 Внедрить программы обучения для повышения осведомленности о бюджетном процессе и создания культуры открытости через систему образования.

Практические шаги с целью повысить

5. ВОВЛЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

ШАГ 11 Создать реальные возможности для участия общественности в бюджетном процессе.

ШАГ 12 Разработать интерактивные порталы открытого бюджета для вовлечения общественности в бюджетный процесс и обеспечения обратной связи с гражданами и другими пользователями бюджетной информации.



Механизмы реализации:

- Общегосударственная политика четкого и прозрачного бюджетирования может быть сформулирована и реализована только при наличии руководства и ответственности со стороны высшего руководства МФ при поддержке премьер-министра и президента.
- Для контроля над этой политикой МФ могут рассмотреть возможность создания Координационного комитета высокого уровня под председательством министра финансов, в который войдут представители президента, других министерств, Парламента, СМИ и гражданского общества. МФ следует сформировать Секретариат для обеспечения функционирования Координационного комитета.
- МФ следует разработать и утвердить средне- и долгосрочную стратегию реализации политики. Такая стратегия должна отражать 12 шагов «дорожной карты», изложенной в настоящем ПЗ, и включать подробный план действий, выполнение которого будет контролироваться Секретариатом.
- Реализация политики должна осуществляться в течение как минимум 3-5 лет или дольше, в идеале - в привязке к избирательному циклу.
- Соответствующие заинтересованные стороны, включая субнациональные органы власти, институты гражданского общества, научные круги, СМИ и журналистов, следует вовлекать в совместную работу по формулированию и реализации политики.
- Создание интерактивных ИТ-технологий и инфраструктуры имеет решающее значение для реализации четкой и прозрачной политики бюджетирования и должно быть включено в общую стратегию и «дорожную карту».
- Стратегия должна быть связана с государственной политикой в области информации, информационных технологий, защиты информации и кадровых данных.
- Аналогичный подход может быть использован для всей информации, публикуемой МФ, например, по вопросам фискальной политики, налоговой политики, администрирования доходов, управления денежными средствами и долгом, надзора за государственными предприятиями и т.д.

1



ЯСНОСТЬ БЮДЖЕТА

ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ОБОСНОВАНИЕ

Общепринято, что термин прозрачность бюджета относится к полному раскрытию всей соответствующей фискальной информации своевременным и систематическим образом. Это многомерная концепция, охватывающая ясность, полноту, надежность, своевременность, доступность и удобство использования публичной отчетности о государственных финансах, а также вовлечение граждан в бюджетный процесс. Некоторые из наиболее важных преимуществ прозрачности бюджета включают повышение подотчетности, легитимности, целостности, инклюзивности и качества бюджетных решений, что может способствовать развитию доверия между правительствами и гражданами. Помимо раскрытия ключевой бюджетной

информации, прозрачность бюджета также включает в себя участие общественности в бюджетном процессе.²

Под прозрачностью бюджета часто ошибочно понимают только доступность информации. Однако в своем полном значении прозрачность связана с пониманием информации. Таким образом, ясность должна быть неотъемлемой частью прозрачности. Ясность, как обсуждалось на недавнем семинаре РГ БГП БС РЕМПАЛ 13 октября 2021 года,³ заключается в том, чтобы бюджетную документацию было легко интерпретировать и понимать; это требует четкого изложения в интересах предоставления контекстной информации, необходимой для полного понимания бюджетной политики и планируемых результатов. Речь идет о предоставлении краткого, но адекватного контекста и пояснений, чтобы бюджетную документацию было легко понимать и логически следовать за ней. Это также включает обеспечение того, чтобы все таблицы и диаграммы сопровождалась адекватными описательными пояснениями. Кроме

² OECD (2019). Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries [Бюджетирование и государственные расходы в странах ОЭСР] 2019, OECD Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>; OECD (2017). OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management [Инструментарий ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета: практические шаги в поддержку открытости, целостности и подотчетности управления государственными финансами], OECD Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264282070-en>.

³ Отчет о мероприятии – заседание РГ БГП БС, 13 октября 2021 г.

<https://www.pempal.org/events/ways-ministries-finance-improve-transparency-and-budget-literacyunderstanding-within-budget>

того, важно отметить, что большое значение имеет баланс между объемом информации и ясностью.

Бюджет пишется для чрезвычайно широкой целевой аудитории, включая законодателей, правительственные ведомства, финансовые учреждения, экспертов, гражданское общество, журналистов и общественность, а не только для технических специалистов. За некоторыми исключениями большинство бюджетной документации, подготовленной МФ, ориентировано на правительственных чиновников для внутреннего обсуждения, а также на законодательный орган для принятия бюджета. Эти материалы обычно написаны специализированным языком, что затрудняет их интерпретацию непрофессионалами. Даже журналисты, специализирующиеся на вопросах бюджетной и фискальной политики, часто испытывают трудности в работе с бюджетными документами, и поэтому они стараются меньше освещать бюджетную политику и избегают определенных тем.

Прозрачная бюджетная документация должна быть полезной и удобной для использования гражданами. Бюджетная документация должна быть ясной, достоверной, хорошо разъясненной, сопоставимой, пригодной для анализа, актуальной и предоставляться в доступном формате для различных заинтересованных сторон. Бюджетные отчеты не всегда должны быть длинными и подробными, чтобы быть прозрачными; их следует представлять простым и понятным языком, без использования профессионального жаргона, с указанием достаточного фона и контекста, сохраняя при этом детализацию и дезагрегирование, необходимые для анализа, оценки и участия.

Этот подход обобщен в следующих десяти важных принципах четкой бюджетной коммуникации:⁴

- Думайте о своем читателе.
- Пишите четко и ясно.
- Логически структурируйте документы.

- Обеспечьте краткость основных программных документов.
- Опускайте ненужные детали.
- Предпочитайте конкретику абстракции.
- Уменьшите плотность.
- Эффективно используйте визуальные элементы.
- Обеспечьте достаточный анализ.
- Расскажите историю.

Эти принципы важны для обеспечения доступности бюджета, поскольку доступность подразумевает степень ясности изложения МФ содержания бюджета.

Понимание того, как человек принимает решения, почерпнутое из Доклада о мировом развитии Всемирного банка за 2015,⁵ год, предполагает, что недостаточно представить людям только «факты». Изложения и «выстраивание истории» повышают ясность бюджета и помогают людям понять бюджетную документацию. «Выстраивание истории»⁶ можно определить как представление контента, сосредоточенного на индивидуальном, человеческом опыте, с использованием убедительных и увлекательных форматов для передачи информации. Это важно, потому что людям нельзя просто приказать «повысить свой интерес к бюджету» или «сформировать мотивацию к участию». Но хорошая история может их к этому привести. Речь идет о контексте, обращении к эмоциям, сохранении осязаемости и конкретности, использовании повествовательного стиля, подходящего для правительственной документации. Более того, «если цифры не встроены в историю, которую вы сформулировали, общественность будет использовать известные ей истории, чтобы понять их смысл».⁷

Описательные изложения помогают широкой общественности понять, как существующая и новая политика отражается в доходах и расходах бюджета. Как правило, новая политика, отраженная в бюджетных

⁴ Г.Розенберг. Способы повышения прозрачности и совершенствования бюджетной грамотности с точки зрения журналистского сообщества. Опыт Южной Африки. Выступление на заседании РГ БГП БС, прошедшем в режиме видеоконференции 13 октября 2021 г. <https://www.pempal.org/events/ways-ministries-finance-improve-transparency-and-budget-literacy-understanding-within-budget> (Г-н Розенберг входит в состав экспертного совета Департамента МФ по бюджетным вопросам, который специализируется на вопросах ясной коммуникации бюджетно-налоговой информации, а также является управляющим директором компании Clarity Global Strategic Communications, работающей в Вашингтоне, О.К., и Кейптауне).

⁵ World Bank's World Development Report 2015. Mind, Society and Behavior [Всемирный банк. Доклад о мировом развитии 2015 г. Мышление, общество и поведение.]. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2015>

⁶ Более подробно о «выстраивании истории» говорится в Главе 3. Наглядность бюджета и коммуникации

⁷ Bales SN (2015b) The Storytelling Power of Numbers [Эффективность использования цифр при формулировании истории]. Frameworks Institute: Washington DC

документах, таких как предварительное бюджетное заявление, проект бюджета исполнительной власти, утвержденный бюджет, влечет за собой увеличение, уменьшение или изменение расходов или доходов, что может по-разному влиять на жизнь людей. Именно поэтому бюджетные данные должны сопровождаться четким описанием, чтобы достаточно подробно объяснить новые меры политики и их бюджетные последствия. Такой же уровень рассмотрения и четкого объяснения в бюджетной документации необходим для оценки: задолженности по расходам, которая возникает, когда правительство взяло на себя обязательство потратить средства, но не осуществило платеж в установленный срок; всех бюджетных трансфертов государственным корпорациям и их целей; межбюджетных трансфертов; целевых поступлений; государственных заимствований и долга; внебюджетных фондов.

Правильное описательное пояснение должно передавать рамки бюджетной политики правительства, ключевые сообщения и давать возможность представить данные таким образом, чтобы связать все воедино. Необходимо открыто и четко объяснить, почему существуют различия между принятыми уровнями и фактическими результатами по всем расходам и доходам в оценках всех различий в доходах и расходах, представленных в годовом отчете, а также между пересмотренными значениями, представленными в полугодовом обзоре и годовом отчете. Это также относится к оценкам разницы между первоначальным макроэкономическим прогнозом на финансовый год и фактическим результатом за соответствующий год, представленным в годовом отчете, первоначальным оценкам нефинансовых данных по затратам и результатам и фактическому результату. Все таблицы и графики должны также сопровождаться адекватными описательными пояснениями. При этом значительные объемы бюджетных данных, которые составляют и являются обязательными для отчетности, в том числе о результатах расходования средств, могут скорее породить непрозрачность, чем прозрачность для широкой общественности. Такую информацию можно вынести в Приложения.

ПРАКТИЧЕСКИЕ ШАГИ С ЦЕЛЮ ПОВЫСИТЬ ЯСНОСТЬ БЮДЖЕТА

ШАГ 1. Изложить бюджетную документацию ясным и понятным языком, объяснить ее в четкой повествовательной форме, обеспечить удобную для пользователя логическую структуру и контекст.

Для ясного изложения крайне важно не использовать фразы, не подумав о том, что они означают.⁸ Ясные и понятные формулировки подразумевают использование уже знакомых людям слов, наглядность абстрактных формулировок и использование конкретных примеров. Следует убрать ненужные детали, уменьшить плотность и объединить некоторые абзацы. Любая профессия порождает жаргон, а иногда он заполняет и общественное пространство, но необходимо избегать использования профессионального жаргона в бюджетной документации. В бюджетных документах не следует использовать термины, которые кто-то, возможно, только что использовал на мероприятии для экспертов, например, конференции, посвященной вопросам финансов. Неспециализированная аудитория может запутаться в жаргоне, напр., «медвежий или бычий рынок», «черный лебедь»,⁹ «прорывной», «макроаудит» и т.д., а также в неясных терминах или «модных» словечках. Люди могут чувствовать себя некомфортно даже с типичной бюджетной терминологией, для которой трудно найти более простые замены, например, «корректировки потолка», «стоимость обслуживания долга», «квазифискальная деятельность», «дискреционные расходы», «смешанное финансирование», «резерв на непредвиденные расходы» и т.д. Приверженность четкому, доступному изложению материала не обязательно формируется естественным образом

⁸ Г.Розенберг. Способы повышения прозрачности и совершенствования бюджетной грамотности с точки зрения журналистского сообщества. Опыт Южной Африки. Выступление на заседании РГ БГП БС, прошедшем в режиме видеоконференции 13 октября 2021 г. <https://www.pempal.org/events/ways-ministries-finance-improve-transparency-and-budget-literacyunderstanding-within-budget>

⁹ Taleb, Nassim Nicholas (2007), The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable [Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости]. Random House

Вставка 2.

Пояснения в тексте Доклада о рисках в налогово-бюджетной сфере Соединенного Королевства¹⁰

§21. В главе 7 мы рассматриваем риски, которые могут повлиять на баланс непосредственно через балансовые операции (*например, кредитование частного сектора или выпуск долговых обязательств для покупки активов, как при «спасении банков»*), балансовые переводы (*когда государство берет на себя обязательства предприятия частного сектора, либо в реальном мире, либо посредством статистической переклассификации*) и эффекты оценки (*например, влияние изменения курса валют на стерлинговую стоимость валютных резервов*).

§6.46. В соответствии с классификацией рисков, описанной в главе 1, риски для расходов на социальное обеспечение проявляются в разных формах. Они включают в себя как дискретные потрясения, касающиеся численности получателей и среднего размера пособий (*например, когда экономика страдает от высокого уровня безработицы или высокой инфляции*), так и медленно

нарастающее давление (*например, в результате старения населения*). Существуют риски, которые в значительной степени изолированы (*например, предоставление универсального кредита*), и риски, которые коррелируют с другими (*например, факторы, связанные с экономикой*). Некоторые риски связаны с действиями правительства (наиболее очевидным является инерционный эффект для расходов на государственные пенсии от тройной блокировки), а другие в значительной степени находятся вне непосредственного контроля правительства (*например, неблагоприятные судебные решения, расширяющие право на получение пособия*). Многие из этих рисков были бы очевидны при оценке, проведенной в любой момент за последние 30 лет (*например, проблемы, связанные с масштабными реформами*), но некоторые стали более заметными совсем недавно (*например, давление, обусловленное старением населения и тройной блокировкой*).

у многих специалистов в высокотехничной области управления государственными финансами. Тем не менее, это желательно и достижимо при поддержке со стороны руководства МФ.

Глоссарий терминов, включенный в бюджетные документы, или пояснения, представленные прямо в тексте, могут облегчить их прочтение и понимание. Некоторые определения могут быть расширены путем ссылки на конкретные законодательные акты, которыми они установлены. Глоссарий терминов предусмотрен в МТВПС ЮАР¹¹ с 2000 года количество объясняемых терминов удвоилось, а определения многих из них были сокращены и упрощены (см. **Таблицу 1**). Управление по бюджетной

ответственности (OBR)¹² Соединенного Королевства в своих Докладах о рисках в налогово-бюджетной сфере объясняет термины прямо в тексте (см. **Вставку 2**).¹³

Простые слова и более короткие предложения могут улучшить читабельность. В целях упрощения текста бюджетной документации МФ могут подумать о написании руководства по простому официальному языку, как например, «Справочник по простому английскому языку. Как составлять понятные документы для раскрытия информации КЦБ»,¹⁴ либо руководства, выпущенные Европейской Комиссией или в Соединенных Штатах Америки (США). В 1998 году Европейская комиссия начала кампанию

¹⁰ Источник: Управление по бюджетной ответственности Великобритании в Докладах о рисках в налогово-бюджетной сфере, июль 2017. P.16, p.153. <https://obr.uk/frr/fiscal-risk-report-july-2017/>

¹¹ Medium Term Budget Policy Statement 2021, Republic of South Africa [Заявление о среднесрочной бюджетной политике ЮАР 2021 г.] <http://www.treasury.gov.za/documents/mtbps/default.aspx>

¹² Управление по бюджетной ответственности (OBR) Соединенного Королевства – одно из растущего числа НФУ, которые были созданы в разных странах для выполнения объективного анализа государственных финансов и мер политики в налогово-бюджетной сфере.

¹³ The UK OBR. Fiscal risks report. July 2017 [Доклад ОБР С.К. о рисках в налогово-бюджетной сфере. Июль 2017]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/628416/OBR_Fiscal_risks_report_print.pdf. Доклад о рисках в налогово-бюджетной сфере был заказан Парламентом в 2015 году; в нем выявляются и анализируются риски для государственных финансов в среднесрочной перспективе и для устойчивости бюджета в долгосрочной перспективе.

¹⁴ <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/CB-Guide-SEC-Plain-English-Handbook.pdf>

Таблица 1.

Как со временем менялись бюджетные определения в Обзоре бюджета Южной Африки¹⁵

2000	2021
Консолидированные расходы	Консолидированные государственные расходы
Общие расходы национального правительства и правительств провинций, включая трансферты муниципалитетам и другим внебюджетным учреждениям. Консолидированные расходы включают расходы провинций, финансируемые из собственных доходов. Таким образом, консолидированные расходы - это сумма национальных расходов и расходов провинций, исключая двойной учет трансфертов от национального правительства к провинциальным.	Общие расходы национального правительства и правительств провинций, фондов социального обеспечения и отдельных государственных организаций, включая трансферты и субсидии муниципалитетам, предприятиям и другим организациям.
Акцизные сборы	
Налоги на производство или продажу определенных отечественных или импортных товаров. Они взимаются либо как плата за пользование государственными услугами, либо как регулирующий сбор на деятельность, либо как специальный налог на потребление товара. Акцизными сборами обычно облагаются такие товары, как алкогольные напитки, табачные изделия и нефтепродукты.	Налоги на производство или продажу определенных отечественных или импортных товаров. Акцизы обычно взимаются с таких товаров, как алкогольные напитки, табак и нефть.
Налоговые стимулы	
Конкретные положения налогового кодекса, обеспечивающие благоприятный налоговый режим для физических и юридических лиц с целью поощрения определенного поведения или деятельности, например, положения об ускоренной амортизации для поощрения инвестиций и положения, стимулирующие пенсионные накопления.	Конкретные положения налогового кодекса, обеспечивающие благоприятный налоговый режим для физических и юридических лиц с целью поощрения определенного поведения или деятельности.

«Борьба с туманом» (Fight the FOG), чтобы побудить сотрудников Комиссии писать более четко.¹⁶ В США в 2010 году принят публичный акт об использовании простого языка.¹⁷ Этому предшествовала серия неформальных заседаний Инициативы по развитию простого языка (Plain Language Action and Information Network, PLAIN) в середине 1990-х годов. PLAIN – независимая рабочая группа федеральных служащих, представляющих разные ведомства и сферы профессиональной деятельности, которые

поддерживают использование ясных формулировок при составлении государственных документов. В 2011 году PLAIN разработала Руководство по применению простого языка (Plain Language Guidelines),¹⁸ и начала кампанию обучения.

Удобная для пользователя структура, подобно четкой карте, помогает читателям ориентироваться в бюджетной документации. Речь идет о том, насколько просто пользователи могут получить

¹⁵ Источник: Национальное казначейство, Южно-Африканская Республика. <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/default.aspx>

¹⁶ Буклет кампании Fight the Fog для пишущих на английском языке в Европейской комиссии. http://www.eurosfair.pr.fr/bibliotheque/pdf/Write_EN_Fight-the-fog.pdf

¹⁷ US Public Law 111 - 274 - Plain Writing Act of 2010 [США. Публичный акт 111-274-Публичный акт об использовании простого языка, 2010]. <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-111publ274>

¹⁸ Federal Plain Language Guidelines of the United States government [Руководство по применению простого языка, правительство США]. <http://www.plainlanguage.gov/howto/guidelines/bigdoc/TOC.cfm>

доступ к бюджетной документации и ориентироваться в ней. Необходимо также определить заголовки для визуальной и структурной организации содержания бюджетных документов. Так, МТВПС 2021 года,¹⁹ - документ, который в ЮАР соответствует Предварительному бюджетному заявлению (ПБЗ), - за последнее десятилетие был усовершенствован. Документ был реорганизован в интересах повышения логичности и доступности, в нем используется больше таблиц, графиков и текстовых блоков, которые

позволяют лучше разобраться в его содержании и формате (см. **Вставку 3**). Четкие названия бюджетов показывают, для чего они предназначены в рамках бюджетной политики, - например, бюджет Соединенного Королевства на 2021 г. «Защита рабочих мест и средств к существованию британского народа», бюджет Европейского союза (ЕС) «2021-2027: Бюджет ЕС на долгосрочную перспективу и «ЕС следующего поколения».

Вставка 3.

Содержание Заявления о среднесрочной бюджетной политике (МТВПС) на 2021 г., Южная Африка²⁰

ГЛАВА 1. Восстановление, стабильность, реформы и рост

- › Введение
- › Устойчивые государственные финансы поддерживают рост
- › Структурные реформы необходимо ускорить
- › Риски и давление, вызванное расходами
- › Меры бюджетного реагирования на COVID-19 и потребности общества
- › Обзор МТВПС на 2021 год
- › Заключение

ГЛАВА 2. Экономический прогноз

- › Введение
- › Ход осуществления реформ, критически важных для восстановления экономики
- › Глобальный прогноз
- › Внутренний прогноз
- › Показатели и перспективы развития секторов
- › Заключение

ГЛАВА 3. Налогово-бюджетная политика

- › Введение
- › Среднесрочная налогово-бюджетная стратегия

- › Показатели и прогноз расходов
- › Показатели и прогноз доходов
- › Основные бюджетные рамки
- › Основные положения консолидированного бюджета
- › Стратегия финансирования и управления долгом
- › Риски для бюджетного прогноза
- › Заключение

ГЛАВА 4. Приоритетные направления расходов

- › Введение
- › Пересмотр среднесрочных приоритетов расходов
- › Приоритеты расходов по функциональным группам
- › Распределение доходов
- › Заключение

Приложение А. Заявление о бюджетных рисках

Приложение В. Данные о компенсациях

Приложение С. Техническое приложение

Приложение D. Глоссарий

ТАБЛИЦЫ

- › 1.1 Пакет бюджетной помощи
- › 1.2 Макроэкономические прогнозы

¹⁹ Medium Term Budget Policy Statement 2021, Republic of South Africa [Заявление о среднесрочной бюджетной политике на 2021 г., ЮАР]. <http://www.treasury.gov.za/documents/mtbps/default.aspx>

²⁰ Источник: Заявление о среднесрочной бюджетной политике на 2021 г, Южно-Африканская Республика. <http://www.treasury.gov.za/documents/mtbps/default.aspx>

- 1.3 Бюджетные рамки консолидированного правительства
- 1.4 Расходы консолидированного правительства
- 2.1 Темпы экономического роста в некоторых странах
- 2.2 Макроэкономические показатели и прогнозы
- 2.3 Допущения для макроэкономического прогноза
- 3.1 Пересмотр непроцентных расходов
- 3.2 Пакет бюджетной помощи
- 3.3 Верхний предел расходов основного бюджета
- 3.4 Валовой налоговый доход
- 3.5 Пересмотренный прогноз доходов
- 3.6 Среднесрочные рамки доходов
- 3.7 Рамки основного бюджета
- 3.8 Баланс консолидированного бюджета
- 3.9 Валовые потребности национального правительства в заимствованиях и их финансирование
- 3.10 Совокупный долг национального правительства
- 4.1 Социальная заработная плата
- 4.2 Программы занятости
- 4.3 Программы поддержки средств к существованию
- 4.4 Консолидированные расходы по функциональным группам
- 4.5 Консолидированные расходы по экономической классификации
- 4.6 Механизм распределения доходов
- 4.7 Справедливая доля провинций

РИСУНКИ

- 1.1 Реальный ВВП: темпы роста и прогнозы
- 1.2 Прогнозируемые изменения соотношения долга и ВВП в течение трех лет, некоторые развивающиеся страны
- 1.3 Доходы и расходы основного бюджета
- 1.4 Разница между процентной ставкой и темпами роста
- 1.5 Динамика вакцинации в ЮАР
- 2.1 Мировые фондовые рынки
- 2.2 Цены на сырьевые товары
- 2.3 Доходность 10-летних облигаций
- 2.4 Мировые значения PMI для обрабатывающих отраслей
- 2.5 Прогнозируемое восстановление экономической активности
- 2.6 Инвестиции, по субъектам
- 2.7 Занятость, по отраслям
- 2.8 Отклонение от базового прогноза ВВП
- 3.1 Первичный баланс основного бюджета
- 3.2 Прогноз соотношения валового долга и ВВП
- 3.3 Баланс основного бюджета
- 3.4 Доля расходов
- 3.5 Погашение долга
- 3.6 Сопоставление оценок расходов в счет обслуживания долга
- 3.7 Сопоставление прогнозов налоговых доходов
- 3.8 Совокупный временный налог на прибыль корпораций, по трем основным секторам
- 3.9 Соотношение налогов к ВВП

Примером ясного изложения, представляющего бюджетную политику, направленную на решение современных задач и процветание (например, план по созданию рабочих мест) в экономическом контексте, является доклад о бюджете Великобритании «Восстановление по принципу «Лучше, чем было»: наш план роста».²¹ В MTBPS ЮАР подробно описываются

политика, цели и приоритеты правительства, а также излагается политический контекст и направление для провинций и департаментов при составлении их планов расходов. В нем представлены простые и доступные источники данных, с помощью которых читатель может проверить расчеты и подтверждающие факты.

