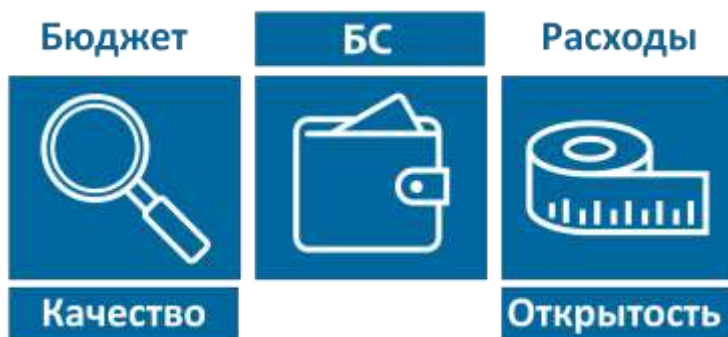




СЕМИНАР РГ БГП БС РЕМPAL :

**ПОВЫШЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОНИМАНИЯ В
РАМКАХ ПРОЦЕССА БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**



Сеть «Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами» (РЕМPAL)

Бюджетное сообщество (БСОР)

Видеоконференция Рабочей группы по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (РГ БГП)

Резюме

13 октября 2021 г.

ОКТАБРЬ 2021

© 2021 PEMPAL BCOP

Все права защищены. Никакая часть данной публикации не может воспроизводиться, передаваться или распространяться в какой-либо форме без предварительного письменного разрешения БС PEMPAL, за исключением использования в некоммерческих целях, разрешённого законом об авторском праве. В случае любых изменений руководящих положений, касающихся соглашений о сотрудничестве, в настоящей публикации требуются ссылки с указанием на то, что была использована настоящая публикация, и что в неё были внесены изменения. Контактное лицо: kmalafeeva@worldbank.org



Бюджетное сообщество (БС)

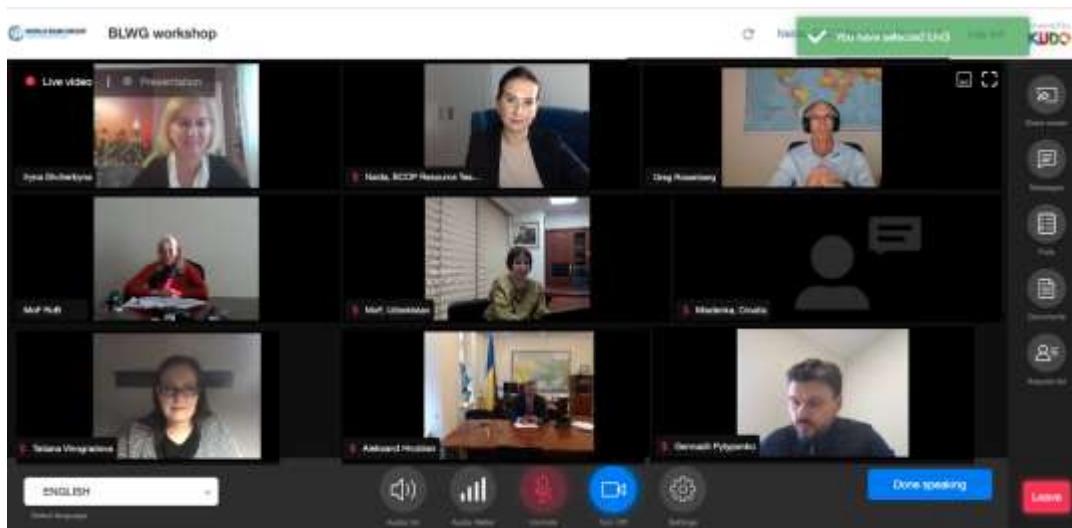
T: +7 495 745 70 00 ext. 2038 or +7 499 921 20 38

E: BCOP@worldbank.org

W: www.pempal.org

**Семинар Рабочей группы по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (РГ БГП):
Способы повышения прозрачности и совершенствования бюджетной грамотности/представлений, рекомендованные министерствам финансов в рамках процесса бюджетного планирования**

Краткие результаты мероприятия



Цели мероприятия и аудитория

Данный виртуальный семинар был проведён РГ БГП Бюджетного сообщества (БС) с тем, чтобы рассмотреть различные аспекты, связанные с повышением понятности и открытости бюджета, а также принять решение по содержанию нового «продукта знаний». Мероприятие имело следующие цели:

