

# **Что является передовой практикой в области бюджетной документации**

Диана Обри  
Советник по УГФ сети PEMPAL  
Всемирный банк

## Международные стандарты

- Надлежащая практика ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета
- Кодекс надлежащей практики МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере
- Руководство МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере
- Руководство МВФ по обеспечению прозрачности поступления доходов
- Руководство МВФ по финансовой статистике (GFSM 2001)
- Система национальных счетов ООН (СНС)
- Международные Стандарты Финансовой Отчетности в Общественном Секторе (МСФООС)
- Европейская система бухгалтерского учета (ЕСБУ 95)

## ПРАКТИКА ОЭСР ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ БЮДЖЕТА

- В первой части перечислены основные виды и содержание **бюджетной отчетности**, которую должно составлять правительство
  - бюджет; пред-бюджетный отчет; ежемесячные отчеты по исполнению бюджета; полугодовой отчет; годовой отчет (по состоянию на конец года); долгосрочный отчет
- Во второй части приведен подробный перечень **конкретных данных**, которые должны быть раскрыты в этих отчетах
  - экономические показатели и прогнозы; налоговые расходы; финансовые обязательства и активы; нефинансовые активы; пенсионные обязательства сотрудников, непредвиденные обязательства

## НАДЛЕЖАЩАЯ ПРАКТИКА ОЭСР ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ БЮДЖЕТА

- В третьей части приводится практика, которая позволяет обеспечить целостность и **качество отчетности**
  - политика бухучета; распределение ответственности; аудит и общественный парламентский надзор

См. дополнительные материалы, в которых приведен экземпляр надлежащей практики ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета.

- ОЭСР работает над составлением рекомендаций по обеспечению независимости бюджетно-налоговых учреждений
  - Проект рекомендаций обсуждался в рамках встречи старших руководящих лиц в области бюджета ОЭСР в 2012. Модифицированные рекомендации будут обсуждаться в конце этого месяца в рамках 5-й сетевой встречи старших руководящих лиц в области бюджета ОЭСР

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/4thannualmeetingofocdparliamentarybudgetofficialsandindependentfiscalinstitutions-paris23-24february2012.htm>

## КОДЕКС ПРАКТИКИ МВФ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ В НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

- **Разделение ролей и обязанностей:** правительство и органы власти должны рассматриваться отдельно от остальной части государственного сектора и экономики. Политика и роли по государственному сектору должны быть четко определены; доступ общественности к ним должен быть открытым. Должна существовать четкая и прозрачная юридическая, регуляторная и административная система налогово-бюджетного управления.
- **Открытые бюджетные процессы:** Составление бюджета должно проходить в рамках утвержденного графика. Процесс должен отталкиваться от установленных задач и политики на макро-уровне, а также в налогово-бюджетной сфере. Должны быть установлены четкие процедуры исполнения бюджета, наблюдения за его исполнением и предоставления соответствующей отчетности.

## КОДЕКС МВФ (ПРОДОЛЖЕНИЕ)

- **Доступность информации для общественности:** общественности необходимо предоставить информацию о прошлой, текущей и планируемой деятельности в налогово-бюджетной сфере и основных рисках в этой области. **Информация по налогово-бюджетному сектору должна предоставляться таким образом, чтобы обеспечить возможность более детального анализа политики и системы подотчетности.** Информация должна предоставляться вовремя.
- **Обеспечение целостности:** стандарты качества; эффективный внутренний надзор и гарантии; налогово-бюджетная информация должна проходить внешнюю проверку.

См. дополнительные материалы, в которых приведен экземпляр кодекса надлежащей практики МВФ по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере. На настоящий момент данный кодекс проходит процесс ревизии.

## Различные подходы к составлению бюджетной документации

- Обеспечение баланса между **детализацией и консолидацией информации**
  - Некоторые модели представления бюджета облегчают процесс консолидации информации, например, за счет группирования отдельных статей затрат в единую категорию операционных затрат
- Классификация программ, вместе с сопроводительной информацией о результативности деятельности (например, оценки, показатели эффективности) дает возможность **лицам, принимающим решения, выносить более профессиональные суждение** о задачах, которые решаются в рамках политики по тому или иному направлению.
  - Если правительству необходимо использовать информацию о результативности программ в процессе работы с бюджетом, необходимо интегрировать показатели результативности в процесс принятия бюджетных решений, а не только в бюджетную отчетность (источник: Бюджетирование, ориентированное на результат: руководство пользователя).

