

**Fiscal Affairs Department**

*Ambrogio Lorenzetti; The Effects of Good Government on the City Life; Fresco; Palazzo Pubblico, Siena (Italy)*

## **МВФ: Новые Кодекс и Оценка прозрачности в бюджетно-налоговой сфере**

**Ричард Хьюс**  
Руководитель подразделения  
Управления государственными финансами

**Заседание РЕМРАЛ по прозрачности и подотчетности в сфере государственных финансов**

Москва, 27 - 29 мая 2014 года



**Новый проект кодекса прозрачности в бюджетно-налоговой сфере и Оценки :**

**План презентации**



- I. История вопроса и контекст**
- II. Пересмотр Кодекса прозрачности в бюджетно-налоговой сфере**
- III. Новая оценка прозрачности в бюджетно-налоговой сфере**
- IV. Последующие шаги в работе МВФ по прозрачности в бюджетно-налоговой сфере**

## I. История вопроса и контекст:

### а. Происхождение Глобальной инициативы по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере



- **Согласованные усилия, направленные на повышение прозрачности в бюджетно-налоговой сфере с конца 1990-х**
  - Азиатский кризис выдвинул на передний план слабые стороны государственной и частной финансовой отчетности
  - Также подчеркнул риски, связанные с отсутствием раскрытия информации о связи между ними
- **Были разработаны новые стандарты бюджетно-налоговой отчетности**
  - **Общие:** Кодекс и Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ
  - **Бюджетирование:** Лучшие практики ОЭСР для бюджетной прозрачности
  - **Статистика:** Европейская система интегрированных национальных счетов (ESA 95) ЕС, Руководство по статистике государственных финансов (GFSM 2001) МВФ, и Система национальных счетов (SNA 08) ООН
  - **Бухгалтерский учет:** Международные стандарты финансовой отчетности в общественном секторе (МСФО/ОС) IFAC (Совет Международной федерации бухгалтеров)
- **Были введены новые инструменты для мониторинга соблюдения стандартов**
  - **Многосторонние:** Отчеты о соблюдении стандартов и кодексов – бюджетно-налоговых и касающихся данных, GDDS (Общая система распространения данных) / SDDS (Специальный стандарт распространения данных), и PEFA (Система оценки государственных расходов)
  - **Региональные:** Евростат, WAEMU и СЕМАС гармонизация бюджетно-налоговой отчетности
  - **Гражданское общество:** Исследование и индекс открытости бюджета, Принципы GIFT (Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере)

3

## I. История вопроса и контекст:

### б. Слабые стороны существующего кодекса и ROSC (Отчет о соблюдении стандартов и правил)



- **Кодекс и ROSC оценивают ясность процедур отчетности, а не качество отчетов**
  - 4 «столпа» Кодекса укрепляют фокус внимания на официальные законы, институты и процессы
    - Ясность ролей и ответственности
    - Процессы открытости бюджета
    - Публичная доступность информации
    - Обеспечение целостности
  - ROSC уделяют слишком мало внимания содержанию самих бюджетно-налоговых отчетов
- **Кодекс и ROSC принимают универсальный подход к оценке стран**
  - Не принимают во внимание различные уровни институционального потенциала
  - Не предоставляют вех для полного соответствия международным стандартам
  - Затрудняют сравнительный анализ с сопоставимыми странами
- **Оценки ROSC, как правило, были скорее исчерпывающими, нежели основанными на риске**
  - Считают одинаково равными все элементы Кодекса
  - Трудно судить об относительной серьезности различных пробелов в бюджетно-налоговой отчетности
  - Включают большое количество рекомендаций, не расставленных в порядке приоритетности

4

## II. Пересмотр Кодекса прозрачности в бюджетно-налоговой сфере:



### а. Задачи пересмотра

1. Подчеркивает скорее качество и надежность опубликованной информации, нежели ясность процедур отчетности
2. Обновляет принципы и практики с целью отражения уроков, извлеченных в ходе недавнего кризиса
3. Синхронизирует принципы и практики с соответствующими международными стандартами (GFSM 2014, IPSAS, PEFA, ОВІ, Принципы ОЭСР)
4. Предоставляет странам набор достижимых ориентиров на пути к полному соответствию международным стандартам

