

.....

.....

15 ... 2001
Рус. --
.....,

.....
.....

**ОПТИМАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ОЭСР К
ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА**

....., (Jon Blondal)
Тел. +33-1 45 24 76 59; факс: +33-1 45 24 17 06; Э-почта: jon.blondal@oecd.org

JT00107731

.....

Перевод этой публикации был выполнен в рамках Антикоррупционной сети для стран с переходной экономикой (АКС). Данная Сеть была создана в 1998 году национальными правительствами, организациями гражданского общества и международными организациями-донорами с целью повышения эффективности обмена знаниями и опытом, улучшения координации деятельности доноров, а также усиления сотрудничества между правительствами и гражданским обществом в сфере борьбы с коррупцией.

Деятельность Сети сосредоточена на стратегиях снижения уровня коррупции в государственном секторе за счет поддержки реализации необходимых политических, институциональных и экономических реформ. Сеть ставит во главу угла региональное сотрудничество как дополнение к мероприятиям на национальном и субрегиональном уровнях, и как средство оказания влияния, превышающего суммарный эффект усилий всех участников Сети.

Секретариат Сети находится при Отделе борьбы с коррупцией Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Отдел борьбы с коррупцией является ведущим подразделением ОЭСР в сфере борьбы со взяточничеством при осуществлении международных деловых операций через исполнение Конвенции ОЭСР по Борьбе со Взятничеством и за счет других мероприятий, проводимых непосредственно в тех странах, которые не являются членами ОЭСР. Дополнительную информацию можно получить в Секретариате Сети по телефону: +33 (0)1 45 24 87 38, по www.anticorruptionnet.org или по электронной почте: Anti-CorruptionNetwork@oecd.org

СОДЕРЖАНИЕ

ОПТИМАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ОЭСР К ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА	4
Для справки	4
1. БЮДЖЕТНЫЕ ОТЧЕТЫ	5
1.1. <i>Бюджет</i>	5
1.2. <i>Предварительный бюджетный документ</i>	6
1.3. <i>Ежемесячные отчеты</i>	6
1.4. <i>Полугодовой отчет</i>	7
1.5. <i>Отчет по итогам года</i>	7
1.6. <i>Предвыборный отчет</i>	8
1.7. <i>Долгосрочный отчет</i>	8
2. СПЕЦИФИЧЕСКОЕ РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ	9
2.1. <i>Экономические допущения</i>	9
2.2. <i>Налоговые расходы</i>	9
2.3. <i>Финансовые обязательства и финансовые активы</i>	9
2.4. <i>Нефинансовые активы</i>	10
2.5. <i>Пенсионные обязательства перед работниками</i>	10
2.6. <i>Условные обязательства</i>	10
3. ДОБРОПОРЯДОЧНОСТЬ, КОНТРОЛЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ	11
3.1. <i>Принципы бухгалтерского учета</i>	11
3.2. <i>Системы и ответственность</i>	11
3.3. <i>Аудит</i>	11
3.4. <i>Общественное и парламентское рассмотрение</i>	11

ОПТИМАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ОЭСР К ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА

Для справки

1. Правительства разных стран все чаще признают зависимость между эффективным управлением и социально-экономическими результатами своей деятельности. Прозрачность - то есть открытость политических намерений, процесса формирования и реализации стратегий - является ключевым элементом эффективного управления. Бюджет - это отдельный важнейший документ с изложением финансовой политики правительства, который гармонизирует стратегические задачи и предусматривает способы их конкретного исполнения. Прозрачность бюджета можно определить как полное, своевременное и систематизированное раскрытие всех соответствующих бюджетно-финансовых сведений.

2. Государства-члены ОЭСР возглавляют усилия мирового сообщества по внедрению передовых методов обеспечения бюджетной прозрачности. На своей Ежегодной встрече в 1999 году Рабочая Группа ОЭСР, включающая высокопоставленных представителей правительств по бюджетным вопросам, обратилась к Секретариату с просьбой обобщить передовой опыт в этой сфере, накопленный государствами-членами.