## Различные подходы к составлению бюджетной документации

- «Бюджетирование, ориентированное на результат, в презентационных целях» (ОЭСР) – информация о результативности деятельности вносится в бюджетную документацию как справочная информация в целях обеспечения подотчетности и налаживания диалога с законодательным органом и гражданами. При этом данная информация не используется при принятии решений.
  - Парламент и общественность можно информировать посредством **отчетов по исполнению программ**. Отчеты могут быть представлены вместе с бюджетной документацией, которая сопровождает годовой закон по бюджету.
    - Минфину следует разработать стандартный формат этих документов.



## ОТЧЕТЫ ПО ИСПОЛНЕНИЮ ПРОГРАММ

Отчеты по исполнению программ должны включать в себя следующую информацию:

- **Название** программы
- **Цели** программы (ясно изложенные и увязанные со стратегическими задачами более высокого уровня)
- Перечень **основных результатов (услуг) и направлений деятельности**
- Краткое изложение **стратегии, проблем и ключевых новых инициатив** в рамках программы
- **Показатели**, при помощи которых будет оцениваться результативность программы
- **Плановые цели** по программе (по мере возможности)
- Оценки **расходов по программе**, предпочтительно сопровождаемые среднесрочными прогнозами расходов
- Разбивка расходов по программе по **категориям экономической классификации**
- Источник: Марк Робинсон, «Пособие по бюджетированию, ориентированному на результат».

Для общественности также необходимо подготовить отдельную, легкую для восприятия сводку по бюджету. См. журнал ОЭСР по бюджетированию за 2010 г. «**Составление справочника по бюджету для граждан: зачем, что и как?**»

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/48170438.pdf> (на английском языке). Ссылки на перевод на другие языки можно найти на сайте PEMPAL

## ПРИМЕР – НОВАЯ ЗЕЛАНДИЯ

- Новая Зеландия известна своим новаторством в области бюджетирования, ориентированного на результат
  - 1 место в последней оценке по индексу открытости бюджета
  - Используются **различные способы презентации бюджета** общественности
    - Все документы размещаются на сайте правительства, в том числе в формате электронных таблиц EXCEL, что открывает возможность их дальнейшего анализа
    - Существует возможность использования бюджетных приложений для Android, iPhone и iPad
- Бюджет представляется по **10 ключевым секторам**, отталкиваясь от четырех ключевых правительственных приоритетов
- **От 3 до 10 “голосов” по каждому сектору** (например, сектор «Юстиция» включает в себя «голос» Генерального прокурора, исправительных учреждений, судов, органов полиции и пр. Каждый «голос» определяется как группа одного или нескольких видов ассигнований, которые администрирует один и тот же департамент (министерство)

## ПРИМЕР – НОВАЯ ЗЕЛАНДИЯ

- Предоставляется бюджетная информация по каждому сектору
  - **общий обзор сектора**
  - **заявление об ответственности от министра и генеральных директоров**
  - **информация о результативности программ, распределенная по «голосам» внутри каждого сектора, охватывающая с 2007/2008 по 2015/16 гг (включает в себя разделы по привязке к целям высокого уровня, задачи по секторам, тенденции, новые инициативы политики, результативность программ в прошлом и прогнозы на будущее, синхронизация изменений в объемах ассигнований)**
  - **отчет о прогнозируемой результативности услуги**
  - **прогнозируемые финансовые показатели по соответствующему административному департаменту (министерству)**
  - **протокол о намерениях по соответствующим департаментам (эквивалент стратегических планов)**

Источник: <http://www.treasury.govt.nz/budget/>

# Примеры бюджетной документации

- Примеры бюджетной документации в **Южной Африке и Австралии**
  - [http://www.pempal.org/data/upload/files/2011/01/krywanio\\_international-example-handout-pack-uk-.pdf](http://www.pempal.org/data/upload/files/2011/01/krywanio_international-example-handout-pack-uk-.pdf) на английском языке
  - [http://www.pempal.org/data/upload/files/2011/01/krywanio\\_international-example-handout-pack\\_ru.pdf](http://www.pempal.org/data/upload/files/2011/01/krywanio_international-example-handout-pack_ru.pdf) на русском языке
  - [http://www.pempal.org/data/upload/files/2011/01/krywanio\\_international-example-handout-pack\\_srhr.pdf](http://www.pempal.org/data/upload/files/2011/01/krywanio_international-example-handout-pack_srhr.pdf) на боснийском, сербском, хорватском языках

