

ФИСКАЛЬНАЯ ПРОЗРАЧНОСТЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ – ПОЧЕМУ ТАК МНОГО СТРАН ВСТРЕТИЛИСЬ НЕДАВНО В МОСКВЕ, ЧТОБЫ ОБСУДИТЬ ЭТО?

РАЗМЕТИЛИ: Елена Никулина, Руководитель проекта РЕМПАЛ от Всемирного банка, и Дианна Обри, Стратегический советник РЕМПАЛ (Всемирный банк).

27-29 мая 2014 года 179 человек, включая представителей из 18 стран-членов РЕМПАЛ¹ встретились в Москве, Россия, чтобы обсудить фискальную прозрачность и подотчетность. Заседание принимало Министерство финансов Российской Федерации, а также другие основные доноры РЕМПАЛ, Всемирный банк и Швейцарский государственный секретариат по экономике (SECO).



Основной задачей заседания был обмен информацией о концепциях и инструментах фискальной прозрачности и подотчетности, а также о том, как их можно применять с точки зрения финансового агентства центрального правительства. Тема была выбрана в силу ее значимости для всех трех практикующих сообществ и ее потенциала для целей усовершенствования управления. “Диапазон эмпирических

доказательств благотворного воздействия фискальной прозрачности – от улучшенных результатов исполнения бюджета до сниженных затрат по государственным займам и меньшей коррупции».²

С официальными приветственными заявлениями выступили: Министр финансов Российской Федерации Антон Силуанов; Министр открытого правительства Российской Федерации Михаил Абызов; и директор российского представительства Всемирного банка Майкл Рутковски.

¹ Сеть Сообщества по взаимному изучению и обмену опытом в управлении государственными финансами (РЕМПАЛ) была создана в 2006 году, членами организации являются центральные финансовые агентства из 22 из 30 классифицированных Всемирным банком стран Европы и Центральной Азии. Сеть проводит учебные мероприятия, организует ознакомительные визиты и готовит справочные материалы в соответствии с определяемыми членами семи планами действий в трех основных тематических областях: бюджет, казначейство и внутренний аудит. И только раз в три года все практикующие сообщества собираются вместе на заседании «всех практикующих сообществ», подобных этому.

² Венер и Ренцио [Wehner and Renzio], 2011 год.



Присутствовали различные международные организации, включая МВФ, ОЭСР, Международное бюджетное партнерство (IBP), и Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере (GIFT). МВФ представил свой новый кодекс по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере; ОЭСР представила свой проект принципов для бюджетного управления; IBP изучило глобальную производительность стран PEMPAL, а GIFT представила свои 10 принципов высокого уровня по обеспечению прозрачности, участия и подотчетности в налогово-бюджетной сфере. Были продемонстрированы хорошие практики как из стран региона PEMPAL, так и из-за его пределов, включая практики Российской Федерации, Турции, Мексики и Южной Африки. Также были представлены важные роли финансовой отчетности, а также внутренний и внешний аудит, экспертная группа генеральных секретарей (наивысший административный пост в правительстве) из Албании, Кыргызской Республики и Болгарии обсудила примеры своих стран.

В группах были проведены обсуждения использования бюджетных и казначейских порталов, применения принципов прозрачности, а также государственных планов укрепления реформ, вживую порталы продемонстрировали Российская Федерация, Казахстан, Мексика, Румыния, Турция, Хорватия и Кыргызская Республика. Большинство стран PEMPAL планируют обеспечить большую доступность и прозрачность бюджетной информации в будущем. Некоторые усовершенствования уже были достигнуты посредством: реформ ИТ и FMIS (система информационного обеспечения финансового менеджмента); повышения качества информации путем обеспечения соответствия информации международным стандартам; и внедрения программ реформ бюджетирования для отчетности о производительности и результатах. Роль внутреннего и внешнего аудита и законодательные рамки (Законы о свободе информации, Заявления об ответственности) также были усилены во многих странах. Большинство стран прошли



через определенную форму диагностических оценок, таких как PEFA (Система оценки государственных расходов) и OBI (Индекс открытости бюджета), и признали их ценность для идентификации усовершенствований и хороших практик. Также были отмечены вызовы, связанные с тем, что не все показатели являются репрезентативными или комплексными в регионе, а оценочные отчеты часто датированы временем, когда они выпускаются. Некоторые международные стандарты также необходимо гармонизировать, хотя недавние предложения Совета МСФО ОС сделать это с МСФО ОС и СГФ были восприняты с одобрением.