²¹ Опубликован одновременно с бюджетом на 2021 г. и представлен в Парламенте канцлером Казначейства (министром финансов). <https://www.gov.uk/government/publications/budget-2021-documents>

Формулы удобочитаемости, если они доступны для официального языка (языков) страны, позволяют оценить, насколько трудно читать текст. Например, в английском языке одним из наиболее надежных и часто используемых инструментов оценки удобочитаемости является инструмент Flesch-Kincaid Reading Ease.²² Этот инструмент широко используется в различных сферах, включая государственную. Он содержит инструменты тестирования различных аспектов, например, длины предложения, по результатам которых выставляется оценка читабельности от 1 до 100. Балл указывает на уровень образования, необходимый читателю для понимания текста, при этом более высокий балл указывает на более легкий текст, а более низкий - на более сложный.

Некоторые советы по повышению оценки читабельности:

- Сделайте предложения короче.
- Воздержитесь от использования сложных предложений. Лучше разбить сложные предложения на части.
- Делайте абзацы короткими. Примерно 5 предложений на абзац - отличный ориентир.

- Тщательно подбирайте слова. Предпочтительнее простые слова, используемые в повседневном общении.
- Пишите для аудитории. Знайте аудиторию и уровень ее знаний. Использование привычных для нее терминов поможет лучше понять текст.

Microsoft Word предлагает функцию «Редактор» из главного меню. После того как Word закончит проверку орфографии и грамматики, авторы могут выбрать отображение информации об уровне чтения документа, включая оценки читабельности по тесту Flesch-Kincaid Grade Level и тесту Flesch Reading Ease.²³

ШАГ 2. Подготовить краткое резюме основных бюджетных документов.

Подготовка четких резюме и других дополнительных пояснительных материалов к бюджетным документам - непростая задача. Большинство информации является сложной, поэтому ее трудно объяснить широкой общественности. Вот некоторые советы по составлению более эффективного резюме:

- Пишите резюме в последнюю очередь.

Вставка 4.

Вставки «Краткая информация» из Заявления о среднесрочной бюджетной политике на 2021 год, Южная Африка²⁴

ГЛАВА 1. Восстановление, стабильность, реформы и рост

Краткая информация

- Пандемия COVID-19 усугубила социальный и экономический кризисы в Южной Африке, создав дополнительную нагрузку на государственные финансы.
- В течение следующих трех лет правительство будет выдерживать баланс между поддержкой экономического восстановления и реконструкции

- посредством как краткосрочных расходных мер, так и структурных реформ - и восстановлением государственных финансов.

- Экономика восстановилась быстрее, чем ожидалось. Тем не менее, недавний скачок цен на сырьевые товары, который поддержал рост ВВП и налоговых поступлений, считается временным. Долгосрочные структурные ограничения и последствия пандемии негативно сказываются на перспективах. Риски для налогово-бюджетной сферы возросли.

²² <https://www.textcompare.org/readability/flesch-kincaid-reading-ease>

²³ Функциональные возможности зависят от версии MS Word.

²⁴ Источник: Заявление о среднесрочной бюджетной политике на 2021 г, Южно-Африканская Республика. <http://www.treasury.gov.za/documents/mtbps/default.aspx>

- Бюджетная консолидация имеет решающее значение для снижения бремени государственного долга, восстановления доверия инвесторов и предотвращения чрезмерной подверженности глобальным и внутренним рискам.
- В Заявлении о среднесрочной бюджетной политике (MTBPS) предлагается сохранить сдержанность в государственных расходах. Правительство не будет брать на себя обязательства по новым долгосрочным расходам в ответ на временное увеличение доходов. В среднесрочной перспективе государственным компаниям не будет предоставлено дополнительное финансирование.

ГЛАВА 2. Economic outlook

Краткая информация

- В первой половине 2021 года экономика ЮАР росла быстрее, чем ожидалось, однако темпы роста, вероятно, снизятся в результате массовых беспорядков в июле, сбоев в работе портов и железных дорог, а также третьей волны инфекции COVID-19.
- В 2021 году прогнозируется рост реального ВВП на 5,1 процента. Ожидается, что объем производства вернется на уровень до пандемии в 2022 году, что на год раньше, чем предполагалось в феврале.

Это в значительной степени является результатом мирового спроса, роста цен на сырьевые товары и ослабления связанных с COVID-19 ограничений карантинного характера.

- Показатели потребления домашних хозяйств улучшились, но еще не полностью восстановились после пандемии. Инфляция удерживается в пределах целевого диапазона, несмотря на рост цен на продукты питания и энергоносители. Валовые инвестиции в основной капитал остаются значительно ниже уровня, существовавшего до пандемии. Активность на рынке труда низкая, уровень безработицы составляет 34,4%.
- Правительство добилось прогресса по нескольким ключевым реформам. В энергетическом секторе частные производители электроэнергии смогут продавать электроэнергию напрямую потребителям, а муниципалитеты смогут вырабатывать собственную электроэнергию или закупать ее у независимых производителей. Национальное управление портов Transnet было акционировано, что улучшит стимулы для повышения эффективности и конкурентоспособности. Система электронного оформления виз eVisa будет внедрена в 15 странах к марту 2022 года. В рамках инициативы «Операция Вилундлела» продолжается мониторинг и поддержка реализации приоритетных реформ.

- Привлеките внимание читателя.
- Используйте терминологию, с которой читатели знакомы.
- Убедитесь, что резюме может существовать как самостоятельный документ.
- Рассматривайте резюме как крайне сжатую версию бюджетного документа.
- Не включайте информацию, не содержащуюся в остальных частях документа.

Например, каждая глава MTBPS ЮАР начинается со вставки «Краткая информация», которая выступает в качестве высокоуровневого резюме ключевых моментов (**Вставка 4**).

Хороший пример четкого и краткого резюме можно найти в первой главе Обзора бюджета ЮАР (или MTBPS) (см. **Вставку 5**).²⁵ Обзор бюджета ЮАР является одним из основных бюджетных документов, входящих в проект бюджета ЮАР и сопровождающих оценки национального дохода. Обзор бюджета представляет собой хорошо структурированное описательное объяснение основополагающих политик, которые лежат в основе бюджета, с выделенными вставками, таблицами и графиками. Обзор бюджета включает в себя обзор состояния экономики, изложение основ фискальной политики и тенденций доходов, предложения по налогам, краткую справку по управлению активами и обязательствами, социальному обеспечению, финансированию здравоохранения, а также изложение итоговых

²⁵ Budget Review 2021, National Treasury Republic of South Africa. 24 February 2021 [Обзор бюджета на 2021 г., Национальное казначейство Южно-Африканской Республики, 24 февраля 2021 г.]. <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2021/default.aspx>

Вставка 5.

Основные моменты Обзора бюджета на 2021 год, Южная Африка²⁶

RSABUDGET2021 ОСНОВНЫЕ МОМЕНТЫ

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ПРОГНОЗ

- Правительство будет поддерживать восстановление экономики путем расширения краткосрочной экономической поддержки и проведения реформ для снижения стоимости ведения бизнеса и стабилизации государственных финансов.
- Ожидается, что рост реального ВВП составит 3,3 процента в 2021 году и 2,2 процента в 2022 году.
- Перспективы развития мировой экономики неопределенны; однако дополнительные пакеты мер по стимулированию экономики и успешная вакцинация от COVID-19 будут способствовать росту мировой экономики.
- Успешное проведение вакцинации от COVID-19 будет способствовать восстановлению экономики и мировой торговли.
- Правительство предпримет шаги для содействия ускорению роста путем стабилизации электроснабжения, поддержки отраслей с высоким потенциалом занятости и установления партнерских отношений с частным сектором.
- В рамках инициативы «Операция Вилундела» оказывается поддержка реализации ключевых структурных реформ, но для обеспечения

экономического восстановления необходим более быстрый прогресс.

ПРОГРАММЫ РАСХОДОВ

- Значение дефицита бюджета было пересмотрено до 14 процентов ВВП в 2020/21 году в связи с расходами и экономическим давлением пандемии COVID-19.
- Валовой долг вырос с 65,6 процента до 80,3 процента ВВП на 2020/21 год.
- В бюджете на 2021 год предлагаются меры по сокращению первичного дефицита основного бюджета с 7,5 процента ВВП в текущем году до 0,8 процента в 2023/24 году.
- Предлагаемая бюджетно-финансовая схема позволит стабилизировать объем задолженности на уровне 88,9 процента от ВВП в 2025/26 году.
- Правительство развернет кампанию по бесплатной массовой вакцинации от COVID-19, на которую в среднесрочной перспективе выделено 9 млрд. рандов.
- В среднесрочной перспективе ожидается, что расходы на обслуживание долга составят в среднем 20,9 процента от валовых налоговых поступлений.

целей среднесрочных приоритетов расходов. В нем также более подробно разъясняются вопросы, поднятые в законопроекте о разделении доходов и межбюджетных трансфертах.

Бюджетные документы должны быть профессионально отредактированы и вычитаны, чтобы обеспечить высокое качество публикаций. Наличие ошибок в опубликованных документах может снизить доверие к фискальным планам правительства. Наем внешнего редактора или группы редакторов может помочь МФ подготовить изложение материала и представить

документы доступным языком, выявить ошибки и устранить профессиональные жаргонные выражения, которые могут быть неочевидны для команды составителей документа. По мере приближения к завершающей стадии подготовки документов может быть полезным привлечь к редактированию нескольких чиновников из МФ, хорошо владеющих тематикой. Их роль заключается не в том, чтобы по-новому интерпретировать информацию или улучшить изложение, а в том, чтобы выявить ошибки, которые неизбежно появляются в процессе составления и редактирования документов.

²⁶ Источник: Обзор бюджета на 2021 г., Национальное казначейство Южно-Африканской Республики, 24 февраля 2021 г., <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2021/default.aspx>

2



ДОСТУПНОСТЬ БЮДЖЕТНОЙ ИНФОРМАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ОБОСНОВАНИЕ

Наличие всеобъемлющей, доступной, полезной и своевременной бюджетной информации необходимо гражданскому обществу для эффективного участия в бюджетном процессе. Согласно международным стандартам надлежащей практики прозрачности,²⁷ полная бюджетная информация включает информацию о расходах, доходах, долге, макроэкономических прогнозах и нефинансовых показателях. Что касается информации, выходящей за рамки этих основных бюджетных данных, странам необходимо публиковать лишь минимальный ее объем. Обзор открытости бюджета (ООБ) предлагает конкретный и измеримый подход к определению

«публичной доступности бюджетной информации».²⁸ Для того, чтобы помочь исследователям определить, какая информация и в каком объеме является общедоступной на каждом этапе бюджетного процесса, является ли она своевременной, легко ли с ней ознакомиться, и существуют ли информационные пробелы,²⁹ разработана анкета ООБ.

Чтобы считаться общедоступной, бюджетная информация должна соответствовать ряду минимальных стандартов прозрачности. В соответствии с международно-признанными критериями надлежащей практики в области УГФ³⁰ всем странам следует публиковать на разных этапах бюджетного процесса восемь ключевых бюджетных документов: предварительное бюджетное заявление (ПБЗ), проект бюджета исполнительной власти (ПБИВ), утвержденный бюджет (УБ), бюджет для граждан

²⁷ См., среди прочего, «Кодекс надлежащей практики обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере» МВФ [IMF Fiscal Transparency Code], «Передовая практика обеспечения прозрачности бюджета» ОЭСР [OECD Best Practice for Budget Transparency] и исследование PEFA.

²⁸ Более подробную информацию по каждому бюджетному документу см. в Руководстве МБП по обеспечению публичной доступности бюджетных документов: <http://www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-guidelines-public-availability-budget-documents>

²⁹ The Open Budget Survey (OBS) [Обзор открытости бюджета (ООБ)], <http://survey.internationalbudget.org>

³⁰ OECD (2017). OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management [Инструментарий ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета: практические шаги в поддержку открытости, целостности и подотчетности управления государственными финансами], OECD Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264282070-en>

(БГ), текущие отчеты (ТО), полугодовой обзор (ПО), годовой отчет (ГО) и аудиторский отчет (АО). Каждый из этих документов крайне важен для прозрачности бюджета; все вместе они предоставляют информацию о приоритетах и предложениях правительства, о выполненных расходах и фактических доходах, а также представляют собой окончательный отчет об управлении правительством государственными ресурсами. Бюджетные документы должны быть опубликованы на официальном сайте государственного органа, который их составляет, должны быть доступны бесплатно и должны быть опубликованы своевременно, чтобы содержащаяся в них информация была полезной и актуальной как для самого правительства, так и для общественности. Эти стандарты обеспечивают общественности, включая гражданское общество, СМИ и другие заинтересованные лица или группы, открытый и недискриминационный доступ к исходному бюджету правительств.³¹

Доступные бюджетные данные должны предоставляться в форматах открытых данных, которые являются машиночитаемыми и более простыми в использовании, преобразовании и изучении для всех категорий аудитории. Данные считаются «открытыми», если любой человек может свободно получить к ним доступ, использовать, повторно применять и перераспределять их в любых целях без ограничений. Полное определение³² открытых данных содержит точное описание. По-настоящему открытые данные имеют 5 характеристик:

- доступны в Интернете для максимально широкого практического круга пользователей и применений.
- в их отношении действует открытая лицензия, так что любой может получить разрешение на использование и повторное применение данных.
- машиночитаемы,³³ что позволяет эффективно анализировать большие наборы данных.

- доступны в большом объеме, чтобы данные можно было загрузить как один набор данных и легко проанализировать с помощью машины.
- бесплатны, чтобы доступ к ним мог получить любой человек, независимо от того, какими средствами он располагает.

Открытые данные сокращают время и деньги, которые граждане должны потратить, чтобы понять, что делает правительство. Открытые данные помогают правительству сделать государственные услуги более эффективными; стимулируют инновации и экономический рост, открывая предприятиям и стартапам возможности для создания новых услуг; дают гражданам представление о работе центральных и местных органов власти, повышая общественное доверие и стимулируя политическую активность; облегчают правительству и сообществам отслеживание местных расходов и результатов деятельности.³⁴ Не все свободно доступные данные являются открытыми, - должно быть выражено разрешение на повторное использование, распространение и изменение. Некоторые данные будут закрыты по причинам конфиденциальности, коммерческого характера и безопасности.³⁵

Журналистам, исследователям и гражданскому обществу требуется бюджетная документация в удобном структурированном формате, доступном для поисковых систем и компьютеров. Многие страны публикуют бюджетные документы в формате pdf (не пригодном для машинного чтения), что является ограничением, снижающим полезность для общественности. Отчеты в формате pdf нужно скачивать по отдельности, и их трудно сравнивать. Открытый формат данных необходим для развития журналистики данных. У журналистов нет времени тратить время на расшифровку данных вручную и попытки извлечь данные из pdf-файлов, поэтому некоторые навыки работы с кодом или знание того, где искать специалистов, которые могут помочь, крайне ценны.³⁶

³¹ Более подробную информацию о содержании см. также в Руководстве МБП по обеспечению прозрачности в отчетах по государственному бюджету (<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf>), где содержится всеобъемлющее и ясное описание каждого бюджетного документа и его содержания.

³² Open Definition. Defining Open in Open Data, Open Content and Open Knowledge [Определение открытости. Что понимается под открытостью применительно к открытым данным, открытому контенту и открытым знаниям]. Open Knowledge Foundation. <https://opendefinition.org/od/2.1/en/>

³³ Более подробно: <http://opendatahandbook.org/glossary/en/terms/machine-readable/>

³⁴ Более подробно с выгодами открытых данных можно ознакомиться здесь: Guidance on Open Data Policies [Руководство по мерам политики в области открытых данных], <http://opendatatoolkit.worldbank.org/en/starting.html>

³⁵ Более подробно: Open Knowledge Foundation. Open Data Handbook [Фонд открытых данных. Справочник по открытым данным]. <https://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/>

³⁶ <https://datajournalism.com/read/handbook/one/introduction/why-is-data-journalism-important>

Интерактивные ИТ и визуализации для представления и анализа бюджета способствуют более широкому доступу и использованию. Визуализация означает представление бюджета наглядно и содержательно, чтобы пользователь мог лучше его понять. Распространенными примерами визуализации информации служат информационные панели, виджеты, диаграммы рассеяния, графики, таблицы, карты, диаграммы, древовидные карты бюджета (TreeMaps), как статические, так и интерактивные. Визуализация информации дает общую картину и показывает соответствующие связи, что позволяет пользователям получить более четкое представление о бюджете на основе абстрактных бюджетных данных. Визуализация информации играет важную роль в том, чтобы сделать данные удобоваримыми и превратить необработанную информацию в результативные идеи. Она опирается, в частности, на такие области, как взаимодействие человека и компьютера, визуальный дизайн, информатика и когнитивная наука. Примерами могут служить представления в стиле карты мира, линейные графики и трехмерные виртуальные проекты зданий или планов городов.

ПРАКТИЧЕСКИЕ ШАГИ С ЦЕЛЮ УЛУЧШИТЬ ДОСТУПНОСТЬ БЮДЖЕТНОЙ ИНФОРМАЦИИ

ШАГ 3. Обеспечить полный бесплатный онлайн-доступ к всеобъемлющей и своевременной бюджетной информации, в том числе в форматах открытых данных.

Доступ к своевременной и полной информации о бюджете правительства является отправной точкой для вовлечения общественности в фискальную политику.³⁷ Бюджетные документы должны быть доступны в течение достаточного времени, чтобы

Таблица 2.

Рекомендации Обзора открытости бюджета относительно своевременного представления бюджетной документации

Бюджетный документ	Приемлемая периодичность публикации
ПБЗ	Не позднее одного месяца до внесения ПБИВ на рассмотрение законодательным органом
ПБИВ	В течение рассмотрения законодательным органом и до утверждения (принятия) законодательным органом
УБ	Не позднее трех месяцев после утверждения законодательным органом
ГБ	В те же сроки, что и документ, которому соответствует ГБ (например, ГБ в отношении УБ должен обнародоваться не позднее трех месяцев после утверждения бюджета законодательным органом)
ТО	Не позднее трех месяцев после окончания отчетного периода.
ПО	Не позднее трех месяцев после окончания отчетного периода (т.е. спустя три месяца после середины финансового года)
ГО	Не позднее 12 месяцев после окончания соответствующего финансового года
АО	Не позднее 18 месяцев после окончания соответствующего финансового года

³⁷ См. минимальные требования к ключевым бюджетным документам согласно ООБ и Руководства МБП по обеспечению прозрачности в отчетах по государственному бюджету. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf>

информация была полезной и актуальной как для самого правительства, так и для общественности, позволяя проводить анализ, оценку и обеспечивать вовлечение. Это означает, что данные должны предоставляться во время планирования, а также во время реализации политики и программ и после их завершения. В руководстве ООБ указана приемлемая периодичность публикации бюджетных документов (см. **Таблицу 2**).³⁸

В ЮАР обнародуются все ключевые бюджетные документы. МТБПС (ПБЗ) публикуется как минимум за четыре месяца до начала финансового года (1 апреля) и за месяц до внесения ПБИВ в законодательный орган.³⁹ МТБПС на 2021 год стал доступен 11 ноября 2021 года, а ПБИВ 2021 года - 24 февраля 2021 года. Граждане могут найти всю бюджетную документацию, касающуюся УБ, через две недели после его утверждения или раньше. Закон об ассигнованиях 2021 года (УБ), утвержденный президентом 6 июля 2021 года, был опубликован в «Правительственном вестнике» 9 июля 2021 года. Все ТО размещаются на сайте Казначейства как минимум каждый месяц, а также не позднее одного месяца после окончания охватываемого периода. ПО размещаются через шесть недель или ранее после середины периода (последний - 11 ноября 2021 года). В отношении ГО и АО действует принцип «не позднее 12 месяцев после окончания соответствующего финансового года».

Управление по бюджетной ответственности (OBR) Соединенного Королевства обнародует всю свою работу и лежащие в ее основе методологии в сети Интернет.⁴⁰ OBR является официальным независимым фискальным учреждением (НФУ),⁴¹ оно было создано в 2010 году для проведения независимого и авторитетного анализа государственных финансов Соединенного Королевства, подготовки официальных

макроэкономических прогнозов и оценки соблюдения целей налогово-бюджетной политики. OBR выступает в качестве вневедомственного государственного органа в соответствии с положениями Закона о бюджетной ответственности и национальном аудите 2011 года. Закон предоставляет OBR полную свободу действий при выполнении своих обязанностей, при условии, что эти обязанности выполняются объективно, прозрачно и независимо, и что OBR анализирует политику действующего правительства, а не иные возможные варианты. В своей деятельности НФУ оказывают поддержку законодателям и общественности, активизируя аналитическую работу и организуя брифинги, а также используя свое независимое положение для публикации исследований непосредственно на своем сайте, благодаря чему СМИ получают справочную информацию.

В Великобритании Казначейство Е.В.⁴² представляет бюджет в полном объеме на правительственном сайте вместе с ключевыми таблицами в формате Excel, а также подробную информацию обо всех других источниках данных. Например, канцлер Казначейства представил Парламенту бюджет на осень 2021 года и обзор расходов в среду 27 октября 2021 года, и в тот же день все документы по бюджету на 2021 год и обзор расходов с сопутствующими документами были размещены на сайте Казначейства Е.В.⁴³ OBR предоставляет электронные таблицы, где приведены данные по каждой таблице и графическому изображению, использованному в их отчете.⁴⁴ Каждый месяц OBR в Великобритании выпускает базу данных по государственным финансам с последними прогнозами фискальных агрегатов и данными по итогам года; соответствующая информация поступает из Управления национальной статистики и представлена в формате Excel.⁴⁵

³⁸ В основе стандартов публикации бюджетных документов лежит признанный передовой международный опыт, а также рекомендации международных организаций и результаты оценок, напр., МВФ, ОЭСР и PEFA.

³⁹ <http://www.treasury.gov.za/documents/mtbps/2021/default.aspx>

⁴⁰ budgetresponsibility.org.uk

⁴¹ Независимые фискальные учреждения (НФУ) - это независимые органы, которые обычно подотчетны либо законодательной, либо исполнительной власти; они занимаются анализом налогово-бюджетной политики и эффективности. Распространенными примерами НФУ являются парламентские бюджетные офисы и фискальные советы. По оценкам МВФ, в 37 странах существовало 39 национальных НФУ (или «фискальных советов»).

⁴² Казначейство Ее Величества (Казначейство Е.В.), иногда называемое Министерством финансов или более неофициально Казначейством, - это департамент правительства Великобритании, отвечающий за разработку и проведение политики в области государственных финансов и экономической политики правительства.

⁴³ <https://www.gov.uk/government/publications/autumn-budget-and-spending-review-2021-documents>

⁴⁴ <https://obr.uk/efo/economic-and-fiscal-outlook-october-2021/>

⁴⁵ Например, Public finances databank 2021-22 [База данных по государственным финансам за 2021-22г.г.], <https://obr.uk/public-finances-databank-2021-22/>

Правительство ЮАР предоставляет доступ к бюджетным данным и временным рядам в формате Excel. Например, для Национального бюджета 2021 г. предусмотрены:⁴⁶

- Данные по ВВП с 1996/97 по 2023/24 гг.
- Основной бюджет: Доходы, расходы, баланс бюджета и финансирование с 2001 по 2023/24 гг.
- Основной бюджет: Прогноз национального дохода: Таблица 2 с 1999/00 по 2022/23 и Таблица 3 с 2006/07 по 2020/21.
- Основной бюджет, представленный в разбивке по национальным департаментам и экономической классификации: 1997/98 - 2023/24.
- Консолидированные национальные, провинциальные фонды и фонды социального обеспечения в разрезе экономической и функциональной классификации: Таблица 5 с 2000/01 по 2023/24 и Таблица 6 с 2005/06 по 2023/24.
- Консолидированное правительство, в разрезе экономической и функциональной классификации: Таблица 7 с 2010/11 по 2023/24 и Таблица 8 с 2005/06 по 2023/24.
- Доходы, расходы и финансирование консолидированного правительства: счет текущих операций и счет капитала: 2010/11 - 2023/24.
- Общий долг правительства: 1987/88 - 2023/24.
- Чистый долг по кредитам, резервы и условные обязательства: с 2004/05 по 2023/24.
- Все графики, опубликованные в Обзоре бюджета на 2021 год, с исходными данными.
- Консолидированный счет правительства в Обзоре бюджета 2020, представленный в виде сводной таблицы Excel или в формате простого файла.
- Все таблицы Обзора бюджета 2021 и приложения с количественными данными.
- Все сводные таблицы Excel прогноза национальных расходов на 2021 год.
- Сводная таблица прогноза национальных расходов - на 7 лет и в виде законопроекта об ассигнованиях.

➤ Таблицы по отдельным департаментам/ведомствам.

ШАГ 4. Расширить доступ к ключевым бюджетным документам для всех пользователей.

В рамках своих обязательств в части обеспечения прозрачности бюджета правительства часто отдают приоритет порталам открытого бюджета. Порталы открытого бюджета позволяют публиковать бюджетные документы в более удобном виде, а также предоставляют онлайн доступ к бюджетной информации в открытых форматах и в режиме реального времени. Порталы представляют данные из информационных систем управления государственными финансами (ИСУГФ). Визуализации, сводки, карты и другие усилия по преобразованию открытых данных в готовую информацию объясняют бюджеты гражданам, не имеющим технических навыков и компьютерного оборудования для анализа данных.

