

Аналитическая записка

«Фискальная прозрачность: международный опыт, оценки и выгоды для Узбекистана»

Ташкент 2015

Состав рабочей группы:

Национальные консультанты: Ганиев О.
Юсупов Ю.

Координатор исследования: Аношкина В.



Аналитическая записка «Фискальная прозрачность: международный опыт, оценки и выгоды для Узбекистана», 2015.

Аналитическая записка «Фискальная прозрачность: международный опыт, оценки и выгоды для Узбекистана» подготовлена в рамках совместного проекта Министерства финансов Республики Узбекистан и Программы развития ООН «Реформа бюджетной системы в Узбекистане».

Все права принадлежат Программе развития ООН. Любое воспроизведение или использование выдержек из данной публикации могут быть произведены только с письменного согласия, ссылка на источник обязательна. По всем вопросам, касающимся перепечатки, перевода и приобретения печатных версий, обращаться по следующему адресу: 100015, г. Ташкент, ул. Мирабадская, дом 41/3.

Мнения, выраженные в публикации, принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения Правительства Республики Узбекистан или ПРООН.

© Программа развития Организации Объединенных Наций, 2015.

100015, Узбекистан, г. Ташкент, ул. Мирабадская, д. 41/3

Тел.: (998 71) 120-34-50

Факс: (998 71) 120-34-85

Интернет-сайт: www.undp.uz

© Проект ПРООН «Реформа бюджетной системы в Узбекистане», 2015

100008, Узбекистан, г. Ташкент, пл. Мустакиллик, 5

Тел.: (99871) 239-48-27

Факс: (99871) 239-48-60

Интернет-сайт: www.publicfinance.uz

Содержание

Резюме	3
Введение	4
1. Принципы фискальной прозрачности: международный опыт.....	5
1.1. Фискальная прозрачность: определения и заинтересованные стороны.....	5
1.2. Стандарты и принципы	8
1.3. Как оценивается фискальная прозрачность?	9
2. Текущее состояние, актуальность и выгоды повышения фискальной прозрачности для Узбекистана.....	11
2.1. Оценки состояния фискальной прозрачности: достигнутый прогресс и проблемы	11
2.2. Актуальность и выгоды повышения фискальной прозрачности для Узбекистана	17
3. Выводы и рекомендации.....	20
Библиография.....	24
Приложение 1. Эмпирические исследования, подтверждающие пользу фискальной прозрачности.....	27
Приложение 2. Принципы Кодекса надлежащей практики в бюджетно-налоговой сфере	30
Приложение 3. Примеры оценки фискальной прозрачности по странам.....	34
Приложение 4. Принципы разработки Обзора открытости бюджета	38

Резюме

Фискальная прозрачность способствует макроэкономической стабильности, сокращению коррупции, обеспечивает контроль за расходованием бюджетных средств, подотчетность органов государственного управления и инвестиционную привлекательность страны. Именно поэтому международными институтами и различными гражданскими инициативами обобщаются лучшие практики, разрабатываются кодексы и стандарты фискальной прозрачности, которые со временем обновляются с учетом новых условий и вызовов.

Последние изменения стандартов фискальной прозрачности и построенных на их основе методик оценки фискальной прозрачности усиливают требования к качеству информации, определяя их как наиболее объективную основу для оценки уровня фискальной прозрачности и обеспечения всех ее преимуществ. В частности, акцент на качестве информации, представляемой в бюджетной отчетности, сделан в новой редакции Кодекса надлежащей практики по обеспечению фискальной прозрачности (Кодекс МВФ), который является ключевым стандартом в данной области. Новый кодекс охватывает такие компоненты фискальной прозрачности как 1) бюджетно-налоговая отчетность, которая должна содержать актуальную, полную, своевременную и надежную информацию о государственных финансах, 2) прогнозирование и планирование бюджета, которые должны давать четкое определение целей бюджета, 3) анализ фискальных рисков и управление ими и 4) управление доходами от природных ресурсов.

Вводная часть записки раскрывает фискальную прозрачность с учетом отмеченных аспектов, т.е. в ее полном понимании и представляет результаты эмпирических исследований, подтверждающих выгоды фискальной прозрачности. С этой целью в записке обобщены международные стандарты и кодексы фискальной прозрачности, а также инструменты и методики ее оценки с учетом последних изменений, показаны масштабы их применения в международной практике и получаемые преимущества.

Для Узбекистана актуальность и выгоды повышения фискальной прозрачности рассматриваются в контексте проводимой бюджетной реформы. Этот контекст обусловлен тем, что основные цели, задачи и этапы реформирования государственных финансов определены в Стратегии реформы управления государственными финансами на 2007-2018 гг. Данная Стратегия подготовлена при содействии экспертов фискального департамента МВФ и учитывает многие аспекты Кодекса МВФ. Поэтому по мере ее реализации, с одной стороны, создавались предпосылки для расширения фискальной прозрачности, а с другой - фискальная прозрачность становится все более необходимым поддерживающим фактором для самой реформы.

