

Доклад «Опыт построения бюджета для граждан на федеральном, региональном и муниципальном уровне в 2013 году»

*А. А. Блохин, д. э. н., заместитель директора
Департамента бюджетной политики Минфина России*

Темой моего доклада обозначены итоги работы по бюджету для граждан в 2013 г., но я буду говорить и о перспективах этой работы. Начну с простого. Все вы знаете, что Россия по итогам 2012 г. продвинулась по рейтингу открытости бюджета Международного бюджетного партнерства (International Budget Partnership, IBP) до десятого места, получив 74 балла. IBP при составлении рейтинга оценивает доступность и полноту данных о том, как правительство распоряжается средствами налогоплательщиков, а также возможность участия общества в бюджетном процессе. Рейтинг составляют независимые эксперты.

Рейтинг открытости был включен в список целевых показателей Государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», поставлена амбициозная цель довести этот индекс до 85 к 2020 г. и войти в пятерку стран с самым открытым бюджетом. Но дело не в самом факте получения более высокого индекса — рейтинги вещь хорошая, но субъективная. Прозрачность бюджета важна для нас, потому что является условием согласованности проводимых бюджетных реформ — перехода на программный бюджет, реформ в сфере услуг, внедрения контрактной системы. Все эти инструменты будут работать лучше, если обеспечивать стыки между ними, сквозную прозрачность, сквозное видение движения государственных средств и результатов их использования. Руководство Минфина России очень серьезно относится к этой теме.

В термине «бюджет для граждан» мы видим несколько слоев — не просто прозрачный бюджет, а понятный, такой, в котором появляются обратные связи для управления бюджетным процессом. Бюджет, который становится инструментом диалога не только с гражданами, но и с общественными слоями, организациями, целевыми группами. Именно поэтому мы разворачиваем этот инструмент.

«Бюджет для граждан» как термин был заявлен в Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2014–2016 гг. Причем было отмечено, что делать его нужно не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях. С большим вниманием к этой теме относятся и в Открытом правительстве, под эгидой которого проводятся круглые столы, совещания и консультации по открытому бюджету.

Международное сообщество выработало широкий спектр инструментов оценки прозрачности, и мы их активно используем. Например, с весны прошлого года МФ

ведет проект по оценке российской бюджетной системы. Результатом исследования сотрудников МВФ стал доклад «Россия: Оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере». Он уже опубликован на сайте Минфина России¹. Доклад не дает оценок, не резюмирует, что сделано, что не сделано, что нужно сделать. Получился развернутый, объективный документ, дающий полное представление о том, как Россия смотрится на фоне других стран по разным аспектам открытости бюджета. По сути, это программа на несколько лет работы Минфина России и финансовых органов по обеспечению сквозной прозрачности бюджета.

Вкратце перечислю организационные мероприятия 2013 г. С мая по август был подготовлен совместный приказ Минфина, Минрегиона и Минэкономки России, в котором утверждены Методические рекомендации по представлению бюджетов в доступной для граждан форме. В конце года мы опубликовали свою первую версию «Бюджета для граждан» — примерно 200 слайдов, которые были размещены на сайте Минфина и Открытого правительства, а в декабре доработали ее по уже утвержденному бюджету. Мы много раз обсуждали эту тему на круглых столах и в аналитическом центре при Правительстве РФ, и в организациях, связанных с Открытым правительством. Разные эксперты критически, но конструктивно выступали и по визуализации материала «Бюджета для граждан», и по наполнению — какая именно информация, для кого и как должна подаваться.

Нам самим, разработчикам «Бюджета для граждан», размещенного на сайте Минфина, он пока не очень нравится. Нас не удовлетворяет наполнение документа. Слайдов 200 штук, а информация не раскрыта, и не очень понятно, на кого она рассчитана. Целевая аудитория не получает данных, которые ей интересны. Правда, в нашем варианте был сделан большой понятийный кусок — что такое бюджет, его процедуры, и это полезные сведения. Однако даже та версия, которая нас не вполне удовлетворяет, привлекла большое внимание. За два месяца проект «Бюджета для граждан» был скачан 5 тыс. раз, а окончательный (на тот момент) вариант документа — 7 тыс. раз. Цифры немаленькие. При этом не все каналы распространения были задействованы — мы вывесили «Бюджет для граждан» на двух сайтах, но в мире есть и другие инструменты распространения такой информации.

Мы вместе с аналитическим центром и Открытым правительством проводили конкурс на лучшие идеи по развитию гражданского бюджета, было много хороших предложений, например реклама в маршрутных такси, в студенческих аудиториях и т. д. Для каждого канала распространения — своя форма подачи: это могут быть как две странички, так и развернутый материал.

В Минфине был проведен анализ опыта разработки бюджетов для граждан в регионах. И спасибо большое регионам, которые на наши запросы отвечали подробно, с деталями и материалами. Много наработано интересного, некоторые вопросы решаются лучше, чем на федеральном уровне. «Бюджет для граждан» разработан уже в 46 субъектах Федерации, в 14 субъектах — разрабатывается. В некоторых субъектах, таких как Краснодарский край, Алтайский край, такая практика существует с 2005 года, с 2010-го выпускаются брошюры (причем в нескольких вариантах — для домохозяек, для специалистов, форматы разные). И мы приветствуем многообразие форм, чтобы субъекты делали, как им удобнее. Для нас важно только обеспечивать минимальную методическую сопоставимость, чтобы можно было сравнивать показатели разных регионов.