После широких консультаций с общественностью и при участии журналистов Казначейство ЮАР запустило портал Vulekamali.⁴⁷ Портал был разработан в партнерстве с Imali Yethu, коалицией ОГО, стремящейся сделать бюджетную информацию более доступной, удобной и расширяющей возможности пользователей.⁴⁸ Портал был разработан для публикации легкодоступных данных в удобном для пользователя формате, чтобы обеспечить более эффективный обмен информацией, анализ и исследования. На портале размещена бюджетная информация как национальных, так и местных департаментов, а также фактические расходы по программам и подпрограммам. Общественность может выбрать для просмотра бюджеты на конкретные периоды, найти информацию о процессе составления бюджета, а также подробную информацию о том, чем заняты Казначейство ЮАР и департаменты в разные периоды года.

Большая и сложная платформа «Открытый бюджет», включающая модуль «Бюджет для граждан», модуль, посвященный проектам международных финансовых

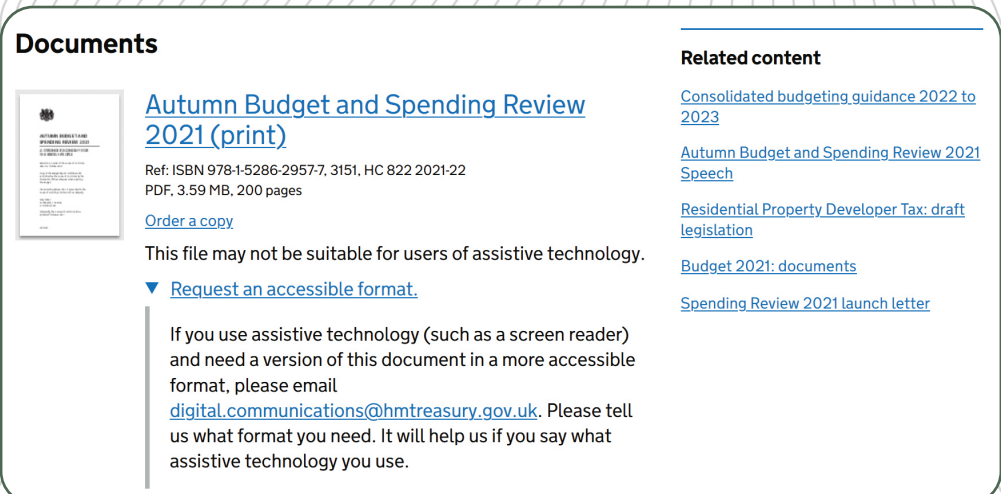
⁴⁶ <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2021/excelFormat.aspx>

⁴⁷ Примерный перевод «Vulekamali» - «открытые деньги». <https://vulekamali.gov.za/>

⁴⁸ <https://imaliyethu.org.za>

Рисунок 1.

На вебсайте Правительства Соединенного Королевства предусмотрена возможность запросить доступный формат⁴⁹



Documents

Autumn Budget and Spending Review 2021 (print)

Ref: ISBN 978-1-5286-2957-7, 3151, HC 822 2021-22
PDF, 3.59 MB, 200 pages

[Order a copy](#)

This file may not be suitable for users of assistive technology.

▼ [Request an accessible format.](#)

If you use assistive technology (such as a screen reader) and need a version of this document in a more accessible format, please email digital.communications@hmtreasury.gov.uk. Please tell us what format you need. It will help us if you say what assistive technology you use.

Related content

- [Consolidated budgeting guidance 2022 to 2023](#)
- [Autumn Budget and Spending Review 2021 Speech](#)
- [Residential Property Developer Tax: draft legislation](#)
- [Budget 2021: documents](#)
- [Spending Review 2021 launch letter](#)

организаций, и инструмент для анализа бюджета - BOOST⁵⁰ была создана в Украине.⁵¹ Как отмечалось в выступлении представителя Министерства финансов Украины,⁵² портал своевременно предоставляет ежеквартальные данные об использовании общих государственных средств и годовые данные об использовании собственных средств для всех пользователей бюджета всех уровней власти, а также внебюджетных фондов, государственных предприятий, Национального банка и государственных банков. Также доступна информация о платежах с Единого казначейского счета. В модуле расходов отображаются данные о почти 200 миллионах операций, имеется 68 миллионов документов (отчеты, контракты и т.д.), количество пользователей ежемесячно составляет 18 000 человек. Данные можно загрузить в Excel и отслеживать их по распорядителям бюджетных

средств в режиме реального времени. Модуль бюджета для граждан (так называемый «Открытый бюджет») содержит различные виды информации, объясняя бюджетный процесс, представляя структуру бюджета, а также имеет различные инструменты для анализа и сравнения местных бюджетов.

Самый простой способ повысить доступность и удобство - опубликовать бюджетную документацию в формате HTML, чтобы ее можно было адаптировать к любому устройству, которым пользуется читатель. Число людей, посещающих веб-сайты с помощью мобильных устройств, значительно возросло. Файлы PDF могут быть неудобными на мобильных устройствах, если пользователи вынуждены загружать, масштабировать и перемещаться по документу, предназначенному для печати. В идеале, чтобы сделать бюджетную документацию полностью

⁴⁹ Источник: <https://www.gov.uk/government/publications/autumn-budget-and-spending-review-2021-documents>

⁵⁰ Аналитический инструмент BOOST был разработан на основе методологии Всемирного банка. BOOST способствует эффективному использованию данных о бюджете в интересах более качественного принятия решений по бюджету, анализа, обеспечения прозрачности и подотчетности. Цель программы - сделать хорошо классифицированные и представленные с высокой степенью дезагрегирования бюджетные данные доступными для регулирующих органов и практических специалистов государственного сектора, исследователей и гражданского общества. Программа помогает правительствам-клиентам очищать, проверять, систематизировать и распространять все данные о государственных расходах в машиночитаемом и легкодоступном формате. В рамках программы также проводится обучение негосударственных субъектов, таких как представители ОГО и журналисты, методам эффективного доступа к бюджетным данным и их использования для улучшения стратегического диалога по вопросам государственных расходов. OECD (2017). OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management [Инструментарий ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета: практические шаги в поддержку открытости, целостности и подотчетности управления государственными финансами], OECD Publishing, Paris. P.37. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264282070-en>

⁵¹ В 2021 году Украина заняла 6 место по итогам оценки степени зрелости открытых данных, которая проводилась ЕС, и вошла в группу стран, демонстрирующих высокую динамику; при этом в 2020 году она занимала 17 место, см. Отчет: <https://data.europa.eu/en/dashboard/2021>.

⁵² О.Хрубиян (Заместитель министра финансов по вопросам цифровой трансформации, Министерство финансов Украины). Применение информационных технологий для обеспечения прозрачности бюджетных данных в Украине. Выступление на видеоконференции РГ БГП БС 13 октября 2021 г. <https://www.pempal.org/events/ways-ministries-finance-improve-transparency-and-budget-literacy-understanding-within-budget>

интерактивной - кликабельной, планшетной, пролистываемой - она должна быть преобразована из статичного файла pdf в HTML с помощью конвертера pdf в HTML. Вот как представлен бюджет Соединенного Королевства на 2021 год, в том числе в формате HTML.

[www.gov.uk/government/publications/
budget-2021-documents](http://www.gov.uk/government/publications/budget-2021-documents)

Важно обеспечить, чтобы люди с ограниченными возможностями могли пользоваться веб-сайтом и иметь доступ к бюджетной информации и коммуникации в понятной и предпочтительной для них форме. Использование вспомогательных технологий⁵³ может позволить людям с ограниченными возможностями перемещаться по большей части сайта с помощью клавиатуры, взаимодействовать с большей частью сайта с помощью программы чтения с экрана, увеличивать масштаб и изменять цвета и уровень контрастности. Возможность сообщить о проблемах доступности непосредственно через сайт или по электронной почте помогает улучшить доступность сайта о бюджете.

ШАГ 5. Визуализировать бюджетную информацию с помощью удобных форматов для различных пользователей.

Процесс создания визуализации бюджетной информации обычно начинается с понимания информационных потребностей целевой группы пользователей: как, когда и где будет использоваться визуализация. Примеры различных видов визуализации бюджетных данных представлены ниже.

- **ВИДЖЕТЫ** - отображение минимального количества важной информации - быстрое получение информации (см. **Рисунки 2 и 3**).

- **ИНФОГРАФИКА** - графический способ представления информации, данных и знаний. «Цифры в картинках» наглядно показывают взаимосвязь объектов и фактов, помогают сделать числовые данные более удобоваримыми и понятными (см. **Рисунки 4, 5, 6 и 7**).

- **ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПАНЕЛИ** - визуальное отображение всех данных; средства для создания подробных отчетов одним щелчком мыши. Информационная панель может использоваться самыми разными способами, однако ее основное предназначение - оперативно предоставлять информацию. Такая панель обычно располагается на собственной странице и получает информацию из связанной базы данных. Как правило, она является настраиваемой, позволяя пользователям выбирать, какие данные они хотят видеть и хотят ли они включить диаграммы или графики для визуализации цифр (см. **Рисунок 9**).

- **ДИАГРАММЫ РАССЕЯНИЯ** - значения двух разных числовых переменных показаны точками. Положение каждой точки на горизонтальной и вертикальной оси указывает на значения для отдельной точки данных. Диаграммы рассеяния используются для того, чтобы проследить взаимосвязь между переменными (см. **Рисунок 10**).

- **ДРЕВОВИДНЫЕ КАРТЫ БЮДЖЕТА (TREEMAPS)**, как статические, так и интерактивные (см. **Рисунки 11 и 12**).

- **ВИЗУАЛЬНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ** (например, карты и графики) создаются вместе с соответствующими метками, а визуальные параметры, такие как цвет, контрастность, расстояние и размер, используются для создания соответствующей визуальной иерархии и визуального «маршрута» для ознакомления с бюджетной информацией (см. **Рисунок 13**).

⁵³ Вспомогательные технологии - это любой предмет, устройство, программное обеспечение или система продуктов, которые используются для увеличения, поддержания или улучшения функциональных способностей людей с ограниченными возможностями.

Рисунок 2.

Виджет по основным параметрам государственного бюджета⁵⁴

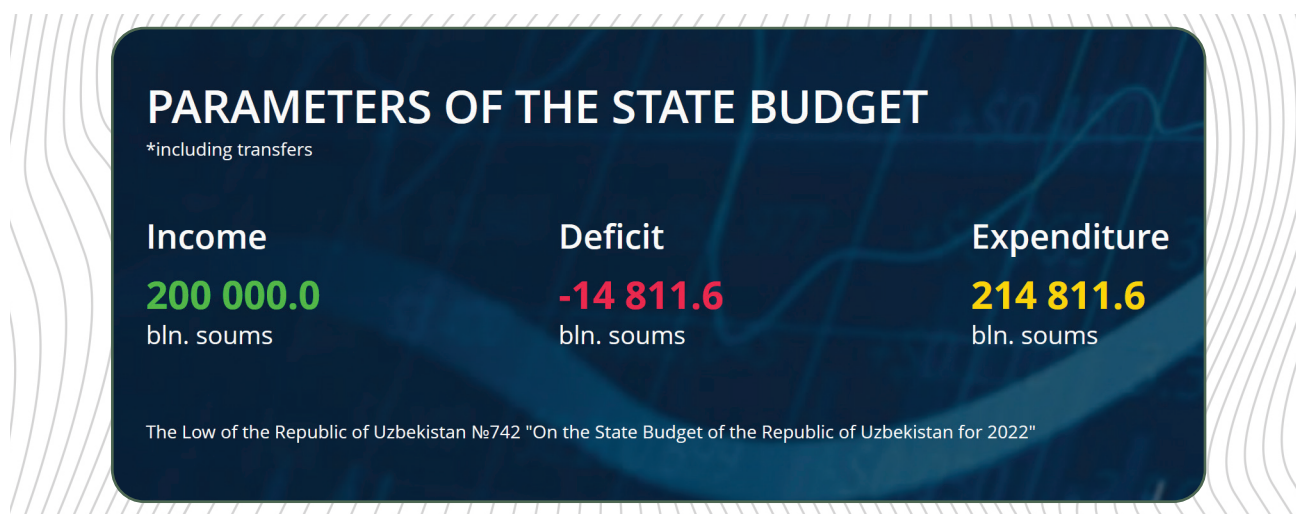
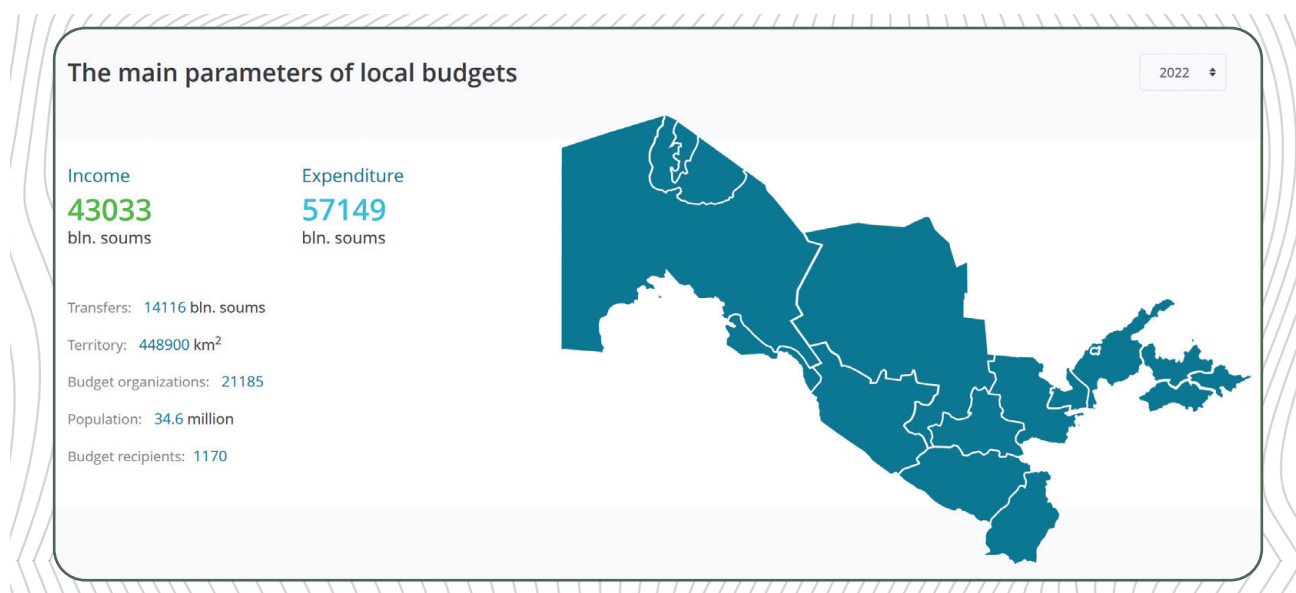


Рисунок 3.

Виджет по основным параметрам местных бюджетов и географическая бюджетная карта⁵⁴



⁵⁴ Источник: портал открытого бюджета Узбекистана. <https://openbudget.uz/en>

Рисунок 4.

Секторная диаграмма государственных расходов, иллюстрирующая распределение по функциональным сферам⁵⁵

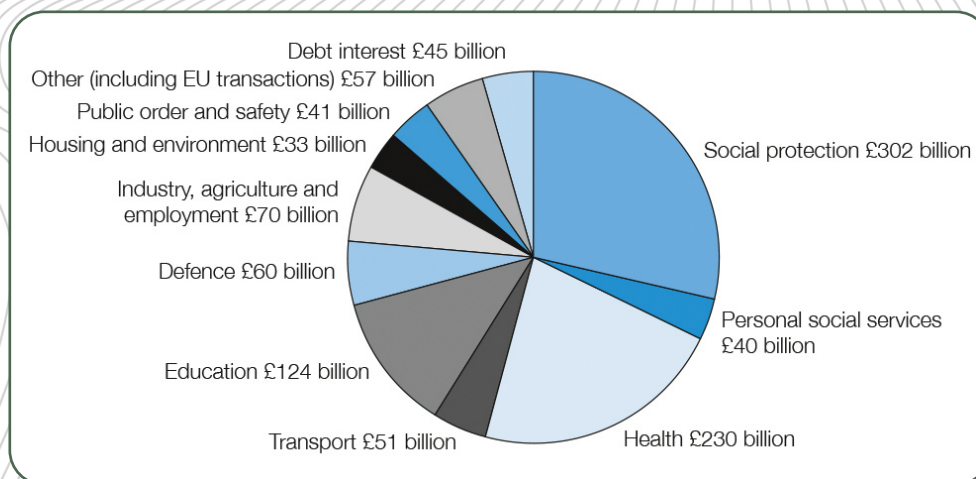
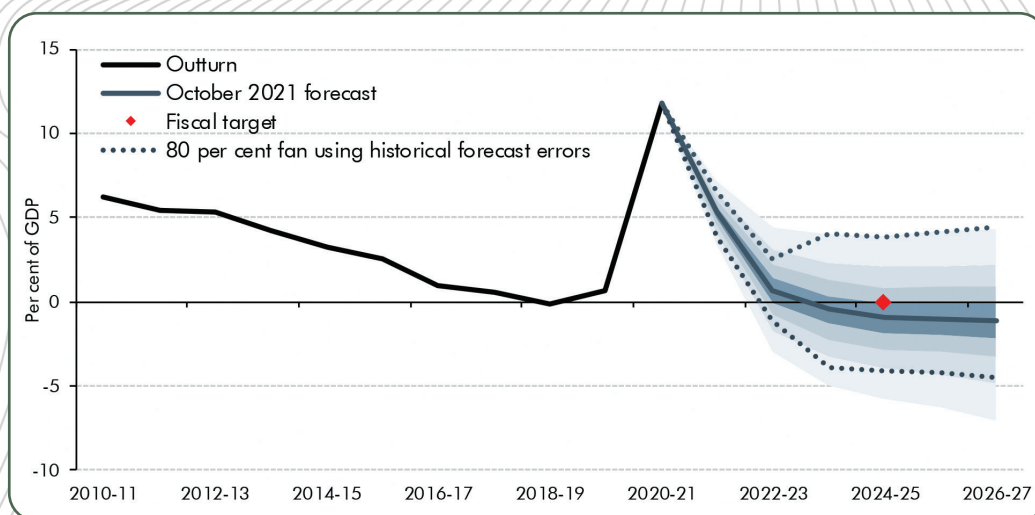


Рисунок 5.

Веерная диаграмма текущего дефицита бюджета Соединенного Королевства⁵⁶



⁵⁵ Источник: Бюджет 2021 (HTML), Расчеты Управления по бюджетной ответственности и Казначейства Е.В., <https://www.gov.uk/government/publications/budget-2021-documents/budget-2021-html>

⁵⁶ Источник: Управление по бюджетной ответственности, Соединенное Королевство. <https://obr.uk>

Рисунок 6.

Аллювиальные диаграммы, сравнивающие бюджетные доходы и расходы⁵⁷

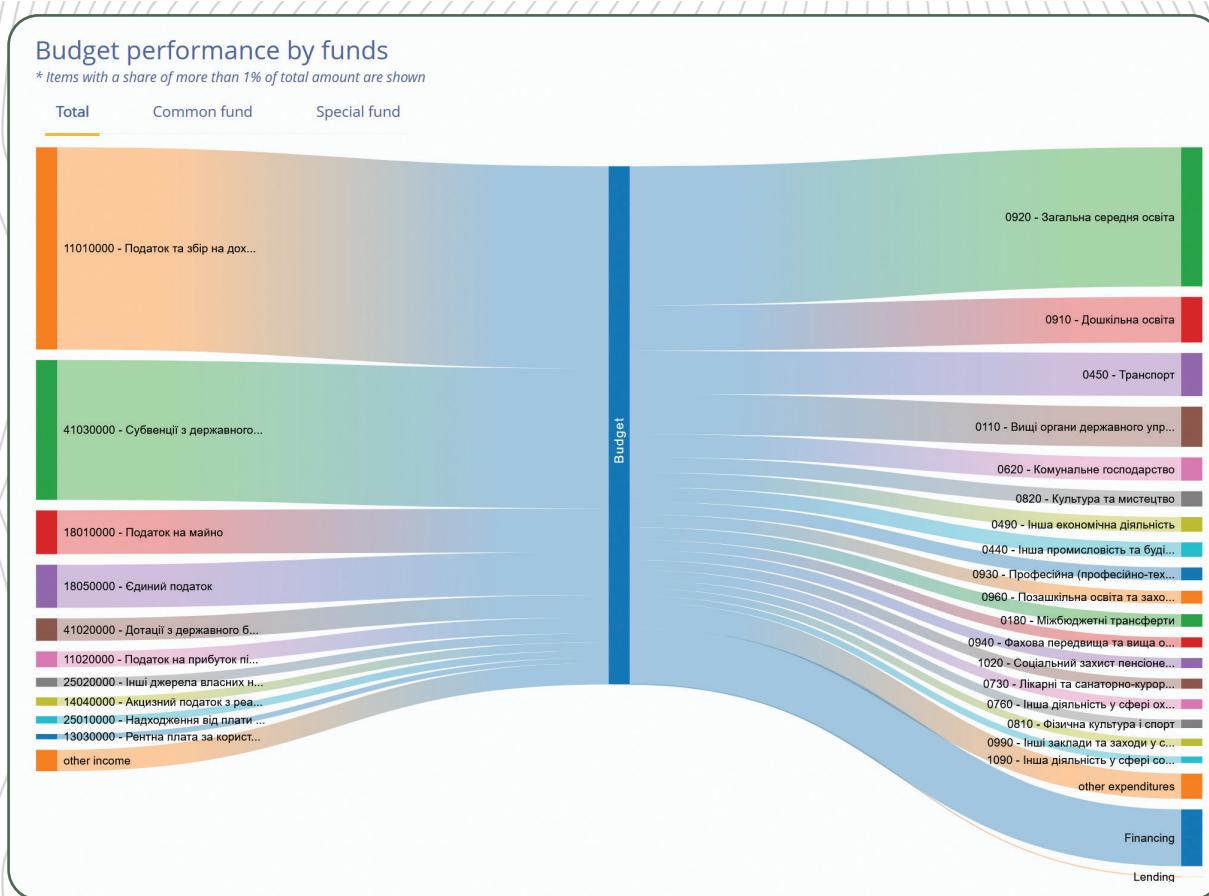
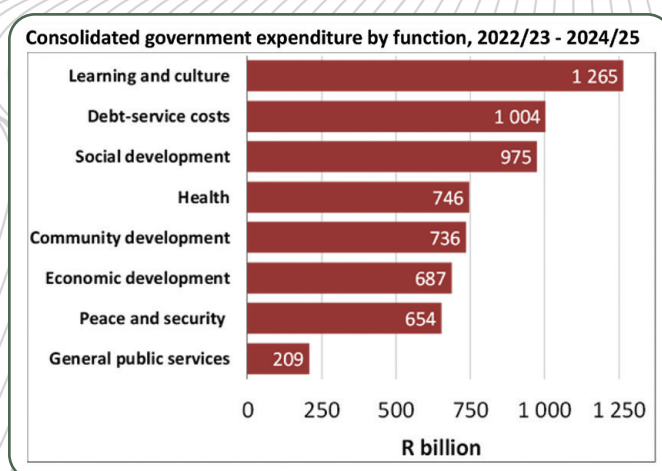


Рисунок 7.

Гистограмма консолидированных государственных расходов по функциям⁵⁸



⁵⁷ Источник: Интернет-портал государственного бюджета для граждан, Министерство финансов Узбекистана. <https://openbudget.gov.ua>

⁵⁸ Источник: Заявление о среднесрочной бюджетной политике ЮАР 2021 г. <http://www.treasury.gov.za/documents/mtbps/2021/mtbps.aspx>

Рисунок 8.

Гистограмма государственных непроцентных и процентных платежей как доли от общих расходов⁵⁹

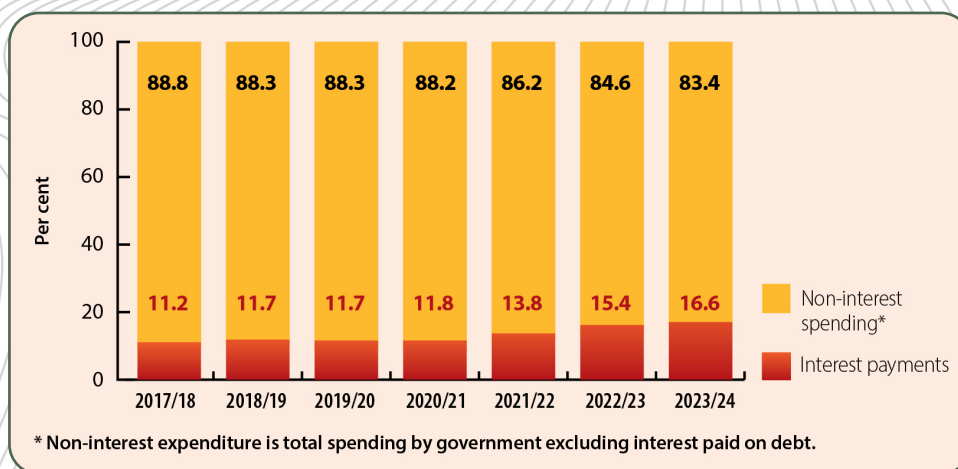


Рисунок 9.

