**Ежегодное пленарное заседание БС PEMPAL - 12-14 апреля 2017 года: Инструменты для управления бюджетом, Бишкек, Кыргызская Республика**

**ОТЧЁТ О МЕРОПРИЯТИИ**

Содержание

[1. Вступление 1](#_Toc482640309)

[Задачи мероприятия и его участники 1](#_Toc482640310)

[2. Обзор программы заседания 2](#_Toc482640311)

[Первый день – управление налогово-бюджетными рисками 3](#_Toc482640312)

[**Международный опыт на примере одной страны - Латвия** 4](#_Toc482640313)

[**Изучение примера работы– управление бюджетными рисками в отношении государственных предприятий (ГП)** 4](#_Toc482640314)

[День второй – бюджетная грамотность и прозрачность – бюджеты для граждан и участие общественности 6](#_Toc482640315)

[**Пример страны PEMPAL– Кыргызская Республика** 9](#_Toc482640316)

[**Изучение международного опыта - Бразилия** 9](#_Toc482640317)

[День третий – Программное бюджетирование и БОР 10](#_Toc482640318)

[**Предварительные данные об участии PEMPAL в обследовании ОЭСР по теме БОР** 11](#_Toc482640319)

[**Примеры из опыта стран PEMPAL** 11](#_Toc482640320)

[Приложение 1: Программа проведения мероприятия 14](#_Toc482640321)

# **Вступление**

**В настоящем отчёте о мероприятии отражены основные дискуссии и решения, принятые на Ежегодном пленарном заседании БС (Бюджетного сообщества), проходившем с 12 по 14 апреля 2017 года в Бишкеке (Кыргызской Республике) по теме инструментов управления бюджетом.** Отчет подготовлен Деанной Обри и проверен Ресурсной командой БС PEMPAL, докладчиками, Исполкомом БС до представления вниманию участников заседания и размещения на открытом вебсайте PEMPAL.

## **Задачи мероприятия и его участники**

**В заседании приняли участие члены БС, представляющие министерства финансов из 14 стран-участниц БС из Европы и Центральной Азии (регион ЕЦА)**: Армении, Азербайджана, Беларуси, Болгарии, Боснии и Герцеговины, Хорватии, Грузии, Кыргызской Республики, Молдовы, Черногории, Румынии, Российской Федерации, Сербии и Украины. Техническую поддержку в подготовке программы мероприятия и его проведении оказали члены Ресурсной команды БС Майя Гусарова, Деанна Обри и Наида Чаршимамович Вукотич, а Секретариат PEMPAL, в лице Ксении Галанцовой и Кристины Зайтуна, выполнил всю организационно-административную часть работы.

**Главные цели заседания** «*Инструментарий по управлению бюджетом*»:

* **Представить опыт стран РEMPAL и международный опыт в использовании инструментария управления бюджетом** с акцентом на управление рисками в налогово-бюджетной сфере, программное бюджетирование и бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) и бюджетную грамотность и прозрачность.
* **Предоставить возможность странам-членам БС поделиться опытом** и обсудить возможные подходы и варианты применения некоторых из рассмотренных инструментов в рамках работы в группах, а также задать вопросы докладчикам во время панельных дискуссий. Дополнительно предполагается сообщить новую информацию участникам о работе PEMPAL и БС, проделанной со времени последнего пленарного заседания, а также рассказать, какие приоритеты ставят перед собой участники, судя по проведенному перед заседанием опросу, на основе которого разрабатывается План работы БС на 2017-2019 гг.

**В течение проведения заседания полдня было посвящено теме бюджетных рисков, а затем два дня проводились двумя рабочими группами (РГ) в составе БС** (в каждой представлены 15 стран): РГ по бюджетной грамотности и прозрачности под руководством Анны Беленчук, и РГ по программному бюджетированию и БОР под руководством Николая Бегчина (оба из Минфина России).

# **Обзор программы заседания**

**Вся Программа пленарного совещания БС представлена в *Приложении 1***.

**Заседание открыл Министр финансов Кыргызской Республики г-н Адылбек А. Касымалиев.** Министр отметил, что эффективное управление государственными финансами (УГФ) жизненно важно для обеспечения устойчивого развития и эффективного выделения средств на государственные услуги, приобретая особое значение в свете многочисленных бюджетных вызовов, стоящих перед органами власти. В этой связи, как отметил г-н министр, нельзя не отметить особую важность изучения опыта других стран, а PEMPAL является той площадкой, где разные страны могут изучать и сравнивать свой опыт в реформировании УГФ. Министр поприветствовал приезд участников в Кыргызскую Республику и поблагодарил PEMPAL и стороны, обеспечивающие поддержку и функционирование этого сетевого сообщества, в лице Министерства финансов Российской Федерации и SECO.

**Жан-Мишель Аппи, руководитель Представительства Всемирного банка в** **Кыргызской Республике** **отметил, что инструменты управления бюджетом оказывают важную помощь правительствам разных стран, сталкивающихся с проблемами в налогово-бюджетной сфере**. Он отметил, что в ряде стран региона ЕЦА отмечен высокий дефицит бюджета, что требует более пристального внимания вопросам обеспечения бюджетной устойчивости. Многим органам власти придётся осуществить политику консолидации в целях улучшения бюджетного баланса, контроля госдолга, обеспечения налогово-бюджетной устойчивости. В некоторых странах наблюдается существенный риск для бюджета со стороны государственных предприятий (ГП). Ухудшение экономических показателей и необходимость консолидации бюджетных расходов также требуют улучшения бюджетной эффективности, ввиду растущего спроса со стороны граждан на повышение качества государственных услуг. Он отметил, что встречи в рамках PEMPAL, как и нынешняя, дают прекрасную возможность обсудить, как противостоять этим общим для всех вызовам. Г-н Аппи также поздравил **Кыргызскую Республику** с достижениями в области реформирования УГФ, отметив мощное улучшение индекса открытости бюджета по данным Международного бюджетного партнёрства, а также приветствовал желание республики поделиться своим опытом реформирования с другими странами.

**Председатель БС, Анна Беленчук, выразила благодарность Минфину Кыргызской Республики за гостеприимство и помощь в организации встречи** и PEMPAL за обеспечение площадки, на которой страны могут обмениваться своими знаниями об инструментах бюджетного управления. Участников познакомили с программой заседания и поприветствовали всех, в том числе членов Исполнительного комитета БС, докладчиков, экспертов и впервые участвующих в заседании PEMPAL.

Канат Асангулов, членИсполнительного комитета БС от Кыргызской Республики, дал общее представление о проделанной в БС работе, отметив, что в 2016 году состоялось 7 совещаний БС, а Исполком заседал 4 раза, в том числе совместно с исполкомами других ПС, когда обсуждалась и готовилась новая Стратегия PEMPAL на 2017-2022 годы, которая будет представлена вниманию ПС в июле. Он также рассказал об итогах опроса перед совещанием, дающих представление о влиянии БС на реформы УГФ в участвующих странах. Отмечено, что наиболее сильно влияние ощущалось в области программного бюджетирования и БОР (16 стран), бюджетной грамотности (14 стран), налогово-бюджетной прозрачности (14 стран). Страны также отметили те возможности, что им даёт PEMPAL в получении знаний о регионе, где действует PEMPAL (11 стран), что имеет большое значение, а также возможности, предоставленные сетью PEMPAL, по обсуждению вопросов бюджетного реформирования с коллегами из других министерств финансов, что также существенно отражается на их работе (10 стран).

