

Рекомендации по составлению Гражданского бюджета

Составитель:

**Думитру Будиански**

***Кишинев, апрель 2013 года***

***Оговорка об ограничении ответственности***

Настоящий документ подготовлен независимым аналитическим центром «ЭКСПЕРТ-ГРУП» в рамках проекта «Бюджетный процесс в Республике Молдова: мониторинг уровня прозрачности и усиление гражданского контроля», поддерживаемого Фондом Сороса – Молдова.

Мнения, выраженные в настоящем документе, отражают исключительно точку зрения его авторов и не обязательно совпадают с позицией организации, финансирующей проект, или лиц, предоставивших свои комментарии.

Центр «ЭКСПЕРТ-ГРУП» не выражает коллективные мнения.

***Оглавление***

Оглавление

[1. Введение 4](#_Toc439775857)

[2. Назначение документа 5](#_Toc439775858)

[3. Общие требования 6](#_Toc439775859)

[4. Содержание документа(ов) 7](#_Toc439775860)

[5. Структура документа(ов) 9](#_Toc439775861)

[6. Рекомендации по реализации концепции гражданского бюджета 10](#_Toc439775862)

1. Введение

Прозрачность бюджета и участие граждан в бюджетном процессе – это важный компонент добросовестного управления,[[1]](#footnote-1) которое, в свою очередь, как признано во всем мире, играет большую роль в обеспечении устойчивого экономического роста[[2]](#footnote-2) и повышении всеобщего благосостояния.

В течение последних двух десятилетий правительства стран и международные организации уделяли повышенное внимание вопросам прозрачности государственного управления в целом и аспектам, связанным с прозрачностью государственного бюджета, в частности. Прозрачность бюджета, которая определяется как регулярное и своевременное представление понятных, доступных, достоверных и актуальных отчетов о бюджете и обеспечение открытости государственной налогово-бюджетной политики для общественности, - это не банальность и не модная тенденция, а решающая составляющая процесса повышения эффективности управления бюджетом.[[3]](#footnote-3)

Таким образом, под прозрачностью бюджета понимается не только доступность адекватной информации о бюджетных вопросах, но и формирование благоприятных условий для участия широкой общественности в процессе принятия решений. Отсюда следует, что для обеспечения результативного бюджетного процесса необходимы три условия, в создании которых решающая роль принадлежит правительству:

* Правительство должно раскрывать необходимую (понятную, доступную, достоверную, регулярную, своевременную и актуальную) информацию.
* Правительство должно быть готово и должно предпринимать необходимые усилия для получения в режиме обратной связи как можно более полных отзывов широкой общественности на всех этапах (в отношении каждого компонента) бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы.
* Широкая общественность должна иметь возможность давать актуальные и уместные комментарии в отношении компонентов бюджетного процесса.

Создание перечисленных условий не требует значительных финансовых затрат, но может принести большие выгоды. Следовательно, отсутствие активных действий по повышению прозрачности бюджета можно объяснить исключительно отсутствием политической или управленческой воли, обусловленным недопониманием выгод от открытости бюджета или иными причинами, связанными с ментальностью и традицией налогово-бюджетной политики. Авторы доклада о результатах оценки прозрачности бюджета, подготовленного ЭКСПЕРТ-ГРУП в 2012 году, пришли к выводу, что «органы власти в большей степени сосредоточены на информировании, и гораздо меньше внимания уделяют взаимодействию с широкой общественностью».[[4]](#footnote-4) Именно отсутствием заинтересованности в коммуникации с гражданами и вовлечении их в бюджетный процесс объясняется тот факт, что предоставляемая информация предназначена скорее для специалистов, а не для людей, которые не являются профессионалами в данной сфере.