5

## II. Пересмотр Кодекса прозрачности в бюджетно-налоговой сфере:



### б. График пересмотров

Дата	Действие
Август 2012 г.	Доклад Совета по Прозрачности, подотчетности и риске в бюджетно-налоговой сфере
Декабрь 2012 г.	Публичные консультации по пересмотру Кодекса прозрачности в бюджетно-налоговой сфере
Июль 2013 г.	Проект пересмотренного Кодекса прозрачности в бюджетно-налоговой сфере представлен для консультаций
Январь 2013 г. – апрель 2014 г.	Восемь пилотных оценок прозрачности в бюджетно-налоговой сфере на основании пересмотренного Кодекса
Лето 2014 г.	Публикация окончательно пересмотренного Кодекса прозрачности в бюджетно-налоговой сфере

6

## II. Пересмотр Кодекса прозрачности в бюджетно-налоговой сфере:

с. Архитектура 36 принципов нового Кодекса



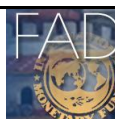
### Три столпа пересмотренного Кодекса



7

## II. Пересмотр Кодекса прозрачности в бюджетно-налоговой сфере:

д. Более доработанный набор практик



№	АСПЕКТ	ПРИНЦИП	ПРАКТИКИ		
			БАЗОВЫЕ	ХОРОШИЕ	ПРОДВИНУТЫЕ
I	БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ ОТЧЕТНОСТЬ	Бюджетно-налоговые отчеты должны обеспечивать комплексный, значимый, своевременный и надежный обзор финансового положения и эффективности правительства			
1.1	Охват	<i>Бюджетно-налоговые отчеты должны обеспечивать комплексный обзор бюджетно-налоговой деятельности государственного сектора и его отраслей в соответствии с международными стандартами</i>			
1.1.1	Охват институтов	Бюджетно-налоговые отчеты охватывают все организации, занимающиеся государственной деятельностью, в соответствии с международными стандартами.	Бюджетно-налоговые отчеты консолидируют все организации центрального правительства.	Бюджетно-налоговые отчеты консолидируют все организации центрального правительства и представляют отчеты по каждой отрасли.	Бюджетно-налоговые отчеты консолидируют все организации центрального правительства и представляют отчеты по каждой отрасли.
1.1.3	Охват запасов	Бюджетно-налоговые отчеты включают бухгалтерский баланс государственных активов, обязательств и собственный капитал предприятия.	Бюджетно-налоговые отчеты охватывают все денежные средства, депозиты и долг	Бюджетно-налоговые отчеты охватывают все финансовые активы и обязательства.	Бюджетно-налоговые отчеты охватывают все финансовые и нефинансовые активы и обязательства и собственный капитал предприятия.
1.1.2	Охват потоков	Бюджетно-налоговые отчеты охватывают все государственные доходы, расходы и финансирование	Бюджетно-налоговые отчеты охватывают кассовые доходы, расходы и финансирование	Бюджетно-налоговые отчеты охватывают потоки денежных средств и начисленные доходы, расходы и финансирование	Бюджетно-налоговые отчеты охватывают потоки денежных средств и начисленные доходы, расходы и финансирование, а также другие экономические потоки.

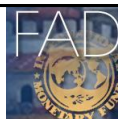
### III. Новая оценка прозрачности в бюджетно-налоговой сфере



#### а. Задачи новой оценки

1. Проводит различие между более серьезными и менее серьезными недостатками в области бюджетно-налоговой прозрачности в странах
2. Дает странам четкую картину того, где они находятся со своими практиками обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, относительно сопоставимых стран и международных стандартов
3. Обеспечивает страны более адресными и последовательными планами действий для решения основных выявленных проблем с прозрачностью

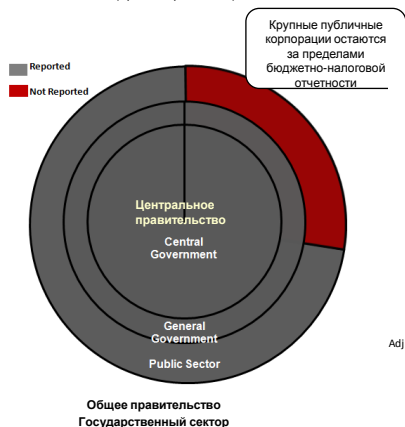
### III. Новая оценка прозрачности в бюджетно-налоговой сфере:



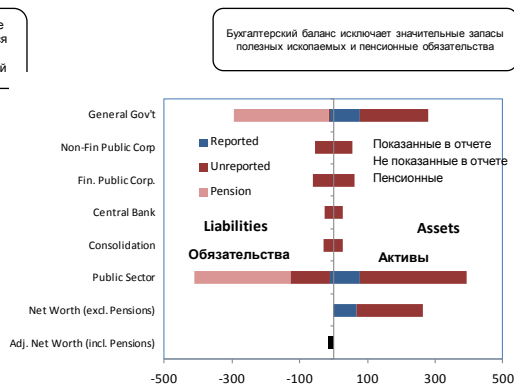
#### б. Показатели прозрачности в бюджетно-налоговой сфере: Бюджетно-налоговая отчетность