**Десять из 18 стран, ответивших на вопросы анкеты, предложенной до совещания, отметили, что БС оказал «сильное влияние» на их реформы УГФ, а еще 4 страны указали на «заметное влияние».** Ещё четыре страны посчитали такое влияние «умеренным», но никто не сказал, что не было никакого влияния. Такой опрос будет проведён ещё раз в средней точке осуществления стратегии, после декабря 2019 года, и ещё раз в конце осуществления стратегии после июня 2022 года. В рамках предваряющего данное заседание опроса 21 страна-участница БС также должна была отметить свои приоритеты, которые её хотелось бы увидеть в качестве тем будущих пленарных заседаний и совещаний в рамках рабочих групп. Исполком БС обсудил полученные результаты, которые будут включены в обновленный План работы БС на 2017-2019 гг., который должен быть представлен Координационному комитету PEMPAL до июня 2017 года. Было решено, что следующее пленарное заседание пройдёт в том же формате, при этом по одному дню будет выделено каждой рабочей группе, учитывая тот факт, что темы их работы останутся столь же актуальными для их членов, и полдня будет посвящено новой теме: межбюджетным отношениям. Пока не решён вопрос о принимающей стороне, но были отмечены предложения принять заседание со стороны Беларуси и Албании. Будет также рассматриваться вариант с проведением заседания в Австрии, так как там успешно прошли несколько совещаний других ПС, а Минфин Австрии выразил интерес к сотрудничеству с сетью PEMPAL.

**Первый день – управление налогово-бюджетными рисками**

**По теме бюджетных рисков выступили представитель МВФ (**Джон Зохраб**), Всемирного банка (**Андрей Бусуйок**) и правительства Латвии (**Нильс Саксс**), который рассказал о работе в своей стране в качестве примера международного опыта.** Ниже приводится основный смысл обсуждений и выводов, сделанных из этих выступлений.

**Прозвучало определение бюджетных рисков в трактовке МВФ: возможность отклонения получаемых бюджетных показателей от ожидаемых (прогнозных).** Риски могут возникать вследствие макроэкономических шоков (общие бюджетные риски), реализации условных обязательств (специфические бюджетные риски), явно выраженных условных обязательств (например, гарантийные требования, судебные иски), подразумеваемых условных обязательств (например, в результате банковского кризиса), и институциональных недоработок, которые могут поставить под вопрос эффективность управления бюджетными рисками.

**Управление бюджетными рисками требует фундаментальных изменений в ключевых функциях минфина.** Эмпирические наблюдения и данные стресс-тестов показывают важность этого вопроса для правительств разных стран, так как бюджетные риски довольно большие и возникают на удивление часто. В мировой практике их оценивают в основном с качественной точки зрения, а аналитических исследований немного. Требуется более комплексный подход к анализу бюджетных рисков. Можно воспользоваться стресс-тестированием бюджета на предмет жизнестойкости государственного баланса. Стресс-тестирование обычно посвящено экстремальным событиям, а не просто волатильности от года к году, изучая целый ряд связанных между собой шоковых событий в комплексе. Допускается сочетание макроэкономических шоков с наступлением условных обязательств, при этом анализируется влияние на будущие денежные потоки, активы и пассивы. (Например, в регионе происходит изменение средней ставки валютного курса на 30% во время финансового кризиса, что моделируется при любом анализе долговой устойчивости).

**При оценке и управлении бюджетными рисками сильные правовые и институциональные основы ничем заменить нельзя.** Одним из вариантов может быть создание Комитета по бюджетным рискам, который по уставу будет отвечать за координацию действий всех заинтересованных сторон (например, ответственных за долг, макроэкономику и т.п.). Главными задачами такого комитета будет выявление ключевых направлений риска и запрос информации для наблюдения за ними; анализ совокупных рисков, их оценка и выявление степени важности каждого, консультирование министров. При этом можно применять следующие аналитические инструменты: макроэкономический анализ чувствительности, анализ балансовых отчётов; количественный подсчёт гарантий и других условных обязательств, расчет чистой приведённой стоимости.

**МВФ обладает инструментарием с подробным описанием того, как надо оценивать бюджетные риски.** Такая работа состоит из четырех этапов:1) выявить и количественно оценить риски; 2) смягчить риски; 3) создать «подушку безопасности» (например, резервные фонды, бюджетные резервы на непредвиденные расходы); 4) предусмотреть остаточные риски (например, учесть риски при постановке бюджетных задач). МВФ познакомил участников с Матрицей рисков, где отмечены типы бюджетных рисков (например, в финансовом секторе, в связи с природными катастрофами, госпредприятиями, ГЧП, на субнациональном уровне), и включены меры, которые надо предпринимать на каждом из четырёх этапов.

**Несмотря на то, что управление рисками в регионе пока находится на раннем этапе своего развития, МВФ определил некоторые примеры хорошей практики из опыта России, Грузии и Албании,** в том числе публикация макробюджетного анализа, выявление рисков для базового и среднесрочного бюджета, количественная оценка последствий любых шоковых воздействий, моделирование событий по разным сценариям с разными результатами для бюджета.

**Международный опыт на примере одной страны - Латвия**

**Латвия обладает сильными институциональными и правовыми основами в поддержку управления бюджетными рисками.** За макроэкономические прогнозы и риски отвечает Бюджетный совет, а за общее управление бюджетными рисками отвечает Минфин. Существует Закон о бюджетной дисциплине, согласно которому принимается Декларация о бюджетных рисках, где указываются все риски, с обеспечением их в виде дополнения к закону о среднесрочном бюджете. По мере наступления того или иного риска на его обеспечение перенаправляются деньги из бюджетного резерва (например, если дефицит вышел за пределы показателей бюджетного правила). Минимальная сумма, которая должна быть в этом резервном фонде, составляет 0,1% ВВП. Имеется также норма об управлении бюджетными рисками, где указаны конкретные риски, связанные с группами (типа ГЧП) и отдельными лицами (особые партнёрства между государством и частным сектором); типы рисков, источники рисков (кто и что стало причиной риска).

**Минфин Латвии советует министерствам, как управлять их рисками, предоставляя им формат отчёта, который отраслевые министерства должны подавать раз в год.** Затем Минфин на основе этих отчётов уточняет свой журнал рисков. Этот журнал, существующий в форме таблицы Excel, нумерует риски, указывает источники рисков, даёт описание, подсчитывает их воздействие на дефицит в случае их наступления, а также присваивает им рейтинг по шкале вероятности. На основе этой оценки Минфин делает заключение о том, что надо сделать для улучшения управления рисками.

**Во время обсуждения было отмечено, что в ряде стран нет возможности создать крупные резервы, поэтому суверенные фонды («подушки безопасности») могут быть небольшими, но их наличие важно для внешних инвесторов** и кредитных организаций для получения хорошего кредитного рейтинга (например, от фирмы Standard and Poors). Резервы могут быть созданы за счет ликвидации активов, за счет более экономного использования государственных средств в формате ГЧП и более грамотного управления госдолгом.