Однако в соответствии с OBI и другими диагностическими оценками средняя производительность в регионе замедлилась, и наблюдалось снижение прозрачности в 2012 году по сравнению с 2010 годом. В частности, можно укрепить публичное представление бюджетов для граждан³ и документы Среднегодового анализа, а также улучшить полноту Предложения проекта ассигнований, направляемого на утверждение специальным комиссиям. Отсутствие достаточного охвата институтов в бюджете, таких как SOEs (Расходные ведомости) и внебюджетных фондов также продолжает представлять серьезные фискальные риски, а вовлеченность граждан в бюджетный процесс остается слабой. (Глобальный показатель участия очень низок – 19%, и ни одна из стран не показывает более 50% в регионе PEMPAL). IBP рекомендует, чтобы страны приняли хорошие практики участия, такие как: предоставление множественных механизмов на протяжении всего бюджетного процесса; вовлечение всех частей правительства – исполнительной власти, законодательного органа, высших органов финансового контроля (SAI), омбудсменов; предоставление правовой основы для участия; заблаговременное обнародование целей; и обеспечение обратной связи (отзывов). (Источник: Уоррен Крафчик, IBP).

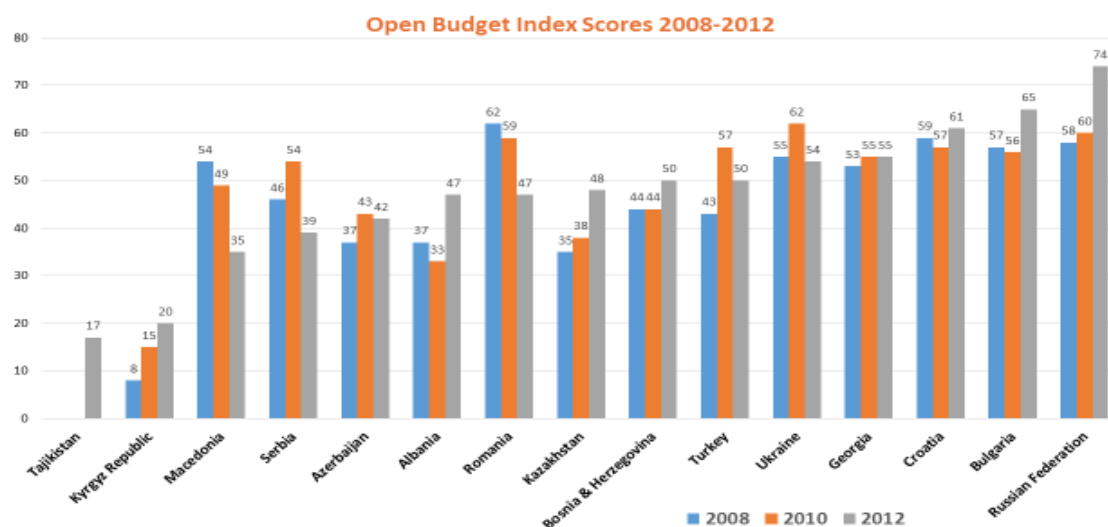
³ Бюджеты для граждан не очень распространены в регионе, их готовят только Казахстан (и совсем недавно Российская Федерация, Таджикистан и Турция), несмотря на то, что имеется общедоступная информация в различных формах.