- i. *Изучить способы повышения прозрачности и «понятности» бюджета со стороны спроса от журналистского сообщества.*
- ii. *Рассмотреть опыт Министерства финансов Республики Узбекистан в популяризации бюджетных данных и инициативного бюджетирования.*
- iii. *Познакомиться с опытом представления открытых бюджетных данных Министерства финансов Украины с точки зрения использования возможностей современных информационных технологий.*
- iv. *Обсудить содержание и формат запланированного «продукта знаний».*

На видеоконференции присутствовали 34 участника; 29 из них представляли 10 стран-участниц БС (Армения, Азербайджан, Республика Беларусь, Босния и Герцеговина, Косово, Российская Федерация, Турция, Украина, Узбекистан, Хорватия). В качестве ведущих мероприятия выступили Ирина Щербина, старший специалист по вопросам государственного сектора Всемирного банка и координатор Ресурсной группы БС, и Марина Тихонович, заместитель начальника управления, Главное управление бюджетной политики Министерства финансов Республики Беларусь, руководитель РГ БГП.

Повышение открытости бюджета в Узбекистане

Г-жа Александра Хван, начальник отдела по ведению государственной финансовой статистики и обеспечению открытости бюджета в Департаменте государственного бюджета, представила недавние реформы, направленные на повышение открытости бюджета в Узбекистане. Она выступала от имени г-на Шерзода Мухамедова, директора Департамента государственного бюджета Министерства финансов Республики Узбекистан. В 2018 году была проведена оценка прозрачности на основе Кодекса надлежащей практики по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере МВФ; по итогам этой оценки в Узбекистане началась активная работа по осуществлению соответствующих реформ. За последние четыре года была сформирована прочная нормативно-правовая база.

Меры, направленные на обеспечение открытости бюджета, были частью более широкого набора реформ, связанных с бюджетом. На первом этапе в 2018 году они включали в себя введение среднесрочного бюджетного планирования, запуск портала бюджетной информации, подготовку «Бюджета для граждан» (который включал объяснения в доступной форме и ключевые аналитические выкладки с применением инфографики), расширение анализа макроэкономических и фискальных рисков, а также формирование в структуре Министерства финансов нового отдела по ведению государственной финансовой статистики и обеспечению открытости бюджета. На следующем этапе в 2019 году принятые меры включали в себя внедрение механизма инициативного бюджетирования, согласно которому часть средств местных бюджетов направляется на финансирование мероприятий, сформированных на основе общественного мнения, а также проводятся общественные обсуждения проектов бюджетов до их направления в Законодательную палату Олий Мажлиса. Кроме того, были приняты меры по расширению каналов распространения бюджетных данных (вебсайты и СМИ) и по привлечению общественности к активному участию в бюджетном процессе. Благодаря предпринятым мерам показатели Узбекистана в части прозрачности улучшились: в 2018 году страна соответствовала стандартам по 16 принципам Кодекса надлежащей

практики по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере МВФ из 36, а в 2019 – 26 принципам. Были реализованы дополнительные меры обеспечения прозрачности: отраслевые министерства/ведомства ежеквартально размещают сведения о распределении бюджетных средств и осуществлённых государственных закупках; налоговые и таможенные органы размещают информацию о суммах предоставленных налоговых и таможенных расходов. В текущем году расширен механизм инициативного бюджетирования; обнародуются дополнительные финансовые данные по внебюджетным фондам, государственным предприятиям и получателям государственных субсидий и грантов. Была запущена обновлённая версия портала «Открытый бюджет» с тем, чтобы, помимо прочего, обеспечить возможность учёта мнений граждан и проведение общественных голосований. Установлены формы и сроки размещения информации министерствами/ведомствами.

Г-жа Хван представила подробную информацию о механизмах инициативного бюджетирования, которые используются в Узбекистане. На Рисунке 1 показаны этапы цикла инициативного бюджетирования.