**Изучение примера работы– управление бюджетными рисками в отношении государственных предприятий (ГП)**

**Всемирный банк, реагируя на запрос заказчиков, сотрудничает с рядом стран в вопросах реформирования ГП,** в том числе по вопросам управления и подотчётности, в создании равных условий конкуренции с частным сектором. Финансовое положение и задолженность ГП являются заметной проблемой в регионе ЕЦА, при этом вклад ГП в ВВП стран региона остаётся существенным, и они сохраняют своё место среди крупнейших работодателей. ГП существуют в таких сферах, как энергетика, транспорт, телекоммуникации, финансы и обрабатывающая промышленность. Согласно исследованию МВФ за 2016 год государственные меры по спасению попавших в сложное экономическое положение ГП обошлись странам в среднем в 3% ВВП и доходили до 15% ВВП в ряде случаев. А потому ГП могут стать источником серьёзного риска для бюджета, и должны быть частью общей стратегии правительства по управлению бюджетными рисками.

**Законодательная база и прочие нормативные документы должны чётко указать на основные источники данных и конкретные показатели для контроля условных обязательств, источником которых могут стать ГП.** Механизмы координации и информационные потоки должны быть прозрачными и четко организованными в целях обеспечения эффективности и, если необходимо, конфиденциальности информации. Надо добиться отсутствия дублирующих требований по отчётности, чтобы не перегружать ГП и органы управления соблюдением административных требований. Также важно обеспечить качество данных для анализа, добиться которого можно только за счёт усиления практики финансового управления и проведения аудита в ГП, а также установления необходимых механизмов подотчётности. Помимо этого, законы и подзаконные акты должны чётко устанавливать, какой государственный орган отвечает за сбор первичных данных и анализ задолженности ГП. Одно подразделение (например, в минфине) может отвечать и за сбор таких данных, и за их консолидацию (сведение), и за анализ.

**Не менее важно решить вопрос о том, кто отвечает за надзор ГП в правительстве.** Как показывают наилучшие примеры из опыта, нужен либо один такой орган, либо отличная координация работ в этой сфере.Это может быть подразделение/агентство в правительстве, либо холдинг (например, в Казахстане пошли по пути создания холдингов), который бы отвечал за работу ГП. Тем самым можно смягчить ситуацию конфликта интересов, когда государство является собственником, а отраслевое министерство формирует политику в данной области.

**Сами механизмы управления ГП необходимо усилить, например, назначением независимых членов совета управляющих,** выбираемых открыто и по заслугам, требуя их подотчётности за финансовые показатели и соблюдение высоких стандартов финансовой отчётности. Исключительно важно проведение ежегодных внешних аудитов, тщательное проведение аудита комиссией по аудиту (куда входят, как правило, независимые члены совета управляющих). Такая организация позволяет ограничить нежелательное влияние руководства ГП на назначение и увольнение аудиторов, усиливая независимость аудиторов. Прочные основы управления нацелены на придание автономии ГП, обеспечивая, в то же время, его подотчётность правительству и населению в целом. Необходимо защитить интересы рядовых граждан, как конечных владельцев ГП, создав для этого все механизмы на уровне отдельного предприятия, правительства и отрасли в целом.

**Важнейшей целью любого правительства должно быть выполнение основных условий, типа обеспечения раскрытия значимой информации и получения финансовой отчетности в соответствии с лучшими мировыми стандартами и практикой работы.** Экономически значимые ГП должны следовать Международным стандартам финансовой отчётности (МСФО) в своей финансовой отчётности. Главные источники доходов, расходов и долга необходимо изучить путём тщательной проверки балансовых отчётов и пометок, где может обнаружиться дополнительная информация по резервам или условным обязательствам. Такой мониторинг предполагает изучение как финансовых, так и нефинансовых данных. Если изначальная информация, полученная ГП, довольно низкого качества, то и проведение анализа рисков даст негодные результаты, поэтому важно добиться качественной информации. Для этого изначально могут потребоваться жёсткие механизмы финансового контроля, аудиты и требования к отчётности.

**Правительствам надо уменьшить свою уязвимость со стороны условных обязательств ГП**, чётко обозначив критерии предоставления явных гарантий со стороны государства, запретив выдачу таких гарантий или их контроль со стороны ГП или третьих сторон. Кроме того, необходимо во всех уместных случаях ограничить продажу ими своих активов или использование последних в качестве залога в проводимых ими финансовых операциях. Кроме того, следует организовать ГП в виде обществ с ограниченной ответственностью, чтобы не подвергать правительство риску столкнуться с непозволительной суммой долга (передовая практика предполагает, что ГП учреждаются в той же форме, что и частные компании, и тем самым правительство ограничит свою уязвимость по отношению к долгу или плохому финансовому положению таких ГП.) Также важно, чтобы правительство давало сводные отчёты по ГП в целом, как по их финансовой, так и нефинансовой информации. В качестве примеров для подражания были приведены Литва и Эстония, которые следуют практике сводной отчётности за все ГП в целом.

**Надо сформулировать позицию по отношению к налогово-бюджетным рискам.** Надо продумать разные варианты, в том числе приватизацию, непринятие ответственности за гарантию и долг, долговые инструменты, ГЧП (организуемое в целях передачи значительных рисков частному сектору). Рынки могли бы сыграть свою роль, выставляя некоторые долговые или акционерные инструменты на финансовые рынки, что привело бы к ужесточению требований прозрачности (хотя такая стратегия требует хорошо работающего рынка ценных бумаг). От крупных экономически значимых ГП необходимо требовать более жёсткого соблюдения стандартов финансовой отчётности и аудита, потому что реформы могут быть дорогими и трудными. Сегодня нет чётких критериев отнесения ГП к таковым, хотя Директива ЕС в области бухучёта (уточнённая в 2013 году) различает малые, большие и средние ГП. Можно классифицировать ГП по этой директиве, а правительство любой страны вправе добавить сюда и те ГП, чья работа имеет серьёзное национальное значение. Менее экономически значимые ГП могут применять упрощённую систему финансовой отчётности, но и от них требуется следование наилучшей практике. Лучше было бы для ГП перейти на стандарты частного сектора, но тогда возникают вопросы по IPSAS (международным стандартам учёта в госсекторе) в отношении консолидации (сводной отчётности) ГП и трудности с выполнением учётной политики, которая сама по себе исключительно сложна и требует много времени. Можно перейти на МСФО, но таких общемировых стандартов в отношении нефинансовых данных просто нет. Поэтому организациям можно предложить перейти на какие-то из существующих стандартов, но важно помнить о том, что ГП должны также чётко отчитываться по социальным, природоохранным и другим нефинансовым вопросам.

