

ПОВЫШЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ БЮДЖЕТА В ЮЖНОЙ АФРИКЕ

СОВЕЩАНИЕ ПО ВОПРОСАМ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ ФИНАНСОВ
- МОСКВА, РОССИЯ

Д-р Кэй Браун
Директор, Управление планирования расходов
29 мая 2014 года



national treasury

Department:
National Treasury
REPUBLIC OF SOUTH AFRICA

План презентации

- Основные роли и участники бюджетного процесса
- Реформы в Южной Африке
- Управление информацией о результатах и прозрачность
- Оценка прозрачности бюджета

Основные роли и участники бюджетного процесса

Основные участники бюджетного процесса

- В исполнительных органах власти
 - Комитет по среднесрочной финансовой программе
 - Министерский комитет по бюджету
 - Кабинет министров
 - Расширенный кабинет
- Отраслевые министерства и центральные ведомства
- Соответствующие органы и доноры
- Законодательный орган
 - Портфельные комитеты, Финансовая комиссия, Комиссия по ассигнованиям
 - Национальная ассамблея
 - Национальный Совет провинций
- Требуется в соответствии с Конституцией и Законом о межправительственных бюджетных обзорах :
 - Финансовая и бюджетная комиссия
 - Правительства провинций – «Бюджетный совет»
 - Организованные местные органы власти – «Бюджетный форум»¹
 - Как на исполнительном, так и на официальном уровне существуют различные межправительственные форумы для реализации положения конституции об управлении на основе сотрудничества
- Организации гражданского общества
- Средства массовой информации

Роль Национального Казначейства

- Предоставление общей бюджетной структуры, основанной на макроэкономических прогнозах
- Предложения Управлению по доходам от трех уровней правительства на основе вышеупомянутой, решения о приоритетах принимаются на политическом уровне
- Предоставление технических указаний в отношении предложений по бюджету
- Оценка предложений по бюджету
- Обеспечение отражения в бюджетных ассигнованиях основных приоритетов правительства
- Обеспечение постоянного общения с другими министерствами центрального правительства
- Предоставление рекомендаций Бюджетному совету, Бюджетному форуму и Комитету министров по вопросам бюджета (которые, в свою очередь, представляют рекомендации Кабинету министров)
- Обеспечение ежегодной публикации всеобъемлющей бюджетной документации и ее доступности для общественности

Роль Парламента

В соответствии с Разделом 77(3) Конституции **Законом о процедуре внесения изменений** предусматривается процедура изменения ассигнований.

- За год до представления бюджета каждый парламентский комитет представляет Отчет об анализе бюджета и рекомендации
 - Оцениваются результаты деятельности каждого министерства и направляются Парламентом в Министерство финансов и соответствующему министру
 - Рекомендации ≈ «система раннего предупреждения» в отношении вопросов, волнующих Парламент
- Когда Министр финансов представляет бюджет, он должен представить отчет, в котором указывается, как Управление по доходам и Бюджет учли рекомендации, представленные в Отчете об анализе бюджета и рекомендациях
- Если объяснения Министра финансов не отвечают вопросам, волнующим Парламент, то он имеет право вносить изменения в Бюджет для реализации своих предложений

Реформы в последние годы

Бюджетные реформы в Южной Африке



Измеряемые цели

- Представленные стратегические планы
- Представленные годовые отчеты
- Заявление о бюджетной политике на среднесрочную перспективу
- Закон об управлении гос. финансами
- Обследование национальных расходов и Межправительственный бюджетный анализ
- Межправительственная система
- Оценки национальных расходов и отчеты по бюджетам провинций
- Среднесрочная стратегическая программа
- Стандартный план счетов
- Закон об управлении муниц. финансами