В соответствии с надлежащей практикой обеспечения прозрачности бюджета, для повышения доступности информации, связанной с бюджетным процессом, необходимо готовить и предоставлять бюджетную информацию, предназначенную для широкой публики. Практический опыт также показывает, что такую информацию следует готовить по всем стадиям бюджетного процесса.[[5]](#footnote-5) Важность участия граждан в бюджетировании подтверждается тем, что подобная практика получает все большее признание в мире. Последний обзор состояния прозрачности бюджетов, проведенный в 2012 году Международным бюджетным партнерством (МБП), показал, что бюджетные документы для граждан составляются в 27 странах, по сравнению с 18 странами в 2010 году.

Нижеследующие рекомендации касаются, прежде всего, этапа формирования бюджета. Однако с соответствующими корректировками они при необходимости будут также по большей части применимы к документам, касающимся других стадий бюджетного процесса.

Концепция подготовки и предоставления бюджетной информации для широкой общественности не имеет общепринятого наименования – ее называют по-разному. В то же время широкое распространение получило наименование, используемое МБП, - «гражданский бюджет». Во многих странах определение «гражданский» из названия документа исключается, и используются такие термины, как «краткое изложение», или другие определения, дающие понять, что речь идет о документе, призванном быстро и в полном объеме информировать обычных людей о вопросах, связанных с бюджетом. В зависимости от содержания базового документа, в Республике Молдова целесообразнее использовать такие названия, как: «Краткое изложение бюджета», «Знакомство с бюджетом за 5 минут», «Что достигнуто и что не достигнуто в бюджете Х года», «Бюджет для всех» и т.д., избегая выражения «гражданский бюджет».

Настоящие рекомендации опираются на документы МВФ,[[6]](#footnote-6) ОЭСР[[7]](#footnote-7) и МБП,[[8]](#footnote-8) освещающие надлежащую практику в области повышения прозрачности бюджета, при этом некоторые из них используются и в данной работе. Рекомендации также учитывают специфику и условия в Республике Молдова.

1. Назначение документа

Бюджетные документы для широкой общественности составляются с целью улучшения доступа граждан к бюджетной информации и облегчения их участия в процессе принятия решений. Эти мероприятия – часть государственной политики в отношении прозрачности процесса принятия решений, благодаря чему Министерство финансов намеревается достичь следующих результатов, связанных с бюджетным процессом:

* повышение качества процесса принятия правительством решений относительно бюджетов (государственного бюджета, Фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС) и бюджета Национальной кассы социального страхования (НКСС));
* повышение ответственности государственных организаций за распределение и использование общественных финансов;
* повышение уровня доверия населения к действиям правительства;
* повышение результативности борьбы с коррупцией;
* повышение макроэкономической стабильности.

Правительство считает, что повышение открытости бюджета необходимо, прежде всего, правительству для выполнения своих конституционных обязанностей и повышения эффективности использования государственных финансов.

1. Общие требования

Основные требования к Гражданскому бюджету (ГБ), которые определяются предназначением этого документа, вкратце можно сформулировать следующим образом:

* Документ должен быть написан в нейтральном стиле и должен объективно объяснять цели бюджета и бюджетные ассигнования, а не сам бюджетный процесс; при этом следует избегать политических лозунгов и рассуждений.
* Документ должен быть относительно кратким, но при этом охватывать наиболее важные вопросы, касающиеся бюджета.
* Используемый язык должен быть максимально приближен к языку обычных людей; следует по возможности избегать специальной терминологии и сложных понятий.
* Вопросы, отраженные в гражданском бюджете, должны представлять подлинный интерес для граждан – как в краткосрочной перспективе, так и в отдаленном будущем.
* Документ должен быть цельным и должен включать всю информацию, необходимую для его понимания, без отсылки к другим документам; в то же время он может служить «окном» для доступа к другим документам, подробно разъясняющим те или иные вопросы.
* Документ должен публиковаться одновременно или в течение нескольких дней после публикации основного документа (предварительного бюджета, проекта бюджета, отчета об исполнении бюджета и т.д.).
* Независимо от стадии бюджетного процесса, к которой относится документ для граждан, важно, чтобы в Республике Молдова он включал как доходную, так и расходную части бюджета. Что касается бюджетной политики, то ее не рекомендуется освещать в документе отдельно от стратегий расходования бюджетных средств.