**Докладчики отметили те ресурсы, которые могут помочь органам власти разных стран выявить бюджетные риски, управлять ими и смягчать их последствия:**

* Доклад МВФ от 2016 года о бюджетных рисках с практическими рекомендациями и новыми аналитическими инструментами в помощь разработке стратегий смягчения;[[1]](#footnote-1)
* Публикация Всемирного банка о корпоративном управлении государственных предприятий: инструментарий в помощь раскрытию информации и контролю гарантий, выданных ГП;[[2]](#footnote-2)
* Руководство ОЭСР о корпоративном управлении ГП (в редакции 2015 года) также является полезным источником информации о передовой практике.[[3]](#footnote-3)

**День второй – бюджетная грамотность и прозрачность – бюджеты для граждан и участие общественности**

**Руководитель РГ по бюджетной грамотности и прозрачности Анна Беленчук представила общий отчёт о проделанной Рабочей группой работе,** в том числе ознакомив в общих чертах с черновым вариантом подготовленного группой продукта знаний, где указаны 10 трудностей, с которыми столкнулись страны при подготовке и распространении бюджета для граждан. Документ содержит выбор из вариантов, полученных при изучении опыта коллег и международных рекомендаций, с подробным описанием опыта России, Хорватии и Кыргызской Республики. Были запрошены заключительные комментарии по проекту документа, с добавлением примеров из опыта других стран. В настоящее время документ находится у внешних специалистов, его окончательный вариант появится после апреля 2017 года. К основным урокам из опыта работы группы можно отнести следующее:

* **Сохранение достойного уровня показателей по бюджетной грамотности требует неустанного внимания и сосредоточенности.**
* **По-прежнему происходит нарабатывание передового опыта по ряду аспектов, например, в области публичных консультаций и участия общественности** в бюджетном процессе. Здесь важно отметить работу Международного бюджетного партнёрства (МБП) и Глобальной инициативы за обеспечение бюджетной прозрачности – или, дословно, Глобальной инициативы за фискальную транспарентность (GIFT).
* **Проведение опроса (анкетирование), предпринятое МБП, стало стимулом для многих стран,** мотивируя их на улучшение работы в этой области.
* **В мире происходит выработка знаний и норм** по поводу участия общественности: заявленные GIFT Принципы общественного участия в бюджетной политике (утверждены в конце 2015 года и доработаны в сентябре 2016 года), предложенный ОЭСР Инструментарий по бюджетной прозрачности (проект от января 2017 г.); составленный ОЭСР и МВФ в 2014 году Кодекс прозрачности бюджета и предложенные изменения в основы PEFA (системы государственных расходов и финансовой подотчётности).

**Работа группы улучшила ситуацию с наличием бюджета для граждан в регионе, что видно из данных анкетирования МБП за 2015 и 2017 годы.** В 2015 году бюджеты для граждан в регионе были редкостью, а предварительные данные опроса 2017 года показывают, что такие члены рабочей группы, как Молдова, Турция, Албания и Украина теперь готовят бюджеты для граждан. Сейчас, когда работа над подготовкой бюджетов для граждан завершается, были изучены результаты МБП по участию общественности, что станет основой деятельности рабочей группы в следующем году.

**Участники заслушали выступления Хуана Пабло Герреро из GIFT и Елены Мондо из МБП. Участие общественности в государственной бюджетной политике и бюджетном процессе названо Генеральной Ассамблеей ООН в качестве одного из прав человека** в рамках Принципа 10 из сборника GIFT «Принципы высокого уровня в области прозрачности бюджета».[[4]](#footnote-4) В целях разъяснения существа принципа 10 была проведена определенная работа, которая в 2016 году привела к созданию «принципов участия общественности в налогово-бюджетной политике», где отражены существующие в настоящее время знания о практике работы стран и их инновациях в деле вовлечения граждан в бюджетный процесс, в том числе по вопросу о том, как подавать бюджетную информацию более доступным и интересным способом. Принципы нацелены на облегчение процесса налаживания более организованного и эффективного контакта между правительством и гражданским обществом, при этом GIFT приводит ряд примеров из работы отдельных стран. Эти рекомендации переведены на языки сети PEMPAL (русский и боснийско-сербо-хорватский, распространены в материалах для участников, при этом GIFT пригласил участвующие в PEMPAL страны поделиться своими примерами работы для публикации в он-лайн руководстве. [[5]](#footnote-5)

**GIFT считает, что участие общественности является главным условием достижения 16-ой цели устойчивого развития**,[[6]](#footnote-6) и создание инклюзивных общественных институтов имеет непреходящее значение. Представитель GIFT рассказал об исследовании, изложенном в Рабочем докладе 2015 года, подготовленном авторами de Renzio (IBP) & Wehmer (LSE), в ходе которого выяснилось, что участие общественности приводило к лучшему распределению ресурсов, повышению качества предоставления госуслуг, а также обеспечило лучший учёт предпочтений получателей услуг и избирателей.[[7]](#footnote-7) По мнению докладчика от GIFT хорошие примеры участия общественности можно почерпнуть из опыта Бразилии, Индии, Мексики, Перу, Уганды и ЮАР.

**В выступлении докладчика GIFT прозвучал совет о том, что важно получше понять, каков спрос на информацию (вместо того, чтобы госорганы раскрывали всю информацию без разбора),** с учётом того факта, что само по себе раскрытие информации не является достаточным условием для подотчётности. Порталы, посвящённые теме прозрачности бюджета, становятся всё более полезным инструментом, их масштаб и содержание меняются по итогам консультаций с населением. Докладчик от GIFT порекомендовал сначала публиковать информацию о тех сферах, которые наиболее интересны гражданам, т.е. здравоохранении, охране общественного порядка, образовании, инфраструктуре, закупках, а затем дать гражданам право голоса в разработке политики, но с указанием конкретной и четкой задачи их участия. Также важно сообщать гражданам мнение или решение по всей полученной от них информации, даже если их предложение не было принято.

**Представитель GIFT похвалил продукт знаний «бюджет для граждан», подготовленный БС, отметив, что он является самым систематизированным анализом имеющихся международных рекомендаций,** призванным помочь странам найти ответ на вызовы в подготовке бюджета для граждан.Силами GIFT проводятся курсы по бюджетному просвещению в интернете, чтобы улучшить ситуацию с бюджетной грамотностью (например, в Мексике и Бразилии), и эта организация могла бы включить страны PEMPAL в такие проекты, если есть интерес к подобной деятельности. Планируется продолжить сотрудничество между PEMPAL и GIFT, при этом GIFT внесёт вклад в новый продукт знаний, планируемый РГ по участию общественности в бюджетном процессе.

**Согласно выступлению со стороны МБП, готовится следующий раунд опроса по Открытости бюджета, результаты которого будут получены в декабре 2017-январе 2018 гг**. Эти результаты основаны на документах, опубликованных правительствами до 31 декабря 2016 года. МБП считает, что на опрос уйдёт до 18 месяцев, учитывая тот факт, что он предполагает проведение независимой оценки по 115 показателям силами НПО или отдельных учёных, а предварительные результаты должны быть представлены правительству соответствующей страны для замечаний. Эту анкету усилили дополнительными вопросами о роли и эффективности надзорных органов, типа парламента и органов высшего аудита. Добавились и вопросы о международных бюджетных организациях, типа Бюджетного совета. При этом представитель МБП отметила, что в опрос будет включено ограниченное число новых стран из-за проблем с финансированием, но все же недавно опросную базу расширили, добавив в неё несколько африканских стран, получив на это помощь от ЮНИСЕФ.

**Согласно Обследованию открытости бюджета, проводимому МБП, у всех стран региона, да и мира, довольно слабые показатели по участию общественности, но исследования в этой области продолжаются.** МБП пересмотрело свои критерии оценки по участию общественности (он меняются с 2012 года, когда эта тема была включена в Обследование открытости бюджета), чтобы учесть новые работы, проводимые GIFT. В связи с этим МБП предупредило, что нельзя сравнивать результаты 2012 и 2015 года с новыми результатами, полученными в 2017-2018 гг. из-за существенных различий в методике их получения. Кроме того, была отмечена разница баллов по «участию общественности» и баллов по «индексу открытости бюджета» (ИОБ), потому что они связаны с разными разделами и вопросами в Обследовании открытости бюджета. Поэтому по ИОБ сравнение результатов, полученных за разные годы, по-прежнему возможно.