Местные органы власти проводят широкие информационные кампании в поддержку цикла инициативного бюджетирования и организуют информирование граждан через СМИ, средства телекоммуникации и другие каналы. Министерства/ведомства национального уровня, такие как Министерство финансов, Министерство по поддержке махалли и семьи, Агентство по делам молодёжи, оказывают содействие органам власти на местах в проведении обучающих мероприятий для граждан. Заявки/предложения подаются гражданами через портал «Открытый бюджет», но также могут подаваться оффлайн. Предложения отбираются согласно утверждённым критериям, и внутренние службы местных органов власти проверяют их на предмет реализуемости. По всем заявкам, не прошедшим отбор, направляется уведомление с обоснованием причин отказа. Отобранные после проверки предложения выставляются на голосование граждан, организуемое на базе портала «Открытый бюджет»; затем местные органы власти оперативно утверждают решения о выделении средств на реализацию проектов-победителей. Местные органы власти предоставляют информацию о ходе реализации проектов также на портале «Открытый бюджет». По итогам успешного запуска процессов инициативного бюджетирования в этом году было расширено финансирование мероприятий, сформированных на основе общественного мнения: на такие проекты направляется 10 процентов средств местных бюджетов. Кроме того, 50 процентов средств, выделяемых на ремонт местных внутренних дорог направляется на проекты, реализуемые по принципу инициативного бюджетирования. Кроме того, в местных сообществах создаются мобильные группы и «Уголки инициаторов», оказывающих содействие в процессе внесения предложений и голосования.

Рисунок 1: Этапы цикла инициативного бюджетирования в Узбекистане

Совершенствование механизма направления бюджетных средств на реализацию мероприятий, определенных на основе общественного мнения

- внедрение следующих этапов реализации гражданских инициатив:

1. внесение инициативными гражданами заявок/проектов по улучшению районной (городской) инфраструктуры;
2. отбор внесенных заявок/проектов согласно утвержденным критериям;
3. выставление на голосование общественности заявок/проектов инициативных граждан, прошедших отбор;
4. определение выигравших заявок/проектов по результатам общественного голосования;
5. общественный контроль и мониторинг хода реализации гражданских инициатив

- разработка Критериев оценки и отбора заявок/проектов, вносимых инициативными гражданами, по улучшению районной (городской) инфраструктуры



После выступлений состоялось обсуждение. Оно было посвящено опыту Узбекистана в проведении оценки на базе Кодекса МВФ, предоставлению отзывов на предложения граждан посредством интернет-портала и планируемыми вариантами представления информации в целях контроля осуществления отобранных проектов.

Применение информационных технологий для обеспечения прозрачности бюджетных данных в Украине

Г-н Александр Грубиян, заместитель министра финансов по цифровой трансформации Украины, представил опыт своей страны в использовании платформы E-data для обеспечения открытости данных в сфере публичных финансов. На развитой и продвинутой платформе E-data размещаются данные о расходах, «Бюджет для граждан» (открытый бюджет) и сведения о проектах, которые финансируются за счёт средств международных финансовых организаций (МФО). В 2015 году был принят закон «Об открытости использования публичных финансов»; им предписывалось создание портала E-data, на котором стали размещать данные о расходах. В 2017 году в рамках концепции «Открытые публичные финансы» был создан новый модуль по расходам (Spending.gov.ua). Затем в 2018 году был открыт модуль «Бюджет для граждан» и добавлен модуль проектов МФО и инструмент анализа бюджетных показателей BOOST. В

настоящее время идёт работа, призванная обеспечить операционную совместимость всех модулей, усовершенствовать функцию поиска и расширить данные по бюджетным программам. Эксплуатацию системы E-data обеспечивает государственная организация в структуре Министерства финансов.

Г-н Грубиян более подробно представил модули расходов и «Бюджет для граждан» и продемонстрировал реализованные в них функции. Модуль, посвящённый расходам, обеспечивает регулярное поступление ежеквартальных данных об использовании бюджетных средств и раз в год - данных об использовании собственных средств по всем распорядителям и получателям средств всех уровней, а также внебюджетным фондам, государственным предприятиям, Национальному банку и государственным банкам. Также доступна информация о платёжных сделках на едином казначейском счёте. В модуле представлена информация о почти 200 млн транзакций, опубликовано порядка 68 млн документов (отчётов, контрактов и т.д.); ежемесячно к portalу обращаются 18 000 пользователей. Данные можно загружать в формате Excel и отслеживать их в реальном времени по распорядителям. В модуле «Бюджет для граждан» (Open Budget) содержится информация иного рода. На Рисунке 2 представлен бюджетный процесс, структура бюджета и инструменты анализа и сравнения местных бюджетов в рамках модуля «Бюджет для граждан».