Рекомендации, представленные в записке, основаны на результатах оценок и исследований, проведенных по Узбекистану, и направлены на продвижение концепции расширения фискальной прозрачности, которая критически важна для дальнейшего реформирования системы управления государственными финансами. Фискальная прозрачность предлагается как необходимое условие для перехода на принципы программного бюджетирования, реформирования системы бюджетного учета и отчетности, создания эффективных механизмов контроля за принятием и исполнением бюджета со стороны Олий Мажлиса, а также общественного контроля, расширения и координации донорской помощи.

Введение

Для большинства стран ориентиром в развитии фискальной прозрачности служат стандарты и кодексы, подготовленные международными финансовыми институтами и различными гражданскими инициативами. Разработанные на их основе методики и инструменты оценки в различной степени охватывают вопросы прозрачности. Наиболее комплексной является оценка фискальной прозрачности на основе Кодекса МВФ. Многие страны уже прошли через определенные формы диагностических оценок фискальной прозрачности и признали их ценность для идентификации достигнутых результатов.

По Узбекистану комплексная оценка фискальной прозрачности не проводилась. Частично аспекты фискальной прозрачности были рассмотрены в рамках оценки «Государственные расходы и финансовая подотчетность», которая была проведена экспертами Всемирного банка в 2012 г., но Отчет по ней не был опубликован. Отдельные вопросы фискальной прозрачности рассматривались также в исследованиях национальных экспертов, посвященных парламентским ассигнованиям, расширению потенциала местных органов власти и др.

Предпосылки для расширения фискальной прозрачности в Узбекистане создаются в процессе реализации бюджетной реформы, цели, задачи и этапы которой определены Стратегией реформирования системы управления государственными финансами на 2007-2018 гг. В частности:

- совершенствуется законодательство в сфере государственных финансов (подготовлены и приняты Налоговый и Бюджетный кодексы);
- в рамках Казначейства создана система контроля за обязательствами и платежами центрального и местных правительств, бюджетных организаций и государственных целевых фондов;
- создан Единый казначейский счет Министерства финансов, консолидирующий средства сектора государственного управления;
- введены новые бюджетные классификации, соответствующие международным стандартам;
- принимаются меры по совершенствованию бюджетного планирования на основе внедрения элементов программного бюджетирования, усилению парламентского контроля при планировании и исполнении Государственного бюджета и бюджетов государственных целевых фондов;
- инициировано реформирование системы бюджетного учета и отчетности на основе адаптации международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора;
- начата публикация агрегированных государственных бюджетов (прогноз и исполнение) и пр.

Данная аналитическая записка подготовлена с целью продвижения концепции расширения фискальной прозрачности и обоснования ее значимости для реализации бюджетной реформы в Узбекистане, улучшения доступа к внешнему финансированию и привлечения донорской помощи, повышения подотчетности на местном уровне и обеспечения долгосрочной устойчивости. Записка имеет следующую структуру.

В первом разделе представлены результаты эмпирических исследований, подтверждающих выгоды фискальной прозрачности, краткий обзор международных стандартов и кодексов и самые распространенные методики оценки ее уровня и характера.

Второй раздел рассматривает вопросы актуальности и выгод повышения фискальной прозрачности для Узбекистана. Текущее состояние фискальной прозрачности оценивается на основе обобщения результатов оценок (с акцентом на достигнутый прогресс и существующие проблемы), проведенных международными и местными экспертами и затрагивающих различные аспекты фискальной прозрачности. И в заключительном разделе представлены рекомендации по повышению фискальной прозрачности в Узбекистане, основанные на результатах проведенных оценок и исследований и предусматривающие повышение фискальной прозрачности в контексте комплексной бюджетной реформы.

1. Принципы фискальной прозрачности: международный опыт

Интерес к фискальной прозрачности растет во всем мире. Сложилось общее признание, что высокий уровень прозрачности необходим для достижения высокого качества государственного управления, которое в свою очередь играет ключевую роль в обеспечении макроэкономической стабильности и качественного экономического роста.

1.1. Фискальная прозрачность: определения и заинтересованные стороны

Международный валютный фонд (МВФ) определяет фискальную прозрачность как «полноту, ясность, достоверность, своевременность и актуальность государственной финансовой отчетности и открытость для общественности процесса принятия решений в области фискальной политики».

Вставка 1. В рамках определения фискальной прозрачности МВФ под:
• ясностью понимается легкость, с которой пользователи могут разобраться в информации, представленной в отчетах; • достоверностью – степень, в которой отчеты отражают фактическое состояние в секторе государственных финансов; • актуальностью – регулярность, с которой отчеты публикуются; • своевременностью – временной разрыв, с которым происходит распространение отчетов; • полнотой – достаточность информации, предоставленной в отчетах, для принятия ее пользователями эффективных решений; • открытостью – легкость, с которой общественность способна понимать, влиять и привлекать к ответственности правительство за его решения в области фискальной политики.

С этих позиций интерес к фискальной прозрачности могут иметь различные стороны:

✓ **Органы государственного управления.** Доступность достоверной и полной информации является необходимым условием для проведения сбалансированной и прогнозируемой фискальной политики, помогает выявлять потенциальные риски и корректировать налогово-бюджетную политику в ответ на изменения экономических условий.