При подготовке документа необходимо учитывать, что уровень знаний о бюджетных вопросах в Республике весьма низок, а опыт вовлечения граждан в бюджетный процесс отсутствует. При этом граждане скептически относятся к тому, что правительство может быть искренне заинтересовано в том, чтобы принимать во внимание их мнения, и зачастую неверно информированы о некоторых бюджетных аспектах. Следовательно, подготовленный документ должен, прежде всего, содержать достоверную и откровенную информацию без утаивания данных, которые могут быть восприняты негативно.

Кроме того, для того, чтобы приблизить содержание документа к тому, что больше всего волнует граждан, до подготовки его проекта рекомендуется провести небольшой опрос с целью выявления основных тем, которые должны быть отражены в Гражданском бюджете. Такой опрос, даже без постановки цели оценить уровень общих знаний граждан о государственном бюджете, станет источником полезной информации, которая поможет найти наиболее приемлемый способ для формулирования документа. Опрос следует структурировать таким образом, чтобы анкетирование можно было провести по телефону.

1. Содержание документа(ов)

Содержание документа должно охватывать наиболее важные вопросы, касающиеся бюджетных доходов, расходов, дефицита, долга и основных рисков.[[9]](#footnote-9) Особенно в первые годы в документ следует включать пояснения об основных компонентах бюджетной системы, а именно о государственном бюджете, бюджете Национальной кассы социального страхования, Фонде обязательного медицинского страхования, бюджетах территориально-административных единиц, а также о взаимосвязи между этими компонентами. Граждане, как правило, не разграничивают эти составляющие бюджетной системы, считая их все вместе деньгами государства. Такое недопонимание создает много проблем с надлежащей ориентацией и мотивацией граждан и зачастую приводит к нереалистичным ожиданиям, что вполне может повлиять на их жизнь, особенно в долгосрочной перспективе. Документ для граждан должен также включать краткое объяснение бюджетного цикла, а также роли парламента и правительства в бюджетном процессе.

В гражданском бюджете обозначаются приоритетные среднесрочные цели правительства и роль бюджета соответствующего года в их достижении. В нем отражаются наиболее важные цели, включая цели в области пенсионного обеспечения, образования, социальной помощи и здравоохранения, инфраструктуры и экономического развития, а также реформы, осуществляемые для достижения этих целей. Для облегчения понимания обозначенных целей их рекомендуется определять в сопоставимой и понятной форме и по возможности показывать изменения по сравнению с базовым периодом или по сравнению с целевым показателей и (или) требованиями. Например, чтобы иметь хорошие дороги, в Республике Молдова необходимо осуществлять ремонт X км дорог ежегодно; в соответствующем финансовом году планируется отремонтировать Z км дорог, и для этих целей выделено \_\_\_ молдавских лей (сумма ассигнований на соответствующий год); при этом цель правительственной программы – обеспечить Y км дорог.

Еще один вопрос, к которому следует привлечь внимание общественности, - это базовые условия на следующий финансовый год. Речь идет об описании основных социальных, природных, экономических, относящихся к безопасности, демографических и иных обстоятельств, которые значительно повлияли на процесс бюджетирования. Сюда относятся события, которые уже произошли, имеют место в настоящее время или, по всей вероятности, могут произойти в будущем. Важно отметить, что описание таких событий не должно оставлять слишком много места для их интерпретации, и следует четко разъяснить, как они повлияли на бюджет, и какова продолжительность их влияния (разовое, кратковременное, постоянное и т.д.). Для примера: в результате засухи 2012 года бюджет недополучил доходов от производства продукции животноводства в размере 50 млн. лей, и для восстановления ситуации потребуются расходы в размере 70 млн. лей.