Рисунок 2: Примеры функций, реализованных в модуле «Бюджет для граждан»



Также были продемонстрированы функции, реализованные в модуле по проектам МФО и в аналитическом инструменте BOOST. Этот инструмент был разработан на основе методологии Всемирного банка. Он позволяет проводить более глубокий анализ с использованием набора показателей, которые можно загрузить. Инструмент широко применяется специалистами в области УГФ, учёными и местными органами власти. В модуле по МФО представлены все проекты начиная с 1990-х годов в разбивке по МФО и отраслям. Этот модуль также используется МФО и местными органам и управления для сравнения проектов в разных регионах.

По завершении выступления состоялось обсуждение. В число вопросов, которые рассмотрели участники, вошли: обеспечение доступа к порталам E-data для слабовидящих пользователей, планы расширения функциональных возможностей порталов с распространением их на систему государственных закупок, планы по учёту мнений граждан на этапе планирования бюджета и содержание «Бюджетов для граждан», связанное с этапом исполнения бюджета.

Способы повышения прозрачности и совершенствования бюджетной грамотности с точки зрения журналистского сообщества. Опыт

Южной Африки

Г-н Грег Розенберг, управляющий директор компании Clarity Global Strategic Communications, который специализируется на сфере государственных финансов, представил способы, которыми можно повысить прозрачность бюджета и облегчить его понимание. В своём выступлении он представил бюджет в качестве инструмента коммуникации, познакомил с опытом Южной Африки в части повышения понятности и доступности бюджета, а также с принципами чёткой системы коммуникации по вопросам бюджетирования. Докладчик пояснил, что терминология, которая используется в сфере государственного бюджета, впервые появилась в начале 18-го века, однако концепция, согласно которой бюджет должен обеспечивать подотчётность, относительно нова. Основная задача бюджетной документации - предоставление комплексного, актуального, своевременного и надёжного обзора финансового положения и результатов работы государства, а также формирование прогнозов в бюджетно-налоговой области.

Качественная бюджетная документация имеет пять характеристик:

- она должна быть ясно изложенной (т.е. простой для понимания и интерпретации),
- надёжной (т.е. вызывающей доверие и убедительной),
- сопоставимой (по вертикали и горизонтали, а также во времени),
- аналитической (т.е. не просто содержать сведения и заявления, но объяснять причины, чтобы понимать их), а также
- актуальной (т.е. в значительной степени иметь отношение к рассматриваемому вопросу).

На практике в большинстве случаев бюджетная документация составляется с учётом того, что соответствующему бюджетному органу необходимо обеспечивать соответствие нормативно-правовым положениям; её объём составляет тысячи страниц, на которых представлены данные без адекватного описания, и она не привязана к конкретной политике. Для того, чтобы в полной мере понять бюджетную политику и планируемые результаты, необходимы ясные формулировки, задающие контекст. Предоставление огромного объёма данных может быть комплексным, однако это не служит поддержке политики государства, процесса принятия решений и демократического процесса, поскольку лишь немногие способны в полной мере понять, что собственно им предоставлено.

Под прозрачностью часто неверно понимают только доступность информации. Однако в полном своём значении понятие прозрачности связано с пониманием. Необходимо учитывать разные аспекты прозрачности (см. Рисунок 3). В блоге МВФ с обзором «Бюджетного вестника» подчёркивается, что наличие развитых правил и институтов работы с бюджетом, подкреплённых чёткой системой коммуникации и прозрачностью в налогово-бюджетной сфере, повышает достоверность данных. Это, в свою очередь, повышает доступность кредитных средств и обеспечивает большее пространство для манёвра в периоды кризиса. Аудитория бюджетных документов весьма широка, и включает в себя членов парламента, участников финансовых рынков, журналистов, государственные ведомства, международные финансовые организации, рейтинговые агентства, НГО, общественность и экономистов.

Рисунок 3: Определение и аспекты прозрачности бюджета

Что такое прозрачность?

Качество предмета/явления, которое облегчает его понимание – Оксфордский толковый словарь

Печать или размещение в сети ≠ прозрачность

Полнота ≠ ясность изложения

Нормативно-правовое соответствие ≠ формирование политики

Данные ≠ инструкции (указания)