## Оценка качества бюджетной документации

- Международный индекс открытости бюджета по бюджетным программам (**Open Budget Index (OBI)**)
- Применение системы «Государственные расходы и финансовая отчетность» (Public Expenditure Financial Accountability (**PEFA**))
- **Сравнение** с другими странами через участие в обзоре бюджетной практики и процедур ОЭСР
- Отчеты по оценке стандартов и кодексов МВФ
- Для стран ЕС – оценки в рамках пакта стабильности и экономического роста

## ИНДЕКС ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА

- Международное партнерство в области бюджета проводит масштабное исследование, включающее в себя **125 вопросов**.
- **Оценивает степень доступности для общественности и объем информации по 8-и ключевым документам**, которые публикует правительство на различных этапах бюджетного процесса.
- **Пять градаций:**
  - 1. Всеобъемлющий объем информации (Индекс открытости бюджета от 81 до 100)
  - 2. Значительный объем информации (Индекс открытости бюджета от 61 до 80)
  - 3. Некоторый объем информации (Индекс открытости бюджета от 41 до 60)
  - 4. Минимальный объем информации (Индекс открытости бюджета от 21 до 40)
  - 5. Информация отсутствует либо предоставляется в незначительном объеме (Индекс открытости бюджета от 0 до 20)

## ИНДЕКС ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА

- Независимый и регулярный сравнительный замер степени прозрачности бюджета и подотчетности в различных странах
- Составляется каждые два года
- Первый индекс был составлен в 2006 по 59-и странам, второй в 2008 по 85 странам, третий в 2010 г. по 94 странам, четвертый в 2012 по 100 странам
- Полная версия отчета на английском и русском языках (а также резюме отчетов по отдельным странам) - по нижеприведенным ссылкам
  - <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>
  - <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-Russian.pdf>

## ИНДЕКС ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА ЗА 2012

- Только **23 из 100** стран, по которым составлялась оценка, выполнили **базовые стандарты** прозрачности бюджета, предоставляя на рассмотрение общественности значительный или всеобъемлющий объем информации по бюджету.
- В 2012 г. **средний показатель по всем странам, включенным в индекс, составил 43 из 100**
- Особую обеспокоенность вызвала широко распространенная тенденция со стороны правительств **не предоставлять общественности и гражданскому обществу возможностей вовлечения** в бюджетный процесс (средний показатель по критерию возможности вовлечения в этот процесс составил 19 из 100).
- Тем не менее, средний показатель по 40-а странам, по которым собирались данные в рамках последних четырёх индексов открытости бюджета, вырос с 47 в 2006 году до 57 в 2012 г.



## ИНДЕКС ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА ПО СТРАНАМ РЕМРАЛ

- В 2012 г. оценка была проведена по 15-и из 21-й стран-членов ПСБ РЕМРАЛ
- 10 из 15 стран РЕМРАЛ, принявших участие в оценке, расположились в рейтинге выше среднемирового уровня (более 43 баллов из 100)
- Значительные улучшения по многим странам
  - **Россия:** индекс вырос на 57% с 2006 г и 23% с 2010 г.
  - **Болгария:** индекс вырос на 38% с 2006 г и 17% с 2010 г.
  - **Албания:** индекс вырос на 89% с 2006 г. и 43% с 2010 г.
  - **Казахстан:** индекс вырос на 11% с 2006 г. и 26% с 2010 г.

**ТАБЛИЦА 1: ИНДЕКС ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА ЗА 2012 Г.**

	Общее число стран в категории	Страны	Показатели по странам-членам PEMPAL
Всеобъемлющий объем информации (Индекс открытости бюджета от 81 до 100)	6	Франция (83/100), Новая Зеландия (93/100), Норвегия, ЮАР, Швеция, Соединенное Королевство	
Значительный объем информации (Индекс открытости бюджета от 61 до 80)	17	Бразилия, Болгария, Чили, Хорватия, Чехия, Германия, Индия, Индонезия, Мексика (61/100), Португалия, Россия, Словакия, Словения, Южная Корея, Испания, Уганда, США (79/100)	Россия (74/100) Болгария (65/100) Хорватия (61/100)
Некоторый объем информации (Индекс открытости бюджета от 41 до 60)	36	Афганистан, Албания, Аргентина, Азербайджан, Бангладеш, Босния и Герцеговина, Ботсвана, Колумбия, Коста-Рика, Эль Сальвадор, Грузия, Гана, Гватемала, Гондурас, Италия (60/100), Иордания, Казахстан, Кения, Либерия, Малави, Мали, Монголия, Мозамбик, Намибия, Непал, Никарагуа (42/100), Пакистан, Папуа Новая Гвинея, Перу, Филиппины, Польша, Румыния, Шри Ланка, Танзания, Турция, Украина	Грузия (55/100) Украина (54/100) Турция, Босния и Герцеговина (50/100) Казахстан (48/100) Румыния и Албания (47/100) Азербайджан (42/100)