Информационная панель по медицинскому обслуживанию и уходу в Англии⁶⁰

The screenshot shows the 'Statistics database' interface. At the top, it displays contact information (gss.health@ons.gov.uk), version (1.2.0), update date (Thu 28 April 2022), and next update (May 2022). Below this is a 'Table of contents' section with links to '1. About the database', '2. Using the database', and '3. Statistics database'. The 'Statistics database' section is active, showing a search bar, a search button, and a search results section. The search results section displays '847 results' and includes options for sorting (name (A to Z)), results per page (25), and secondary information (Show all, Hide all). The interface also includes a 'Filters' button and a 'Search' button.

⁵⁹ Источник: Народное руководство по национальному бюджету – 2021. <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2021/default.aspx>

⁶⁰ Источник: Служба государственной статистики Великобритании, <https://gss.civilservice.gov.uk/dashboard/tools/health-and-care-statistics/database.html>

Рисунок 10.

Диаграмма рассеяния для корреляции между уровнем квалификации и производительностью, по регионам⁶¹

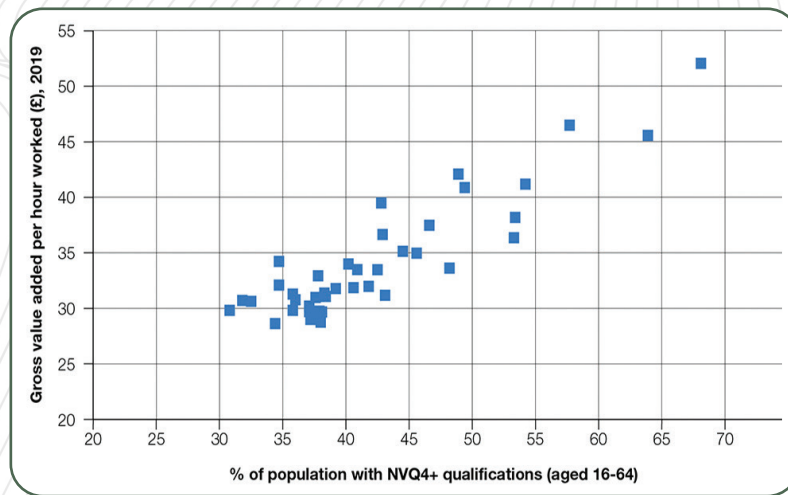
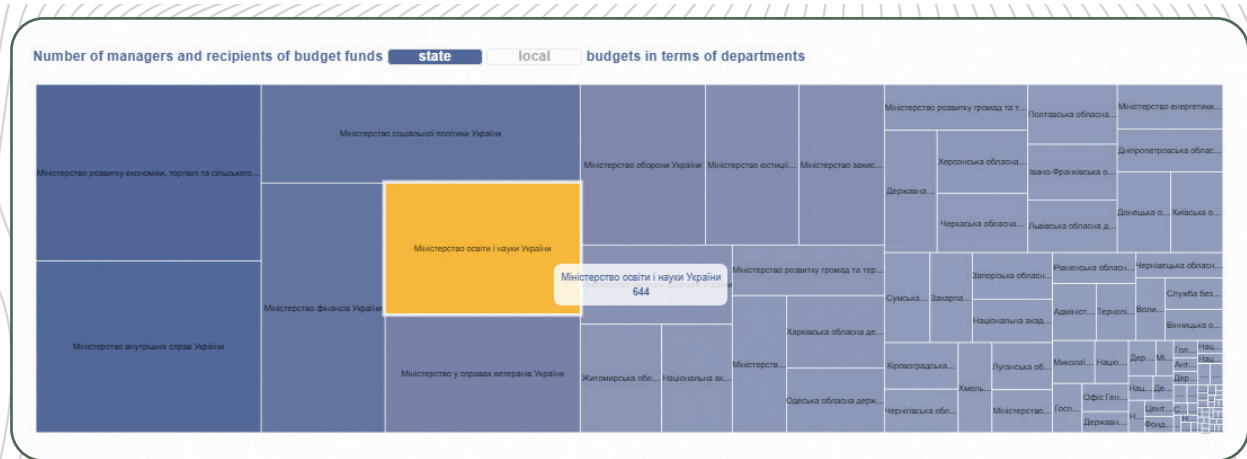


Рисунок 11.

Древовидная карта бюджета (TreeMap) по численности распорядителей и получателей бюджетных средств⁶²



⁶¹ Источник: Управление национальной статистики. <https://www.gov.uk/government/publications/autumn-budget-and-spending-review-2021-documents/autumn-budget-and-spending-review-2021-html/>

⁶² Источник: Интернет-портал государственного бюджета для граждан. Министерство финансов Украины. <https://openbudget.gov.ua>

Рисунок 12.

Древовидная карта (TreeMap) сводного консолидированного бюджета⁶³

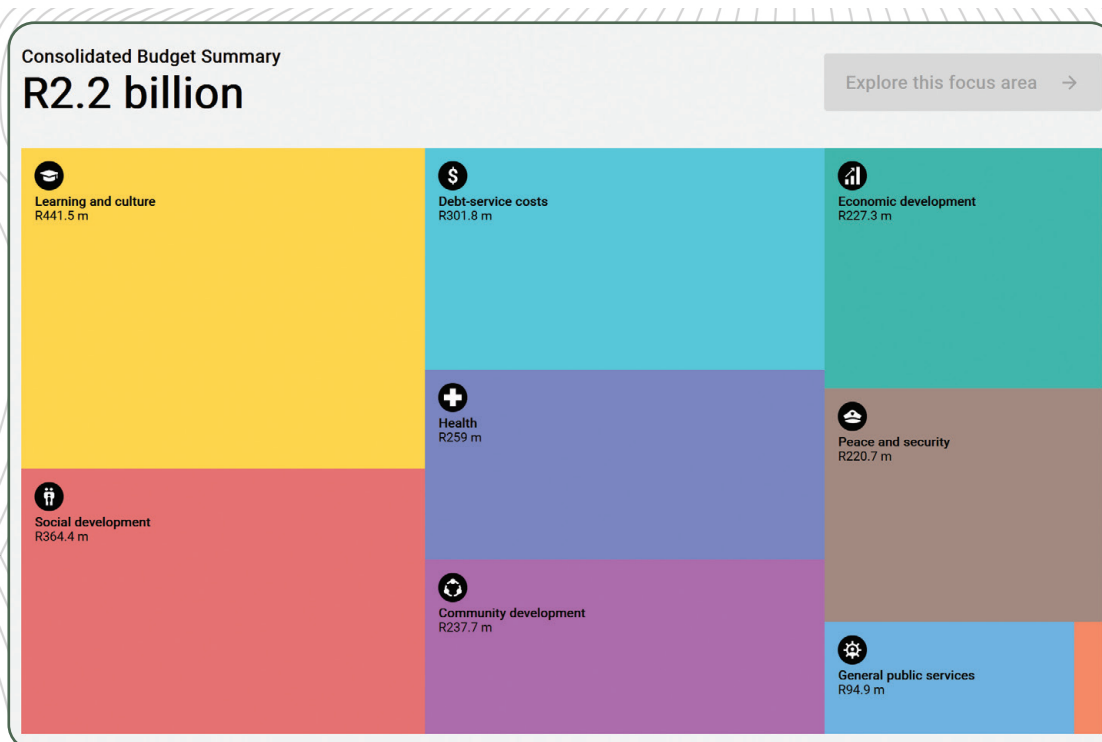
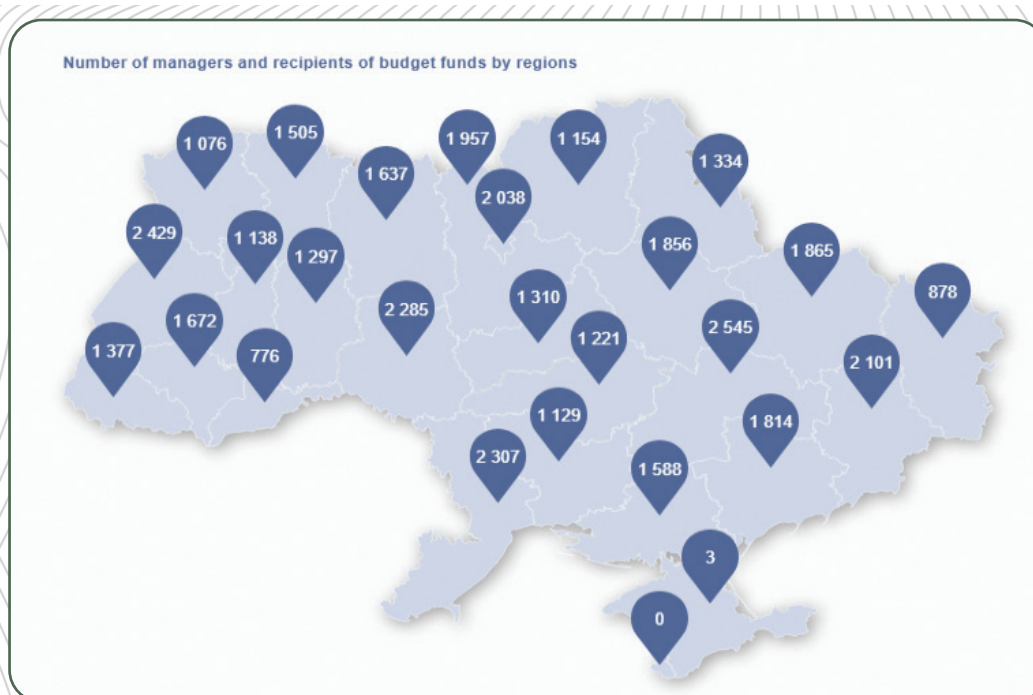


Рисунок 13.

Географическая бюджетная карта по количеству распорядителей и получателей бюджетных средств, в разрезе регионов⁶⁴

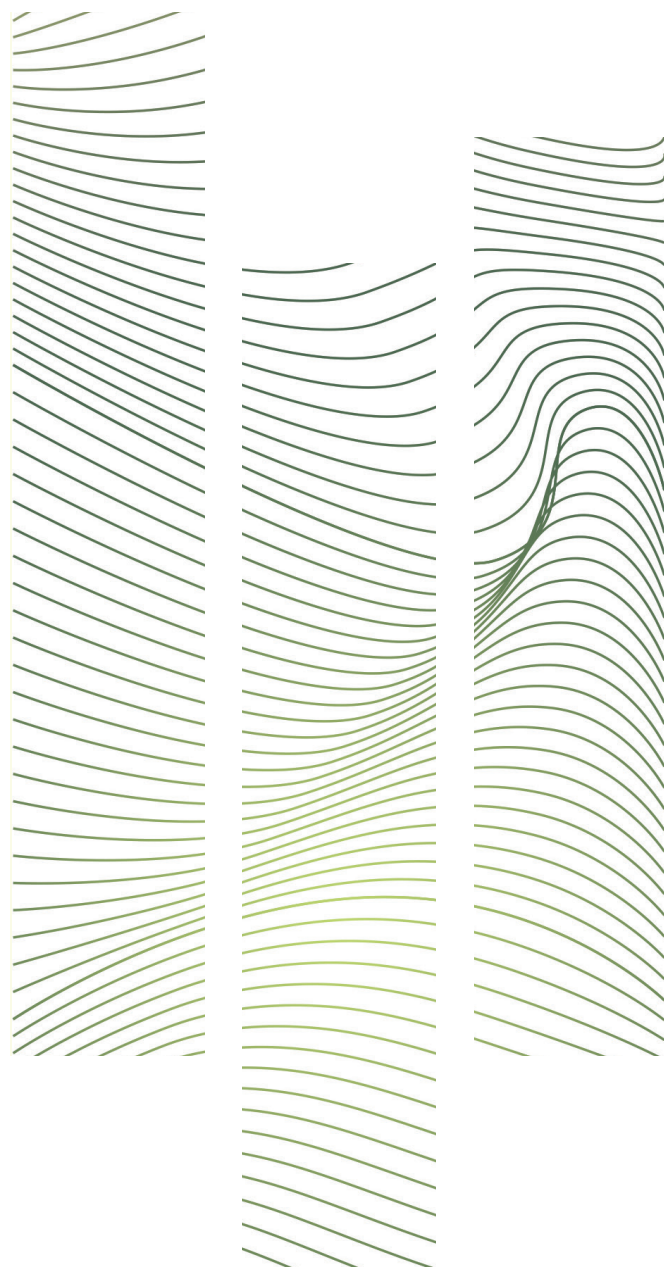


⁶³ Источник: данные по открытому бюджету в ЮАР, доступные в сети Интернет, <https://vulekamali.gov.za/>

⁶⁴ Источник: Интернет-портал государственного бюджета для граждан. Министерство финансов Украины. <https://openbudget.gov.ua>

Визуализация данных, анализ и открытые данные являются специализированными инструментами, соответственно во многих случаях требуется привлечение соответствующих специалистов. Самый быстрый и простой способ самостоятельно визуализировать информацию - показать данные в виде графика. Например, можно использовать Datawrapper, Infogram и PiktoChart - удобные сайты для построения простых легко настраиваемых диаграмм, которые можно легко разместить на веб-сайтах и просматривать независимо от размера экрана.

Благодаря использованию интерактивных ИТ для представления и визуализации бюджета общественность, особенно журналисты, получают возможность рассматривать темы с разных точек зрения. Полезно проиллюстрировать финансовое воздействие политики на различные группы граждан, воздействие политики в зависимости от пола, возраста, климата и т.д., а также проанализировать, являются ли средства, выделяемые на программы, адекватными и достаточными, и убедиться, что бюджеты распределяются в соответствии с приоритетами политики, определенными правительством.



3



НАГЛЯДНОСТЬ БЮДЖЕТА И КОММУНИКАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ОБОСНОВАНИЕ

Прозрачность бюджета требует систематических усилий для обеспечения наглядности. Граждане редко просматривают правительственные сайты, чтобы изучить бюджетные документы. Необходимо донести бюджетную информацию до общественности, используя соответствующие инструменты коммуникации, хорошо подготовленную медиа-стратегию и надлежащее планирование коммуникации. Наиболее важной тенденцией последних лет является растущее значение социальных медиа, и необходимо использовать возможности, которые они предоставляют. Бюджетные темы сложны, их нелегко разложить на составляющие и трудно визуализировать, поэтому для повышения наглядности бюджета необходимо уделять

значительное внимание институтам-посредникам, т.е. академическим исследователям, НПО, ОГО, и особенно СМИ и журналистам.

Эффективная бюджетная коммуникация потребует от МФ выпускать бюджетную документацию в более интересной форме, чтобы вызвать больший интерес у граждан. На недавнем заседании РГ БГП БС, прошедшем в формате видеоконференции,⁶⁵ отмечалось использование бюджетных историй для того, чтобы помочь гражданам увидеть более четкую связь между государственными услугами, которые они регулярно получают, и обсуждаемой бюджетной политикой. В данном контексте бюджетное повествование - это процесс создания истории на основе результатов анализа бюджета, которая помогает аудитории понять смысл реальных проблем. Растущее значение визуальной журналистики, особенно в цифровых СМИ, признает роль журналистов и блогеров в содействии повышению интереса со стороны граждан.

⁶⁵ Г.Розенберг. Способы повышения прозрачности и совершенствования бюджетной грамотности с точки зрения журналистского сообщества. Опыт Южной Африки. Выступление на заседании РГ БГП БС, прошедшем в режиме видеоконференции 13 октября 2021 г. <https://www.pempal.org/events/ways-ministries-finance-improve-transparency-and-budget-literacy-understanding-within-budget>

ПРАКТИЧЕСКИЕ ШАГИ С ЦЕЛЮ ПОВЫСИТЬ ПРОЗРАЧНОСТЬ БЮДЖЕТА И УЛУЧШИТЬ КОММУНИКАЦИЮ

ШАГ 6. Использовать современные каналы массовых коммуникаций для передачи информации о бюджете журналистам и блогерам.

Современные каналы массовых коммуникаций играют важную роль в оповещении населения о том, что информация о бюджете доступна на сайтах/

порталах. Основными каналами коммуникации с широкой общественностью по-прежнему остаются радио и телевидение, а также все большее число ведущих платформ социальных сетей: Facebook, Twitter, YouTube, LinkedIn, Instagram и блоги.⁶⁶ В зависимости от страны они немного отличаются, например, социальная сеть «ВКонтакте» широко распространена в России, а «Одноклассники» - в Азербайджане, Грузии, Кыргызстане и Молдове. В Узбекистане доминирует мессенджер Telegram. Видео платформы и форматы социальных медиа (например, YouTube, Instagram Stories и Reels, Facebook Watch), социальные медиа прямых трансляций (например, YouTube, Facebook Live) и социальные аудиоплатформы и форматы (например, Clubhouse и Twitter Spaces) также чрезвычайно популярны. Теперь большинство людей получают новости, репортажи и другую информацию именно таким образом.

Социальные медиа можно использовать как односторонний канал связи и как платформу для диалога - двусторонний канал. Чтобы

Рисунок 14.

Доклад о бюджете министра финансов ЮАР Енох Годонгвана в Парламенте, прямая трансляция в Facebook⁶⁷



Рисунок 15.

Баннер, информирующий о Заявлении о среднесрочной бюджетной политике ЮАР на 2020 г. в социальных сетях⁶⁸



⁶⁶ Блоги - это личные интернет-журналы, состоящие из коротких, часто обновляемых записей, содержащих комментарии на определенную тему, расположенных в хронологическом порядке, подобно серии дневниковых записей. Блоги являются простым инструментом, позволяющим автору или «блогеру» делиться мнениями и мыслями, получать комментарии и давать ссылки на полезные веб-сайты.

⁶⁷ Источник: <https://www.facebook.com/National-Treasury-RSA-2101719296798729>

⁶⁸ Источник: <https://twitter.com/vulekamali>

Рисунок 16.

Казначейство Е.В. представляет информацию по общественно значимым темам⁶⁹



иметь возможность мгновенной и позитивной коммуникации, МФ должны будут задействовать дополнительные ресурсы, а также продумать, как организовать мониторинг социальных сетей, как отвечать на вопросы и аргументы (чтобы избежать искажения информации), как формализовать и

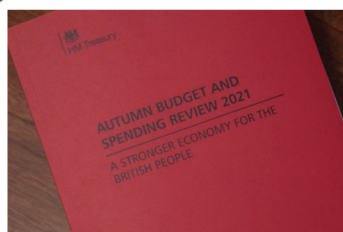
внедрить соответствующие процедуры и политики по работе с негативными постами до возникновения неблагоприятной ситуации.

Более традиционные инструменты для охвата аудитории включают оповещения по электронной почте, информационные бюллетени, статьи в прессе или научных изданиях, а также презентации на конференциях и мероприятиях. Очевидное преимущество такой коммуникации состоит в том, что информация лучше доходит до целевой аудитории; однако эти инструменты имеют и недостаток, а именно: в этом случае сообщение «фиксировано», и возможность его корректировки крайне ограничена. Для привлечения внимания общественности можно использовать изображения: они позволяют обозначить тему, конкретизировать и визуализировать острые проблемы, определить, кого затрагивает та или иная тема, и задать контекст.

В ЮАР презентация МТБПС на 2021 год широко анонсировалась для привлечения внимания общественности через официальные сайты, СМИ и социальные сети (см. **Рисунок 16**). Представителям общественности было предложено высказать свои соображения по следующим вопросам: а) Какие улучшения можно внести в бюджет, чтобы решить проблему долгосрочной финансовой устойчивости? (б) как ЮАР следует финансировать ключевые приоритеты с учетом ограниченности ресурсов?

Рисунок 17.

Действия Министерства финансов Соединенного Королевства по привлечению внимания общественности к бюджетным данным⁷⁰



[Autumn Budget and Spending Review 2021: documents](#)

This is the Budget and Spending Review in full. You can find supporting and related documents below.



[Autumn Budget and Spending Review 2021 Speech](#)

Autumn Budget and Spending Review 2021 speech as delivered by Chancellor Rishi Sunak.



[A stronger economy for the British people](#)

The UK Government will provide billions of pounds to deliver the priorities of the British people by investing in stronger public services, levelling up...

⁶⁹ Источник: <https://twitter.com/hmtreasury>

⁷⁰ Источник: <https://www.gov.uk/government/topical-events/autumn-budget-and-spending-review-2021>

Наглядность бюджетной документации повышается, если ее представление переключается с социально значимыми темами, такими как здравоохранение или занятость. Интернет-опросы по изучению общественного мнения способствуют выявлению вопросов, имеющих важное значение для населения.

Отдел бюджетного анализа (FAU) Национального казначейства ЮАР с 2010 года выпускает Бюджет для граждан, а также координирует деятельность по его распространению. В процессе подготовки проводятся консультации с департаментами и управлениями Казначейства и Налоговой службы ЮАР. Гражданский бюджет (см. **Рисунок 25**), в котором представлены агрегированные цифры и суммы по общим расходам, доходам и долгу, сосредоточен на приоритетах бюджетной политики и действиях, которые намерено предпринять правительство. FAU обеспечивает перевод «Бюджета для граждан» на пять из 11 официальных языков. В тот же день, когда национальный бюджет представляется в Парламент, Казначейство проводит пресс-конференцию с представителями СМИ и финансовыми экспертами, чтобы ознакомить их с основными положениями национального бюджета. На следующий день бесплатный экземпляр «Бюджета для граждан» размещается в каждой газете страны. В последующие месяцы Казначейство реализует «Программу ознакомления с бюджетом», чтобы распространить

«Бюджет для граждан» и повысить осведомленность о важности бюджета и его основных проектах на предстоящий финансовый год.⁷¹

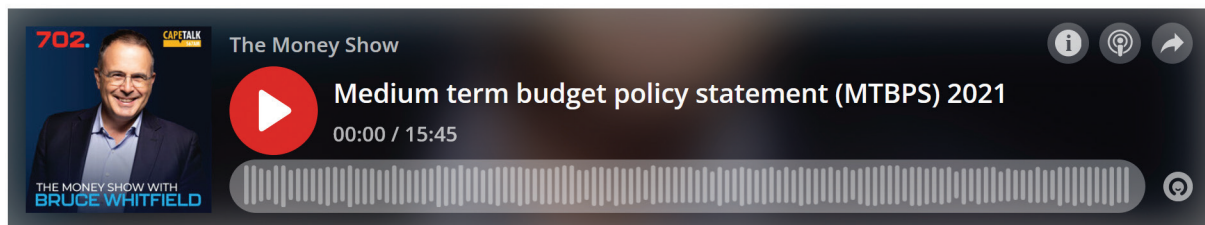
Важную роль в повышении осведомленности, информировании и просвещении общественности о бюджетных данных и политике играют журналисты. В наше время общественность не будет ждать вечерних новостей или завтрашнего выпуска газеты, а моментально получит информацию через цифровую прессу или социальные сети, блоги или мгновенный обмен сообщениями. Это означает, что способы разъяснения и интерпретации бюджетной документации будут зависеть от формата СМИ. Большинство журналистов используют возможности, которые дают им новые средства массовой информации, чтобы расширить и разнообразить способы донесения материала до более широкой аудитории. МФ нуждаются в хорошей коммуникации, чтобы обеспечить лучшее освещение в СМИ, в том числе путем информирования журналистов о последней бюджетной информации и контексте, помогая им лучше понять бюджетные вопросы и более точно освещать их.

Традиционный характер работы МФ со СМИ и журналистами (включая «гражданских журналистов»)⁷² меняется. Когда правительственные департаменты Соединенного Королевства размещают новостные

Рисунок 18.