Г-н Розенберг представил опыт Южной Африки в части повышения бюджетной прозрачности; он лично принимал участие в этой работе в качестве ведущего редактора при выпуске бюджета Национального казначейства. В течение почти двух десятилетий Южная Африка занимает первые два места в Индексе открытости бюджета. Этот индекс показывает степень открытости бюджета, надзора и участия общественности. Так, по показателю прозрачности Южная Африка является мировым лидером. Бюджетные документы претерпели значительные изменения, а выход среднесрочного и годового бюджетов широко освещается в СМИ и вызывает общественные обсуждения. То, что требуется журналистам, фактически требуется общественности, ведь задачей журналистики должно быть донесение информации до общественности. Сюда относятся достоверные цифры в понятном контексте, точная оценка экономического и налогового-бюджетного положения, ясность изложения без профессиональных жаргонизмов, интересные факты и сравнения, чёткие позиции по политике и компромиссным вариантам, понятные рассуждения и ответы на вопросы «Ну и что?» и «Что дальше?». Предоставляя понятную, важную и достоверную информацию, можно косвенно влиять на то, что появится в заголовках СМИ. В день обнародования бюджета в Южной Африке журналистам рано утром – в 6 часов - предоставляется доступ к бюджетным документам в закрытом помещении со строгим запретом на публикации на протяжении нескольких часов. Затем проводится пресс-конференция с участием министра финансов и представителей Казначейства и Центрального банка. В 14:00 официально оглашается бюджетное послание. Этот процесс формировался в течение нескольких лет; он выстроен на основе долгосрочного доверия и широко освещается в СМИ. Важно отметить, что Национальное казначейство воспринимается как технически компетентная организация, которая

старается предоставить информацию о бюджете в максимально прозрачном и понятном виде. В бюджетных документах и в ходе представления бюджета Казначейство формулирует важные вопросы и варианты политики; на основании этого можно организовать общественные обсуждения, помогающие принимать политические решения. Поэтому бюджетная документация является не только средством коммуникации, но также инструментом формирования государственной политики.

Общий подход к бюджету в Южной Африке – четко продумать, какой посыл содержится в бюджете, предлагаемом Казначейством.

Необходимо чётко обозначить цели, на достижение которых выделяются средства, в том числе – изменения в политике и новые инициативы, успехи и проблемы. Основной бюджетный документ следует писать ясным, понятным языком, ориентированным на аудиторию неспециалистов. Содержание должно быть оптимизировано, подробная информация вынесена в приложения. Текстовый материал следует иллюстрировать таблицами, графиками и визуализированной сводной информацией.

Существует несколько важных принципов составления ясных бюджетных документов (см. Рисунок 4). Следовать им важно, чтобы бюджет был доступным: доступность касается чёткого донесения Министерством финансов содержания бюджета, так чтобы он служил источником актуальной информации, позволяющей понять бюджетную политику и планируемые результаты.

Рисунок 4: Принципы составления ясных бюджетных документов

The infographic consists of a light beige background with a vertical black bar on the left side. It contains two columns of bullet points. The first column lists five principles: remembering user needs, presenting information clearly, logical structuring, compactness, and omitting unnecessary details. The second column lists four principles: preferring concrete over abstract, reducing information density, using visual elements effectively, providing sufficient analytical explanations, and using a narrative style.

- Помните о потребностях пользователя вашего отчета по бюджету
- Излагайте информацию ясно и по делу
- Структурируйте документы логически
- Обеспечьте компактность основных документов по политике
- Опускайте ненужные подробности
- Отдавайте предпочтение конкретике, а не абстрактным рассуждениям
- Снижайте насыщенность информации фактами
- Эффективно используйте визуальные элементы
- Предоставляйте достаточные аналитические пояснения
- Используйте повествовательный нарратив

В выступлении были приведены примеры того, как можно упростить и конкретизировать технические формулировки и избежать использования профессионального жаргона.

Также были рассмотрены важность качества по сравнению с количеством и необходимость выстраивать бюджетную документацию надлежащим образом. На Рисунке 5 представлен пример того, как реструктурировать документацию и подавать её в более удобном для восприятия и логичном виде. Важно найти верное сочетание объёма информации и её понятности. Основные бюджетные документы должны быть краткими, но содержать достаточный контекст и пояснения. Таблицы всегда следует сопровождать текстовым объяснением.