Еще одна тема, которая требует освещения, - результаты среднесрочного и долгосрочного прогнозирования, положенные в основу оценки бюджетных доходов и расходов и дефицита бюджета. Эту информацию можно представить в виде таблиц или простых графиков, снабженных краткими пояснениями, анализом прогнозируемых основных тенденций или ссылками. Данные необходимо показывать в динамике с охватом предыдущих лет и с включением проектировок, как минимум, на два года после текущего финансового года.

В документе должна содержаться согласованная информация о стратегии формирования доходов с пояснением источников бюджетных доходов, основных изменений по сравнению с предыдущими годами, новых принципов политики, а также с указанием определенных категорий налогоплательщиков. В нем следует отражать только те изменения, которые значительно влияют на положение большого числа граждан, социальных слоев и (или) те, которые в существенной степени обуславливают изменения в формировании доходов. Информацию целесообразно представлять за определенный период, охватывающий, как минимум, два года до соответствующего финансового года, и два года после него. Особое внимание необходимо уделять полученным грантам, их целевому назначению и донорам. Желательно показать оценочный уровень воздействия предлагаемых коррективов на доходы соответствующих групп населения, темпы экономического роста, создание новых рабочих мест и т.д.

Если основные цели правительства изложены с указанием сумм ассигнований на соответствующий финансовый год, то можно представить сводную таблицу, показывающую бюджетные расходы по основным группам и по совокупным группам экономической классификации. Можно также показать расходы по важнейшим программам (в виде доли общих расходов) или по другим сферам, представляющим значительный интерес для граждан (согласно данным опроса), или по направлениям, относящимся к крупным реформам, проводимым правительством, особенно если они потенциально могут повлечь за собой риски для определенных социальных слоев. В случае Республики Молдова важно также представить расходы (и стратегии) в отношении пенсионного фонда, взносов государственного бюджета в пенсионный фонд и их содержания. В то же время большой интерес представляют расходы на создание новых рабочих мест, стимулирование экономического роста и использование средств грантов.

В документе для граждан дается краткая информация о государственной политике в отношении дефицита бюджета, информация об уровне, средствах и условиях его финансирования, уровне государственного долга в абсолютном выражении и в расчете на душу населения, а также об основных кредиторах Республики Молдова.

В документе будут также представлены основные риски в бюджетно-налоговой сфере. Целесообразно включать информацию о рисках, относящихся к доходной части бюджета, о предоставленных гарантиях, иных условных обязательствах, а также о других рисках, которые могут привести к увеличению расходов. По каждому риску должны быть указаны действия, которые будут предприняты правительством для их снижения или избежания.

1. Структура документа(ов)

Международный опыт показывает, что формат представления Гражданского бюджета может быть самым разным. То же самое относится к структуре документов, формату представления данных, их объему и количеству, а также к языку и количеству используемых технических терминов. В Республике Молдова целесообразно готовить один документ на каждой стадии бюджетного процесса, чтобы на последующих этапах к ним можно было добавлять дополнительную информацию. С учетом того, что бюджет требует целостного подхода, подготовка «единого» документа, который можно актуализировать на каждом этапе процесса принятия решений, выделяя ключевые пункты, относящиеся к конкретному этапу, представляется правильным решением. Это позволит реализовать три важных преимущества: (i) сформировать единое видение бюджета (и исключить политические спекуляции и возможность превращения бюджета в перечень требований, которые невозможно выполнить); (ii) обеспечить согласованность бюджета на протяжении всего бюджетного цикла; а также (iii) обеспечить лучшее понимание документов.

Таким образом, процесс подготовки гражданского бюджета состоит из следующих этапов: составление и представление: (i) ориентировочного бюджета (на основе среднесрочного плана бюджетных расходов); (ii) представление бюджета в правительство; (iii) подготовка полугодового отчета об исполнении бюджета; (iv) утверждение бюджета (которое фактически является уточнением проекта бюджета); (v) подготовка годового отчета об исполнении бюджета. Из всех этих документов в приоритетном порядке следует публиковать и распространять, как минимум, два документа: проект бюджета и годовой отчет об исполнении бюджета, а другие можно распространять с помощью электронных средств информации. Объем каждого документа не должен превышать восемь страниц, а некоторые из них могут быть и короче.