3. Документ под названием "Оптимальные подходы государств-членов к обеспечению прозрачности бюджета" (далее - "Оптимальные подходы") состоит из трех частей. В Части I перечислены основные бюджетные документы, которые должны разрабатываться правительством, и ней описано их общее содержание. В Части II приводится характеристика конкретного обязательного раскрытия сведений в упомянутых отчетах, включая информацию о финансовой и нефинансовой эффективности бюджета. Часть III содержит описание практических подходов к обеспечению качества, достоверности и целостности отчетов.

4. "Оптимальные подходы" предназначены в качестве справочного пособия для государств-членов ОЭСР, а также стран, не входящих в эту Организацию. Предполагается, что использование этого документа позволит повысить степень прозрачности бюджета в конкретной стране. Структура "Оптимальных подходов" базируется на конкретных видах отчетов и предназначается лишь для целей презентации. Авторы документа отдают себе отчет в том, что различные страны предъявляют разные требования к отчетности и могут иметь разные приоритеты в сфере обеспечения прозрачности бюджета. "Оптимальные подходы" основываются на опыте разных государств-членов ОЭСР применительно к каждому направлению бюджетного процесса. Следует подчеркнуть, что "Оптимальные подходы" ни в коем случае не подменяют собой официальный "стандарт" прозрачности бюджета.

1. Бюджетные отчеты

1.1. Бюджет

- Бюджет - это ключевой политический документ правительства. Он должен носить комплексный характер и включать все финансовые поступления и расходы правительства, что должно обеспечить выполнение оценки компромиссов между различными вариантами государственной политики.
- Проект бюджета правительства должен быть представлен на рассмотрение парламента заблаговременно и с таким расчетом, чтобы парламент мог детально проанализировать этот документ. Во всех случаях бюджет должен быть представлен парламенту не позднее чем за три месяца до начала нового финансового года. Бюджет должен быть утвержден парламентом до начала финансового года.
- Бюджет и все дополнительные документы к нему должны включать подробный комментарий к каждой программе финансовых поступлений или расходов.
- Если необходимо, данные относительно нефинансовой эффективности бюджета, включая показатели эффективности, должны представляться по всем программам бюджетных расходов.
- Бюджет должен охватывать среднесрочную перспективу и показывать динамику финансовых поступлений и расходов на протяжении, как минимум, двух лет по истечении очередного финансового года. Аналогичным образом, текущее бюджетное предложение должно сверяться с прогнозами, содержащимися в более ранних бюджетно-финансовых документах, охватывающих тот же период; в бюджете должны поясняться все существенные отклонения.
- По каждой программе должны предоставляться сравнительная информация по фактическим поступлениям и расходам в течение прошлого года и обновленный прогноз на текущий год. Аналогичная сравнительная информация должна приводиться по каждому показателю нефинансовой эффективности бюджета.
- Если поступления и расходы разрешены действующим законодательством, то суммы этих поступлений и расходов должны, тем не менее, быть показаны в бюджете для целей информации вместе с другими поступлениями и расходами.
- Расходы должны быть представлены в валовом выражении. Зарезервированные поступления и платежи пользователей должны четко учитываться отдельно друг от друга. Это делается вне зависимости от того, предусматривают ли конкретные системы льгот или управления удержание всех или части поступлений органом, осуществляющим сбор платежей.
- Расходы необходимо классифицировать по органам государственного управления (например, министерствам, ведомствам). Должна также быть представлена дополнительная информация, классифицирующая расходы по экономическим и функциональным категориям..

- Экономические допущения, лежащие в основе отчета, должны формулироваться в соответствии с пунктом 2.1 "Оптимальных подходов" (см. ниже).
- Бюджет должен включать обсуждение налоговых расходов в соответствии с пунктом 2.2 "Оптимальных подходов" (см. ниже).
- Бюджет должен включать всестороннее обсуждение финансовых активов и пассивов, нефинансовых активов, пенсионных обязательств перед работниками, а также условных обязательств правительства в соответствии с пунктами 2.3-2.6 "Оптимальных подходов" (см. ниже).