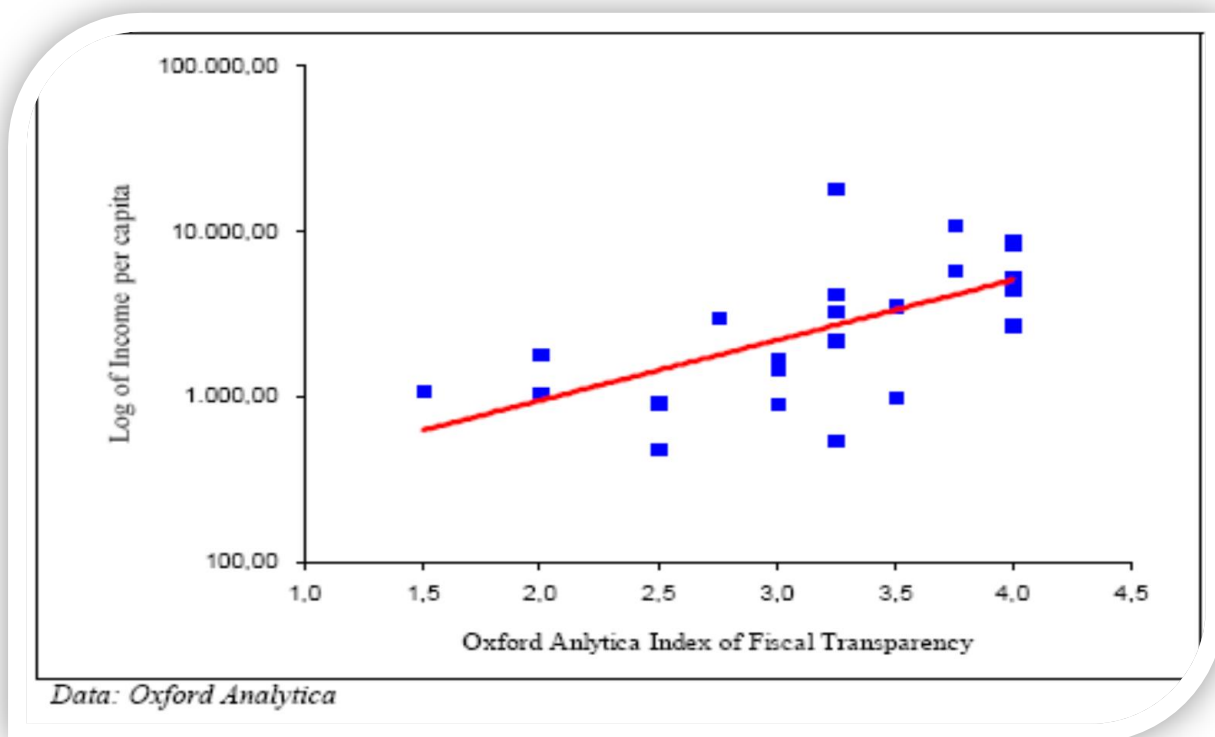
✓ **Международные финансовые институты, инвесторы.** Прозрачность делает политику правительства более открытой как внутри страны, так и для мирового сообщества. Для международных финансовых организаций, кредиторов, инвесторов, рейтинговых агентств улучшение качества и доступности информации о секторе государственных финансов - это снижение издержек, связанных с риском неопределенности. *Очевидные выгоды для страны в этом случае – привлечение международных финансовых ресурсов и прямых иностранных инвестиций на более выгодных условиях, расширение возможностей для получения донорской помощи.*

✓ **Институты гражданского общества, эксперты**, которые получают информацию, необходимую для обеспечения подотчетности органов государственного управления за выбранные ими меры политики, расходование государственных средств, использование природных ресурсов и т.п.

И хотя интересы вышеперечисленных сторон могут быть разнонаправленными (макроэкономическая стабильность, повышение инвестиционной привлекательности, уменьшение коррупции, контроль за расходованием бюджетных средств, получение средств из бюджета и т.д.), очевидно, что повышение прозрачности создает потенциальные выгоды для всех. Эти выгоды не всегда поддаются количественному измерению. Трудности связаны с тем, что результаты повышения фискальной прозрачности можно увидеть в средне- и долгосрочной перспективе, а оценка фискальной прозрачности начала проводиться относительно недавно (последние 10-15 лет). Тем не менее, есть ряд исследований, которые показывают эффекты повышения фискальной прозрачности на основе эмпирически подтвержденных количественных закономерностей (более подробно см. приложение 1). Так, выявлена положительная связь между степенью фискальной прозрачности и:

- **уровнем ВВП на душу населения.** Балдрич (2005)¹, исследуя фискальные показатели 45 стран мира², пришел к выводу, что страны с высоким уровнем дохода (ВВП на душу населения) имеют более высокий показатель фискальной прозрачности (рис. 1);

Рисунок 1. Зависимость между уровнем фискальной прозрачности и ВВП на душу населения



¹Baldrich, J. (2005, September). Fiscal Transparency and Economic Performance. In Anales de la Asociación Argentina de Economía Política.

²Выборка состоит из 17 развивающихся стран, 8 стран с переходной экономикой, 14 быстроразвивающихся стран и 6 развитых стран мира.