Country	Pre-Budget Statement	Executive's Budget Proposal	Citizens Budget	Enacted Budget	In-Year Reports	Mid-Year Review	Year-End Report	Audit Report
Albania	●	●	●	●	●	●	●	●
Azerbaijan	●	●	●	●	●	●	●	●
Bosnia & Herz	●	●	●	●	●	●	●	●
Bulgaria	●	●	●	●	●	●	●	●
Croatia	●	●	●	●	●	●	●	●
Georgia	●	●	●	●	●	●	●	●
Kazakhstan	●	●	●	●	●	●	●	●
Kyrgyz Rep.	●	●	●	●	●	●	●	●
Macedonia	●	●	●	●	●	●	●	●
Romania	●	●	●	●	●	●	●	●
Russia	●	●	●	●	●	●	●	●
Serbia	●	●	●	●	●	●	●	●
Tajikistan	●	●	●	●	●	●	●	●
Turkey	●	●	●	●	●	●	●	●
Ukraine	●	●	●	●	●	●	●	●

● Available to Public ● Available for Internal Use ● Not Produced

Источник: Уоррен Крафчик, Международное бюджетное партнерство, презентация для встречи всех практикующих сообществ PEMPAL, 29 мая 2014 года
(Примечание: в исследовании участвовали только 15 из членов PEMPAL)

Однако значительные усовершенствования были достигнуты некоторыми странами в бюджетной прозрачности, в частности, Российской Федерацией, другие заслуживающие внимания достижения – примеры Казахстана, Кыргызской Республики и Албании.



Источник: Уоррен Крафчик, Международное бюджетное партнерство, презентация для встречи всех практикующих сообществ PEMPAL, 29 мая 2014 года
(Примечание: в исследовании 2012 года участвовали только 15 из членов PEMPAL)



Российская Федерация показала лучшие результаты в регионе по ОВИ в 2012 году (выйдя на 10 место в мире, опередив Германию, Испанию и Италию).⁴ Недавние бюджетные реформы России также привели большинство аспектов ее фискальной отчетности и бюджетирования в соответствие с хорошей или перспективной практикой и в значительной мере улучшили раскрытие информации и управление фискальными рисками, как показали оценки МВФ при проведении пилотного тестирования нового Кодекса МВФ в России.⁵ Также были представлены будущие рекомендации относительно усовершенствований (см. ниже).

III. Новая оценка прозрачности в бюджетно-налоговой сфере: е. Адресные рекомендации



Россия: Резюме оценки бюджетно-налоговой отчетности

Принцип	Оценка	Важность	Риск
1.1 Охват институтов	Хорошая: Бюджетно-налоговые отчеты консолидируют все подразделения сектора общего государственного управления	Высокая: Консолидированные бюджетные отчеты за 2012-2013 годы не соответствуют требованиям бюджетно-налоговых отчетов	1
1.2 Охват запасов	Хорошая: Бюджетно-налоговые отчеты охватывают все обычные финансовые и нефинансовые активы и обязательства	Высокая: Потенциальные затраты 1,0% ВВП в отношении обязательств 2013% ВВП не включены в бюджетно-налоговые отчеты	2,3
1.3 Охват потоков	Хорошая: Бюджетно-налоговые отчеты охватывают кассовые и начисленные доходы и расходы	Средняя: Непризнанные неформальные требования 0,4% ВВП снижают надежность бюджетно-налоговых счетов	3
1.4 Налоговые расходы	Базовая: Существует ежегодное раскрытие информации о снижении дохода в связи с некоторыми субсидиями, связанными с налоговыми льготами	Средняя: По оценкам потеряно 1-2% ВВП в годовом доходе в связи с налоговыми льготами	4
2.1 Периодичность внутрисекторных бюджетно-налоговых отчетов	Высокая: Отчеты об исполнении бюджета, разбитые на по-квартальному методу публикуются на официальном сайте	Низкая: Ежемесячные бюджетно-налоговые отчеты публикуются в течение 30 дней	
2.2 Своевременность годовых финансовых отчетов	Высокая: Годовые финансовые отчеты публикуются своевременно	Низкая: Годовые отчеты публикуются в течение 3 месяцев после окончания финансового года	
3.1 Классификация	Хорошая: Бюджетно-налоговые отчеты включают административные, экономические и функциональные классификации, сопоставимые с международными стандартами	Средняя: Несогласованные классификации некоторых сделок ведут к разному уровню бюджетно-налоговых счетов	
3.2			



Источник: Ричард Хьюс, «МВФ новый кодекс прозрачности в бюджетно-налоговой сфере и оценка», презентация, представленная на московском заседании REMPL, 27 мая 2014 года.

Российская Федерация также показала хороший рейтинг в исследовании Всемирного банка по FMIS (система информационного обеспечения финансового

⁴ Источник: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf> страница 7.