Источник: Первые три колонки - «Международное партнерство по бюджету», обзор открытости бюджета за 2012 г (таблица 1, стр. 13), <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf> Информация приведена отдельно по странам, расположенным в более высоких и более низких категориях.

## (ПРОДОЛЖЕНИЕ) ТАБЛИЦА 1: ИНДЕКС ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА ЗА 2012 Г.

	Общее число стран в категории	Рекомендации по улучшению показателей
Минимальный объем информации (Индекс открытости бюджета от 21 до 40)	15 стран	<ul style="list-style-type: none"> <li>Обеспечение регулярной и своевременной публикации по меньшей мере минимального ряда бюджетных документов (проект бюджета, составленный правительством, принятый бюджет, аудиторский отчет и «бюджет для граждан»)</li> <li>Проведение общественных слушаний в законодательном органе с целью информирования общественности о ключевых параметрах бюджета и анализа точки зрения граждан на текущую бюджетную политику</li> </ul>
Информация отсутствует либо предоставляется в незначительном объеме (Индекс открытости бюджета от 0 до 20)	26 стран	

## ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

- Странам, чьи показатели расположены в категории «Некоторый объем информации», следует стремиться войти в следующую категорию «значительный объем информации» (более 60 из 100) за счет:
  - Повышения содержательности и объема текущих бюджетных документов
  - **Более широкого вовлечения общественности** в бюджетные процессы, а также выделения достаточного объема ресурсов законодательным органам и счетным палатам в целях эффективного отправления их надзорных функций
- Можно добиться значительных улучшений показателей, при минимальных затратах, если **существующие внутренние документы будут публиковаться в интернете** (например, проект бюджета, в котором раскрыта бюджетная политика, запланированная правительством)
- Всем странам необходимо разработать **инновационные механизмы участия** и публиковать в интернете всю бюджетную документацию в легкодоступной форме, способствующей усвоению и анализу информации

Источник: «Международное партнерство по бюджету», обзор открытости бюджета за 2012 г

## ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

- **Формат и расположение** бюджетной документации также играют определенную роль
  - Должны быть **четкими и легкими для восприятия**
  - Должны использоваться графики, комментарии, нетехнический стиль изложения, краткие обзоры
- Минфинам следует размещать **сопроводительную и разъяснительную информацию**, поступающую от отраслевых министерств, на вебсайте (если она не включена в итоговую бюджетную документацию), с тем, чтобы повысить уровень прозрачности и доверия к отраслевым министерствам

## ДРУГИЕ РЕСУРСЫ

- Пособие по бюджетированию, ориентированному на результат, Марк Робинсон
  - [http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/pb-budgeting-manual\\_eng.pdf](http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/pb-budgeting-manual_eng.pdf)  
на английском
  - [http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/pb-budgeting-manual\\_rus.pdf](http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/pb-budgeting-manual_rus.pdf)  
на русском
  - [http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/pb-budgeting-manual\\_bos.pdf](http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/pb-budgeting-manual_bos.pdf)  
на боснийском, сербском, хорватском
- Принципы стратегического консультирования по вопросам внедрения бюджетирования, ориентированного на результаты, GIZ
  - [http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/giz-study\\_eng.pdf](http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/giz-study_eng.pdf) на английском
  - [http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/giz-study\\_rus.pdf](http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/giz-study_rus.pdf) на русском
  - [http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/giz-study\\_bos.pdf](http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/giz-study_bos.pdf) на боснийском, сербском, хорватском
- Концептуальное руководство ОЭСР “Бюджетирование, ориентированное на результат – руководство пользователя”
  - <http://www.oecd.org/gov/budgeting/seniorbudgetofficialsnetworkonperformanceandresults.htm> на английском

**СПАСИБО**