Рисунок 5: Реорганизация документов о бюджете

Национальное бюджетное послание 2016 г.	Пересмотренная структура на 2017 г.
1. Предложение (обоснование)	Вступительное слово (обращение министра или постоянного заместителя министра)
2. Введение	1. Обзор
3. Урегулирование задолженности	2. Экономический прогноз
4. Экономический обзор	3. Фискальная система
5. Бюджетная система	4. Задолженность и непогашенные внешние платежи
6. Возрождение сельского хозяйства	5. Предложения по расходам
7. Развитие горнообогатительной отрасли/создание добавленной стоимости	6. Показатели оценки поступлений
8. Стимулирование инвестиций в частном секторе	7. Планы расходов
9. Реализация потенциала МСП	8. Инициативы структурной политики
10. Развитие инфраструктуры и ТЭК и ЖКУ	Приложения:
11. Социальные услуги	
12. Поддержка партнеров по развитию	
13. Стабильность финансового сектора	
14. Государственное финансирование	
15. Показатели оценки поступлений	
16. Корпоративное управление и управление эффективностью деятельности	
17. Активная борьба с коррупцией	
18. Цели в области устойчивого развития	
19. Заключение	
Приложения	

Были приведены примеры того, как опускать ненужные подробности, снижать насыщенность информации фактами, излагать текст конкретно вместо использования абстрактных рассуждений, а также эффективно использовать графики и таблицы. Таблицы и графики следует применять для подкрепления тезисов, изложенных в текстовой части. На Рисунке 6 это положение иллюстрируется на примере бюджета Южной Африки, где содержатся понятные таблицы и краткий текст, в котором в обобщённом виде раскрывается их содержание; также показана организация элементов

документа с применением цветов и символов. Следует выполнить надлежащий анализ, чтобы упростить для читателей задачу ориентации в документе и облегчить понимание данных. Также важно выстроить «сюжет» документа о бюджете, выделяя основную тему в качестве «путеводной нити» для пользователя.

Рисунок 6: Основные положения бюджета Южной Африки



По завершении выступления состоялась активное обсуждение. Среди тем, которые были рассмотрены более подробно, - представление в бюджете Южной Африки информации о программах и эффективности¹; обязанности Национального казначейства в части составления аналитических материалов; распространение документов о бюджете в печатном и электронном виде; бюджет для граждан (4 страницы, содержащие информацию и данные высокого уровня, которые распространяются в газетах и в интернете); способы побудить СМИ к более активному взаимодействию и освещению тем, связанных с бюджетом.


¹ В первичной бюджетной документации показатели эффективности сгруппированы по главам; предусмотрена глава, посвящённая национальным приоритетам, в которую включены таблицы и пояснения. При этом гораздо более подробная информация о программах, показателях и иные сведения о бюджете содержатся в документе под названием «Оценки национальных расходов», где все детали представлены в разбивке по министерствам/ведомствам.

Обсуждение в формате «круглого стола»

Заключительная сессия семинара была посвящена обсуждению участниками того, каким образом можно было бы использовать рассмотренные в ходе мероприятия темы, и чему посвятить новый «продукт знаний» РГ БГП. Были рассмотрены реализованные в последнее время меры, связанные с подготовкой бюджетов для граждан, взаимодействием министерств финансов с журналистами и разработкой шаблонов/руководств для вовлечения граждан в России. Обсуждение также затронуло ряд других тем с учётом вопросов, поступивших от членов сообщества из Белоруссии, Украины и Узбекистана, а также от членов Ресурсной группы и докладчиков. Среди этих тем – возможность использования социальных сетей для вовлечения граждан, важность того, чтобы планируемые действия в части обеспечения ясности изложения и доступности бюджета находили поддержку в министерствах финансов как на техническом, так и на политическом уровне; были представлены различные мнения относительно вариантов применения информационных технологий для создания интернет-порталов.

Было решено, что в новом «продукте знаний» РГ БГП будет представлена «дорожная карта» для перехода от практики составления бюджетных документов, в основе которой лежит соблюдение нормативных требований, к их составлению в более ясном и доступном для понимания виде, что обсуждалось в ходе мероприятия. Примерный план «продукта знаний» будет подготовлен Ресурсной группой и представлен руководству РГ БГП для комментариев к концу ноября 2021 года. Затем «продукт знаний» будет подготовлен в предварительной редакции и представлен на ежегодном пленарном заседании БС весной 2022 года.

Настоящий отчёт о мероприятии подготовлен PEMPAL и доступен на английском, русском и боснийском/хорватском/сербском языках. Разрешение на использование, воспроизведение или перевод настоящего отчёта может запрашиваться у руководителя программы Армана Ватяна (avatyanyan@worldbank.org). Вопросы технического характера можно направлять Наиде Чарсимамович Вукотич (naidacar@gmail.com) и Ирине Щербине (ishcherbyna@worldbank.org). Более подробная информация о программе PEMPAL, БС и его рабочих группах доступна на вебсайте программы, - www.pempal.org.

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO



MINISTRY OF FINANCE
OF THE RUSSIAN FEDERATION



European Union