- **показателями фискальной устойчивости (государственный дефицит и долг).** Причем более сильная взаимосвязь прослеживается в странах с низким и средним доходом. Например, Алт и Лассен (2003)³ в своем исследовании пришли к выводу, что высокий уровень фискальной прозрачности коррелирует с низким уровнем государственного долга и дефицита в 19 развитых странах;

- **рыночным восприятием фискальной платежеспособности,** т.е., чем выше уровень фискальной прозрачности, тем выше кредитный рейтинг, больше приток иностранных кредитов и инвестиций. Эта взаимосвязь сильнее проявляется в странах с высоким уровнем доходов. Хамид (2005)⁴, Дабла-Норрис и другие (2010)⁵ показали, что наиболее прозрачные развивающиеся страны имеют более высокий кредитный рейтинг. При анализе взаимосвязи фискальной прозрачности и уровня инвестиций, которую страны могут привлечь, Эрбаш (2004)⁶ показал, что при заданном значении вероятности и структуре платежей, ожидаемая доходность инвестиции выше в более прозрачных странах.

А вот между степенью фискальной прозрачности и уровнем коррупции выявлена отрицательная связь, т.е., чем выше прозрачность, тем меньше коррупция. Результаты исследования Хамида (2005)⁷ показали, что более прозрачные страны имеют более высокий контроль за коррупцией, то есть контроль за использованием государственных полномочий в целях извлечения личной выгоды. Хакуе и Неанидис (2009)⁸ в своем исследовании показали, что индекс восприятия коррупции как показатель масштаба коррупции⁹ имеет тенденцию уменьшения по мере повышения индекса открытости бюджета (рис. 2).¹⁰

³ Alt, J. E., & Dreyer Lassen, D. (2003). Fiscal transparency and fiscal policy outcomes in OECD countries (No. 2003-02). EPRU WorkingPaperSeries.

⁴ Hameed, F. (2005). *Fiscal transparency and economic outcomes* (No. 2005-2225). International Monetary Fund.

⁵ Dabla-Norris, E., Allen, R., Zanna, L. F., Prakash, T., Kvintradze, E., Lledo, V., ...& Gollwitzer, S. (2010). Budget institutions and fiscal performance in low-income countries. *IMF working papers*, 1-56.

⁶ Erbas, M. S. N. (2004). *Ambiguity, transparency, and institutional strength* (No. 4-115). International Monetary Fund.

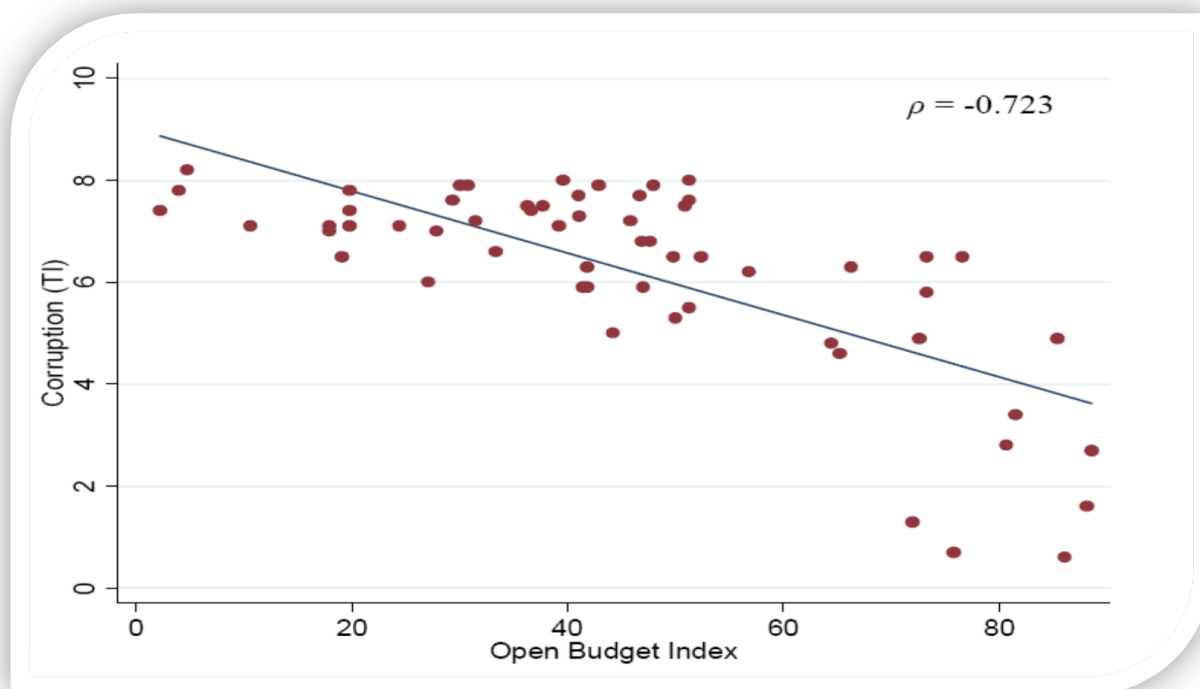
⁷ Hameed, F. (2005). *Fiscal transparency and economic outcomes* (No. 2005-2225). International Monetary Fund.

⁸ Haque, M. E., & Neanidis, K. C. (2009). Fiscal Transparency and Corruption. *Centre for Growth & Business Cycle Research Discussion Paper Series*, 114.

⁹ Индекс восприятия коррупции - рейтинг государств мира, отражающий оценку уровня восприятия коррупции аналитиками и предпринимателями по десятибалльной шкале. Составляется компанией «TransparencyInternational» с 1995 года.