⁵ Источник: МВФ октябрь 2013 года Отчет по оценке фискальной прозрачности.



менеджмента) и Открытым бюджетным данным⁶. Однако для большинства других стран REMPAL работают различные платформы FMIS, но имеется мало доказательств своевременной публикации публичной финансовой информации из надежных баз данных FMIS на веб-сайтах.⁷ Что касается нынешних хороших практик членов REMPAL, лишь две страны получили оценку «весьма заметно» - Российская Федерация и Турция. Результаты исследования показывают, что лишь несколько стран фокусируются на публикации данных открытого бюджета, а платформы FMIS используются неэффективно организациями внешнего аудита при проведении мониторинга финансовой деятельности правительства или при проведении аудита бюджетных результатов. При том что существует несколько веб-сайтов «бюджетов для граждан», возможности для бюджетирования с общественным участием все еще остаются ограниченными. Всемирный банк рекомендует создать условия для того, чтобы можно было внести возможные усовершенствования посредством регулярной публикации всех новостей (ежемесячно / ежеквартально) на существующих веб-сайтах; поощряя публикацию данных открытого бюджета, охватывающих плановые и фактические данные о бюджетных доходах и расходах, и предоставляя доступ гражданам и НПО с целью мониторинга исполнения бюджета (например, распространение информации об исполнении бюджета и отзывов о результатах / услугах через веб-сайты и мобильные приложения).

Страны согласились рассмотреть эти рекомендации, и каждое практикующее сообщество также идентифицировало предложенную вспомогательную рабочую программу в рамках REMPAL. Бюджетное сообщество планирует ознакомительный визит в страну с высокими показателями Индекса открытости бюджета (OBI), а также планирует изучить формы и методы вовлечения граждан в бюджетный процесс в контексте укрепления бюджетов для граждан. Казначейское сообщество планирует продолжить свою работу по оказанию поддержки реформ, касающихся внедрения МСФО ОС и ИТ решений для казначейских систем. Сообщество по внутреннему аудиту планирует создать рабочую группу по финансовому управленческому контролю и провести представление практического примера по заданию внутреннего аудита в процессах обеспечения прозрачности.

В заключительных выступлениях было признано, что агентства центрального правительства могут сыграть важную роль в качестве одного из основных вовлеченных лиц для продвижения и оказания поддержки усовершенствованиям в области

⁶ Определено, как информация, связанная с бюджетом, которая публикуется в режиме он-лайн, возможно ее редактирование, повторное использование, и она бесплатная.

⁷ В исследовании изучались примеры хорошей практики в таких областях, как варианты динамических запросов, видимость FMIS (система информационного обеспечения финансового менеджмента), надежность публичных финансовых данных, качество представления и эффективное использование открытых бюджетных данных на основании обзора 198 веб-сайтов, посвященных государственным финансам.



фискальной прозрачности и подотчетности, что потенциально может привести к положительным результатам развития, как для правительства, так и для граждан. Информационные системы стали основой для прозрачности и доступности информации, а вовлечение граждан чрезвычайно важно для обеспечения доверия к правительству и повышения качества принятия решений и предоставления услуг. Необходима политическая воля и союзники в правительстве и обществе, чтобы продвигать реформы, которые не являются разовыми инициативами, а требуют постоянной концентрации внимания и усилий. Качество информации очень важно, оно обеспечивается за счет обеспечения соответствия информации международным стандартам, а также обеспечение посредством внутреннего и внешнего аудита функциональности процессов и информации. Также очень важна практичность информации с форматами данных открытого бюджета, позволяющими повторное использование и анализ данных, наряду с принятием единых стандартов отчетности и легких для понимания форматов.

Однако существуют ограничения по системам и возможностям, и правительства должны разработать стратегию для таких реформ, включая идентификацию и управление рисками и вызовами, такими как отсутствие Интернета и потенциальная низкая финансовая грамотность вовлеченных лиц. Извлечение уроков из международных хороших практик и обмен информацией между странами – это основной инструмент, и PEMPAL планирует и далее оказывать поддержку этой работе.

Все материалы можно загрузить, пройдя по ссылке:
<http://www.pempal.org/event/read/111>