"Оптимальные подходы" определяют "правительство" в соответствии с Системой национальных счетов (СНЧ). Это определение распространяется на некоммерческую деятельность правительства. Конкретно говоря, деятельность государственных предприятий исключается из этого определения. Несмотря на то, что определение СНЧ касается, в первую очередь, общей системы государственного управления, *т.е.* предполагает консолидацию всех уровней государственного управления, авторы рекомендуют применять эти "Оптимальные подходы" к деятельности национального правительства.

1.2. Предварительный бюджетный документ

- Назначение этого документа - содействовать активному обсуждению сводных показателей бюджета и того, как они согласуются с экономической ситуацией. Как таковой, этот документ также предназначен для формирования соответствующих ожиданий в отношении бюджета. Предварительный бюджетный документ должен быть опубликован не позднее одного месяца до представления бюджетного предложения.
- В документе должно быть четко сформулированы долгосрочные цели экономической и фискальной политики, равно как и политические намерения правительства в экономической и бюджетно-финансовой областях на предстоящий финансовый год и, как минимум, два последующих финансовых года. Предварительный бюджетный документ должен показывать общий уровень финансовых поступлений, расходов, дефицит или профицит бюджета, а также долг бюджета.
- Экономические допущения, лежащие в основе документа, должны формулироваться в соответствии с пунктом 2.1 "Оптимальных подходов" (см. ниже).

1.3. Ежемесячные отчеты

- Ежемесячные отчеты показывают состояние исполнения бюджета. Они публикуются в течение четырех недель, начиная с конца каждого месяца.
- Эти документы должны показывать сумму поступлений и расходов в каждом месяце и в течение года до даты, по состоянию на которую составляется отчет. Следует выполнять сравнения с прогнозными суммами

месячных поступлений и расходов на аналогичный период. Любые внесенные в течение года поправки к первоначальному прогнозу должны быть показаны отдельно.

- Числовые данные должны сопровождаться короткими пояснениями. Должны также поясняться существенные расхождения между фактическими и прогнозируемыми суммами.
- Должна осуществляться классификация расходов по основным единицам государственного управления (например, министерствам или ведомствам). Также должна быть представлена дополнительная информация, классифицирующая расходы по экономическим и функциональным категориям.
- Отчеты или другие соответствующие документы должны также содержать информацию о заимствованиях правительства (см. пункт 2.3 "Оптимальных подходов").

1.4. Полугодовой отчет

- В полугодовом отчете должны содержаться обновленные сведения о ходе исполнения бюджета, включая обновленный прогноз результатов исполнения бюджета на текущий финансовый год и, как минимум, на следующие два финансовых года. Отчет должен быть опубликован в течение шести недель, начиная с момента истечения полугодового периода.
- Должны быть исследованы экономические допущения, лежащие в основе бюджета, и раскрыто влияние на бюджет любых их изменений (см. пункт 2.1 "Оптимальных подходов").
- Полугодовой отчет должен содержать всестороннее обсуждение финансовых активов и пассивов, нефинансовых активов, пенсионных обязательств перед работниками, а также условных обязательств правительства в соответствии с пунктами 2.3 - 2.6 "Оптимальных подходов" (см. ниже).
- Должно раскрываться влияние любых других решений правительства или других обстоятельств, которые могут существенным образом повлиять на бюджет.

1.5. Отчет по итогам года

- Отчет по итогам года - это основной документ подотчетности правительства. Он должен подвергаться аудиту со стороны Высшего контрольно-ревизионного органа страны в соответствии с пунктом 3.3 "Оптимальных подходов" (см. ниже) и публиковаться в течение шести месяцев с момента окончания финансового года.
- Отчет по итогам года должен показывать соответствие правительства уровню государственных доходов и расходов, утвержденных парламентом в бюджете. Любые корректировки первоначального бюджета, внесенные в течение финансового года, должны быть показаны отдельно. Формат представления Отчета по итогам года должен быть "зеркальным" отражением формата представления собственно бюджета.