Основной документ может состоять из нескольких кратких разделов:

1. Приветственное обращение Министра финансов как главы ведомства, отвечающего за бюджетный процесс и подготовку документов;
2. Бюджетная система и бюджетный процесс;
3. Приоритетные цели правительства, включая основные вызовы, препятствия и возможности, которые будут влиять на достижение этих целей;
4. Экономические проектировки, положенные в основу бюджета;
5. Политика в отношении доходов;
6. Расходы государственного бюджета;
7. Политика в части расходов;
8. Расходы государственного бюджета;
9. Бюджетный баланс, уровень долга, финансирование дефицита бюджета;
10. Способы влияния на параметры бюджета.

В общем и целом, эту структуру можно сохранить во всех пяти документах или при необходимости адаптировать в зависимости от назначения и содержания каждого документа. В каждом разделе должна быть отсылка к документу, содержащему подробное описание рассматриваемого вопроса.

1. Рекомендации по реализации концепции гражданского бюджета

**Реализация концепции гражданского бюджета будет закреплена на институциональном уровне распоряжением Министра финансов. Подготовка и распространение документов будут возложены на Дирекцию по бюджетной консолидации и Дирекцию по связям с общественностью.**

**Учитывая что вышеизложенные рекомендации довольно обширны, реализация их в полном объеме требует определенного опыта в данной сфере. Важно обеспечить высокое качество документов, чтобы они могли привлечь и поддерживать определенный уровень интереса со стороны широкой общественности. При этом в данном случае абсолютно правомерен принцип «лучше меньше, да лучше». Таким образом, на начальном этапе желательно ввести два документа для граждан: по проекту бюджета и по отчету об исполнении государственного бюджета, но их суть можно разъяснять только в основных бюджетных документах. А в тех случаях, когда в государственный бюджет потребуется внести какие-либо серьезные коррективы по сравнению с первоначальным планом, можно будет распространить одно- или двухстраничный документ с соответствующими разъяснениями.**

1. «Оптимальная практика ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета», ОЭСР, 2002: [http://www.oecd.org](http://www.oecd.org/). [↑](#footnote-ref-1)
2. «Каким образом МВФ способствует повышению прозрачности в налогово-бюджетной сфере?»: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>. [↑](#footnote-ref-2)
3. «Прозрачность, подотчетность и риски в налогово-бюджетной сфере», МВФ, 2012: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>. [↑](#footnote-ref-3)
4. Оценка прозрачности бюджетного процесса в Республике Молдова, ЭКСПЕРТ-ГРУП, 2012: <http://expert-grup.org/ro/biblioteca>. [↑](#footnote-ref-4)
5. Международное бюджетное партнерство, «Стадии бюджетного процесса – формирование, утверждение, исполнение и аудит бюджета». [↑](#footnote-ref-5)
6. Руководство МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, 2007, МВФ: <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf> ; Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (2007): <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>. [↑](#footnote-ref-6)
7. «Составление Руководства по бюджету для граждан: зачем, что и как это делать», ОЭСР, 2010: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/48170438.pdf>. [↑](#footnote-ref-7)
8. «Сила в простоте: Руководство для правительств по составлению гражданского бюджета», МБП, 2012: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>. [↑](#footnote-ref-8)
9. В соответствии с надлежащей практикой, рекомендуемой МБП, гражданский бюджет должен освещать, как минимум, шесть тем: 1) бюджетный процесс; 2) сбор доходов; 3) приоритетные расходы и ассигнования; 4) информация о целевых секторах и конкретных программах; 5) контактная информация для связи; 6) экономические допущения. ОЭСР, в дополнение к рекомендациям, схожим с рекомендациями МБП, рекомендует также включать данные о дефиците бюджета, уровне долга и существующих рисках. [↑](#footnote-ref-9)