Интервью генерального директора Национального казначейства Дондо Могаджане программе Money Show и выступления аналитиков после презентации «мини-бюджета»⁷³

Listen to wide-ranging reaction to the MTBPS (scroll to 3:50 for the interview with Treasury DG Mogajane):



⁷¹ A review of Citizens Budgets in ten African countries. The Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI). [Обзор бюджетов для граждан в десяти странах Африки. Совместная инициатива по бюджетной реформе в Африке (CABRI)]. www.cabri-sbo.org

⁷² Гражданская журналистика - сбор и обмен новостями и информацией гражданами, особенно через мобильные и социальные сети, иногда через традиционные СМИ. Источник: Pavlik, J.V. (2017). *Converging Media: A New Introduction to Mass Communication* [Конвергенция СМИ: новое введение в массовую коммуникацию]. Fifth edition. Published by Oxford University Press. P.84

⁷³ Источник: <https://www.702.co.za/articles/432074/treasury-must-act-responsibly-so-future-generations-not-burdened-by-sa-s-debt?ref=tid:24>

материалы, они повторяют их в Twitter и отмечают конкретные темы, которые могут заинтересовать журналистов. В ряде стран правительства учитывают блогеров и других авторитетных личностей в своих коммуникационных стратегиях наряду с журналистами. Например, президент Узбекистана проводит встречи с влиятельными блогерами; аналогичная практика существует и в ряде министерств Узбекистана.⁷⁴

Отдел коммуникаций Национального казначейства ЮАР работает со средствами массовой информации и внешними коммуникациями, обеспечивая присутствие Казначейства в национальном дискурсе о государственных финансах и управлении ими. Это достигается путем стратегического и упреждающего создания ряда платформ для СМИ и организации публичных выступлений руководителей и старших должностных лиц Национального казначейства. Руководители департамента (министр, заместитель министра и генеральный директор) и члены

исполнительного комитета участвуют в ряде радио-, телевизионных, газетных и онлайн-интервью (см. **Рисунок 18**), публикуют заявления для СМИ на веб-сайте Национального казначейства, доводя до сведения общественности ключевые вопросы политики, и проводят семинары для СМИ по актуальным вопросам. Отдел использует контент, представленный подразделениями Национального казначейства, для создания лаконичных баннеров в социальных сетях (см. **Рисунок 19 и 20**), чтобы держать общественность в курсе событий и информировать о последних наработках ведомства в области политики. Непрерывное создание, мониторинг и анализ медиаконтента обеспечивает эффективное и действенное управление медиа и коммуникациями на всех платформах. Отдел также занимается внутренним распространением коммуникационных сообщений, что способствует укреплению позитивного имиджа ведомства.

Рисунок 19.

Баннер для представления в социальных медиа информации о ВВП⁷⁵

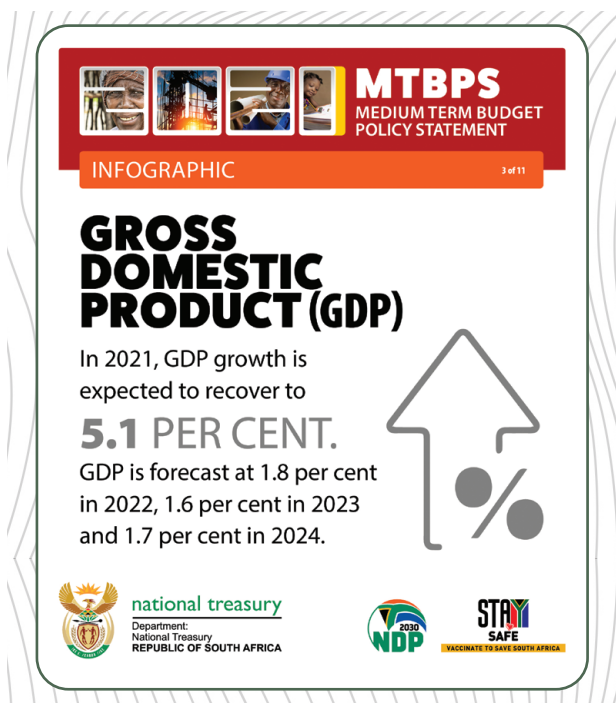


Рисунок 20.

Баннер для рекламы в социальных сетях краткого обзора годового отчета Национального казначейства за 2020/21 год⁷⁶



⁷⁴ 2019: Президент Республики Узбекистан провел встречу с влиятельными блогерами: <https://www.gazeta.uz/ru/2019/08/27/blogers>; 2020: Министр инвестиций и внешней торговли провел открытую встречу с блогерами в 2020 году: https://sng.today/tashkent/18342-glava-mivt-uzbekistana-provel-otkrytuju-vstrechu-s-bloggerami-i-nezavisimymi-smi.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop

⁷⁵ Источник: <https://twitter.com/TreasuryRSA>

⁷⁶ Источник: <https://twitter.com/TreasuryRSA>

Рисунок 21.

«Советы по бюджету» для министра финансов, Южная Африка⁷⁷

HAVE YOUR SAY!

BUDGET TIPS

FOR THE MINISTER OF FINANCE

Title

Name

Surname

Gender

Age Group

Contact Number

Email

Province

City close to you

Category

Tip

Submit

ШАГ 7. Обеспечить граждан, журналистов и других пользователей необходимой им бюджетной информацией.

То, как, по мнению общественности, должна быть опубликована бюджетная документация и что общественность хочет знать о бюджете, может отличаться от того, как соответствующую информацию представляют МФ. Целевые аудитории МФ включают парламент, исполнительную власть, гражданское общество, политические партии, исследовательские организации, научные круги, СМИ, международные организации и пр. Открытость подразумевает, что бюджетная информация предназначена для широкой общественности. Важно получить обратную связь от общественности о том, какие виды информации она предпочитает.

Рисунок 22.

Страничка Twitter Национального казначейства ЮАР⁷⁸



Национальное казначейство ЮАР создало «горячую линию», которая может помочь определить потребности общественности в бюджетной информации. На сайте Казначейства есть форма, посредством которой пользователи могут направлять свои замечания по бюджету в аппарат министра финансов (см. **Рисунок 21**). Сайт собирает более 500 предложений в год. Сотрудники Казначейства по связям с общественностью отбирают около 10 рекомендаций, которые передаются руководству Казначейства. Министр рассматривает те из них, что наиболее близки к приоритетам правительства, и упоминает их в бюджетной речи.

Социальные сети открывают дополнительные возможности для изучения потребностей населения. У Национального казначейства ЮАР есть аккаунты в Twitter, Instagram и Facebook (см. **Рисунок 22**). Коммуникации Казначейства не ограничиваются этими возможностями; возможности обратной связи доступны на протяжении всего бюджетного цикла. Казначейство регулярно проводит встречи и мероприятия с ОГО и другими заинтересованными сторонами; на всех этих мероприятиях гражданам предлагается высказать свое мнение.

⁷⁷ Источник: The National Treasury of South Africa. <https://web.treasury.gov.za/public/Tips>

⁷⁸ Источник: <https://twitter.com/TreasuryRSA>

Рисунок 23.

Сообщение о проблеме на сайте правительства Соединенного Королевства⁷⁹

Is this page useful? Yes No Report a problem with this page

Help us improve GOV.UK Close

Don't include personal or financial information like your National Insurance number or credit card details.

What were you doing?

What went wrong?

Send

Рисунок 24.

Приглашение от правительства Соединенного Королевства следить за блогом или каналом в социальных сетях правительственных ведомств⁸⁰

Follow a blog or social media channel

For an instant way to interact with government departments, try their social media streams. These are listed under 'Follow us' on the department's home page. As well as access to blogs, audio, video and more, you can comment, debate and rate.

[See all government departments](#)

Веб-сайт правительства Великобритании предоставляет пользователю возможность сообщить о проблеме на каждой странице (см. **Рисунок 23**). Полезно дать возможность общественности запросить

дополнительную информацию, - это помогает правительству лучше понять общественный спрос. Важно обеспечить, чтобы запрос был рассмотрен надлежащим образом; чтобы пользователю пришло сообщение о том, что запрос получен; чтобы ответ на запрос был дан в течение определенного времени; и чтобы ответ включал контактные данные сотрудника, который предоставит дополнительную информацию по делу.

ШАГ 8. Эффективно использовать персонал МФ для распространения бюджетной информации среди населения.

Социальные медиа позволяют по-новому взглянуть на вопрос о том, кто осуществляет коммуникацию. Как правило, МФ имеют отделы коммуникации/информации/прессы, в которых работают специалисты, получившие образование в области коммуникаций или журналистики. Число лиц, имеющих доступ к аккаунту министерства в социальных сетях, ограничено, а ленты социальных сетей тщательно планируются. Иногда коммуникацию МФ можно сделать более эффективной, если большее число сотрудников получают возможность комментировать бюджетную информацию в своих личных аккаунтах в социальных сетях, писать в блог или размещать новости. Правительство ЮАР признает, что «потенциальные преимущества использования отдельных инструментов социальных сетей значительно перевешивают любые риски, и эти преимущества будут расти по мере того, как все больше и больше южноафриканцев будут преодолевать цифровой разрыв. У государственных служащих есть уникальная возможность сделать шаг вперед и стать частью цифровой революции, присоединившись к историческому переходу, который позволяет вести диалог с общественностью, а не просто доносить до нее информацию».

⁷⁹ Источник: <https://www.gov.uk>

⁸⁰ Источник: <https://www.gov.uk/government/get-involved>

Социальные медиа - это мощная коммуникационная платформа, которая оказывает значительное влияние на ведомственную и профессиональную репутацию. Когда речь идет о поддержании, создании и защите репутации правительства через социальные медиа, государственные служащие имеют некоторые дополнительные обязательства. Департамент по связям с государственными органами и информационным системам ЮАР разработал Руководящие положения для государственных служащих, использующих социальные медиа для официальных целей правительственной коммуникации, и для личного использования социальных медиа государственными служащими, когда принадлежность служащего к правительству установлена, известна или предполагается.⁸¹ Они служат для обеспечения стандартов профессиональной практики и поведения при использовании социальных сетей, подобно другим стандартам, применяемым в любой другой сфере государственной службы.

Правительство Соединенного Королевства опубликовало в 2019 году (обновлен в 2021 году) Функциональный стандарт коммуникаций для обеспечения широкого доверия общественности к официальным заявлениям и другим правительственным коммуникациям. Стандарт включает принципы, лежащие в основе всех правительственных коммуникаций,⁸² и руководство по работе с социальными сетями, в котором разъясняется, как их использовать.⁸³ Служба правительственных коммуникаций предлагает различные сопутствующие возможности обучения для тех, кто занимается правительственными коммуникациями и хотел бы узнать больше об использовании социальных медиа в своей работе.⁸⁴

МФ следует написать руководство по общению с НГО, СМИ, журналистами и другими пользователями бюджетной информации. Эти руководства могут устанавливать принципы для правительственной коммуникационной среды, чтобы повысить прозрачность правительства, усилить участие и взаимодействие с общественностью. Они должны включать в себя надлежащую практику использования бюджетных коммуникаций, а также отражать потенциальные выгоды и риски.

МФ следует выпускать руководства по порядку использования социальных сетей. Цель - повысить осведомленность о некоторых возможностях, которые социальные медиа открывают для правительства, а также ознакомить государственные учреждения и сотрудников с тем, как управлять рисками, связанными с подобными технологиями. Это руководство может предоставить обзор инструментов социальных сетей, которые, скорее всего, будут актуальны в условиях конкретной страны, а также рекомендации для государственных служащих по использованию социальных сетей для официальной правительственной коммуникации и для личного пользования.

⁸¹ Департамент по связям с государственными органами и информационным системам, Южная Африка, Руководящие положения по работе с социальными медиа [Social Media Policy Guidelines], апрель 2011 г.
https://www.gcis.gov.za/sites/default/files/docs/resourcecentre/guidelines/social_media_guidelines_final_20_april2011.pdf

⁸² <https://gcs.civilservice.gov.uk/publications/government-communication-functional-standard/>

⁸³ <https://www.gov.uk/guidance/social-media-playbook>

⁸⁴ Например, Государственная программа формирования цифровых навыков "Accelerate."
<https://gcs.civilservice.gov.uk/curriculum/#Our-digital-skills-transformation-programme-Accelerate>

4



БЮДЖЕТНАЯ ГРАМОТНОСТЬ

ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ОБОСНОВАНИЕ

Под бюджетной грамотностью понимают способность читать, расшифровывать и понимать государственные бюджеты для обеспечения и расширения значимого участия граждан в бюджетном процессе.⁸⁵ Чтобы обеспечить конструктивную обратную связь, граждане должны уметь не только читать бюджетную документацию, но и понимать бюджетную политику и планируемые результаты, анализировать и обсуждать. Большинство бюджетных документов, даже если они написаны ясно, имеют финансовый характер и требуют определенной степени компетентности от читателей. Таким образом, «целью повышения бюджетной грамотности является формирование у значительной части населения ответственной

гражданской позиции через понимание функций и задач государственного бюджета, а также своих прав и обязанностей в отношении бюджета».⁸⁶ Роль МФ должна заключаться не только в предоставлении бюджетных данных в ясной и понятной форме, но и в расширении бюджетной грамотности путем обучения общественности и журналистов и, таким образом, создания культуры открытости через систему образования.

Повышение бюджетной грамотности населения становится общемировой тенденцией. Как показал проведенный Всемирным банком обзор мировых тенденций в этой области,⁸⁷ элементы бюджетной грамотности уже включены в школьные программы по крайней мере в 34 странах (в основном в странах ОЭСР и БРИКС). Бюджетная грамотность давно стоит на повестке дня БС PEMPAL, и страны предприняли ряд шагов, включая изучение международного

⁸⁵ World Bank (2017). International Practices to Promote Budget Literacy. Key Findings and Lessons Learned [Мировой опыт по повышению бюджетной грамотности. Ключевые выводы и уроки]. Авторы Harika Masud, Helene Pfeil, Sanjay Agarwal, and Alfredo Gonzalez Briseno. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26956>

⁸⁶ С.В.Романов. Минфин России. Бюджетная грамотность в контексте повышения открытости бюджета в Российской Федерации. Выступление на конференции Всемирного банка и заседании Рабочей группы по бюджетной грамотности и прозрачности БС PEMPAL 22-23 июня 2017 г., <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group>

⁸⁷ World Bank (2017). International Practices to Promote Budget Literacy [Мировой опыт по повышению бюджетной грамотности].

опыта. По информации стран, отсутствие у населения понимания бюджетных концепций является основной проблемой, препятствующей доступности бюджетной документации. Главные трудности в повышении бюджетной грамотности связаны с непониманием экономических и технических концепций и путаницей из-за слишком большого объема представляемой информации.⁸⁸

Обучение, связанное с вопросами государственного бюджета, сосредоточено на уровне средней школы и распределено по ряду предметов: экономика, общественные науки, основы прав и обязанностей граждан, жизненные навыки и современные проблемы, математическая грамотность и основы математики, изучение бизнеса и программы образования в области финансов.⁸⁹ Обучение бюджетной грамотности может преследовать различные цели, включая лучшее представление о государственных бюджетах, практические навыки для повседневной жизни, экономическую компетентность, гражданскую сознательность, развитие навыков анализа и вычислительных операций, а также формирование ценностей и установок (таких как активное мышление в отношении участия в обсуждении экономических вопросов и принятии решений).

ПРАКТИЧЕСКИЕ ШАГИ С ЦЕЛЮ ПОВЫСИТЬ УРОВЕНЬ БЮДЖЕТНОЙ ГРАМОТНОСТИ

ШАГ 9. Повысить уровень бюджетной грамотности граждан, негосударственных субъектов, журналистов и блогеров, которые хотят участвовать в бюджетном процессе.

Как отмечалось ранее в ПЗ БС, посвященном бюджетам для граждан,⁹⁰ подготовка такого бюджета сама по себе является ключевым компонентом повышения бюджетной грамотности, поскольку в нем информация представлена в упрощенном и увлекательном формате. Согласно определению Международного бюджетного партнерства (МБП), гражданский бюджет (бюджет для граждан) - это упрощенная, менее техническая версия государственного бюджета, специально разработанная для представления ключевой информации общественности. Бюджеты для граждан разъясняют основную бюджетную информацию в доступной форме, используя простой и понятный язык. В идеале они должны быть доступны на всех языках, широко используемых в стране. Инициатива разработки бюджета для граждан принадлежит правительству, но она должна осуществляться на основе консультаций с общественностью и гражданским обществом. Бюджеты для граждан обычно создаются на уровне центрального правительства, но могут быть подготовлены и для субнациональных органов власти.

⁸⁸ Поездка членов Исполнительного комитета БС PEMPAL в Варшаву, Польша, для участия в 11-м заседании РБВ ЦВЮВЕ ОЭСР и семинаре по бюджетной грамотности, 19-22 мая 2015. Отчет о мероприятии. https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/warsaw-2015-report_eng_final.pdf

⁸⁹ World Bank (2017). International Practices to Promote Budget Literacy [Мировой опыт по повышению бюджетной грамотности].

⁹⁰ БС PEMPAL (2017). Преодоление проблем, возникающих при подготовке бюджетов для граждан в странах-членах PEMPAL. ПЗ РГ БГП, июнь 2017 г. <https://www.pempal.org/knowledge-product/breaking-challenges-constructing-citizens-budgets-pempal-countries>

Рисунок 25.

Бюджет для граждан в Южной Африке на 2021 г.⁹¹

People's Guide

#RSABUDGET2021

A joint publication between National Treasury and South African Revenue Service

ISSUED BY
National Treasury
Republic of South Africa
Tel: (012) 315 5757
www.treasury.gov.za

- WHAT IS THE BUDGET**
1. National Treasury sets the Budget Vision, the Budget, and the Medium-Term Budget Strategy. The Revenue Service administers the national department, provinces and municipalities.
 2. Departmental heads, in consultation with the Minister of Finance, submit their departmental budgets. These are consolidated into the national budget.
 3. The Minister of Finance presents the budget to Parliament.
 4. Parliament approves the budget and the Medium-Term Budget Strategy.
 5. The Minister of Finance presents the budget to the public.
 6. The Minister of Finance presents the budget to the public.
 7. The Minister of Finance presents the budget to the public.
 8. The Minister of Finance presents the budget to the public.
 9. The Minister of Finance presents the budget to the public.
 10. The Minister of Finance presents the budget to the public.
 11. The Minister of Finance presents the budget to the public.



RESTARTING THE ENGINES OF SUSTAINABLE GROWTH

The 2021 Budget ensures that South Africa can manage the short-lived economic challenges including the impact of COVID-19 while addressing the long-lasting structural challenges that face the country.

In the short-run, government is committed to rolling out the COVID-19 vaccine line of charge, in line with the need and the Department of Health's phased rollout schedule. In 2020/21, government responded to the pandemic by allocating approximately R20 billion in additional funding to the health sector for increasing prevention, screening and testing capacity. An allocation of R9 billion is provided for the vaccine over the next 2 years, with an additional R7 billion being allocated to the contingency reserves to accommodate any additional funding

pressures. A successful vaccination campaign will save many lives and make possible a noticeable economic recovery. While real GDP is estimated to have contracted by 7.2 per cent in 2020, it is expected to reach 3.3 per cent growth in 2021, before moderating to 1.6 per cent growth in 2022. The fiscal position, which was already weak before the current crisis, has deteriorated dramatically, requiring urgent steps to avoid high and uncontrollable debt levels.

Government's balanced and prudent fiscal strategy supports public health and growth, and is designed to stabilise the public finances. Capital spending is the fastest-growing component of non-interest spending. The main

Funding for the vaccine rollout will play a crucial role in controlling the pandemic, while supporting greater economic activity

budget primary deficit narrows from 7.5 per cent of GDP in 2020/21 to 0.8 per cent of GDP in 2023/24, and gross government debt stabilises at 88.9 per cent of GDP in 2025/26. At the same time, the 2021 Budget reduces the tax burden, withdrawing previously announced tax increases

of R40 billion. South Africa's fiscal challenge is to balance the immediate need for support to the economy during the pandemic with ongoing efforts to close an unsustainable and pre-existing budget deficit. Government's fiscal policy is balancing these two considerations.

Funding for the vaccine rollout will play a crucial role in controlling the pandemic, while supporting greater economic activity. The social relief of distress grant, initiated to provide short-term support for low-income households in 2020, will be extended until the end of April 2021. At the same time, fiscal policy must remain focused on stabilising the public finances over the longer term, thereby contributing to economic stability and sustainable growth.

ENGLISH | A PEOPLE'S GUIDE TO THE BUDGET | NATIONAL TREASURY



MESSAGE FROM THE MINISTER

It's been almost a year since the first case of COVID-19 was detected in South Africa. The pandemic ushered in a significant wave of uncertainty in the world over.

Many people lost their lives and others their jobs. The uncharted territory required us to forget how we usually do things and adapt to ensure that the wheels continued to turn. A major task to curbing the spread of the virus lay ahead for the government. It was no longer business as usual. The country went into lockdown and the second wave of the virus brought a lot of hardship.

Budget priorities needed to be adjusted to ensure that we cushion the economy from the negative impact of the virus. Despite the uncertainty, the virus has not deterred us from our goal of achieving higher economic growth and employment levels. Economic activity has now begun to pick up, improving our growth prospects.

In the 2021 Budget, our fiscal policy strategy is to provide continued support to the economy and public health services in the short-term, without adding to long-term spending pressures. We aim to improve the composition of spending by reducing growth in compensation while protecting capital investment, narrow the deficit and stabilise the debt-to-GDP ratio. We continue to work towards ending wasteful spending and improving the lives of our people. The vaccine has given us a sense of hope that this deadly virus can be beaten. However, we cannot let our guard down.

I urge South Africans to continue to adhere to the COVID-19 protocols, wash hands regularly and wear a mask to stem the spread of the virus.

GOVERNMENT WORKING TO ALLEVIATE THE IMPACT OF COVID-19 ON THE ECONOMY

The combination of low growth, high levels of debt and growing unemployment before the COVID-19 pandemic,

short to medium term, broader structural reforms are required to create an enabling environment for the country to grow.

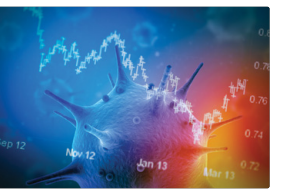
In the short term, the government is working to reduce the impact of the pandemic and associated lockdowns. This includes supporting businesses through the Unemployment Insurance Fund, tax system and loan guarantee scheme, and providing income



GOVERNMENT IS COMMITTED TO INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT FOR GROWTH

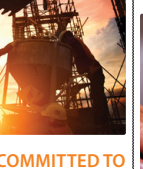
To grow the economy and reduce unemployment and poverty by half by 2030, capital investment by both the public and private sectors need 30 per cent of GDP.

Despite the challenges posed by the COVID-19 pandemic, government still prioritises infrastructure spending to stimulate economic growth and reduce unemployment and poverty.



support to low-income households. Over the longer term, the government is implementing key structural reforms through its Economic Reconstruction and Recovery Plan. The plan involves a comprehensive health response to save lives and stop the spread of the pandemic; interventions to restore the economy while controlling the health risks; and reforms to support a sustainable, resilient and inclusive economy.

BUDGET REFORMS FOR GREATER EFFICIENCY



Waste and inefficiency reduce the impact of government programmes, more especially in the context of limited state resources.

To improve the efficiency of spending, government has initiated a series of public spending reviews and adopting zero-based budgeting principles. The Department of Public Enterprises and the National Treasury will be the first departments to pilot a new methodology.

NATIONAL TREASURY | #RSABUDGET2021 | A PEOPLE'S GUIDE TO THE BUDGET | ENGLISH

GOVERNMENT PRIORITISES SOCIAL SPENDING TO REDUCE POVERTY AND INEQUALITY



Consolidated government expenditure over the medium-term is projected to be R6.16 trillion, a decrease of R20 billion from the previous year's consolidated budget of R6.14 trillion.



VULEKAMALI UPDATE - GOING BEYOND TRANSPARENCY

Vulekamali is an award-winning data portal containing user-friendly information on government's finances, which was launched in 2018.

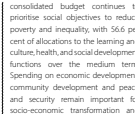
MAU YETHU (a coalition of civil society organisations), in partnership with the National Treasury, will continue to empower the public with new information in the second phase

SOCIAL GRANTS CONTINUE TO BENEFIT POOR SOUTH AFRICANS

The total number of social grant recipients is expected to increase by approximately 300,000 people over the period. Most grant values will increase by less than inflation.

SOCIAL GRANTS	2020/21	2021/22
STATE OLD AGE GRANT	R1 860	R1 890
WAR VETERANS GRANT	R1 880	R1 910
DISABILITY GRANT	R1 860	R1 890
FOSTER CARE GRANT	R1 040	R1 050
CARE DEPENDENCY GRANT	R1 860	R1 890
CHILD SUPPORT GRANT	R145	R160

WHERE THE MONEY COMES FROM AND HOW WILL IT BE SPENT IN 2021/22



GOVERNMENT NON-INTEREST AND INTEREST PAYMENTS AS A SHARE OF TOTAL EXPENDITURE



NATIONAL TREASURY | #RSABUDGET2021 | A PEOPLE'S GUIDE TO THE BUDGET | ENGLISH

2021 TAX PROPOSALS



Personal Income Tax

HOW DO THE PERSONAL INCOME TAX CHANGES AFFECT YOU?

The 2021 Budget provides tax relief by announcing an above inflation increase of 5 per cent in personal income tax brackets and rebates. The amount an individual can earn before being required to pay tax is adjusted as follows for the tax year from 1 March 2021 to 28 February 2022.

TAX THRESHOLDS	TAX YEAR: 2020/21	TAX YEAR: 2021/22
Below age 65	R83 100	R87 300
Age 65 to 74	R128 650	R135 150
Age 75 and over	R143 850	R151 100

The new tax rebates for individual taxpayers are as follows:

TAX REBATES	TAX YEAR: 2020/21	TAX YEAR: 2021/22
Primary (age below 65)	R14 958	R15 714
Secondary (age 65 and over)	R8 199	R8 613
Tertiary (age 75 and over)	R2 736	R2 871

INCREASES IN ALCOHOL AND TOBACCO DUTIES

Specific excise duties on alcoholic beverages and tobacco products will increase by 8 per cent.