Ежеквартальная информация о результатах

1997

1998

1999

2000

2001

2002

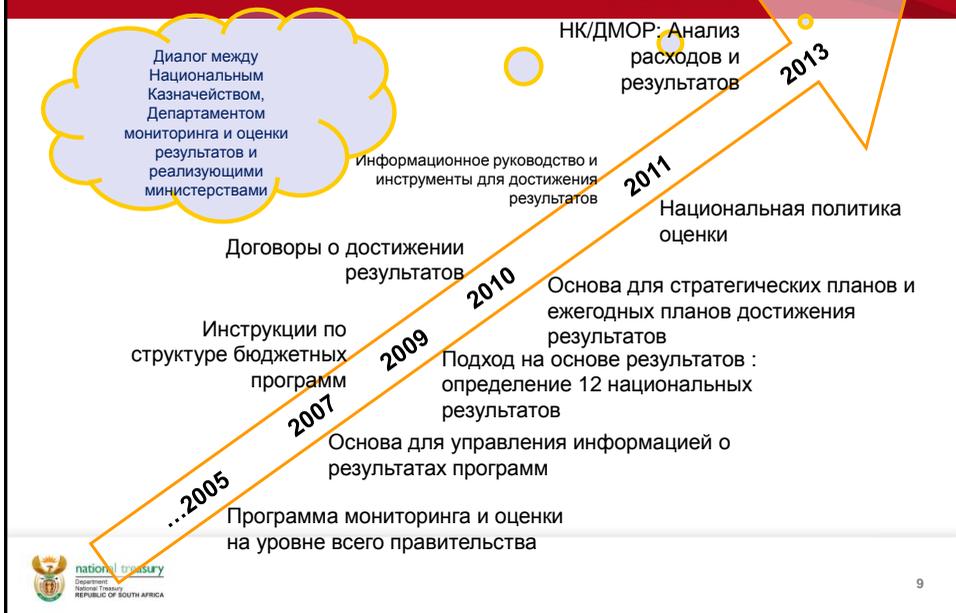
2003

2004

2005

Параметры расходов на среднесрочную перспективу

Бюджетные реформы в Южной Африке



Достижения реформ

- повысился контроль за реализацией мер политики, основное внимание сосредоточено на основных приоритетах политики
- 1 центральный бюджетный процесс, начинающийся с ассигнования и разделения доходов
- активизация консультаций и сотрудничества с заинтересованными сторонами
- составление многолетнего бюджета на основе 3-летней программы
- бюджетная дисциплина, основанная на принципе «сверху в низ»
- стабильный и предсказуемый бюджет для министерств
- пересмотр приоритетов со временем
- прозрачность
- эффективность израсходованных средств
- планирование, бюджетирование, отчетность и политика согласуется НА УРОВНЕ ПРОГРАММ для получения более совершенных услуг в рамках бюджета
- стратегическое использование информации для совершенствования выработки политики, финансирования принятых решений и обеспечения подотчетности в ходе всего процесса бюджетирования



Что помогло успеху реформ

- Демократический переход и новая Конституция
- Сильная политическая поддержка: реформы продвигались Министром финансов, который заручился широкой политической поддержкой
- Была перенята передовая международная практика, но она была адаптирована к ситуации в Южной Африке
- Использовались простые системы
- При внедрении реформ консультации с соответствующими заинтересованными сторонами
- По возможности, проведение пилотного проекта до полного внедрения
- Комплексное внедрение
- Недавно сотрудничество министерств для совместного повышения результатов деятельности правительства

Управление и прозрачность информации о результатах

Программа достижения эффективного расходования средств

- Реализация Закона об управлении государственными средствами включала управление результатами деятельности
- Закон об управлении государственными средствами предусматривает ответственность министерств осуществлять расходы в рамках утвержденных бюджетов и в соответствии с обязательствами в области политики/результатов деятельности
- В соответствии с Законом об управлении государственными средствами в программах должны быть цели, поддающиеся измерению
- Бюджетирование на основе информации о достигнутых результатах
- Казначейство обеспечивает эффективное расходование средств путем получения отчетности о результатах деятельности по расходованию средств
- Парламент и общественность играют ключевую роль в обеспечении подотчетности правительства
- Реформы по повышению эффективности расходования средств внедрялись на протяжении ряда лет посредством принятия различных директив и программ

Увязывание планов с бюджетом

Документы по планированию

ТЕПЕРЬ В МИНИСТЕРСТВЕ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Стратегический план:

- Обязательные и стратегические задачи

Годовой план деятельности :

- Цели и показатели результатов деятельности
- Программный и подпрограммный бюджет и расходы
- Цели программы

• Бюджеты для инфраструктурных проектов, изменения для грантов, предусматривающие выполнение определенных условий, государственных организаций и ГЧП

Стратегические и годовые планы деятельности представляются в Парламент после представления бюджета



Информация представляется за 7-летний период (т.е., за 3 прошлых года, текущий год и период среднесрочной программы расходов)

Бюджетные документы

Смета национальных расходов :