**Изучение опыта работы на примере отдельных стран: Кыргызской Республики (**Канат Асангулов**) и Бразилии (**Даниэль Питангуэйра де Авелино**).** Согласно оценке МБП за 2015 год эти страны показали хорошие результаты по участию общественности, при этом у Кыргызской Республики наивысший показатель по всем странам PEMPAL: 52 балла из 100 (сравните это со средним мировым показателем 25 из 100), а у Бразилии показатель составляет 71/100 (что ставит страну на третье место после Южной Кореи и Норвегии), о чем рассказала в начале этой сессии Анна Беленчук**.**

**Пример страны PEMPAL– Кыргызская Республика**

**Кыргызская Республика увеличила свой балл по ИОБ с 20 до 54 с 2012 до 2015 года, поднявшись с 76 на 33 место в рейтинге стран, участвовавших в обследовании.** К тому же она заняла третье место среди бывших республик СССР, за Россией и Грузией. В настоящее время все ключевые бюджетные документы находятся в открытом доступе, в том числе и бюджет для граждан, который распространяется ежегодно на кыргызском и русском языках. Граждане участвуют в бюджетном процессе благодаря Советам по госсектору, организованным при всех отраслевых министерствах и других органах. В Советы входят НПО, специалисты по данной отрасли, юристы и экономисты, знакомые со спецификой отрасли. Тесные контакты с гражданами также установлены на уровне местных органов власти (муниципалитетов). Эти советы развивают и обсуждают гражданские инициативы, относящиеся к работе государственного органа, и помогают госорганам в формулировании и принятии качественных решений, тем самым улучшая предоставление госуслуг.

**Кыргызская Республика отметила, что PEMPAL сыграл заметную роль в том, что правительство страны взялось за реформы в УГФ.** С 2012-2013 гг. реформы включают развитие стратегии обмена информацией, тесное взаимодействие со старшими должностными лицами, подготовку методики вовлечения граждан в бюджетный процесс, проведение общественных слушаний в парламенте. Прозрачность бюджета стала неотъемлемой частью утверждённого в прошлом году Бюджетного кодекса. Интернет-портал «Открытый бюджет» доказал свою эффективность в обеспечении граждан доступом к информации о доходной и расходной частях бюджета. У граждан также есть возможность доступа к информации и госзакупках в режиме реального времени, проводятся публичные слушания по предложенному административному бюджету по регионам, во время парламентских обсуждений по проекту бюджета, по среднесрочной стратегии отраслевых бюджетных расходов, и по отдельным нормативным актам, относящимся к бюджету. Процесс бюджетных слушаний изучается с точки зрения обеспечения обратной связи с гражданами, а бюджеты для граждан формируются для разных этапов бюджетного процесса. На будущее планируется улучшение прозрачности бюджета за счёт запуска муниципального индекса открытости бюджета; повышение бюджетной грамотности ради повышения вовлечённости общественности в бюджетный процесс, а также проведение публичных слушаний на всех трёх этапах бюджетного процесса (планирование, принятие и исполнение).

**Изучение международного опыта - Бразилия**

**Невзирая на нынешнюю политическую нестабильность, Бразилия показала хорошие результаты в Обследовании открытости бюджета и по-прежнему обладает сильными правовыми основами обеспечения участия граждан в бюджетном процессе.** Опираясь на Статью 21 Всеобщей декларации прав человека, бразильская Конституция 1988 года признает народ источником политической власти, что обеспечивает каналы участия населения (эти положения похожи на те, что имеются в Конституции Кыргызской Республики). Закон о налогово-бюджетной ответственности 2000 года требует участия общественности на всех уровнях государственного управления в бюджетной сфере. В Бразилии имеются Советы публичной политики, но отслеживать их деятельность непросто, так как всего около 5000 муниципальных советов по обсуждению, например, вопросов здравоохранения, и около 60-100 национальных советов. Большую сложность представляют вопросы политики межотраслевого характера, они обсуждаются на генеральной ассамблее советов (межотраслевом форуме), где координируются предложения участников и вырабатывается общая позиция, выражаемая правительству. Такой механизм позволяет отслеживать деятельность общественности в направлении определенной политики или стратегии по тематическому признаку (например, по гендерным вопросам, пожилому населению, коренным народам и т.п.). Расширение публичного участия в бюджетном процессе Бразилии позволяет усвоить следующие уроки:

* **Наращивание объёма и качества консультаций с населением требует времени**. По мере того, как люди начинают понимать роль правительства и необходимость выбора первоочередных расходов для финансирования ввиду ограниченности ресурсов, они начинают подавать предложения более высокого качества.
* **Основную трудность представляет координация и отслеживание множества механизмов консультаций с общественностью на разных уровнях власти с документированием результатов.** Задокументировать проходящие процессы и получаемые в их ходе результаты особенно важно в связи с тем, что прописанное в законе зачастую не сходится с практикой.С учётом множества уровней и механизмов, важность приобретают более новаторские подходы, информация о которых должна быть общедоступна.
* **Исключительное значение приобретает работа по укреплению доверия сторон друг к другу**. Даже если слушания используются гражданами только в качестве «психотерапии», высказать наболевшее, «выпустить пар» - тоже важно, потому что это помогает росту доверия, так как граждане увидят, что власти готовы воспринимать, что беспокоит население. По мере укрепления доверия важно начать руководить процессом ожиданий путём соблюдения прозрачных и формальных процедур. Например, важно сообщать конечные сроки, до которых собирается мнение населения по бюджетному вопросу, подтверждать получение замечаний от населения, давать официальный ответ и объяснять, по каким основаниям полученное предложение было отвергнуто.
* **Реформы требуют постоянной политической воли** и осознания того факта, что правительство имеет право сказать «нет» на предложения граждан, но не имеет право их игнорировать.

**Докладчики предложили участникам те ресурсы, которые могут помочь правительствам их стран внедрить принцип участия общественности в бюджетном процессе**:

* Серия публикаций Всемирного банка по управлении и подотчётности государственного сектора на тему участия общественности в бюджетном процессе под редакцией Анвара Шаха;**[[8]](#footnote-8)**
* Публикация GIFT за 2016 год «Принципы участия населения в бюджетной политике» и размещённое в интернете руководство с примерами из разных стран.