- Если необходимо, Отчет по итогам года или все связанные с ним документы должны включать сведения о нефинансовой эффективности, в том числе сравнение показателей эффективности и фактических результатов.
- Должна также быть представлена сравнительная информация об уровне государственных доходов и расходов в течение предыдущего года. Аналогичная сравнительная информация должна быть приведена относительно любых данных о нефинансовой эффективности.
- Расходы бюджета должны быть представлены в валовом выражении. Зарезервированные доходы и платежи пользователей должны быть четко показаны отдельно друг от друга.
- Расходы должны классифицироваться по единицам государственного управления (*например*, министерство или ведомство). Должна быть также представлена дополнительная информация с классификацией по экономическим и функциональным категориям.
- Отчет по итогам года должен содержать всестороннее обсуждение финансовых активов и финансовых пассивов, нефинансовых активов, пенсионных обязательств перед работниками, а также условных обязательств правительства в соответствии с пунктами 2.3 - 2.6 "Оптимальных подходов" (см. ниже).

1.6. Предвыборный отчет

- Предвыборный отчет предназначен для того, чтобы показать общее состояние государственных финансов непосредственно перед выборами. Этот документ способствует повышению информированности избирателей и поощряет общественное обсуждение бюджета.
- Возможность публикации такого отчета может зависеть от положений Конституции и сложившейся практики выборов. В оптимальном случае этот документ целесообразно публиковать не позднее, чем за две недели до выборов.
- Отчет должен содержать ту же информацию, которая включается в полугодовой отчет.
- Особое внимание необходимо обращать на обеспечение целостности и достоверности подобных отчетов в соответствии с пунктом 3.2 "Оптимальных подходов" (см. ниже).

1.7. Долгосрочный отчет

- Долгосрочный отчет предназначен для оценки долгосрочной устойчивости текущей государственной политики. Его необходимо публиковать не реже одного раза в пять месяцев или в случае внесения существенных изменений в программы государственных доходов или расходов.
- Отчет должен содержать оценку влияния на бюджет последствий демографических изменений, например, старения населения или других долгосрочных тенденций (на период 10-40 лет).

- Все ключевые допущения, положенные в основу прогнозов, которые включаются в Отчет, должны формулироваться в явном виде, и в нем должен быть представлен диапазон вероятных сценариев.

2. Специфическое раскрытие информации

2.1. Экономические допущения

- Отклонения от прогнозных экономических допущений, положенных в основу бюджетного процесса, составляют главный фактор фискального риска правительства.
- Все ключевые экономические допущения должны раскрываться в явном виде. Это относится и к прогнозу роста ВВП, составляющих роста ВВП, уровня занятости и безработицы, сальдо счета текущих операций, темпов инфляции и ставок процента (монетарная политика).
- Следует проводить анализ чувствительности бюджета к влиянию изменений ключевых экономических допущений.

2.2. Налоговые расходы

- Налоговые расходы - это расчетные вычеты из налоговых поступлений, связанные с льготным налоговым режимом некоторых видов функциональной деятельности.
- Расчетная величина ключевых налоговых расходов должна раскрываться в виде дополнительных сведений к бюджету. В той степени, в какой это целесообразно, анализ налоговых расходов по конкретным функциональным направлениям необходимо включать в обсуждение общих расходов по этим направлениям с целью "информационного обеспечения" выбора бюджетных вариантов.

2.3. Финансовые обязательства и финансовые активы

- Все финансовые обязательства в финансовые активы необходимо раскрывать в бюджете, полугодовом отчете и отчете по результатам на конец года. Ежемесячные мероприятия по заимствованию средств необходимо показывать в ежемесячных отчетах или родственных документах.
- Заимствования следует классифицировать согласно деноминации валюты долга, условий и сроков погашения долга, а также в зависимости от того, начисляется ли фиксированный или переменный процент на долг или может ли долг быть востребован до истечения срока его полного погашения.
- Финансовые активы необходимо классифицировать по основным их типам, включая наличные, рыночные ценные бумаги, инвестиции в предприятия и кредиты, предоставленные другим заемщикам. Инвестиции в предприятия следует перечислять отдельно. Кредиты другим заемщикам необходимо перечислять по основным категориям, отражающим их природу; когда это возможно, следует раскрывать прошлые сведения о невыполнении кредитных обязательств. Оценка финансовых активов должна производиться по их рыночной стоимости.

- Необходимо раскрывать данные об инструментах управления погашением долга, включая форвардные контракты и свопы.
- В бюджете должны содержаться расчеты чувствительности, показывающие, как изменения процентных ставок и валютного курса будут влиять на издержки финансирования.