- Обязательные и стратегические задачи
- Цели и показатели результатов деятельности
- Программный и подпрограммный бюджет и расходы
- Цели программы
- Бюджеты для инфраструктурных проектов, изменения для грантов, предусматривающие выполнение определенных условий, государственных организаций и ГЧП

Структура программного бюджета:

- Должна отражать основные области ответственности или предоставления услуг
- Ключевая связь между целями (отраженными в Стратегическом плане) и операционными бюджетами

Увязывание планов с бюджетом

Документы по планированию

Ежеквартальные планы деятельности:

- Отслеживание выполнения запланированных задач и фактических достижений (результаты предоставления услуг)
- Сравнение данных о результатах деятельности с целями, предусмотренными в Годовом плане деятельности
- Ведомства провинций адаптируют показатели деятельности по каждой отрасли



Бюджетные документы

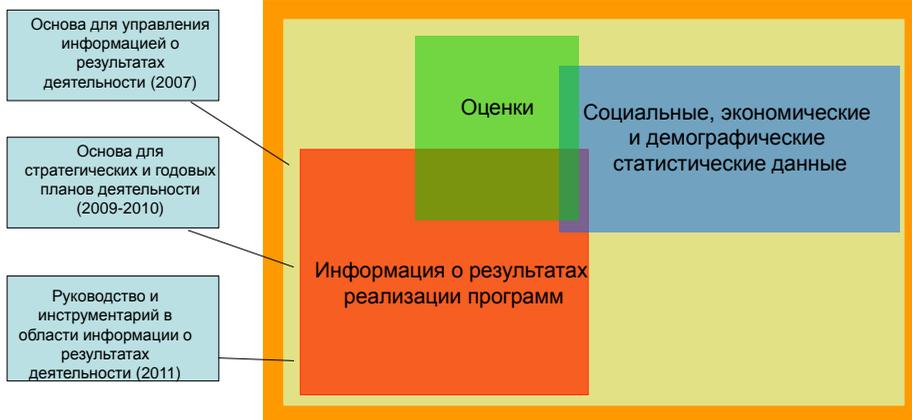
Ежеквартальные отчеты о расходах :

- Отчет о доходах и расходах, отражающий фактические результаты в сравнении с запланированными в бюджете
- Информирование министерств о возможных проблемах и о необходимости корректирующих мер
- Также представляется постоянной парламентской Комиссии по ассигнованиям

Мониторинг и отчетность в течение года о выполнении планов и бюджетов

Система мониторинга и оценки на уровне всего правительства

Министерство мониторинга и оценки результатов деятельности ответственно за управление результатами деятельности правительства



Подход на основе результатов деятельности Правительства

- Цель – улучшение предоставляемых услуг посредством:
 - Совершенствования стратегических усилий правительства
 - Более эффективное и продуктивное использование ограниченных ресурсов
 - Внедрение более системного мониторинга и оценки
 - Определение надлежащих индикаторов и проведение мониторинга и оценки на их основе
 - Проведение периодической оценки влияния деятельности правительства на общество
 - Использование этого анализа для принятия правительством информированных решений, совершенствования правительственных программ и содействовать выработке политики, подкрепленной фактами
- Привело к созданию Соглашений о достижении определенных результатов между Президентом и отдельными министерствами
- Но все министры подписывают Договор о предоставлении услуг, в котором указывается стратегия их министерств
- Начиная с недавнего времени, при разработке планов правительства используется Национальный план развития и 5-летние среднесрочные стратегические планы