**День третий – Программное бюджетирование и БОР**

**Общее представление о Рабочей группе по программному бюджетированию и бюджетированию, ориентированному на результат (БОР), дал её руководитель Николай Бегчин.** Недавно состоялось очное совещание группы в конце прошлого года, совмещённое с заседанием старших должностных лиц по вопросам бюджета в странах ОЭСР, где обсуждались эффективность и результаты новых принципов бюджетирования. Эти дискуссии позволили сделать вывод о том, что международное сообщество в целом склоняется к более упрощённому подходу к БОР с целью получения более ясной, управляемой и значимой информации об эффективности бюджетных расходов для выбора политических решений. Несколько стран-участниц PEMPAL, уже начали процесс упрощения своих подходов к программному бюджетированию, в том числе относительно структуры программ, объёма данных по каждой программе и количества показателей эффективности. Признаётся тот факт, что реформа должна содержать в себе элемент гибкости, позволяющий по ходу реализации вносить диктуемые полученным опытом правки. Требуется дифференцированное отношение к тем показателям, что важны для правительства и населения, и тем, что нужны для внутреннего управления. Необходим более индивидуальный подход, учитывающий специфику страны, её возможности, цели, а не простое копирование передового иностранного опыта в новых условиях. Странам не следует торопиться с внедрением программного бюджетирования до тех пока, пока не проведены важнейшие реформы УГФ. К числу последних относятся, помимо прочих, внедрение стратегического планирования на уровне правительства, учёт спроса населения на информацию о результативности бюджетных расходов и повышение подотчётности органов власти, внедрение стратегического планирования на уровне министерств, а также среднесрочного планирования, реформирование систем внутреннего контроля.

Помимо наличия политической воли, как важнейшей предпосылки, ввиду того, что программное бюджетирование нельзя успешно внедрить силами только специалистов и рядовых сотрудников министерств, нельзя забывать о важности повышения квалификации персонала и развитии информационных технологий.

**Также был дан общий обзор о продвижении в проведении анализа расходов, которые пока являются новинкой для региона.** Отмечалось, что анализ расходов не является одноразовым мероприятием, он требует регулярности в проведении и встроенности в бюджетный процесс. Страны PEMPAL признают, что это мощный инструмент, но пока широко им не пользовались. Две страны PEMPAL, Хорватия и Болгария, начали работу по проведению анализа расходов, а работа группы дала им возможность познакомиться с ценными идеями, способными улучшить этот процесс, в частности, они осознали необходимость выделения более продолжительного времени на проведение качественного анализа. Опыт Ирландии и Нидерландов, о котором узнали в ходе предыдущей встречи, также был полезен, потому что страны PEMPAL планируют рассмотреть возможность проведения элементов такого анализа расходов. Из опыта этих стран стало ясно, что надо учитывать среднесрочные подходы и четко обозначать ожидания от анализа.

**В целях поддержки этой работы группа в настоящее время собирает информацию о структуре программ, ведущихся в странах, нормативных актах, методиках и ключевых показателях эффективности.** В предстоящем году группа подготовит продукт знаний в помощь странам в проведении реформ.

**Предварительные данные об участии PEMPAL в обследовании ОЭСР по теме БОР**

**О результатах участия PEMPAL в проводимом ОЭСР обследовании на тему БОР** рассказала Наида Чаршимамович Вукотич (Всемирный банк).В прошлом году 13 стран – участниц БС ответили на многочисленные вопросы, и полученные результаты затем сравнили с тем, что есть по странам ОЭСР. Основные результаты сводятся к следующему:

* **Ориентация на результат при бюджетировании является нормой и в странах ОЭСР, и в странах PEMPAL**. При этом в странах PEMPAL поле применения такого подхода шире и единства больше, а в 11 из 13 стран этот подход является обязательным и применяется как в отраслевых министерствах, так и в других организациях.
* **Целевые показатели чаще формируются отраслевыми министерствами и организациями** как в странах ОЭСР, так и в странах PEMPAL. Центральные бюджетные органы (ЦБО) устанавливают «правила игры», а отраслевые министерства сообщают информацию об эффективности работы.
* **Восприятие преимуществ программного бюджетирования бывает разным и в странах ОЭСР, и в странах PEMPAL** (в самом начале реформ отмечаются нереалистичные ожидания от них).Подотчётность и прозрачность служили основными стимулами и воспринимаются в качестве главных плюсов реформы.
* **В ответ на слабые достигнутые показатели можно скорее получить реакцию со стороны руководства, нежели со стороны бюджета,** как в странах ОЭСР, так и в странах PEMPAL.
* Обе группы стран сталкиваются **с похожими вызовами: нехватка средств и нечётко сформулированные задачи политики/программы.**
* **Страны ОЭСР всё чаще прибегают к анализу расходов, который пока ещё не очень распространён среди стран в регионе PEMPAL**. Что касается последних, то такие страны PEMPAL, как Хорватия, Узбекистан и Армения отметили, что они проводили анализ расходов, но только Хорватия ответила на все последующие вопросы по деталям анализа расходов. Хорватия провела масштабный анализ расходов в 2015 году. Однако, все остальные страны PEMPAL заявили о том, что они изучают вопрос проведения анализа расходов.
* **Оценочные исследования являются нормой стран ОЭСР, но редко применяются в странах PEMPAL.**

**Примеры из опыта стран PEMPAL**

**Были представлены примеры из опыта нескольких стран PEMPAL: Кыргызской Республики** (Нурида Байсакова) и **Украины (**Володымыр Мартыненко), рассказавших о прогрессе во внедрении программного бюджетирования; **Болгарии** (Эмиль Нургалиев) и **Хорватии** (Младенка Карачич), поделившихся информацией по анализу расходов; а также **Молдовы** (Василе Ботика), выступившим с докладом об информационных системах. Члены Рабочей группы согласовали эти примеры на ноябрьском сетевом совещании с представителями ОЭСР в 2016 году, и каждая страна сама выбрала тему своего доклада. Заслушав доклады, аудитория сделала следующие выводы:

* **Для реформы в области анализа расходов обязательно наличие политической воли, и такие реформы надо начинать в момент, когда новый состав правительства приступает к работе** (Хорватия)
* **Создание сильной нормативной базы и хороших учебных материалов по программному бюджетированию имеет большое значение,** наряду с повышением квалификации персонала министерств и агентств. (Кыргызская Республика)
* **Показатели эффективности должны быть реалистичными, актуальными и значимыми для населения**. Можно также применить новые инструменты повышения эффективности, например, анализ расходов и гендерное бюджетирование (Украина)
* **Анализ расходов надо проводить систематически и постоянно,** учитывая все государственные расходы, подлежащие совместному учету.Надо обязательно публиковать итоговый отчёт. (Хорватия)
* **При проведении анализа расходов надо убедиться в том, что создан Комитет/Комиссия,** куда входят представители основных заинтересованных сторон (Болгария, Хорватия).
* **При проведении реформ в области информационных систем финансового управления, начинать надо с пилотного или отраслевого подхода.** Успешное воплощение функционала невозможно без хорошего описания бизнес-процессов и общения с разработчиками, при этом не надо забывать о выделении времени и ресурсов для обучения персонала. (Молдова)

**Прошли обсуждения в малых группах, где участники отвечали на вопросы, подготовленные с учётом тех проблем,** что обозначили участники в анкете до заседания. Вопросы были такими: *Объясните кратко, как выбираются показатели эффективности в вашей стране, каково их качество, в какой степени информация о достигнутых результатах используется при принятии решений о бюджете? Что можно сделать для того, чтобы более эффективно использовать информацию о достигнутых результатах при принятии решений о бюджете?*