¹ http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/05/arch/Russia_Fiscal_Transparency_Evaluation_Report-May_26_2014-Russian_-_k_publikatsii.pdf.

Мы пока очень плохо представляем муниципальный уровень. Часть субъектов ответили нам, что в муниципалитетах проводится определенная работа. Это в основном города. Например, до нас дошла информация, что 14 муниципальных образований занимаются бюджетом для граждан в Рязанской области, есть такие в Краснодарском крае, в Ненецком АО. Но системно муниципальный уровень мы пока не представляем. Будем и дальше запрашивать регионы, надеемся, что они представят нам развернутую информацию, т. к. она полезна для обмена лучшей практикой.

Обозначу дальнейшие направления работы. Во-первых, «Бюджет для граждан» должен быть сфокусирован на интересах разных целевых групп. Мы в ходе обсуждения выделили до десяти таких групп. Студенты, школьники — активная группа (интерес: пойдут ли деньги в ту или иную отрасль, какую специальность выбрать, где можно делать карьеру). Региональные СМИ — отдельная группа, они хорошо понимают проблемы региона, но у них дефицит информации о Москве и других регионах. В целом журналисты — полезная группа, т. к. они осуществляют двустороннюю трансляцию: сведения о бюджете передают гражданам, а нам — то, что интересно населению.

Если подробнее говорить о такой целевой группе, как предприниматели, то крупный бизнес лучше нас знает, что происходит в бюджете. Малый бизнес интересуется тем, что происходит в регионе, но не видит рынки соседних регионов. В регионе не налажена информационная поддержка малого бизнеса. Гражданский бюджет — инструмент, который может в этом помочь. Средний бизнес будет смотреть не на деньги, а на перспективы развития рынков, ограничения по торговле, кадровый потенциал. То есть выявлять информацию, от которой зависят инвестиционные решения по развитию бизнеса. Разные социальные группы — льготники, пенсионеры — хотят увидеть, что получают лично они. И наконец, важная целевая группа — депутаты. Они представляют интересы многих целевых групп. Если бюджет для граждан поможет им выстраивать аргументацию: давать деньги на те программы и проекты, которые обеспечат результат, то бюджетный процесс будет проходить более цивилизованно. Осенью, когда шло утверждение бюджета, впервые организовали системное обсуждение государственных программ в комитетах Госдумы, было много аргументированных замечаний, и работа с программами оказалась конструктивной.

Мы поставили задачу выявить, какие целевые группы «видны» из бюджета. В идеале нужно «нарисовать» портрет группы: количество, возраст, образование, чтобы люди могли идентифицировать себя с определенной группой для получения максимально полезных сведений о бюджете. Целевая группа — это еще и набор льгот, которые она получает. Мои коллеги делали анализ льгот для сельских учителей, в итоге получили таблицу с 80 ячейками — интересно было сравнить, как в каждом регионе обстоят дела, какие есть особенности предоставления льгот этой целевой группе. Читатели и потребители «Бюджета для граждан» хотели бы видеть, что происходит в разных местах в их целевой группе. Даже руководителям региона полезно ознакомиться с опытом других регионов по предоставлению социальных благ. Есть социологические опросы по целевым группам, описание проблем группы в СМИ. Мы все это попробуем проанализировать и использовать при дальнейшем построении «Бюджета для граждан» на модульной основе.

Другие направления развития «Бюджета для граждан». Еще весной прошлого года у нас был намечен план на год, а после Бюджетного послания Президента РФ, других документов мы свой план расширили. Например, наметили поддержку программ бюджетной грамотности с подключением к этой работе Минобразования, регионов. Это пробные уроки, методические и учебные материалы и пр. Нашли источники финансирования — например, в рамках программы финансовой грамотности. Эти

инструменты должны дополнять друг друга. Началось формирование рейтингов, например, Рейтинга открытости регионов. В марте 2014 г. Центр прикладной экономики под эгидой Открытого правительства начал расчет ежегодного рейтинга открытости региональных бюджетов. Открытое правительство предлагает также делать в формате бюджета для граждан бюджет ведомств на основе Концепции открытости федеральных органов власти, разработанной для качественного изменения уровня информационной открытости министерств и ведомств. Идея интересная, но требующая серьезной доработки.

Мы хотим разделить «Бюджет для граждан» на разные модули. Первый — постоянный модуль, в котором рассказано, как устроен бюджет (добавлять в него сведения нужно будет только после введения новаций в Бюджетный кодекс РФ). Этот модуль в целом уже сделан. Второй — блок модулей, связанный с ключевыми моментами бюджета текущего периода. Еще до начала разработки бюджета появляется набор решений, которые определяют его логику. Это бюджетные правила, прогноз доходов, указы президента — все, что определяет рамки бюджета, развилки этого года, в которых есть варианты выбора. Пока не очень понятно, как это сделать красиво. Например, нужно отражать долги регионов, риски бюджета. Это серьезная тема, в госпрограммах риски названы, но не обозначены индикаторы их реализации, инструменты реагирования. Нет оценок и порядка процедур управления рисками. Эта тема должна обсуждаться в проблемном модуле «Бюджета для граждан».

О других модулях — в разрезе целевых групп — уже было сказано выше. Кроме того, мы планируем сформировать ряд аналитических модулей, позволяющих делать сравнения между регионами либо муниципалитетами, а также дающих многослойную информацию — что гражданин может получить из бюджетов разного уровня бюджетной системы РФ.