##### Россия: Охват бюджетно-налоговых отчетов

Охват организаций государственного сектора  
(процент расходов)



Отчетность по активам и обязательствам  
(процент ВВП)

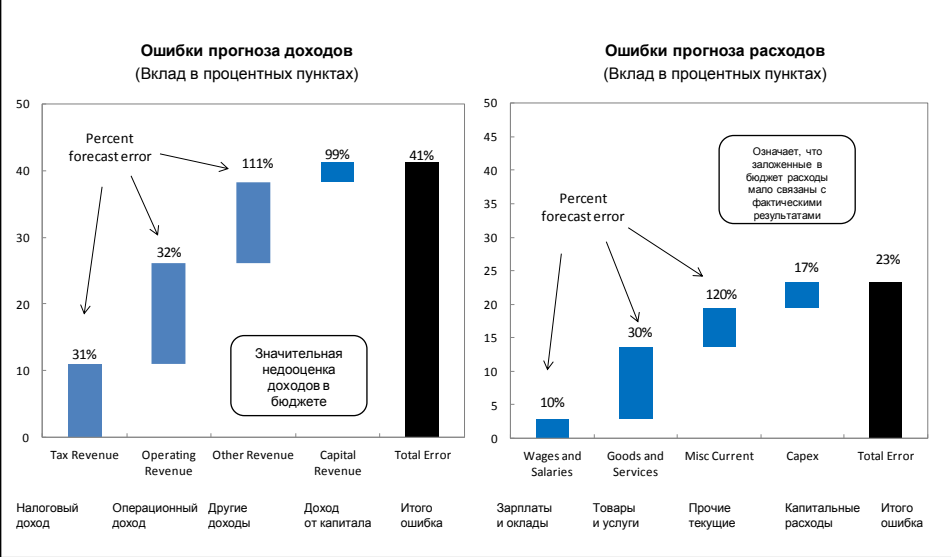


### III. Новая оценка прозрачности в бюджетно-налоговой сфере:



#### с. Показатели прозрачности в бюджетно-налоговой сфере: Бюджетно-налоговое прогнозирование и бюджетирование

##### Боливия: Источник ошибок бюджетного прогноза



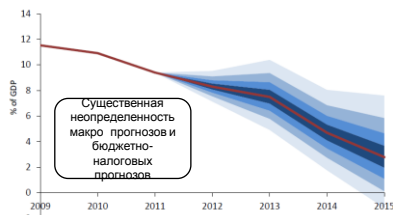
### III. Новая оценка прозрачности в бюджетно-налоговой сфере:



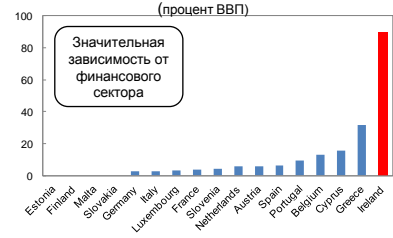
#### d. Показатели прозрачности в бюджетно-налоговой сфере: Анализ бюджетно-налоговых рисков и управление ими

##### Некоторые страны: Показатели бюджетно-налоговых рисков

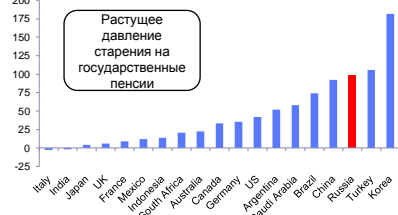
###### Ирландия: Неопределенность относительно прогноза дефицита (процент ВВП)



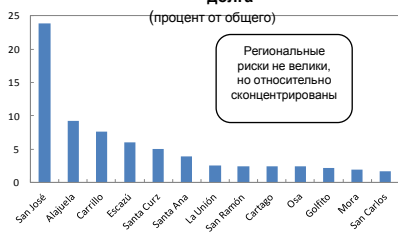
###### Ирландия: Правительственные гарантии, связанные с финансовым кризисом (процент ВВП)