Подход на основе результатов деятельности Правительства



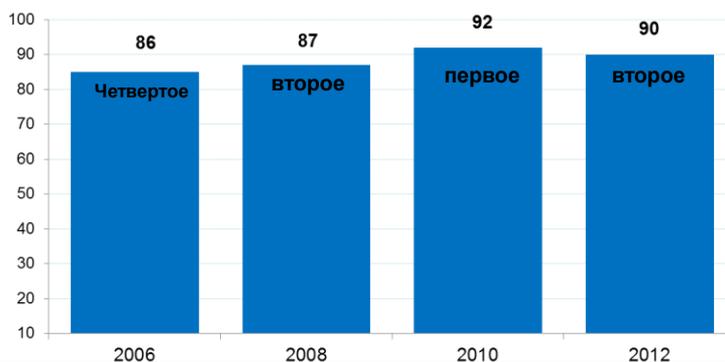
Роль аудита

- Счетная палата начала аудит достижения поставленных целей
- Национальное Казначейство и Счетная палата договорились об усовершенствовании подхода к аудиту достижения поставленных целей
- Его целью является предотвращение непреднамеренных последствий отрицательных результатов аудита
- Совместное оказание помощи министерствам в повышении качества нефинансовой информации для того, чтобы она отражала основные функции правительства
- Была достигнута договорённость по следующим основным вопросам :
 - Повышение качества показателей достижения конечных и связанных с ними промежуточных результатов
 - Надлежащее отражение административных/статистических данных, используемых для отчетности о достижении поставленных целей
 - Отчетность министерствами о параллельных показателях деятельности (консолидированный аудит)
 - Аудит невыполнения/перевыполнения планируемых показателей
- Внутренние аудиторы информируют министерства о выполнении соответствующих директив, регламентов и законов

Оценка прозрачности бюджета

Рейтинг на основе Индекса открытости бюджета на протяжении ряда лет

- Южная Африка участвовала во всех четырех обследованиях в рамках Индекса открытости бюджета
- В течение всех этих лет занимала одно из ведущих четырех мест



Оценки основных бюджетных документов: 2006-2012

Основные финансовые документы	Оценка уровня информации			
	2006	2008	2010	2012
Бюджетное послание	A	A	A	A
Предложения по бюджету от исполнительной власти	A	A	A	A
Принятый бюджет	-[1]	A	A	A
Бюджет для граждан	-[2]	A	A	C
Отчеты в течение года	A	A	A	A
Пересмотр в середине года	A	A	A	A
Отчет на конец года	A	A	A	A
Аудиторский отчет	A	B	B	B

^[1] В обследовании ИОБ 2006 года баллы не выставлялись

^[2] В 2006 году был только один вопрос по поводу бюджета для граждан. Обследование показало, что только десять из 59 стран готовят такой документ. Этими странами были Ангола, Южная Африка, Франция, Новая Зеландия, Сальвадор, Южная Корея, Швеция и Великобритания

Основные выводы обследования ИОБ

- Правительство Южной Африки предоставляет общественности обширную информацию и бюджете национального правительства и его финансовой деятельности
- Информация размещается на вебсайте Казначейства (www.treasury.gov.za)
- Информация является своевременной, полной и точной
- По просьбе предоставляется также на бумажном носителе и на компактном диске
- Информация является всеобъемлющей и представляет довольно точную картину о деятельности национального правительства

Основные бюджетные документы

Бюджетное послание

- Представляется ежегодно за 5 месяцев до начала нового финансового года
- Немедленно размещается на вебсайте Казначейства, а также на бумажном носителе
- На протяжении ряда лет публиковалась всеобъемлющая информация – по ИОБ всегда выставляется **100 баллов**

Предложения по бюджету со стороны исполнительного органа

- Представляется ежегодно вместе с бюджетом
- Немедленно размещается на вебсайте Казначейства, а также на бумажном носителе
- На протяжении ряда лет публиковалась всеобъемлющая информация – по ИОБ всегда выставляется **81-100 баллов**
- Выводы ИОБ:
 - В предложении по бюджету исполнительного органа все еще недостаточно информации о конечных и промежуточных результатах
 - В документе не включена информация о налоговых расходах в бюджетном году
 - В 2012 году значение индекса сократилось на **1** балл по сравнению с 2010 годом
 - **Детальная информация о деятельности представляется в Смете национальных расходов и в других бюджетных документах**
 - **На момент публикации некоторая информация отсутствует из-за сроков предоставления исходной информации**

Основные бюджетные документы

Принятый бюджет

- Представляется ежегодно за 5 месяцев до начала нового финансового года
- Немедленно размещается на вебсайте Казначейства, а также на бумажном носителе
- На протяжении ряда лет публиковалась всеобъемлющая информация – по ИОБ всегда выставляется **100 баллов** (за исключением 2006 года)

Бюджет для граждан

- Представляется ежегодно вместе с бюджетом
- Немедленно размещается на вебсайте Казначейства, а также на бумажном носителе
- На протяжении ряда лет публиковалась всеобъемлющая информация – по ИОБ всегда выставляется **81-100 баллов**
- В 2012 году балл сократился до **58 баллов**
- Выводы ИОБ:
 - Уровень детализации в Бюджете для граждан недостаточный
 - Бюджет для граждан не публикуется в ходе бюджетного процесса
 - **Существующий формат публикации является надлежащим для обеспечения доступности для целевой аудитории**
 - **Необходимо подумать об отдельной более детализированной публикации**