¹⁰ Индекс открытости бюджета — рейтинг стран, отражающий уровень открытости бюджетных документов/процессов гражданам.

Рисунок 2. Зависимость между уровнем фискальной прозрачности и коррупцией



1.2. Стандарты и принципы

Ориентиром в развитии фискальной прозрачности для большинства стран служат стандарты и кодексы, разработанные международными финансовыми институтами и различными гражданскими инициативами.

1. «Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере», подготовленный Международным валютным фондом (кодекс МВФ)¹¹, является одним из 12 финансовых стандартов, признанных международным сообществом¹². Кодекс МВФ представляет собой международный стандарт раскрытия информации о государственных финансах. **В 2014 г. МВФ представил новую версию Кодекса, в которой акцент сделан на качестве фискальной отчетности как наиболее объективной основе для оценки уровня прозрачности**¹³.

2. «Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере» детализирует и объясняет принципы, изложенные в Кодексе МВФ.

¹¹ Данный документ был дважды пересмотрен с учетом практики его применения: в мае 2007 г. и последнее обновление - в 2013 г.

¹² МВФ определил 12 областей и стандартов, связанных с деятельностью Фонда и Всемирного банка: бухгалтерский учет; аудит; предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма (AML/CFT); банковский надзор; корпоративное управление; распространение статистических данных; прозрачность в налогово-бюджетной сфере; финансовая несостоятельность и права кредиторов; надзор над рынком страхования; прозрачность денежной и финансовой политики; платежная система; регулирование ценных бумаг.

¹³ Обновленный Кодекс в настоящее время проходит обсуждение и пилотирование на базе отдельных стран и планируется к выпуску в конце 2015 г.

3. «Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях» (ИОПДО) сформирована в 2002 году в целях решения вопросов прозрачности доходов от природных ресурсов в богатых ресурсами странах.

4. «Оптимальная практика ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета», изданная в качестве справочного руководства, включает набор принципов оптимальной практики по составлению бюджетных отчетов, раскрытию информации, ее качеству и достоверности (новая редакция 2001 г.).

5. Специальные стандарты по статистике, учету и аудиту: «Пособие МВФ по статистике государственных финансов» (CFSM 2001), «Европейская система счетов» (ESA 95), «Система национальных счетов» (SNA) ООН, «Международные стандарты финансовой отчетности в государственном секторе» (IPSAS) и «Лимская декларация руководящих принципов аудита Международной организации высших контрольных органов» (ИНТОСАИ).

6. Концепция фискальной прозрачности также широко применяется ООН, которая в 2012 г. приняла «Принципы высокого уровня в отношении прозрачности» (Вставка 2).

Вставка 2. Странам-участникам ООН рекомендовано «интенсифицировать усилия по увеличению прозрачности, участия и подотчетности в бюджетно-налоговой сфере». В частности, правительствам рекомендуется:

- «...доводить до сведения общественности четко сформулированные и измеримые цели общей бюджетно-налоговой политики, регулярно отчитываться о прогрессе в их достижении и объяснять причины отклонения от планов»;
- «...сообщать о поставленных целях и задачах, а также о результатах использования вверенных им ресурсов и принимать меры по оценке и раскрытию ожидаемых и фактических социальных, экономических и экологических результатов»;
- «...дать четкое определение государственного сектора и идентифицировать его для целей отчетности, прозрачности и подотчетности, а финансовые отношения правительства с частным сектором должны осуществляться открыто, при соблюдении очевидно сформулированных правил и процедур».

Ключевым в системе международных стандартов фискальной прозрачности является Кодекс МВФ, согласно которому ***фискальная прозрачность должна обеспечить органы государственного управления, законодательные органы, граждан и рынки полной информацией о состоянии государственных финансов, охватывающей весь государственный сектор, включающей точные и полные прогнозы бюджета и отражающей все основные фискальные риски*** (более подробно см. приложение 2).

1.3. Как оценивается фискальная прозрачность?

Следование международным стандартам и кодексам и публикация бюджетных данных являются основными инструментами повышения фискальной прозрачности. Для оценки применения этих инструментов и соответственно уровня фискальной прозрачности по странам разработаны методики, которые в различной степени охватывают вопросы прозрачности.

1. Наиболее комплексной является оценка, которая проводится на основе Кодекса МВФ. До 2013 г. МВФ провел 111 оценок соблюдения стандартов фискальной прозрачности (Доклады о соблюдении стандартов и кодексов по прозрачности в бюджетно-налоговой сфере) по 94 странам. ***По Узбекистану оценка соблюдения стандартов не проводилась.*** В 2014 г. наряду с новым Кодексом МВФ представил новую методику оценки фискальной прозрачности (ОФП), на основе которой уже проведено девять пилотных оценок, шесть из которых (Россия, Португалия, Ирландия, Боливия, Мозамбик, Коста-Рика) опубликованы (примеры России и Ирландии см. приложение 3).

ОФП ведется по трем модулям: 1) бюджетная отчетность; 2) прогнозирование и составление бюджета; 3) анализ рисков и управление рисками. Для страны данная оценка

позволяет: 1) оценить масштабы и источники уязвимости бюджета на основе количественных индикаторов, представленных в Кодексе; 2) определить приоритетные направления и 3) разработать план действий с целью содействия в повышении фискальной прозрачности.