###### Россия: ЧПС увеличения расходов на пенсии (процент ВВП, 2013-50 гг.)



###### Коста-Рика: Распределение муниципального долга (процент от общего)



### III. Новая оценка прозрачности в бюджетно-налоговой сфере:

#### е. Адресные рекомендации

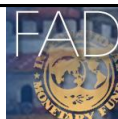


#### Россия: Резюме оценки бюджетно-налоговой отчетности

Принцип	Оценка	Важность	РЕК.
1.1 Охват институтов	Хорошая: Бюджетно-налоговые отчеты консолидируют все подразделения сектора общего государственного управления	Высокая: Государственные корпорации с расходами 28% ВВП в 2012 году вне консолидированных бюджетно-налоговых отчетов	1
1.2 Охват запасов	Хорошая: Бюджетно-налоговые отчеты охватывают все обычные финансовые и нефинансовые активы и обязательства	Высокая: Полезные ископаемые 200% ВВП и пенсионные обязательства 285% ВВП не включены в бухгалтерские балансы.	2,3
1.3 Охват потоков	Хорошая: Бюджетно-налоговые отчеты охватывают кассовые и начисленные доходы и расходы	Средняя: Непризнанные невозмещаемые требования 0,4% ВВП снижают надежность бюджетно-налоговых saldo	3
1.4 Налоговые расходы	Базовая: Существует ежегодное раскрытие информации о снижении доходов в связи некоторыми субсидиями, связанными с налоговыми льготами	Средняя: По оценкам потеряно 1-2% ВВП в годовом доходе в связи с налоговыми льготами.	4
2.1 Периодичность внутригодовых бюджетно-налоговых отчетов	Высокая: Отчеты об исполнении бюджета, подготовленные по кассовому методу, публикуются на ежемесячной основе	Низкая: Ежемесячные бюджетно-налоговые отчеты публикуются в течение 30 дней	
2.2 Своевременность годовых финансовых отчетов	Высокая: Годовые финансовые отчеты публикуются своевременно	Низкая: Годовые отчеты публикуются в течение 5 месяцев после окончания финансового года	
3.1 Классификация	Хорошая: Бюджетно-налоговые отчеты включают административные, экономические и функциональные классификации, сопоставимые с международными стандартами	Средняя: Несогласованные классификации некоторых сделок ведут к различным уровням бюджетно-налоговых saldo	
3.2 ...	...	...	

### III. Новая оценка прозрачности в бюджетно-налоговой сфере:

#### f. Последовательный план действий



#### План действий по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере Ирландии

Действие	2013	2014	2015	2016	2017
<b>1. Расширить институциональный охват бюджетов, статистики и отчетов</b>					
а. Представить все валовые доходы и расходы органов центрального правительства в бюджетной документации		Включить NPRF в бюджетную документацию	Включить некоммерческие полугосударственные органы в бюджетную документацию	Включить все организации центрального правительства в бюджетную документацию i	Интегрировать некоммерческие полугосударственные органы в ведомственные ассигнования
б. Объединить отчеты о финансировании и отчеты об ассигнованиях в консолидированной финансовой отчетности центрального правительства	Объединить информацию в примечаниях к отчетам об ассигнованиях, чтобы подготовить суммарный отчет	Объединить отчеты о финансировании и отчеты об ассигнованиях в части финансовой отчетности центрального правительства на основании существующих политик бухгалтерского учета	Включить SIF и NPRF в частичную финансовую отчетность центрального правительства	Включить некоммерческие полугосударственные органы в консолидированную предварительную финансовую отчетность центрального правительства	Подготовить комплексную консолидированную финансовую отчетность центрального правительства для аудита C&AG (председатель счетной палаты)
с. Обеспечить обзор валовых доходов и расходов сектора общего государственного управления и его отраслей	Проводить сверку валовых доходов и расходов казначейства и сектора общего государственного управления в бюджете	Представить резюме валовых доходов и расходов центрального правительства в бюджете	Представить резюме валовых доходов и расходов центральных, местных и общих органов власти в бюджете	Публиковать ежеквартальную статистику по валовым доходам и расходам центральных, местных органов власти и сектора общего государственного управления	Публиковать ежемесячную статистику по валовым доходам и расходам центральных, местных органов власти и сектора общего государственного управления

#### IV. Последующие шаги в работе МВФ по прозрачности в бюджетно-налоговой сфере



ДАТА	ДЕЙСТВИЕ
Постоянно	Практическая работа по оценке прозрачности в бюджетно-налоговой сфере
Лето 2014 г.	Выпуск пересмотренного Кодекса прозрачности в бюджетно-налоговой сфере
Зима 2014-15 гг.	Проект Пособия по прозрачности в бюджетно-налоговой сфере для консультаций
Весна 2015 г.	Консультации по проекту Руководства по прозрачности в связи с природными ресурсами
Лето 2015 г.	Публикация окончательного Пособия по прозрачности в бюджетно-налоговой сфере
Осень 2015 г.	Публикация окончательного Руководства по прозрачности в связи с природными ресурсами

14