**Дискуссии в группах выявили и согласовали следующие ключевые положения**:

* **Политическая воля является ключевым фактором успеха, при этом важна власть и авторитет минфина**. Роль бюджетополучателей также сильна в программном бюджетировании, потому что именно они хорошо знают свои программы; а минфину отводится ключевая роль в установлении методических рекомендаций. Предпосылкой эффективных реформ является наличие хороших стратегических планов.
* **Минфин и бюджетополучатели должны согласовать набор показателей для измерения эффективности работы,** как количественных, так и качественных.Качество показателей можно улучшать, получив замечания органов внешнего надзора, НПО, экспертов и граждан и сопоставляя свои показатели с таковыми других стран. Например, высший орган аудита и Бюджетный совет могут сыграть роль в обеспечении того, чтобы показатели были значимыми, высококачественными, основанными на фактах и увязанными с приоритетами стратегического развития.
* **Показатели эффективности дают такую информацию, которая полезна минфину в проведении переговоров по бюджету,** и правильно было бы, чтобы на их основе принимались бюджетные решения. Информация по показателям также может помочь в сообщении результатов по программам населению, помогая идее подотчётности и прозрачности.
* **Тем не менее, показатели эффективности являются лишь одним из источников информации для принятия решений**. Они могут стать рентабельным инструментом в том случае, если будут отвечать требованиям SMART (сокращение от слов Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timely, - т.е. будут конкретными, измеряемыми, достижимыми, актуальными и своевременными).
* **Минфин должен обеспечить наличие квалифицированных сотрудников в отраслевых министерствах путем проведения совместных семинаров, чтобы помочь** министерствам в определении своих показателей и обеспечении их реалистичности. Надо удостовериться в том, что в этой работе участвует руководство отраслевых министерств, что вопрос не отдается на откуп финансовым отделам министерств.
* **Может оказаться так, что будет собираться чересчур много данных**, и отраслевые министерства должны понимать, какая информация (стратегического характера) сообщается минфину, а что необходимо собирать и отслеживать для целей внутреннего управления. Правительство может посоветоваться с гражданами о том, какую информацию стоит отслеживать на национальном уровне.
* **Реформы – это постепенный процесс, никогда не заканчивающийся и долгосрочный.** Правительствам следует проявлять гибкий подход и постоянно улучшать свою работу.

**Настоящий отчёт о мероприятии можно найти на открытом сайте PEMPAL** вместе с другими материалами пленарного заседания на языках сетевого сообщества: английском, русском и боснийско-сербо-хорватском: <https://www.pempal.org/events/bcop-plenary-meeting>

# **Приложение 1: Программа проведения мероприятия**

**Пленарное заседание БС PEMPAL**

**ИНСТРУМЕНТАРИЙ ПО УПРАВЛЕНИЮ БЮДЖЕТОМ**

**12-14 апреля 2017 г.**, **Бишкек, Кыргызская Республика**

**Цели**

**Главные цели заседания** «*Инструментарий по управлению бюджетом*»:

**Представить опыт стран РEMPAL и международный опыт в использовании инструментария управления бюджетом** с акцентом на управление рисками в налогово-бюджетной сфере, программное бюджетирование и бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) и бюджетную грамотность и прозрачность.

**Предоставить возможность странам-членам БС поделиться опытом** и обсудить возможные подходы и варианты применения некоторых из рассмотренных инструментов в рамках работы в группах, а также задать вопросы докладчикам во время панельных дискуссий.

Дополнительно предполагается сообщить новую информацию участникам о работе PEMPAL и БС, проделанной со времени последнего пленарного заседания, а также рассказать, какие приоритеты ставят перед собой участники, судя по проведенному перед заседанием опросу. В ходе опроса получена информация, на основе которой разрабатывается План работы БС на 2017-2018 гг., а также собирается исходная информация о влиянии БС, которая нужна для формирования Стратегии PEMPAL на 2017-2022 гг.

**День 0, вторник, 11 апреля**

Прибытие членов Исполкома БС и ресурсной команды

12.30-14.00 **Обед в гостинице**

16.00 **Заседание Исполнительного комитета БС**

18.00 **Заседание технической ресурсной команды**

19.00 **Ужин для членов Исполнительного комитета БС от имени Минфина КР**

**День 1 –среда, 12 апреля - Управление рисками в бюджетно-налоговой сфере**

Ведущие: Канат Асангулов (Исполком БС, Минфин КР), Майя Гусарова (ведущий координатор ресурсной команды БС, старший специалист по государственному сектору, Всемирный банк)

|  |  |
| --- | --- |
| Время | мероприятие |
|  | **Прибытие членов БС** |
| 12.00-13.00 | **Обед** |
| 13.00-13.30 | **Регистрация** |
| 13.30-14.15 | **Приветствие** и открытие мероприятия:   * Адылбек Алешович Касымалиев, Министр финансов Кыргызской Республики * Жан-Мишель Аппи, руководитель страновой программы, Представительство Всемирного банка в КР * Представления и приветствия со стороны членом Исполкома БС * Представление специалистов Всемирного банка, докладчиков и внешних экспертов * Представление участников за столами (10-15 мин.), включая представление «новичков» |
| 14.15-14.30 | **Выступление 1: Исполком БС – Информация о мероприятиях БС, включая обзор новой Стратегии PEMPAL на 2017-22 гг., брошюры «История успеха» и разработку Плана действий БС на 2017-2018 гг.**  Канат Асангулов, член исполкома БС, директор Департамента бюджетной политики Министерства финансов Кыргызской Республики |
| 14.30-15.00 | **Выступление 2: МВФ – Управление рисками в налогово-бюджетной сфере –** Джон Зохраб, департамент по бюджетным вопросам, региональный советник, отдел управления государственными финансами, Центральная Азия, Кавказ, Казахстан и Иран |
| 15.00-15.30 | **Выступление 3: Всемирный банк – Риски в налогово-бюджетной сфере и мониторинг эффективности деятельности государственных предприятий (ГП) –** Андрей Бусуйок, старший специалист по управлению финансами, Центр Всемирного банка по реформированию финансовой отчетности |
| 15.30-16.00 | **Вопросы к докладчикам** |
| 16.00-16.30 | Групповое фото с последующим перерывом на кофе |
| 16.30-17.00 | **Выступление 4: Пример из опыта страны-члена PEMPAL – Управление рисками в налогово-бюджетной сфере Aлбании –** Гелардина Продани, генеральный секретарь Министерства финансов |
| 17.00-17.30 | |  | | --- | | **Выступление 5: Пример из международного опыта – Управление рисками в налогово-бюджетной сфере Латвии –** Нильс Саксс, директор Департамента налогово-бюджетной политики Министерства финансов | |
| 17.30-18.00 | |  | | --- | | **Вопросы к докладчикам** | |
| 19.30- | |  | | --- | | Приём в гостинице | |

**День 2 – четверг, 13 апреля - Бюджетная грамотность и прозрачность бюджета – проводит Рабочая группа по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета**