	INCREASES BY:
Malt beer	14c per 340ml can
Unfortified wine	26c per 750ml bottle
Fortified wine	44c per 750ml bottle
Sparkling wine	86c per 750ml bottle
Ciders and alcoholic fruit beverages	14c per 340ml can
Spirits	R5.50 per 750ml bottle
Cigarettes	R1.39 per packet of 20
Cigarette tobacco	R1.57 per 50g
Pipe tobacco	47c per 25g
Cigars	R7.71 per 23g

INCREASES IN FUEL LEVIES

The general fuel levy will increase by 15 cents per litre and the road accident fund levy will increase by 11 cents with effect from 7 April 2021. This will increase the general fuel levy to R2.85 per litre of petrol and to R3.20 per litre of diesel.

Tax Rates

INCOME TAX: INDIVIDUALS AND TRUSTS

Tax payable by individuals for the tax year ending between 1 March 2021 and 28 February 2022

Taxable Income (R)	Rate of Tax (R)
0 to 216 200	18% of taxable income
216 201 to 337 800	38 916 + 26% of taxable income above 216 200
337 801 to 467 500	70 532 + 31% of taxable income above 337 800
467 501 to 613 600	110 739 + 36% of taxable income above 467 500
613 601 to 782 200	163 335 + 39% of taxable income above 613 600
782 201 to 1 656 600	229 089 + 41% of taxable income above 782 200
1 656 601 and above	587 593 + 45% of taxable income above 1 656 600

Trusts other than special trusts: Rate of tax: 45%

INCOME TAX: COMPANIES

Years of assessment ending on any date between 1 April 2021 and 31 March 2022

Type	Rate of Tax (R)
Companies	28% of taxable income

INCOME TAX: SMALL BUSINESS CORPORATIONS

Years of assessment ending on any date between 1 April 2021 and 31 March 2022

Taxable Income (R)	Rate of Tax (R)
0 to 87 300	0% of taxable income
87 301 to 365 000	7% of taxable income above 87 300
365 001 to 550 000	19 439 + 21% of taxable income above 365 000
550 001 and above	58 289 + 28% of the amount above 550 000

TURNOVER TAX FOR MICRO BUSINESSES

Financial years ending on any date between 1 March 2021 and 28 February 2022

Taxable Turnover (R)	Rate of Tax (R)
0 to 335 000	0% of taxable turnover
335 001 to 500 000	1% of taxable turnover above 335 000
500 001 to 750 000	1 650 + 2% of taxable turnover above 500 000
750 001 and above	6 650 + 3% of taxable turnover above 750 000

#RSABUDGET2021 | A PEOPLE'S GUIDE TO THE BUDGET | NATIONAL TREASURY

⁹¹ Источник: <http://www.treasury.gov.za>

МБП опубликовало руководство для органов власти по разработке бюджетов для граждан, которое содержит пошаговые рекомендации, начиная с разработки стратегии и заканчивая распространением и оценкой.⁹² Согласно передовой практике и пересмотренной методологии ООБ, версию основных бюджетных документов для граждан следует выпускать на каждом из четырех этапов бюджетного цикла. Это позволит информировать граждан о состоянии управления государственными финансами (УГФ) на протяжении всего цикла.⁹³ Руководство по бюджету для населения ЮАР, публикуемое с 2010 года - хороший пример привлекательной и краткой 4-страничной брошюры, которая позволяет быстро получить представление об основных характеристиках бюджета (см. **Рисунок 25**).

Руководства для населения, которые дают общее представление о бюджете, - хороший инструмент. Например, Управление по бюджетной ответственности Соединенного Королевства разработало и опубликовало краткое руководство по государственным финансам Соединенного Королевства.⁹⁴ Это руководство содержит информацию и объясняет: (i) сколько денег государственный сектор соберет от налогов и других источников доходов; (ii) сколько он потратит на такие статьи, как государственные услуги, государственные пенсии и проценты по задолженности; и (iii) насколько увеличится (или уменьшится) государственный долг в каждом году. Другой пример - ЮАР, где Национальное казначейство выпустило короткое и удобное видеоруководство, объясняющее, как читать бюджетный документ. Видео размещено на официальном YouTube-канале⁹⁵ Национального казначейства, а также рекламируется в Twitter.

Бюджетное управление Национального казначейства внесло заметный вклад в «Руководство для населения по скорректированному бюджету Южной Африки на 2021/22 гг.».⁹⁶ Руководство было разработано организацией Public Service Accountability Monitor

(Монитор подотчетности государственной службы), которая является частью факультета журналистики и медиа-исследований Университета Родса, Грэмстаун, ЮАР. В ЮАР министр финансов представляет МТБПС вместе со скорректированным бюджетом в середине каждого финансового года (обычно примерно в октябре), что дает возможность внести допустимые изменения в бюджет. Данное руководство объясняет, как и почему вносятся корректировки, и какие средства могут быть выделены из скорректированного бюджета. В нем наглядно представлены сводка корректировок по категориям, заявленные неизрасходованные средства, десять самых больших изменений в скорректированном бюджете (с наглядной иллюстрацией), важные изменения в ключевых ведомствах по оказанию социальных услуг, а также приведен глоссарий основных терминов.

Исследовательским отделом в кластере финансов и государственных счетов Парламента Южно-Африканской Республики был подготовлен справочник под названием «Руководство по анализу бюджета».⁹⁷ Это руководство предназначено для членов парламента, но находится в открытом доступе и может быть использовано всеми желающими. Оно включает в себя определение терминов, описывает бюджетные реформы после 1994 года и объясняет процесс составления бюджета ЮАР. В нем также описывается структура государственного бюджета, рассказывается о том, как анализировать бюджеты департаментов (включая систему оценки результатов), и дается представление о структуре отчета об анализе бюджета.

Порталы открытого бюджета содержат бюджетную информацию, а также учат граждан, как лучше использовать данные. На портале Vulekamali в ЮАР размещены полезные учебные ресурсы по бюджетному процессу и проводятся кампании информирования общественности, в ходе которых объясняется, как пользоваться порталом Vulekamali.

⁹² IBP (2012). The Power of Making It Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets [Сила в простоте: руководство для государственных органов по разработке бюджетов для граждан]. <https://internationalbudget.org/publications/the-power-of-making-it-simple-a-government-guide-to-developing-citizens-budgets/>

⁹³ С более подробной информацией о бюджетах для граждан можно ознакомиться здесь: <https://www.internationalbudget.org/publications/citizens-budgets/>.

⁹⁴ https://obr.uk/docs/dlm_uploads/BriefGuide-B21.pdf

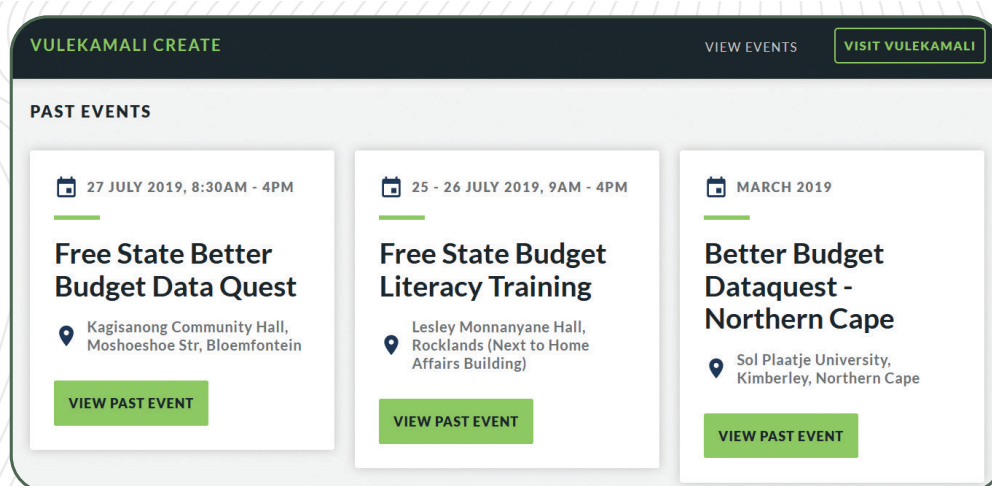
⁹⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=nN2TufhEx98&t=2s>; <https://twitter.com/vulekamali/status/136524411175958529>

⁹⁶ <http://psam.org.za/wp-content/uploads/2021/11/Peoples-Guide-to-the-Adjusted-Budget-2021.pdf>

⁹⁷ Секция информационных служб, Исследовательский отдел. Парламент Южно-Африканской Республики. 2011. Руководство по анализу бюджета. <https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/BusinessPubs/BudgetAnalysisManual.pdf>

Рисунок 26.

Образовательные ресурсы по бюджетному процессу на портале Vulekamali, Южная Африка⁹⁸



Например, в Лимпопо прошел двухдневный тренинг по бюджетной грамотности для ОГО, посвященный изучению бюджетов национального и провинциального правительства. Тренинг представлял собой сочетание теоретической и практической работы. В его ходе участники получили возможность приобрести базовые знания о бюджетах национального правительства и правительств провинций, а также основные навыки анализа бюджетных данных.⁹⁹

Вовлечение в партисипаторное (инициативное) бюджетирование - проверенный подход, обеспечивающий лучшее понимание бюджетной информации. В Великобритании значительное внимание было уделено обучению, повышению осведомленности и мобилизации интереса граждан к участию в партисипаторном (инициативном) бюджетировании.¹⁰⁰ Эта задача решалась с помощью электронных бюллетеней, встреч, дебатов (очных и онлайн), радио, телевидения и печатных СМИ (включая плакаты и листовки), а также посредством сетевого взаимодействия через Twitter, YouTube,¹⁰¹ Facebook и сетевые группы на LinkedIn.

Казначейство ЮАР разработало и разместило подборку образовательных видеоматериалов на сайте «Vulekamali» и официальном канале YouTube.

Видеоролики, переведенные на пять языков, объясняют, почему бюджет важен, раскрывают весь бюджетный процесс (включая то, где он начинается), кто в нем участвует, на каком этапе население представляет свои идеи (см. **Рисунок 27**), и как пользоваться порталом «Онлайн-бюджет».

Основные инструменты, используемые для повышения общего уровня бюджетной грамотности журналистов и блогеров - это тренинги, учебные материалы и разъяснения по бюджетной документации. В рамках обучения журналистов по актуальным вопросам Национальное казначейство ЮАР проводит семинары для СМИ. Например, в июне 2021 года был проведен виртуальный семинар для СМИ по недавно опубликованному документу «Механизм бюджетирования на нулевой основе» (Zero Based Budgeting Framework).¹⁰² На нем были представлены более подробные сведения о целях рамочной программы, а СМИ получили возможность задать подробные вопросы. Коалиция ОГО ЮАР Imali Yethu в партнерстве с провинциальными казначействами провела тренинги по бюджетной грамотности для представителей гражданского общества и журналистов. Тренинги были посвящены бюджетному процессу в правительстве и portalу Vulekamali. Задачей было привлечь внимание журналистов, так чтобы они задумались над поиском

⁹⁸ Источник: <https://create.vulekamali.gov.za/#upcoming-events>

⁹⁹ <https://create.vulekamali.gov.za/event/civic-information-drive-limpopo>

¹⁰⁰ Более подробную информацию см. в PB Partners: <https://pbnetwork.org.uk>

¹⁰¹ <https://www.youtube.com/user/ukpbunit>

¹⁰² <https://sanef.org.za>

Рисунок 27.

Учебный видеофильм по основам бюджета, подготовленный Национальным казначейством Южной Африки¹⁰³



основанных на бюджетных данных решениях некоторых проблем, с которыми сталкиваются местные сообщества.

Национальный форум редакторов ЮАР (SANEF) оказывает содействие журналистам в организации онлайн-обучения, в том числе информируя журналистов и блогеров о муниципальных финансовых данных в ЮАР. Членами SANEF являются редакторы, ведущие журналисты, преподаватели журналистики и ученые из всех областей СМИ ЮАР. Например, один из модулей недавней серии вебинаров был посвящен вопросам понимания муниципальных финансов и подотчетности местных органов власти, тому, как «рассказывать истории» местных органов власти с помощью финансовых данных, использованию информационной панели данных местных органов власти SANEF для освещения муниципальных финансов, а также обсуждению практических примеров отчетности. На расширенном портале SANEF 2021 представлены руководства для редакции и учебные материалы для серии вебинаров по освещению деятельности местных органов власти и выборов, которые включают тематику муниципальных финансов.¹⁰⁴

Бюджетная документация, размещенная на официальных сайтах, стала колоссальным ресурсом для журналистов и СМИ, а порталы открытого бюджета становятся для них обычным источником информации. Как отмечалось в предыдущих главах, визуализация бюджетных данных и анализ бюджета помогают донести информацию о бюджете до широкой общественности, а также предлагают контекст и задают вопросы для более глубокого освещения бюджетных историй. Навыки и возможности, связанные с анализом данных и визуализацией бюджетов, обеспечивают более высокое качество бюджетных историй. Наряду с открытием бюджетных данных для доступа общественности и журналистов и их повторного использования, способность обрабатывать данные в машиночитаемых форматах по-прежнему зависит от определенного набора технических навыков. Учитывая растущий объем доступных данных, сегодня как никогда важно, чтобы журналисты владели методами журналистики данных. «Это должно быть инструментом в арсенале любого журналиста: учите ли вы работать с данными напрямую или сотрудничаете с кем-то, кто умеет это делать.»¹⁰⁵ Поэтому обучение журналистов и блогеров базовым навыкам анализа бюджетных данных - это то, чем могут заниматься МФ.

¹⁰³ Источник: www.youtube.com/channel/UCIMGXm6WBRndkz_UNanOb2A

¹⁰⁴ <https://elections.sanef.org.za/2021/06/25/module-5-municipal-finance/>

¹⁰⁵ Фонд «Европейский центр журналистики». <https://datajournalism.com/read/handbook/one/introduction/what-is-data-journalism>

ШАГ 10. Внедрить программы обучения для повышения осведомленности о бюджетном процессе и создания культуры открытости через систему образования.

Возможности повышения уровня бюджетной грамотности в системе общего образования обсуждались в ходе предыдущих мероприятий БС РЕМПАЛ.¹⁰⁶ Эти вопросы могут быть включены в обязательные предметы, факультативные и элективные предметы, программы дополнительного образования, внеклассные мероприятия и программу социализации. Пилотная программа обучения бюджетной грамотности для учащихся старших классов средней школы была разработана и опробована в трех пилотных регионах в рамках совместного проекта Всемирного банка, Минфина России и Минобрнауки России.¹⁰⁷ Учебная программа включает в себя обучающие материалы: учебник и рабочую тетрадь для учащихся, пособия для учителей и родителей. Они охватывают все уровни бюджетной системы, но рассматривают то, что близко пониманию и опыту учащегося: оказание государственных и муниципальных услуг на их уровне. Программа основана на широком использовании интерактивных методов для повышения уровня бюджетной грамотности, расширения знаний в области общественных наук и экономики, а также развивает общие компетенции, например, умение достигать консенсуса, работать в команде, отстаивать собственное мнение и уважать другую точку зрения.

Налоговая и таможенная служба Соединенного Королевства запустила программу Tax Facts («Факты о налогах») для учителей, благодаря которой они знакомят своих учеников с информацией о налогах и помогают им разобраться в ней.¹⁰⁸ Tax Facts - это комплект методических материалов для учителей, призванный упростить преподавание темы о том, как собираются и расходуются государственные

денежные средства, и познакомить с налоговой системой подростков 14-17 лет, изучающих основы прав и обязанностей граждан, деловое предпринимательство, личные финансы и другие аспекты учебной программы, которые готовят их к жизни после школы. В комплекте предусмотрены подробные планы уроков и методические рекомендации для учителей. Он размещен на сайте Times Educational Supplement [*Дополнительные обучающие материалы, TES*] (поиск по TES Tax Facts). Tax Facts - это доступный и бесплатный ресурс. Кроме того, Налоговая и таможенная служба подготовила ряд коротких анимированных видеороликов и разместила их на своем официальном канале в YouTube; они информируют учащихся о некоторых ключевых вопросах налогообложения, с которыми им придется столкнуться в начале своей трудовой жизни.¹⁰⁹

Молодежное и школьное партисипаторное (инициативное) бюджетирование¹¹⁰ служит практико-ориентированным образованием для молодых людей с целью повышения бюджетной грамотности и содействия развитию их «гибких» навыков. Оно помогает молодым людям в приобретении значимого гражданского опыта для их потенциального развития в качестве журналистов, блогеров и лиц, формирующих общественное мнение. Участвуя в молодежном партисипаторном (инициативном) бюджетировании, молодые люди совместно работают над проектными предложениями, которые имитируют реальный жизненный опыт, и могут развивать свои важнейшие карьерные и жизненные навыки. Примерами таких навыков являются лидерские качества, способность к совместной работе, исследования, интервьюирование, анкетирование, решение проблем, критическое мышление, публичные выступления, финансовая грамотность, управление проектами и маркетинг. Составление бюджета с участием молодежи также является отличным инструментом гражданского образования, который побуждает молодых людей стать активными гражданами.¹¹¹

¹⁰⁶ Д.Чернышова. Изучение возможностей для формирования бюджетной грамотности в системе общего образования.

Выступление на конференции Всемирного банка и заседании Рабочей группы по бюджетной грамотности и прозрачности БС РЕМПАЛ 22-23 июня 2017 г., 2017. Москва, Российская Федерация.
<https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group>

¹⁰⁷ С.В.Романов. Минфин России. Бюджетная грамотность в контексте повышения открытости бюджета в Российской Федерации. Выступление на конференции Всемирного банка и заседании Рабочей группы по бюджетной грамотности и прозрачности БС РЕМПАЛ 22-23 июня 2017 г., Москва, Российская Федерация.
<https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group>

¹⁰⁸ <https://www.mynewsdesk.com/uk/hm-revenue-customs-hmrc/pressreleases/hmrc-helps-teenagers-prepare-for-world-of-work-2598871>

¹⁰⁹ Tax Facts: Tax education for schools [Факты о налогах. Методические материалы для школ при рассмотрении темы налогов в школе]. <https://www.youtube.com/playlist?list=PL8EcnheDt1zjoRLU0I8WEKqqNzdR3w2xl>

¹¹⁰ Более подробно см. в БС РЕМПАЛ (2021). Партисипаторное (инициативное) бюджетирование для молодежи. ПЗ РГ БГП. Май 2021 г. <https://www.pempal.org/knowledge-product/participatory-budgeting-youth>

¹¹¹ Более подробно см. в БС РЕМПАЛ (2021). Партисипаторное (инициативное) бюджетирование для молодежи. ПЗ РГ БГП. Май 2021 г. <https://www.pempal.org/knowledge-product/participatory-budgeting-youth>

5



ВОВЛЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ОБОСНОВАНИЕ

Прозрачность бюджета - это не только раскрытие ясной и доступной бюджетной документации и обеспечение ее наглядности, но и стимулирование эффективного участия общественности в использовании бюджетных данных. В предыдущих ПЗ, подготовленных БС,¹¹² подробно рассматривались международные нормы, стандарты и практика вовлечения общественности¹¹³ в бюджетный процесс, а также содержалась информация о следующем:

- Глобальные определения участия общественности в бюджетном процессе.

- Преимущества участия общественности, которые могут быть использованы в качестве обоснования инвестиций.
- Международные рамки и инструменты оценки для выявления передового опыта в глобальном масштабе.
- Типы механизмов общественного участия, доступных на стороне спроса и предложения.
- Уроки, извлеченные из международного опыта, включая риски.
- Определение партисипаторного (инициативного) бюджетирования, его взаимосвязь с другими формами участия общественности в бюджетном процессе, модели, критерии успеха и риски.

¹¹² БС PEMPAL (2020). Участие общественности в налогово-бюджетной политике и бюджетном процессе. ПЗ РГ БГП. <https://www.pempal.org/knowledge-product/public-participation-fiscal-policy-and-budget-process-%E2%80%93establishing-andor>. Механизмы, рекомендуемые министерствам финансов стран PEMPAL для разработки инициатив партисипаторного (инициативного) бюджетирования на национальном уровне и содействия продвижению партисипаторного (инициативного) бюджетирования на субнациональном уровне. ПЗ БС PEMPAL. 2020: <https://www.pempal.org/knowledge-product/mechanisms-national-ministries-finance-pempal-countries-design-participatory>. Партисипаторное (инициативное) бюджетирование для молодежи. ПЗ БС PEMPAL. 2021: <https://www.pempal.org/knowledge-product/participatory-budgeting-youth>

¹¹³ Вовлечение общественности и участие общественности могут показаться похожими, но они по-разному оценивают роль, которую должна играть общественность. Разница в том, что вовлечение общественности требует активного, намеренного диалога между общественностью и политиками, в то время как участие общественности может быть инициировано только общественностью.

- Методы, используемые МФ для внедрения и расширения партисипаторного (инициативного) бюджетирования.
- Бюджетирование с участием молодежи, основные модели, критерии успеха, принципы, ценности, риски, внедрение, воздействие и преимущества.

В настоящее время в основе широко принятых норм участия общественности в национальных бюджетных процессах лежат соответствующие принципы Глобальной инициативы по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (GIFT).¹¹⁴ Согласно GIFT, под участием общественности в бюджетной политике понимается множество способов, с помощью которых граждане и широкая общественность (включая ОГО и негосударственные субъекты) напрямую взаимодействуют с государственными органами в части разработки, реализации и анализа государственной политики. Эти подходы могут варьироваться от разовых консультаций до постоянных и официально закрепленных отношений. Прямое участие общественности в разработке бюджетной политики и бюджета закреплено в качестве одного из основных прав в «Принципах высокого уровня в отношении прозрачности, участия и подотчетности в налогово-бюджетной сфере», обнародованных GIFT. Они включают десять принципов, в том числе: «граждане и негосударственные субъекты [имеют] право и реальные возможности принимать непосредственное участие в общественных дебатах и обсуждениях по вопросам разработки и реализации налогово-бюджетной политики» (Принцип 10).¹¹⁵

Партисипаторное (инициативное) бюджетирование - это «механизм или процесс, посредством которого люди принимают решения о назначении всех или части имеющихся государственных ресурсов».¹¹⁶ Партисипаторное (инициативное бюджетирование) отличается от других форм участия общественности в бюджетном процессе в следующих аспектах: объектом партисипаторного (инициативного) бюджетирования выступает лишь небольшая часть государственного бюджета, обсуждение

является частью процесса; решение принимается гражданами и реализуется правительствами; процесс повторяется в течение многих лет. Партисипаторное (инициативное) бюджетирование - это хороший инновационный инструмент в государственном управлении, который обеспечивает высокую степень прозрачности бюджета, однако он применяется лишь к небольшой части бюджетных средств. Чтобы шире вовлечь население в политику расходования средств, необходимо предложить общественности многочисленные механизмы участия, например, общественные консультации, предварительное представление бюджета, электронные консультации, консультативные советы и социальные аудиты.

Члены БС PEMPAL рассматривают в качестве передового опыта возможности, которые предоставляются правительствами в соответствии с Принципами GIFT и/или ОЭСР. ОЭСР предлагает, чтобы разработка процесса участия была направлена на демонстрацию его полезности и актуальности для разработки бюджетной политики, что поможет сохранить подход в течение всех политических циклов и при различных администрациях.¹¹⁷ Технологические изменения сделали возможным участие в формировании государственной политики большего числа граждан и коренным образом меняют механизм общественного участия. В последнее время, когда пандемия COVID-19 подстегнула рост цифровизации общественной сферы и внедрение цифровых интерактивных инструментов для онлайн-вовлечения, разработка программ партисипаторного (инициативного) бюджетирования может быть ускорена.

Разработка процесса участия включает в себя следующие отправные точки:

- Обнародовать четкие цели, масштабы и процесс вовлечения общественности в бюджетирование.
- Разработать методы вовлечения, которые наилучшим образом подходят для различных участников.
- Использовать сочетание механизмов с учетом характера рассматриваемого вопроса.

¹¹⁴ GIFT Principles of Public Participation in Fiscal Policies [Принципы GIFT, касающиеся участия общественности в бюджетной политике]. <https://www.fiscaltransparency.net/public-participation-principles-and-guide/>

¹¹⁵ Эти принципы были одобрены Генеральной Ассамблеей ООН в 2012 году.

¹¹⁶ UN-Habitat (2004). 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Urban Governance Toolkit Series [72 часто задаваемых вопроса о партисипаторном (инициативном) бюджетировании. Серия «Инструментарий для управления в городах»]. P.20, <https://unhabitat.org/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting>

¹¹⁷ OECD (2017). OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management [Инструментарий ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета: практические шаги в поддержку открытости, целостности и подотчетности управления государственными финансами]. OECD Publishing, Paris. P. 85. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264282070-en>.