2. Система оценки эффективности управления государственными финансами разработана в рамках совместной донорской программы «Государственные расходы и финансовая подотчетность» (ГРФП). Данная система используется для проведения комплексной оценки системы управления государственными финансами на предмет ее соответствия шести критериям эффективности: 1) реалистичность бюджета; 2) полнота и прозрачность бюджета; 3) составление бюджета в соответствии с целями политики; 4) предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета; 5) учет, ведение документации и отчетность и 6) внешний контроль и аудит. В части фискальной прозрачности данная оценка включает показатели, которые частично взяты из Кодекса МВФ. Результаты оценки излагаются в Отчетах об эффективности управления государственными финансами, но в них не даются рекомендации относительно реформ. До 2012 г. было проведено 360 таких оценок по странам. *По Узбекистану первая оценка «Государственные расходы и финансовая подотчетность» была проведена в 2012 г., но Отчет по ней не опубликован.*

3. Обзор открытости бюджета, подготавливаемый Международным бюджетным партнерством, оценивает уровень прозрачности бюджета, а также участие общественности в процессе его выполнения. Данный обзор включает 125 вопросов, которые оценивают доступность восьми бюджетных документов: 1) предварительный проект бюджета; 2) проект бюджета; 3) принятый бюджет; 4) гражданский бюджет; 5) текущие отчеты; 6) полугодовой отчет; 7) годовой отчет и 8) аудиторский отчет. На основе 95 количественных вопросов рассчитывается Индекс открытости бюджета (ИОБ), который отражает своевременность и полноту общедоступной бюджетной информации. ИОБ рассчитываются каждые два года (2006, 2008, 2010 и 2012 гг.), что позволяет сравнивать одновременно много стран и отслеживать изменения в динамике (Таблица 1).

Таблица 1. Баллы Индекса открытости бюджета (2006-2012 гг.)

Страны	2006 г.	2008 г.	2010 г.	2012 г.	% Δ 2006	% Δ 2010
Албания	25	37	33	47	89	43
Азербайджан	30	37	43	42	40	-3
Босния и Герцеговина	44	44	50	13	13	
Болгария	47	57	56	65	38	17
Хорватия	42	59	57	61	44	7
Грузия	34	53	55	55	63	1
Казахстан	43	35	38	48	11	26
Кыргызская Республика	8	8	15	20	140	31
Македония	54		49	35	-36	-28
Румыния	66	62	59	47	-29	-20
Россия	47	58	60	74	57	23
Сербия	46		54	39	-15	-27
Турция	42	43	57	50	20	-12
Таджикистан	17					
Украина	55		62	54	-2	-13

Источник: Данные взяты из страновых профилей OBI <http://survey.internationalbudget.org/#profile>.

Последний ИОБ включал оценку по 100 странам (более подробно см. приложение 4). **Узбекистан в данной оценке не представлен.**

4. Другие оценки: ОЭСР PUMA, ОЭСР/ЕС SIGMA, обзоры бюджетной практики и процедур ОЭСР/МБРР предусматривают проведение оценки эффективности управления общественными финансами и их устойчивости и частично покрывают вопросы прозрачности. Обзоры бюджетной практики и процедур ОЭСР/МБРР охватывают более 60 стран, включая страны-члены ОЭСР и страны с развивающейся и переходной экономикой.

Большинство стран уже прошли через определенные формы диагностических оценок фискальной прозрачности и признали их ценность для идентификации достигнутых результатов.

2. Текущее состояние, актуальность и выгоды повышения фискальной прозрачности для Узбекистана

Проблемы повышения прозрачности могут решаться при реформировании бюджетной системы, в рамках более общей реформы системы государственного управления или на уровне развития регионов. В Узбекистане основные цели, задачи и этапы реформирования государственных финансов определены в Стратегии реформы управления государственными финансами на 2007-2018 гг. Данная Стратегия подготовлена при содействии экспертов фискального департамента МВФ и в ней учтены многие аспекты Кодекса МВФ¹⁴. Поэтому по мере ее реализации создаются предпосылки для расширения фискальной прозрачности.

2.1. Оценки состояния фискальной прозрачности: достигнутый прогресс и проблемы

Как было уже отмечено в предыдущем разделе, в Узбекистане не проводилась комплексная оценка фискальной прозрачности на основе стандартов Кодекса МВФ. Как и ряд других стран с развивающимися экономиками, Узбекистан не запрашивал такую оценку, предпочитая сначала проводить необходимые реформы, а уже затем участвовать в рейтингах и проводить оценку на соответствие международным стандартам.

Ряд оценок и исследований, охватывающих отдельные аспекты фискальной прозрачности, в Узбекистане проведены Всемирным банком и национальными экспертами (Вставка 3).

¹⁴Сроки, методы и подходы к реализации, предусмотренных в данной Стратегии, направлений могут пересматриваться с учетом ее практической реализации.

Вставка 3. Оценки и исследования по Узбекистану.

1. Республика Узбекистан. Оценка состояния финансовой отчетности в стране. Документ Всемирного банка. Отчет № 31345-UZ. 19 октября 2004 г.