Ведущие: Анна Беленчук (председатель БС, Минфин РФ), Деанна Обри (советник PEMPAL по стратегическим вопросам/член ресурсной команды БС, Всемирный банк)

|  |  |
| --- | --- |
| Время | Мероприятие |
| 8.30-9.00 | |  | | --- | | **Представление повестки дня**  **Выступление 6: Информация о деятельности Рабочей группы по вопросам прозрачности бюджета и бюджетной грамотности** и представление продукта знаний, подготовленного Рабочей группой: «Решение проблем, связанных с составлением бюджета для граждан» – Анна Беленчук, Исполком БС, начальник отдела анализа и развития бюджетной системы Департамента бюджетной политики и методологии Министерства финансов Российской Федерации | |
| 9.00-9.30 | |  | | --- | | **Выступление 7: Сеть «Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере» (GIFT) – Применение новых «Принципов участия общественности в налогово-бюджетной политике», разработанных GIFT’ –** Хуан Пабло Герреро, директор сети GIFT | |
| 9.30-10.00 | |  | | --- | | **Выступление 8: Международное бюджетное партнерство (МБП) – Обзор открытости бюджетов – что изменилось в методике, и как будет проводиться оценка уровня участия граждан –** Елена Мондо, старший консультант по техническим вопросам, Международное бюджетное партнерство | |
| 10.00-10.30 | |  | | --- | | **Вопросы к докладчикам** | |
| 10.30-11.00 | Перерыв |
| 11.00-12.00 | |  | | --- | | **Выступления 9 и 10: Примеры практики стран-членов PEMPAL и других стран мира** (30 мин. на каждое выступление): **Кыргызская Республика и Бразилия**  **Кыргызская Республика**: Канат Асангулов, член исполкома БС, директор Департамента бюджетной политики Министерства финансов | | **Бразилия**: Даниэл Питангейра де Авелину, Институт прикладных экономических исследований (IPEA), Министерство планирования, развития и управления, Правительство Бразилии | |
| 12.00-12.30 | **Вопросы к докладчикам** |
| 12.30-14.00 | Обед в гостинице |
| 14.00- | |  | | --- | | **Культурная программа, организованная Минфином КР** | |
| 19.00 | |  | | --- | | Ужин вне гостиницы | |

**День 3 – пятница, 14 апреля – Программно-целевое бюджетирование и бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) – проводит Рабочая группа БС по программно-целевому бюджетированию и БОР**

Ведущие: Николай Бегчин (Исполком БС, Минфин РФ), Найда Чаршимамович Вукотич (консультант по вопросам управления государственными финансами, ресурсная группа БС, Всемирный банк).

|  |  |
| --- | --- |
| Время | Мероприятие |
| 9.00-9.15 | |  | | --- | | **Выступление 11: Представление программы работы на день и обзор деятельности Рабочей группы по программно-целевому бюджетированию и БОР**– Николай Бегчин, член исполкома БС, заместитель директора Департамента бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе Минфина России. | |
| 9.15-9.45 | |  | | --- | | **Выступление 12: Результаты обследования ОЭСР по внедрению практики БОР в странах-участницах PEMPAL –** Найда Чаршимамович Вукотич, консультант по вопросам управления государственными финансами, ресурсная группа БС, Всемирный банк | |
| 9.45-10.25 | |  | | --- | | **Выступления 13 и 14: Примеры практики стран-членов PEMPAL: (**20 мин. на каждое выступление). Ход реформ в Кыргызской Республике и Хорватии | | **Кыргызская Республика**: Нурида Байсакова, руководитель сектора по программному бюджетированию Департамента бюджетной политики Министерства финансов  **Хорватия:** Младенка Карачич, руководитель Департамента бухгалтерского учета государственного казначейства | |
| 10.25-11.00 | **Перерыв** |
| 11.00-12.00 | |  | | --- | | **Выступления 15, 16 и 17: Примеры практики стран-членов PEMPAL: (**20 мин. на каждое выступление). Ход реформ в Болгарии, на Украине и в Молдове | | **Болгария**: Эмиль Нургалиев, старший эксперт отдела бюджетной методологии Дирекции по бюджету Министерства финансов  **Украина**: Володымыр Мартыненко, главный специалист Департамента государственного бюджета Министерства финансов  **Молдова:** Василе Ботика, заместитель директора Департамента консолидированного бюджета Министерства финансов | |
| 12.00-12.45 | **Вопросы к докладчикам** |
| 12.45-14.00 | Обед в гостинице |
| 14.00-16.30 | |  | | --- | | **Обсуждение проблем, возникающих в ходе реформ** (параллельные обсуждения по темам, предложенным участниками; по возможности – в группах одного языка) | | **Необходимо рассмотреть два вопроса**: участники разобьются на группы по языковому принципу, чтобы обсудить 2 вопроса (вопросы будут доведены по электронной почте за несколько дней до заседания; вопросы сформулированы с учётом результатов предварительного опроса членов БС). В начале обсуждения необходимо назначить секретаря и докладчика | | **Кофе во время перерыва будет подаваться с 15**.**00 (непосредственно в аудитории или возле неё)** | |
| 16.30-17.00 | |  | | --- | | **Представление результатов работы в группах стран-членов PEMPAL,** Группы 1, 2 и 3 (5-8 минут на каждое выступление) | |
| 17.00-18.00 | |  | | --- | | **Совместная работа.** Организуют и ведут члены Исполкома БС | | **- Оценка содержания заседания**: группы за столами получат по 10 мин., чтобы сформулировать свои выводы/оценки относительно прошедшего  мероприятия, а также дать предложения о том, как можно улучшить проведение заседаний бюджетного сообщества PEMPAL | | **-** Неформальный отчёт о прошедшем мероприятии и вручение  сертификатов/фотографий - Секретариат PEMPAL | |
| 19.00 | |  | | --- | | Ужин в гостинице | |

**Суббота 15 апреля: отъезд**

1. Источник: МВФ (2016), *Анализ и управление бюджетными рисками*, июнь 2016 г., можно найти по ссылке <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. Источник: Группа Всемирного банка (2014 г.) *Корпоративное управление государственных предприятий: Инструментарий*. Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20390> License: CC BY 3.0 IGO [↑](#footnote-ref-2)
3. Источник: *Рекомендации ОЭСР по корпоративному управлению ГП (в уточненной редакции 2015 года)* <https://www.oecd.org/daf/ca/OECD-Guidelines-Corporate-Governance-SOEs-2015.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. Принцип высокого уровня 10: ‘Граждане имеют право и они, как все негосударственные лица, должны иметь реальную возможность участвовать напрямую в общественных дебатах и дискуссиях о разработке и реализации бюджетной политики’ [↑](#footnote-ref-4)
5. Переводы Руководства имеются на <https://www.pempal.org/events/bcop-plenary-meeting>, полученные на <http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples/> [↑](#footnote-ref-5)
6. Promote Развивать и мирные и инклюзивные сообщества людей в целях устойчивого развития, обеспечить доступ к правосудию для всех, построить эффективные, подотчётные и инклюзивные институты на всех уровнях https://sustainabledevelopment.un.org/partnerships/goal16/ [↑](#footnote-ref-6)
7. См. <http://www.fiscaltransparency.net/eng/resource_open_public.php?IdToOpen=20150704112> также представитель GIFT рассказал о положительных результатах исследования [Демократия](https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/latest-issue) за работой: Улучшаем благосостояние вне выборов B.Wampler, M. Touchton, N. Borgues, AmPolScRew. # 111, 2017, в котором изучались 5550 бразильских муниципалитетов, и где была обнаружена сильная и положительная корреляция между институтами, обеспечивающими участие граждан, и уровнем благосостояния, в том числе улучшение показателей по младенческой смертности. [↑](#footnote-ref-7)
8. Источник: Всемирный банк <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf> [↑](#footnote-ref-8)