- Дать достаточно времени для того, чтобы результаты участия повлияли на бюджетную политику.
- Следить за ходом и своевременно информировать граждан о прогрессе и результатах.
- Убедиться, что в процесс включены наиболее уязвимые слои населения.

ПРАКТИЧЕСКИЕ ШАГИ С ЦЕЛЮ ПОВЫСИТЬ ВОВЛЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

ШАГ 11. Создать реальные возможности для участия общественности в бюджетном процессе.

С 2013 года в опросник ООБ включают новый раздел об участии в бюджетных процессах, вводя новые стандарты того, что могут сделать правительства для вовлечения своих граждан в процессы принятия решений в бюджетной сфере. В дополнение к формальным возможностям, доступным гражданам для прямого взаимодействия с правительствами своих стран в ходе бюджетного процесса, в ООБ рассматриваются механизмы участия:¹¹⁸

- Может ли быть услышан голос каждого, включая уязвимые и недостаточно представленные группы?
- Могут ли люди узнать о цели, масштабах и предполагаемых результатах участия общественности?
- Делится ли правительство полученными откликами и тем, как они были использованы?

- Встроено ли участие в бюджетный процесс для обеспечения регулярного вклада в принятие решений?

Согласно данным опроса открытости бюджета 2019 года,¹¹⁹ примеров эффективного участия общественности в бюджетном процессе по-прежнему мало: средний общемировой показатель по 117 странам, участвовавшим в оценке, составляет 14 баллов из 100. Достаточные возможности для участия на протяжении всего бюджетного цикла предоставляют только две страны (оценка более 61 балла из 100): Южная Корея и Соединенное Королевство. Тем не менее, развивающиеся и инновационные практики в некоторых странах - среди них и члены PEMPAL - демонстрируют, как правительства могут инициировать и укреплять механизмы вовлечения общественности.¹²⁰ Баллы участия общественности в странах-членах PEMPAL, которые были охвачены обзором,¹²¹ представлены на **Рисунке 28**.

В случаях, когда отдельные граждане не в состоянии эффективно участвовать в процессе, следует серьезно рассмотреть возможность участия посреднических институтов, например, групп по защите общественных интересов, представителей научных кругов, НПО, ОГО, СМИ и журналистов. Так, в Великобритании представители общественности и группы, защищающие общественные интересы, могут подавать в Казначейство бюджетные представления,¹²² т.е. письменные предложения от заинтересованной группы, частного лица или представительного органа с целью прокомментировать политику правительства и предложить новые соображения для включения в следующий бюджет. Казначейство приветствует эту практику как часть процесса разработки политики. Бюджетные представления подаются через портал, для чего необходимо заполнить краткую анкету Казначейства. Аналогичный процесс запущен для получения комментариев к обзору бюджетных расходов. Казначейство предлагает направлять комментарии по действующей и предложения по новой политике, особенно в отношении приоритетных

¹¹⁸ <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/about>

¹¹⁹ Данный ПЗ подготовлен в конце 2021 года. Результаты ООБ 2021 будут опубликованы в апреле 2022 года.

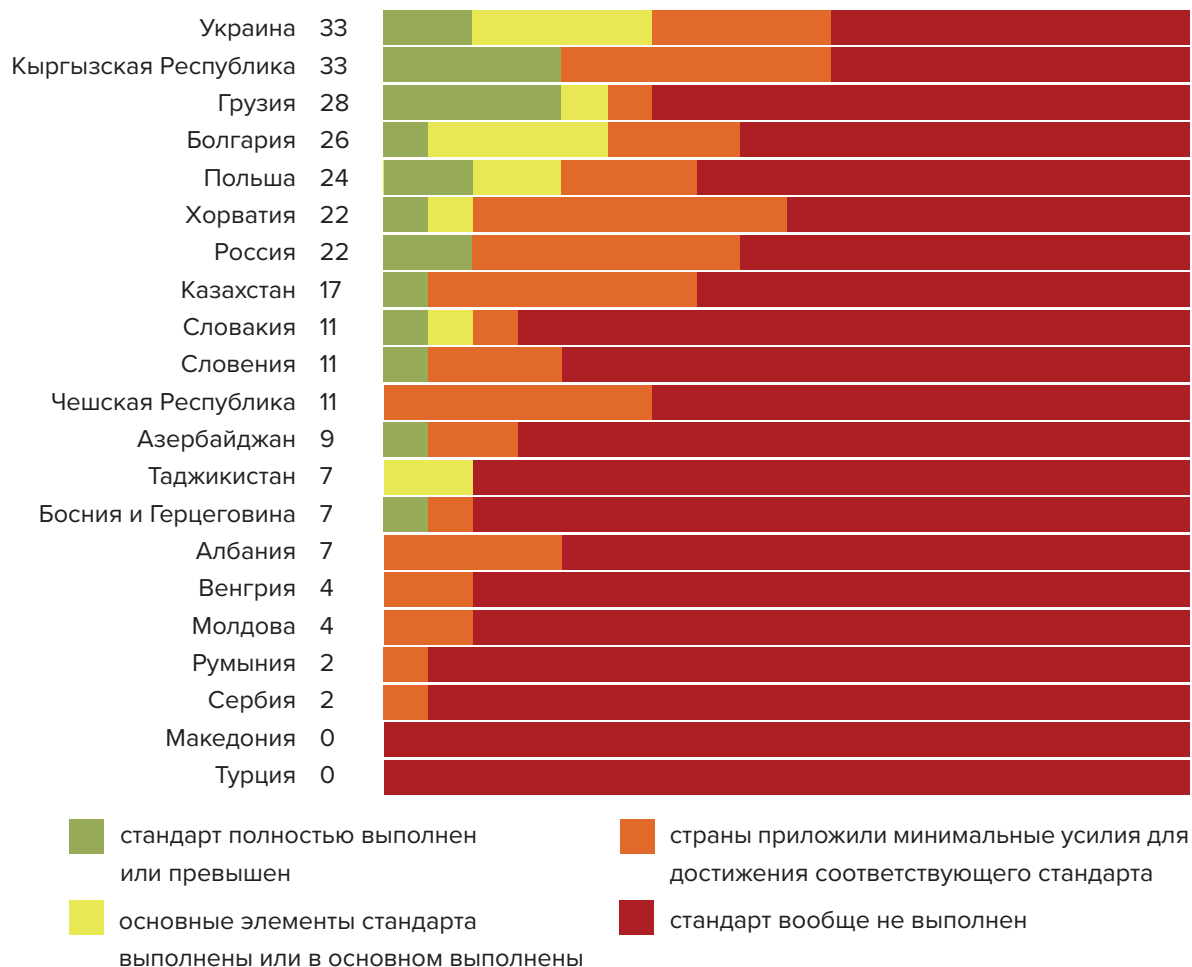
¹²⁰ Алекс Креко. Результаты Опроса открытости бюджета 2019 г.: развитие возможностей для участия общественности и пути продвижения вперед. Выступление на видеоконференции РГ БГП БС, 13 мая 2020 г. <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group-0>

¹²¹ В 2019 году не проводилась оценка Армении, Республики Беларусь, Косово, Черногории и Узбекистана.

¹²² Инструкция по подаче бюджетных представлений. Актуализирована 15 января 2021. <https://www.gov.uk/government/publications/budget-representations-guidance/guidance-for-submitting-your-budget-or-autumn-statement-representation>

Рисунок 28.

Индекс открытости бюджета 2019 года: баллы стран из региона Восточной Европы и Центральной Азии, принявших участие в обзоре¹²³



тем, обозначенных правительством для проведения обзора бюджетных расходов.¹²⁴

Необходима всеобъемлющая предварительная информация о процессе вовлечения (цель, масштаб, процесс и сроки, ограничения, предполагаемые результаты), чтобы общественность могла принимать в нем информированное участие. Ко времени проведения каждой консультации¹²⁵ Казначейство Е.В. размещает на своем сайте все законопроекты, включая финансовые законопроекты и налоговые предложения. Например, 27 октября 2021 года Казначейство Е.В. приступило к проведению

очередной консультации касательно новой системы пошлин на алкоголь.¹²⁶ Эта консультация закрылась 30 января 2022 года в 23:45. В объявление были включены описание консультации, способы, которыми можно дать ответ, вопросы, вынесенные на рассмотрение в ходе консультации, шаблон ответа, руководство для респондентов и ссылки на сопутствующие материалы. Правительство Соединенного Королевства опубликовало ряд принципов проведения правительственных консультаций. Эти принципы дают четкое руководство для структур правительства по организации процесса консультаций (см. **Вставку 6**).

¹²³ Источник: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings>

¹²⁴ Предложение Казначейства Е.В. подать представление в отношении осеннего бюджета или обзора бюджетных расходов, 2021. <https://www.gov.uk/government/publications/autumn-budget-and-spending-review-2021-representations/guidance-for-submitting-your-budget-or-spending-review-representation>

¹²⁵ Правительство Соединенного Королевства публикует все законопроекты на своем Интернет-портале для сбора замечаний граждан: www.gov.uk/search/policy-papers-and-consultations.

¹²⁶ Консультации были начаты 27 октября 2021 года. <https://www.gov.uk/government/consultations/the-new-alcohol-duty-system-consultation>

Вставка 6.

Принципы консультаций, Офис Кабинета министров Соединенного Королевства¹²⁷

А. Консультации должны быть четкими и лаконичными

Используйте простой английский язык и избегайте аббревиатур. Четко формулируйте вопросы, которые вы задаете, и ограничивайте количество вопросов только теми, которые необходимы. Сделайте их простыми для понимания и легкими для ответа. По возможности избегайте объемных документов и рассматривайте возможность объединения документов по смежным темам.

В. Консультации должны иметь цель

Не проводите консультации ради консультаций. Узнайте у юристов отдела, есть ли у вас юридическая обязанность проводить консультации. Учитывайте ответы на консультации при разработке политики. Проводите консультации по поводу политики или планов реализации, когда разработка политики или планов находится на стадии формирования. Не задавайте вопросы о проблемах, по которым у вас уже есть окончательное мнение.

С. Консультации должны быть информативными

Предоставляйте достаточно информации для того, чтобы участники консультаций понимали суть вопросов и могли дать обоснованные ответы. По возможности используйте подтвержденные оценки воздействия затрат и выгод рассматриваемых вариантов; это может потребоваться, если предложения имеют последствия для бизнеса или некоммерческого сектора.

Д. Консультации являются лишь частью процесса вовлечения общественности

Рассмотрите целесообразность проведения неформальных итеративных консультаций с использованием новых цифровых инструментов и открытых, совместных подходов. Консультации - это не только формальные документы и ответы. Это непрерывный процесс.

Е. Длительность консультаций должна быть адекватной

Определите продолжительность консультации на основе юридических рекомендаций и с учетом характера и последствий предложения. Слишком длительные консультации неоправданно затянут разработку политики. Слишком быстрые консультации не дадут достаточно времени на рассмотрение и снизят качество ответов.

Ф. Консультации должны быть адресными

Рассмотрите весь диапазон людей, бизнеса и некоммерческих организаций, на которых влияет политика, и выясните, существуют ли представляющие их группы. При необходимости рассмотрите возможность обращения к конкретным группам. Убедитесь, что они знают о проведении консультации и могут получить доступ к ней. Подумайте, как адаптировать консультации к потребностям и предпочтениям конкретных групп, например, пожилых людей, молодежи или людей с ограниченными возможностями, которые могут не реагировать на традиционные методы консультаций.

Г. Консультационный процесс должен строиться с учетом участвующих в нем групп

Консультируйтесь с заинтересованными сторонами в удобное для них время. Например, благотворительным организациям может потребоваться больше времени для ответа, чем предприятиям. Если консультация охватывает весь праздничный период или его часть, подумайте, как это может повлиять на консультацию, и примите соответствующие меры по смягчению последствий, например, проведите предварительное обсуждение с ключевыми заинтересованными сторонами или продлите срок консультационного процесса после праздничного периода.

Н. Темы консультаций должны быть согласованы до опубликования

Перед публикацией тем консультаций, особенно при проведении консультаций по предложениям,

¹²⁷ Источник: <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>

связанным с новыми мерами политики, следует заручиться коллективным согласием. Темы консультаций должны быть опубликованы на сайте gov.uk.

I. Проведение консультаций должно способствовать контролю

Публикуйте ответ на той же странице на сайте gov.uk, что и исходный вопрос для консультации, и обеспечьте, чтобы было понятно, когда правительство отреагировало на обратную связь. Объясните, какие ответы были получены от участников консультаций и как они повлияли на политику. Укажите, сколько ответов было получено.

J. Ответы правительства по итогам консультаций должны публиковаться своевременно

Публикуйте ответы не позднее 12 недель после проведения консультации или объясните, почему

это невозможно. Если консультация касается нормативного акта, обнародуйте ответы до или одновременно с его представлением, за исключением исключительных случаев (и даже в этом случае обнародуйте ответы как можно скорее). Предусмотрите приемлемое время между завершением консультации и реализацией политики или введением в действие закона.

K. Консультации не должны проводиться в период местных или национальных выборов

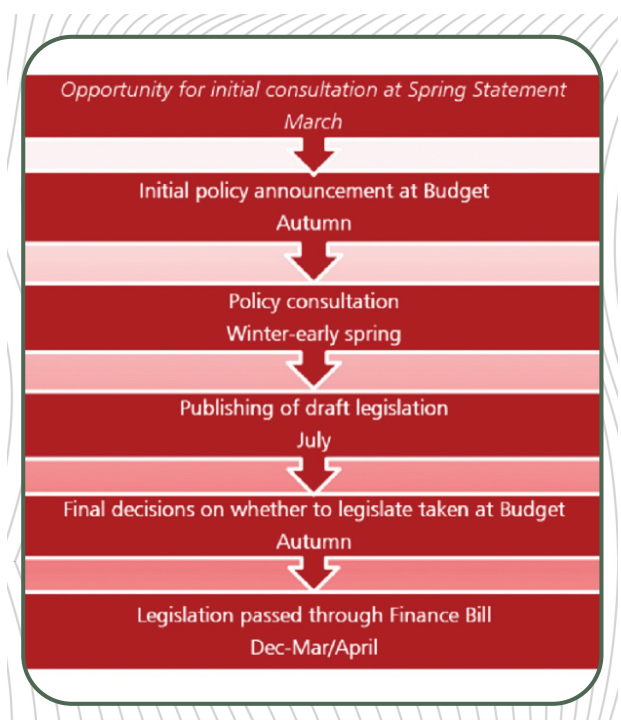
Если исключительные обстоятельства делают консультацию абсолютно необходимой (например, для сохранения здоровья населения), департаменты должны обратиться за советом в управление по вопросам этики [Propriety and Ethics team] в Офисе Кабинета министров. Данный документ не имеет юридической силы и регулируется законодательными и другими правовыми требованиями.

Общественность должна быть обеспечена четким и ясным бюджетным календарем/графиком бюджетного планирования, механизмы участия должны быть включены в график. Люди должны знать, когда они могут внести свой вклад, и это связано с административными процессами, которые используются при планировании бюджета. «Принцип своевременности»¹²⁸ относится к конкретным датам, в которые выполняется процесс, с ясными датами начала и завершения взаимодействия. Казначейство Соединенного Королевства отводит общественности восемь недель на рассмотрение проектов бюджетных документов, направление замечаний и представление подтверждающих фактов (см. **Рисунок 29**).

В ЮАР подробный бюджетный график публикуется примерно за девять месяцев до начала финансового года в Руководстве по среднесрочной структуре расходов.¹²⁹ Несмотря на отсутствие механизмов формального участия общественности, Национальное казначейство и Министерство финансов имеют неформальный инструмент под названием «Советы по бюджету». Он доступен на главной странице их веб-сайта под заголовком «Советы» (см. **Рисунок 21**). Советы также можно отправлять по электронной

Рисунок 29.

График нового бюджета и процесс формирования налоговой политики, Соединенное Королевство¹³⁰



¹²⁸ GIFT (2018). The High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation & Accountability. Expanded Version [Принципы высокого уровня по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, участия и подотчетности. Расширенный вариант]. <https://fiscaltransparency.net/documents/GIFT-EHLP-9Feb18.pdf>

¹²⁹ Техническое руководство по среднесрочной структуре расходов на 2021 г. Национальное казначейство. Южно-Африканская Республика. <http://www.treasury.gov.za/publications/guidelines/2021%20MTEF%20guidelines.pdf>

¹³⁰ Источник: <https://www.gov.uk/government/publications/the-new-budget-timetable-and-the-tax-policy-making-process>

почте, телефону или через официальный аккаунт Министерства финансов в Twitter. Цель этой услуги - получить обратную связь от граждан и собрать идеи для бюджета. Она позволяет привлечь общественность на этапе разработки бюджета.

ШАГ 12. Разработать интерактивные порталы открытого бюджета для вовлечения общественности в бюджетный процесс и обеспечения обратной связи с гражданами и другими пользователями бюджетной информации.

Онлайн-вовлечение может происходить в различных формах, причем наиболее популярными являются специально созданные платформы и платформы социальных сетей. Платформы социальных сетей, такие как Facebook и Twitter, имеют свои преимущества, однако многие правительства предпочитают разрабатывать специализированные платформы для открытого бюджета,¹³¹ чтобы получать более актуальные ответы и отзывы. Они используются как инструмент общения с гражданами и как канал для взаимодействия с правительством по вопросам принятия решений в области бюджетной политики. Социальные сети не позволяют при необходимости модерировать комментарии и не препятствуют тому, чтобы в процессе взаимодействия появлялись комментарии не по теме, неконструктивные или даже оскорбительные. Специализированная платформа для вовлечения общественности воспринимается как более официальная, пользователи знают, что их комментарии будут услышаны и учтены, они могут уделить комментариям больше времени и, как правило, придерживаются темы. В социальных сетях пользователи могут взаимодействовать спонтанно и не всегда уделяют столько внимания своим комментариям. Специально разработанная платформа открытого бюджета позволяет установить правила для контроля процесса. Такие платформы могут быть оснащены набором метрик, отображаемых с помощью информационных панелей и отчетов, которые могут быть полезны для понимания собранной информации.

Рисунок 30.

Информационный буклет на портале Vulekamali¹³²



Южноафриканский портал Vulekamali должен был стать интерактивным и стимулировать общественность к участию в бюджетном процессе. С момента своего создания в 2017 году портал претерпел значительные изменения. Одним из самых больших успехов Vulekamali стала его способность охватить тысячи граждан через сам портал, а также через очные мероприятия (приглашения рассылаются через Vulekamali). За последние два года во всех девяти провинциях были проведены хакатоны, обучающие курсы DataQuests и информационные кампании (Civic Information Drives), специалисты напрямую пообщались с более чем 2000 южноафриканцев.¹³³ Команда Vulekamali состоит из государственных чиновников, представителей гражданского общества, ученых и специалистов, реализующих проект.

Ввиду своей сложности портал Vulekamali разрабатывался поэтапно, с учетом объема данных и функциональных возможностей, таких как потенциал для взаимодействия с общественностью. Vulekamali поощряет активное участие пользователей, поддерживает обратную связь и предложения, а также гарантирует, что данные и функциональность

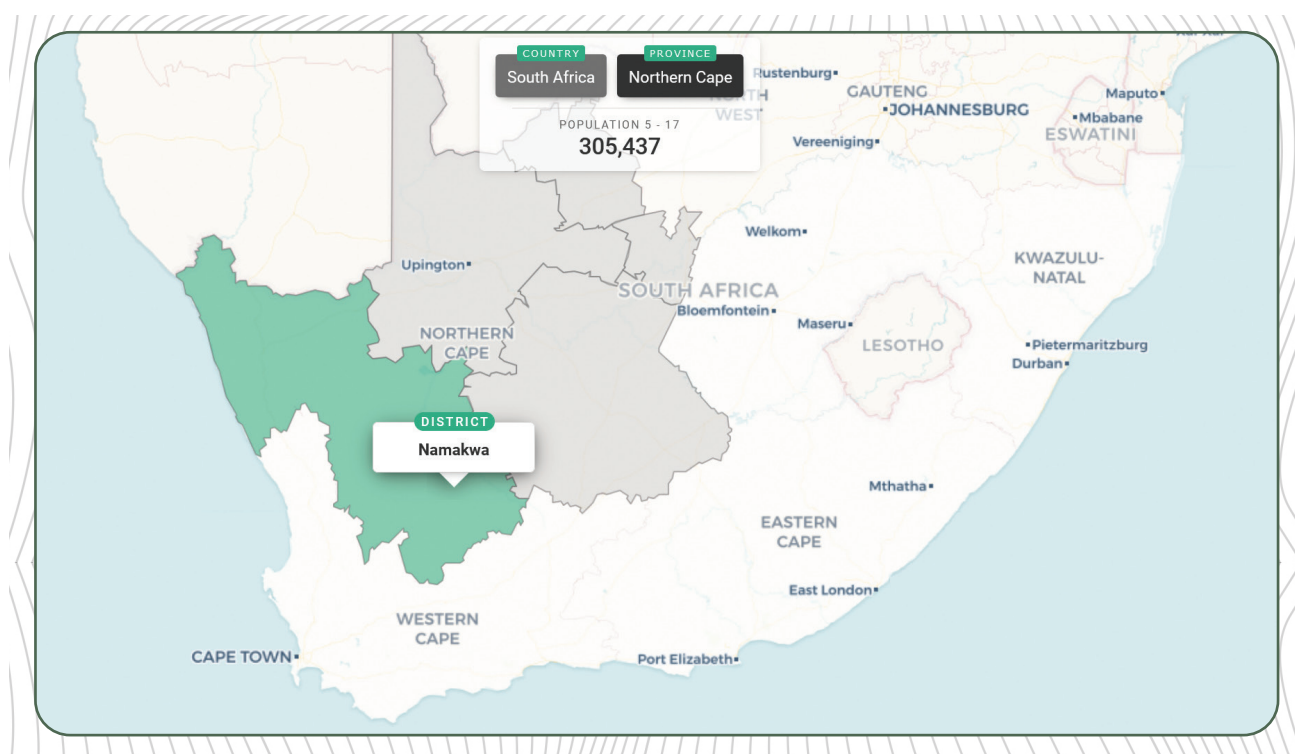
¹³¹ Более подробно см.: <https://www.socialpinpoint.com/participatory-budgeting/>

¹³² Источник: www.facebook.com/vulekamali

¹³³ Kearns, Adrian (2020). #Vulekamali: Encouraging South Africans to get involved in the budget. [#Vulekamali: Как вовлекать южноафриканцев в рассмотрение вопросов о бюджете] <https://openup.org.za/blog/public-participation>

Рисунок 31.

Инструмент Wazimar на портале Vulekamali¹³⁴



портала отвечают потребностям пользователей. Одним из наиболее распространенных запросов было отображение более детальной информации об инфраструктурных проектах. Имея информацию о более чем 17000 инфраструктурных проектах, сообщества теперь могут отслеживать ход реализации проектов в сравнении с объемом потраченного бюджета. В свою очередь, это означает, что обычные люди могут оценить качество проекта в своем районе и определить, действительно ли он обеспечивает оптимальное соотношение цены и качества. Был проведен конкурс Data Viz, в котором пользователям предлагалось представить свой собственный анализ государственных расходов за год. Было получено более десятка работ, затрагивающих вопросы здравоохранения, образования, сельского хозяйства и результатов предоставления услуг в сравнении с расходами.¹³⁵

Важное значение с точки зрения вовлечения общественности имеют пространственные данные, поскольку они позволяют определить, могут ли предложения граждан быть учтены в бюджетных приоритетах. Разработка Vulekamali также была направлена на обеспечение доступности

пространственных данных. Используя инструмент под названием Wazimar (см. **Рисунок 31**), можно посмотреть на карте, как были распределены национальный и провинциальный бюджеты. С помощью этой функции граждане могут изучить объекты, доступные в их муниципалитете (например, в сфере образования, здравоохранения и транспорта), демографические показатели населения данного района и, соответственно, разобраться, как распределялся бюджет различными государственными ведомствами, высказать свое мнение и предложить улучшения.

Платформа Vulekamali посвящена национальному бюджету; при этом имеется другая платформа, призванная стимулировать более широкое участие в бюджетных процессах на местном уровне. В 2016 году был создан портал Municipal Money22 («Муниципальные деньги22»). Подобно Vulekamali, который работает на национальном и провинциальном уровнях, этот портал направлен на вовлечение пользователей в работу с муниципальными бюджетами, независимо от их опыта или образования. Пользователи могут сравнивать муниципальные расходы по годам, потоки доходов и капитальные

¹³⁴ Источник: <https://geo.vulekamali.gov.za>

¹³⁵ С заявкой-победителем можно ознакомиться здесь: инфографика государственных расходов в течение года. <https://my.vismе.co/projects/vdj3wwwp3-in-year-government-spend-infographic-data-innovator-2020>

проекты. Другая функция позволяет пользователям сравнивать свой муниципалитет с другими. На портале также размещены обучающие видеоролики и терминологические пояснения.