2. Республика Узбекистан. Обзор государственных расходов. Документ Всемирного банка. Отчет № 31014-UZ. 1 марта 2005 г.

3. Республика Узбекистан. Комплексная фидуциарная оценка по стране (CIFA). Документ Всемирного банка. Отчет № 60713-UZ. 31 марта 2011 г.¹⁵

4. Первая оценка. Государственные расходы и финансовая подотчетность. Предварительный отчет по результатам миссий Всемирного банка в период с 5 по 23 марта и с 14 по 27 мая 2012 г.

5. Стратегия партнерства со странами (для Республики Узбекистана) на 2012-2015 гг.

6. Концепция совершенствования системы бухгалтерского учета и отчетности на основе адаптации Международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора, 2013 г. Концепция подготовлена в рамках совместного проекта Министерства финансов Республики Узбекистан и Программы развития ООН «Реформа бюджетной системы в Узбекистане».

7. Расширение роли парламента в бюджетном процессе: мировая практика применения системы парламентских ассигнований. Аналитическая записка. Проект ПРООН «Реформа бюджетной системы в Узбекистане». Ташкент, 2014 г.

Результаты вышеперечисленных оценок использованы в данном разделе для обобщения достигнутого прогресса и проблем в развитии фискальной прозрачности, которые представлены ниже.

Совершенствование законодательства

В бюджетно-налоговой сфере приняты ключевые законы: Налоговый кодекс в новой редакции, систематизирующий налоговое законодательство, и Бюджетный кодекс как единый документ в области бюджетного процесса. ***Бюджетный кодекс позволяет не только регламентировать правила и процедуры разработки и исполнения Государственного бюджета и государственных целевых фондов (ГЦФ), но и сделать бюджетный процесс более открытым и доступным для всех заинтересованных сторон.***

В целях повышения прозрачности и обеспечения подотчетности Бюджетный кодекс устанавливает согласованные с бюджетным процессом нормы и процедуры формирования, использования, учета и контроля за использованием ГЦФ, определяет полномочия участников бюджетного процесса (за исключением Олий Мажлиса, деятельность которого регулируется регламентами Законодательной палаты и Сената), устанавливает требования к бюджетной отчетности, вводит норму о публикации информации об исполнении Государственного бюджета и ГЦФ.

Среднесрочное бюджетное планирование и программное бюджетирование

• В 2005 г. Правительство сделало предварительные шаги по внедрению трехлетней среднесрочной фискальной программы (ССФП), которая включала среднесрочный прогноз развития экономики, прогнозные показатели доходов и расходов бюджета и устанавливала такие предельные показатели, как предельный уровень бюджетного дефицита и ежегодного внешнего заимствования. Однако после 2005 года разработка ССФП не была продолжена. ***Несмотря на предпринятые попытки, в настоящее время сохраняется одногодичный горизонт прогнозирования бюджетных доходов и расходов, что затрудняет эффективную оценку и учет долгосрочных инвестиционных проектов.***

Интегрированная оценка инвестиционных и текущих бюджетных расходов отсутствует. Хотя все проекты должны проходить процедуру оценки, они не оцениваются в купе с другими государственными средствами, выделенными для определенного сектора.

¹⁵Republic of Uzbekistan Country Integrated Fiduciary Assessment Document of the World Bank, 31 March 2011.

Нет механизма для учета последствий будущих текущих расходов (за пределами следующего бюджетного года), связанных с новыми инвестиционными проектами.

- Начато развитие программного бюджетирования. В процессе пилотной фазы программный метод был апробирован на отдельных министерствах (Министерство здравоохранения, Министерство среднего специального и высшего образования и др.), после чего Бюджетный кодекс законодательно ввел элементы программного бюджетирования при планировании бюджета. В соответствии с новым порядком составления бюджетного запроса, распорядители бюджетных средств (РБС) составляют не только бюджетную заявку, в которой они определяют, какие средства им нужны, но и Программу развития на ближайшие три года, которая определяет их цели, задачи, и показатели результатов - индикаторы основных видов деятельности РБС, отражающие положительные (негативные) результаты, на основе которых принимаются решения. Программа развития должна увязывать планирование расходов с результатами деятельности РБС и учитывать не только текущие, но перспективные приоритеты и задачи. Поэтому Программы развития можно рассматривать как один из этапов работ по внедрению программного бюджетирования. ***Однако сохраняющаяся практика годового планирования бюджета затрудняет расширение программного бюджетирования и поэтому на данном этапе отсутствует конкретный план по его полномасштабному внедрению.***

Охват Казначейством

В рамках Казначейства Правительство создало систему контроля за обязательствами и платежами сначала по бюджетным операциям центрального и местных правительств и затем расширило эту систему на внебюджетные операции бюджетных организаций и операции ГЦФ. По состоянию на 1 января 2015 г. Казначейство охватывает: (i) доходы Государственного бюджета (таможенные поступления), поступающие на Единый казначейский счет (ЕКС) через транзитные счета по доходам, открытые на местах, (ii) все расходы бюджетных организаций, включая внебюджетные средства бюджетных организаций, (iii) доходы и расходы внебюджетных фондов министерств и ведомств, (iv) доходы и расходы ГЦФ, а также доходы и расходы других внебюджетных фондов. Это означает, что ЕКС Министерства финансов обрабатывает транзакции почти всего сектора государственного управления¹⁶. С созданием Казначейства информация об операциях бюджетных организаций стала более надежной и предсказуемой, она включает в себя расходные обязательства по договорам, запланированные расходы и фактические платежи.