2.4. Нефинансовые активы

- Следует раскрывать сведения о нефинансовых активах, в том числе недвижимости и оборудовании.
- Нефинансовые активы необходимо признавать в соответствии с бухгалтерским учетом и бюджетным процессом на основе принципа начислений. Это потребует проведения оценки стоимости таких активов и выбора адекватного амортизационного регламента. Необходимо полностью раскрывать методы оценки стоимости и амортизации.
- В тех случаях, когда метод начислений полностью не применяется, следует вести реестр активов, сведения из которого включаются в бюджет, полугодовой отчет и отчет по результатам на конец года.

2.5. Пенсионные обязательства перед работниками

- В бюджете, полугодовом отчете и отчете по результатам на конец года необходимо раскрывать пенсионные обязательства перед работниками. Эти обязательства представляют собой разность между накопленными благами, которые являются следствием пенсионных услуг в прошлом, и вкладом, который был сделан правительством в предоставление этих благ.
- Необходимо раскрывать ключевые актуарные допущения, положенные в основу расчетов пенсионных обязательств перед работниками. Оценка любых активов, принадлежащих планам пенсионного обеспечения работников, должна производиться с учетом их рыночной стоимости.

2.6. Условные обязательства

- Условные обязательства - это такие обязательства, влияние которых на бюджет зависит от будущих вероятных событий. Распространенными примерами таких обязательств являются правительственные гарантии кредитов, государственные программы страхования, а также юридические требования к правительству.
- Все существенные условные обязательства должны показываться в бюджете, полугодовом отчете и отчете по результатам на конец года.
- Когда это возможно, необходимо раскрывать общую сумму условных обязательств и разбивать ее по основным категориям, отражающим природу последних; по возможности следует раскрывать "историческую" информацию о невыполнении обязательств по каждой категории. В тех случаях, когда количественное определение условных обязательств не представляется возможным, их необходимо перечислить и описать.

3. Добропорядочность, контроль и подотчетность

3.1. Принципы бухгалтерского учета

- Резюме всех соответствующих принципов бухгалтерского учета должно сопровождать все отчеты. Эти принципы должны показывать базу применяемого бухгалтерского учета (*например*, кассовый метод учета, метод начислений) при подготовке отчетов и раскрывать любые отклонения от общепринятых методов бухгалтерского учета.
- При составлении всех бюджетно-финансовых отчетов должны применяться одни и те же принципы бухгалтерского учета.
- Если необходимо изменение принципов бухгалтерского учета, то суть такого изменения и его обоснование должны быть полностью раскрыты. Сведения по прошлым отчетным периодам необходимо подвергать корректировке, когда это целесообразно, для выполнения сравнений этих отчетных периодов.

3.2. Системы и ответственность

- Для обеспечения достоверности и целостности информации, включаемой в отчеты, необходимо создать динамичную систему внутреннего финансового контроля, включая внутренний аудит.
- Каждый отчет должен содержать заявление министра финансов и высокопоставленного должностного лица, курирующего составление отчета, об их ответственности за этот документ. Министр подтверждает, что все решения правительства, которые имеют бюджетно-финансовые последствия, включены в отчет. Высокопоставленное должностное лицо подтверждает, что министерство финансов использовало все имеющиеся профессиональные и экспертные оценки при составлении данного документа.

3.3. Аудит

- Отчет по результатам на конец года должен подвергаться аудиту Высшим контрольно-ревизионным органом в соответствии с общепринятыми методами аудита.
- Отчеты о результатах аудита, подготовленные Высшим контрольно-ревизионным органом, должны рассматриваться парламентом.

3.4. Общественное и парламентское рассмотрение

- Парламент должен иметь возможность и ресурсы эффективным образом и по своему усмотрению анализировать любые бюджетно-финансовые отчеты.
- Все бюджетно-финансовые отчеты, на которые есть ссылка в "Оптимальных подходах", должны быть доступны для общественности. Это подразумевает также и то, что они могут бесплатно размещаться в Интернет.

- Министерство финансов должно активно развивать понимание бюджетного процесса у отдельных граждан и неправительственных организаций.