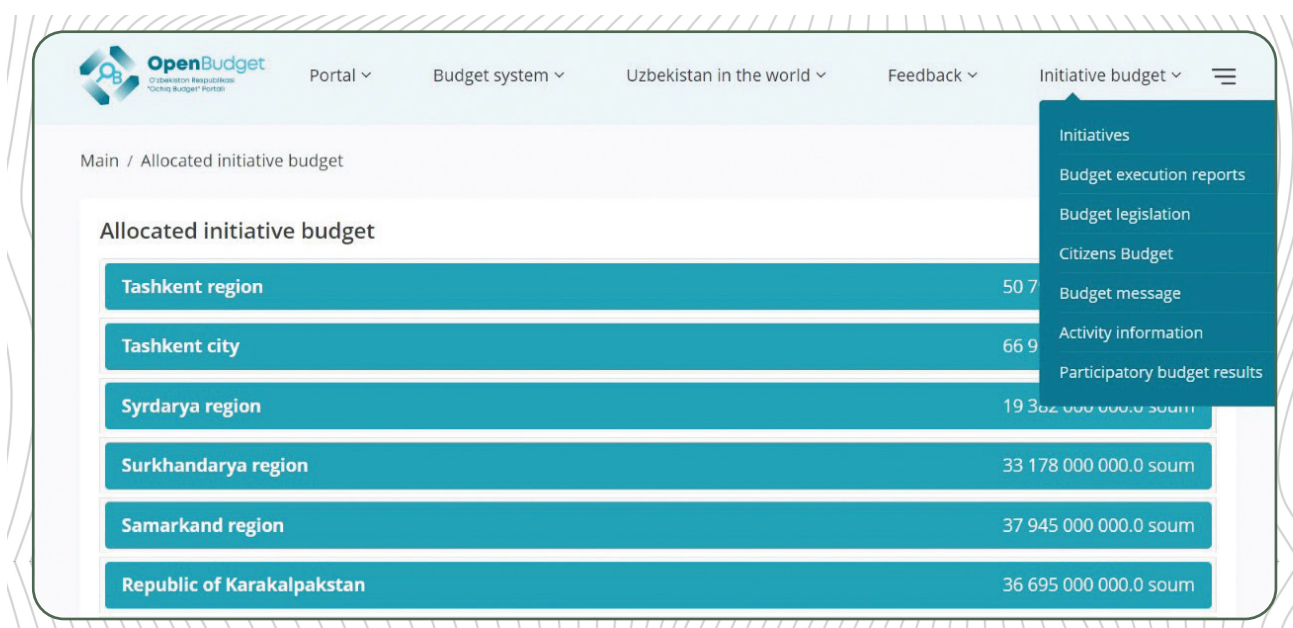
Механизм партисипаторного (инициативного) бюджетирования, внедренный в Республике Узбекистан, предусматривает сбор мнений граждан через портал «Открытый бюджет» (openbudget.uz). Как стало известно из выступления представителя Министерства финансов Узбекистана на недавнем заседании БС PEMPAL,¹³⁶ портал «Открытый бюджет» недавно был обновлен, на нем опубликовано больше бюджетных данных, а также создан раздел партисипаторного (инициативного) бюджетирования. Граждане могут участвовать в распределении части местного бюджета, предлагая проекты по улучшению инфраструктуры, строительству аллей, игровых или спортивных площадок, внутренних дорог, ремонту и оснащению школ и т.д. Предложения по расходам подаются гражданами через портал «Открытый бюджет», но могут быть поданы и в традиционной форме. С 2019 года не менее 10 процентов дополнительных доходов бюджета направляется на финансирование мероприятий, сформированных на

основе общественного мнения. С июля 2021 года объем дополнительных средств из бюджетов районов (городов) на эти цели планируется увеличить на 30 процентов.

В целях более активного вовлечения граждан в бюджетный процесс постепенно внедряется новый порядок. Он предусматривает выделение 5% от утвержденного общего объема расходов бюджетов районов и городов Узбекистана на финансирование мероприятий, сформированных на основе общественного мнения. Сейчас этот порядок действует в одном районе или городе каждой из областей Узбекистана (всего 14), а с 1 января 2022 года он распространится на все районы и города страны. Хокимияты (органы местного управления) районов и городов должны ежеквартально отчитываться на официальных сайтах и портале «Открытый бюджет» о финансировании мероприятий, сформированных на основе общественного мнения. Начиная с 2022 года 50 процентов средств, выделяемых на реконструкцию местных внутренних дорог в бюджетах районов и городов будут направляться на ремонт дорог, отобранных с учетом общественного мнения через портал «Открытый бюджет».¹³⁷

Рисунок 32.

Средства, выделенные на поддержку инициатив, которые были предложены гражданами, и по которым прошло голосование посредством портала «Открытый бюджет», Узбекистан¹³⁸



¹³⁶ Министерство финансов Республики Узбекистан. Повышение открытости бюджета в Республике Узбекистан. Выступление на видеоконференции РГ БГП БС 13 октября 2021 г. <https://www.pempal.org/events/ways-ministries-finance-improve-transparency-and-budget-literacy-understanding-within-budget>

¹³⁷ Это предусмотрено указом Президента Узбекистана от 22 сентября 2021 об увеличении объема финансирования мероприятий, используя возможности портала.

¹³⁸ Источник: https://openbudget.uz/en/regions_budgets

После сбора мнений общественности их необходимо проанализировать и обобщить: сгруппировать похожие идеи, выделить тенденции и т.д. Цифровые платформы, подобные рассмотренным выше, могут обеспечить более прямое вовлечение общественности и расширить участие граждан в бюджетном процессе, например, в проектах партисипаторного (инициативного) бюджетирования. Объем и степень сложности содержания предложений, поступающих по результатам массового участия общественности,¹³⁹ могут оказаться слишком значительными, так что правительства не смогут эффективно работать с такими предложениями при условии их обработки вручную. Для определения доминирующих тем и идей, группировки схожих материалов, сегментирования участников консультаций и обсуждений и определения численности граждан, вовлеченных в процесс, можно задействовать технологические решения.

Можно использовать инструменты для анализа данных и социальных сетей. Среди них - Twitter Analytics, бесплатный онлайн-инструмент, который позволяет получить представление об охвате и воздействии Twitter, а также Brandwatch, Coosto, Pulsar Trak, Crimson Hexagon, Ripjar, Radian6 и Traackr. Благодаря применению обработки естественного языка и машинного обучения можно повысить удобство использования цифровых платформ гражданского участия.¹⁴⁰ Обработка естественного языка в правительстве Соединенного Королевства используется для интерпретации неструктурированных текстовых данных, таких как заметки в свободной форме или ответы на опросы. С помощью этой технологии можно найти сходства и выявить закономерности в написанном, что является сложной задачей из-за нюансов в структуре и смысле предложений.¹⁴¹

Использование цифровых технологий создает определенные риски, такие как распространение фальшивых новостей, кибератаки, растущий риск для конфиденциальности и безопасности персональных данных, а также масштабное производство электронных отходов. Выгоды от использования цифровых технологий могут быть снижены из-за ограничений на подключение (доступ, использование и скорость), социального неравенства и ограниченного доступа к данным и управлению информацией. Автоматизация, технологии искусственного интеллекта и использование ботов в процессе взаимодействия могут ослабить некоторые виды обратной связи с гражданами и исказить смысл сообщений в коммуникации.¹⁴²

Для того, чтобы участие граждан было эффективным, правительству следует информировать общественность о том, что их соображения были получены, а также отчитываться перед общественностью о том, как был использован ее вклад. Такая практика подтверждает общественности, что их мнение имеет значение, и поощряет дальнейшее взаимодействие, что способствует укреплению доверия. Примером конструктивного реагирования на отзывы служат консультации по вопросам политики в Соединенном Королевстве: правительство публикует полный список комментариев, полученных в ходе каждой консультации, а также ответы правительства. Так, в осеннем бюджете на 2021 год правительство Соединенного Королевства объявило, что система налоговых льгот на НИОКР будет пересмотрена, чтобы поддержать современные методы исследований; для этого будет расширен перечень разрешенных расходов, включая расходы на данные и применение облачных технологий. Кроме того, предполагалось более эффективно использовать выгоды, которые

¹³⁹ Kaiping, Ch., Aitamurto, T. (2019). Barriers for Crowd's Impact in Crowdsourced Policymaking: Civic Data Overload and Filter Hierarchy [Препятствия для участия «толпы» при формировании политики методом краудсорсинга: избыток данных от общественности и иерархия фильтров]. *International Public Management Journal*, 22:1, 99-126. DOI: <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1488780>

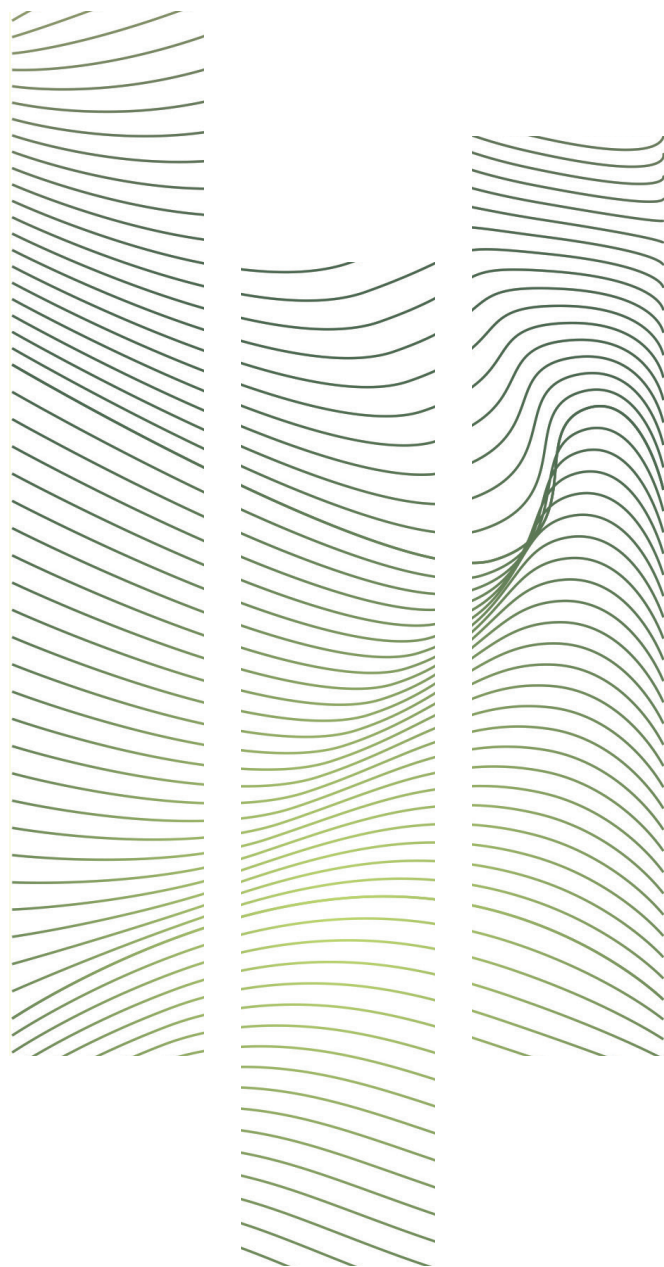
¹⁴⁰ Arana-Catania, M., Van Lier, F., Procter, R., Tkachenko, N., He, Y., Zubiaga, A., Liakata, M. (2021). Citizen Participation and Machine Learning for a Better Democracy [Участие граждан и машинное обучение в интересах развития демократии]. *Digital Government: Research and Practice Journal*, Volume 2, Issue 3. DOI: <https://doi.org/10.1145/3452118>

¹⁴¹ Более подробную информацию об обработке естественного языка см. по ссылке: <https://dataingovernment.blog.gov.uk/2019/06/14/natural-language-processing-in-government/>

¹⁴² Peixoto, T., Steinberg, T. (2019). Citizen Engagement: Emerging Digital Technologies Create New Risks and Value [Вовлечение граждан: современные цифровые технологии создают новые риски и новую ценность]. World Bank, Washington, DC. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32495>

поступают благодаря НИОКР, финансируемым за счет льгот, перенацелив меры поддержки на инновации в Соединенном Королевстве, а также бороться со злоупотреблениями и улучшить соблюдение требований. По завершении процесса консультаций подробная информация о результатах размещается на веб-сайте Казначейства Е.В.¹⁴³ Резюме ответов, полученных в рамках консультаций по данному вопросу, было опубликовано в качестве приложения к Отчету о налоговых льготах на НИОКР.¹⁴⁴

МФ следует составить руководства по использованию своих порталов открытого бюджета. Необходимо поручить сотрудникам МФ разработку и внедрение подходов, которые позволят МФ в инициативном порядке выпускать всю бюджетную документацию и минимизировать ограничения на раскрытие бюджетной информации, обеспечивая при этом надлежащую защиту охраняемой и чувствительной информации.



¹⁴³ Consultation outcome. R&D Tax Reliefs: consultation [Итоги консультаций. Налоговые льготы на НИОКР: консультации]. <https://www.gov.uk/government/consultations/rd-tax-reliefs-consultation>

¹⁴⁴ Policy paper: R&D Tax Reliefs Report [Доклад о налоговых льготах на НИОКР]. <https://www.gov.uk/government/publications/rd-tax-reliefs-report>



РЕАЛИЗАЦИЯ

«Дорожная карта» по повышению ясности и доступности бюджета определяет общее направление для внедрения и практической реализации подходов, обеспечивающих значимую прозрачность и открытость бюджета. В ней определены пять ключевых направлений действий: ясность бюджета, доступность бюджетной информации, наглядность бюджета и коммуникации, бюджетная грамотность и вовлечение общественности. Все они подчеркивают основные характеристики полной и всесторонней прозрачности и открытости бюджета, для которых необходима ясная и доступная бюджетная документация. Лидерство и ответственность высшего руководства МФ при поддержке государственных служащих высшего уровня являются ключевыми предпосылками реализации общегосударственной политики ясного и прозрачного бюджетирования.

МФ необходимо разработать и утвердить стратегию реализации данной политики в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В ней следует отразить 12 шагов «дорожной карты» и предусмотреть подробный план действий, выполнение которого будет контролироваться Секретариатом. Реализация политики должна осуществляться в течение как минимум 3-5 лет, в идеале - в привязке к избирательному циклу. Как показывает пример Южной Африки, реформы в этой области требуют значительного времени для становления и развития. Необходимо определить конкретные мероприятия на каждый календарный год с определением приоритетов, которые должны быть реализованы в первую очередь, в том числе в рамках других принятых планов и программ. Реализация

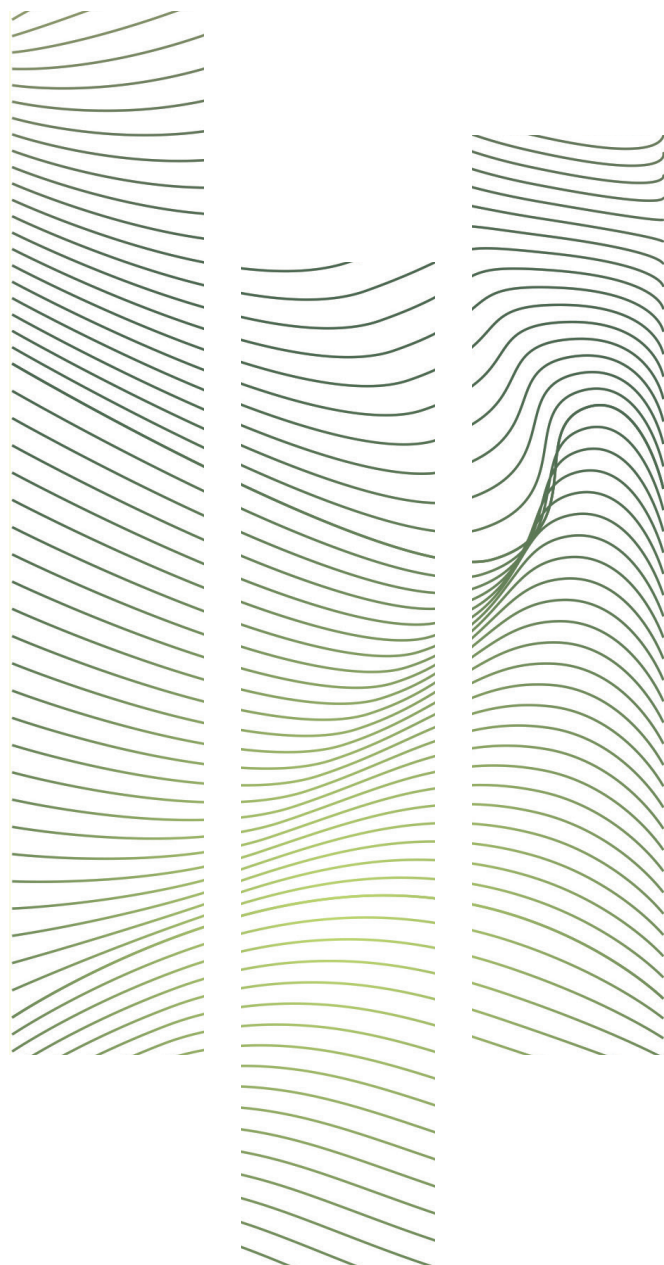
мероприятий плана может быть организована по методу проектов. Политика должна включать конкретные сроки достижения ключевых результатов, например, разработки сокращенного и прозрачного варианта документа о бюджетных ассигнованиях, документа о налогово-бюджетной стратегии и т.д.

Для контроля над разработкой и реализацией этой политики МФ могут рассмотреть возможность создания Координационного комитета высокого уровня под председательством министра финансов, в который войдут представители президента, других министерств. Для достижения прогресса в этой работе в состав Координационного комитета целесообразно включать представителей Парламента, СМИ, некоторых ОГО. МФ следует предоставить Секретариат для обеспечения функционирования Координационного комитета

МФ следует создать внутреннюю группу для подготовки бюджетных документов, которую может возглавить руководитель бюджетного управления или подразделения, отвечающего за бюджетно-налоговую политику. Можно сформировать коллектив авторов для написания различных разделов (экономический прогноз, бюджетный прогноз, налоговая политика, долг и т.д.) с учетом новой политики. Авторам основных глав могут помогать 1-2 других специалиста. Это – «ядро» редакционной группы, которое работает в тесном контакте с редактором. Следует нанять консультанта, обладающего опытом в области бюджетных коммуникаций, для оказания технической поддержки в реализации стратегии, составлении документов и т.д. Другие участники, включая

представителей прочих министерств и организаций, НГО, СМИ и журналистов, научных кругов и других заинтересованных сторон, могут быть привлечены к процессу посредством участия в семинаре или серии семинаров, где им будут доведены планы МФ и где они смогут внести свой вклад в процесс. После публикации документов таких экспертов можно привлечь к последующему анализу.

Политика ясного и прозрачного бюджетирования должна быть связана с государственной политикой в области информации, информационных технологий, защиты информации и кадровых данных. Необходимо значительно увеличить мощность ИТ-инфраструктуры и рассмотреть возможность применения технологий кибербезопасности для защиты от потери данных. МФ следует оптимизировать и автоматизировать свои процессы, внедрить конвергентные коммуникационные технологии, усовершенствовать ИСУГФ и сделать бюджетную классификацию последовательной. Прогресс в области ясного и прозрачного бюджетирования должен идти рука об руку с широкомасштабными изменениями в цифровых возможностях всех государственных ведомств во благо общественности и других пользователей государственных услуг.





СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Arana-Catania, M., Van Lier, F., Procter, R., Tkachenko, N., He, Y., Zubiaga, A., Liakata, M. (2021). Citizen Participation and Machine Learning for a Better Democracy. Digital Government: Research and Practice Journal, Volume 2, Issue 3. DOI: <https://doi.org/10.1145/3452118>

BCOP PEMPAL (2017). Breaking Challenges in Constructing Citizens Budgets for PEMPAL Countries. BLTWG Knowledge Product. June 2017. <https://www.pempal.org/knowledge-product/breaking-challenges-constructing-citizens-budgets-pempal-countries>

BCOP PEMPAL (2020a). Public Participation in Fiscal Policy and the Budget Process. BLTWG Knowledge Product. May 2020. <https://www.pempal.org/knowledge-product/public-participation-fiscal-policy-and-budget-process-%E2%80%93establishing-andor>

BCOP PEMPAL (2020b). Mechanisms for the National Ministries of Finance of the PEMPAL Countries to Design Participatory Budgeting Initiatives at National Level and Facilitate Participatory Budgeting at Subnational Level. BLTWG Knowledge Product. December 2020. <https://www.pempal.org/knowledge-product/mechanisms-national-ministries-finance-pempal-countries-design-participatory>

BCOP PEMPAL (2021). Participatory Budgeting for Youth. BCOP PEMPAL Knowledge Product. May 2021. <https://www.pempal.org/knowledge-product/participatory-budgeting-youth>

Chernyshova, D. Studying Budget Literacy Opportunities in the General Education System. Presentation at the World Bank Conference and BCOP PEMPAL Working Group Meeting on Budget Literacy and Transparency. June 22-23, 2017. Moscow, Russian Federation. <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group>

Federal Plain Language Guidelines of the United States government. <http://www.plainlanguage.gov/howto/guidelines/bigdoc/TOC.cfm>

Fight the Fog Campaign Booklet for writers of English at the European Commission. http://www.eurosfaire.prd.fr/bibliotheque/pdf/Write_EN_Fight-the-fog.pdf

GIFT (2018). The High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation & Accountability. Expanded Version. January 2018. <https://fiscaltransparency.net/documents/GIFT-EHLP-9Feb18.pdf>

Hrubiiian, O. IT technologies for budget data transparency in Ukraine. Presentation at the BCOP BLTWG VC Meeting, October 13, 2021. <https://www.pempal.org/events/ways-ministries-finance-improve-transparency-and-budget-literacyunderstanding-within-budget>

IBP (2012). The Power of Making It Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets. <https://internationalbudget.org/publications/the-power-of-making-it-simple-a-government-guide-to-developing-citizens-budgets/>

- IBP (2019). Open Budget Survey 2019. Global Report.
<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/reports>
- IBP's Guidelines on Public Availability of Budget Documents. <http://www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-guidelines-public-availability-budget-documents>
- Information Services Section, Research Unit, Parliament of the Republic of South Africa. 2011. Budget Analysis Manual. <https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/BusinessPubs/BudgetAnalysisManual.pdf>
- Kaiping, Ch., Aitamurto, T. (2019). Barriers for Crowd's Impact in Crowdsourced Policymaking: Civic Data Overload and Filter Hierarchy. *International Public Management Journal*, 22:1, 99-126. DOI:
<https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1488780>
- Kearns, Adrian (2020). #Vulekamali: Encouraging South Africans to get involved in the budget.
<https://openup.org.za/blog/public-participation>
- Kreko, Alex. Open Budget Survey 2019: Developments in Public Participation and Paths Forward. Presentation at the BCOP BLTWG VC meeting, May 13, 2020.
<https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group-0>
- Ministry of Finance of the Republic of Uzbekistan. Increasing Budget Openness in the Republic of Uzbekistan. Presentation at the BCOP BLTWG VC Meeting, October 13, 2021. <https://www.pempal.org/events/ways-ministries-finance-improve-transparency-and-budget-literacyunderstanding-within-budget>
- OECD (2017). OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management. OECD Publishing, Paris. DOI:
<https://doi.org/10.1787/9789264282070-en>
- OECD (2019). Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019. OECD Publishing, Paris. DOI:
<https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>
- Pavlik, J.V. (2017). *Converging Media: A New Introduction to Mass Communication*. Fifth edition. Published by Oxford University Press.
- Peixoto, T., Steinberg, T. (2019). *Citizen Engagement: Emerging Digital Technologies Create New Risks and Value*. World Bank, Washington, DC. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32495>
- Romanov., S.V. Ministry of Finance, Russia. Budget Literacy in the Context of Improving Budget Openness in the Russian Federation. Presentation at the World Bank Conference and BCOP PEMPAL Working Group Meeting on Budget Literacy and Transparency. June 22-23, 2017. Moscow, Russian Federation.
<https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group>
- Rosenberg, G. Ways to increase transparency and improve budget literacy as seen by the journalistic community. Experience of South Africa. Presentation at the BCOP BLTWG VC Meeting, October 13, 2021. <https://www.pempal.org/events/ways-ministries-finance-improve-transparency-and-budget-literacyunderstanding-within-budget>
- Strunk, O. (1979). *The Elements of Style* (4th edition). <http://www.jlakes.org/ch/web/The-elements-of-style.pdf>
- Taleb, N. N. (2007), *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. Random House
- UN-Habitat (2004). 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Urban Governance Toolkit Series. <https://unhabitat.org/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting>
- World Bank (2017). *International Practices to Promote Budget Literacy. Key Findings and Lessons Learned*. By Harika Masud, Helene Pfeil, Sanjay Agarwal, and Alfredo Gonzalez Briseno.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26956>