Основные бюджетные документы

Отчеты в течение года

- На вебсайте Казначейства публикуются ежемесячные отчеты о расходах министерств
- Имеются ежеквартальные отчеты о расходах
- По ИОБ всегда выставляется **100 баллов**

Пересмотр в течение года

- Представляется ежегодно через шесть месяцев после начала финансового года
- Немедленно размещается на вебсайте Казначейства, а также на бумажном носителе
- На протяжении ряда лет публиковалась всеобъемлющая информация – по ИОБ всегда выставляется **100 баллов**

Основные бюджетные документы

Отчет на конец года

- Представляется каждым департаментом через шесть месяцев после окончания финансового года и размещается на вебсайтах
- По ИОБ всегда выставляется **81-100** (в 2012 году оценка снизилась с 90 до **83**)
- Выводы ИОБ:
 - У большей части общественности нет доступа к механизму определения исполнения бюджета
 - Исполнительная власть представляет лишь ограниченные отчеты, в которых нет подробной информации о том, как учитывались комментарии общественности использовались при составлении бюджетных планов или для улучшения выполнения бюджета
 - **Некоторые организации гражданского общества участвуют в обсуждениях с Национальным Казначейством и отраслевыми министерствами относительно отраслевых проблем. Эти обсуждения включают вопросы исполнения бюджета в прошлом**

Аудиторское заключение

- Представляется ежегодно через шесть месяцев после окончания финансового года и размещается на вебсайтах
- Также входит в состав отчетности на конец года
- На протяжении ряда лет публиковалась всеобъемлющая информация – по ИОБ всегда выставляется **61-80 баллов**, за исключением 2006 года (тогда было выставлено 81-100 баллов в связи с тем, что в вопроснике было меньше вопросов)
- В 2012 оценка повысилась на **5 баллов**
- **Были созданы механизмы взаимодействия общественности со Счетной палатой**

Улучшения за последние годы

Общие улучшения

- Повышенное качество информации и более высокий уровень детализации бюджетной документации
- Введение в действие парламентского закона, повышение парламентского надзора за бюджетным процессом
- Улучшенное качество информации в смете национальных расходов: охват государственных организаций, показатели и цели по программам, подробная информация о подпрограммах, информация о кадрах, донорском финансировании (включая нефинансовую информацию о программах/проектах), расходы на инфраструктурные проекты
- В отчете о среднесрочной бюджетной политике и Бюджетном анализе по-прежнему предоставляется всеобъемлющая информация о бюджетной политике и основных мерах политики правительства, а также о соответствующих политиках министерств и о планах расходов
- Основное внимание недавних реформ было сосредоточено на повышении эффективности расходования средств и прозрачности
 - Посредством подхода основанного на бюджетировании по функциям проводились активные консультации с другими департаментами и организациями
 - Внедрение директив по Структурам бюджетных программ, Стратегических и годовых планов работ, Руководства и инструментария по информации о результатах деятельности и т.д.
- Создание Национальной комиссии по планированию и Министерства по мониторингу и оценке результатов деятельности для укрепления управления государственным планированием, результатами деятельности правительства, реализацией и оценкой
- Более тесные отношения между Счетной палатой и министерствами, а также доступность заключения аудитора для общественности

Улучшения за последние годы

Улучшения в области участия общественности

- Программы информирования высших учебных заведений и организаций гражданского общества по бюджетным вопросам
- Посредством официально утвержденных механизмов Национальное казначейство также консультируется с основными организациями гражданского общества и другими институтами, например, с Национальным советом экономического развития
- Консультации с общественностью проводятся также посредством:
 - Выездных мероприятий по вопросам политики и бюджета
 - Социальных средств информации
 - Участия местных органов власти в разработке планов, например, Интегрированных планов развития, а также стратегий обеспечения экономического роста и развития
- Имеются многочисленные меры политики и законы, содействующие участию общественности, также имеется право на доступ к информации в отношении всех трех ветвей власти: исполнительной, судебной и законодательной
- Использование гражданами прав на доступ к информации и участия в выработке политики может быть улучшено
- Исследование, понимают ли граждане, каково финансирование бюджета и какие услуги планируется предоставить за эти средства

Спасибо!