Консолидация в рамках Казначейства государственных целевых фондов, бюджетных и внебюджетных счетов расширила масштаб и прозрачность деятельности государства.

Соответствие международным стандартам учета и отчетности

Охват государственного сектора. Для целей Статистики государственных финансов государственный сектор состоит из сектора государственного управления плюс контролируемый государством сектор государственных предприятий, занимающихся коммерческой деятельностью.

¹⁶ Не охваченными Казначейством остаются:

- механизм поступления доходов Государственного бюджета напрямую на ЕКС с отражением их на соответствующих лицевых счетах по доходам и последующим распределением на лицевые счета в соответствующие бюджеты. Будет охвачен с введением Программного обеспечения «Информационная система управления государственными финансами» (ПО «ИСУГФ»), ориентировочно с 1 июля 2016 г.;
- расходы некоторых силовых ведомств, а также доходы и расходы отдельных фондов (до особого указания или принятия по ним решения).

В Узбекистане ежегодная государственная финансовая отчетность готовится как свод годовых отчетов, включающих отчеты об исполнении бюджетов бюджетных организаций (за исключением внебюджетных средств), всех государственных целевых фондов, органов Государственной и налоговой службы.

Консолидированная база данных по финансовым показателям государственных предприятий отсутствует. В результате финансовый риск, создаваемый государственными предприятиями, не полностью известен Правительству, так как отсутствует своевременная и точная информация как по результатам деятельности государственных предприятий (доходы и расходы), так и по их финансовому положению (финансовые и нефинансовые активы, пассивы, непредвиденные расходы и обязательства). Поэтому *с точки зрения соответствия РСГФ 2001 оценка охвата и идентификация государственного сектора для целей консолидированной отчетности остается актуальной задачей.*

Новая бюджетная классификация. С 1 января 2011 г. введена новая бюджетная классификация, соответствующая РСГФ 2001. Она включает классификацию доходов, экономическую классификацию расходов, функциональную классификацию, классификацию источников средств и уровней бюджета. Новая бюджетная классификация охватывает ГЦФ и внебюджетные средства бюджетных организаций, включая фонды министерств, а также бюджетные расходы, но не охватывает Фонд развития и реконструкции (ФРР). *Новая классификация используется в подготовке, исполнении и учете бюджета. Однако она еще не применяется в представлении, утверждении и отчетности бюджета (для внешних пользователей).*

Международные стандарты финансовой отчетности для общественного сектора. Большую прозрачность и подотчетность может обеспечить внедрение Международных стандартов финансовой отчетности для общественного сектора (МСФООС), так как они обеспечивают более высокое качество финансовой информации и создают больше возможностей для оценки результатов деятельности государственного сектора. Экспертами Всемирного банка в рамках оценки государственных финансов в Узбекистане в 2012 г. отмечено, что финансовая отчетность составляется в детализированной форме. Однако «...отчеты не содержат раскрытий учетных политик и другой информации (например, по непредвиденным пассивам и полное раскрытие финансовых активов и пассивов), которая является типичным требованием международных стандартов учета»¹⁷.

В 2013 г. Министерство финансов инициировало работу по адаптации МСФООС в систему бухгалтерского учета и отчетности государственного сектора. При содействии проекта ПРООН подготовлена Концепция совершенствования системы бухгалтерского учета и отчетности на основе адаптации МСФООС. В ней предусмотрено совершенствование финансового учета и отчетности бюджетных организаций путем разработки и принятия стандартов бюджетного учета, соответствующих МСФООС по методу начисления. Введение данных стандартов закреплено Бюджетным кодексом. В настоящее время разработаны проекты 12 стандартов бюджетного учета, которые проходят обсуждение и согласование. Однако *Стратегия дальнейших действий, предусматривающая переход к полному соответствию системы учета и отчетности в государственном секторе МСФООС по методу начислений пока остается не ясной. Несмотря на то, что для продвижения этой реформы есть потенциал в Министерстве финансов и в среде профессионального экспертного сообщества, потребуются большие усилия и ресурсы на обучение специалистов и бухгалтеров, представляющих порядка 27 тыс. бюджетных организаций.*

¹⁷Предварительный отчет по результатам миссий Всемирного банка в период с 5 по 23 марта и с 14 по 27 мая 2012 года.

Парламентский контроль

Парламентский контроль при планировании и исполнении Государственного бюджета и бюджетов ГЦФ осуществляется как профильным комитетом Законодательной палаты Олий Мажлиса, так и Счетной палатой РУз (подотчетной Олий Мажлису и Президенту РУз). В июне 2015 г. принят Закон «О внесении дополнений в Закон Республики Узбекистан «О государственной власти на местах»», который расширяет контрольные полномочия и со стороны местных органов законодательной власти. В частности, предусматривается слушание отчета главы местного правительства (хокима) по социально-экономически важным вопросам перед местным парламентом и обязательное опубликование его отчета в СМИ.

Для усиления парламентского контроля Стратегия реформы управления государственными финансами на 2017-2018 гг. предусматривает постепенное внедрение системы парламентских ассигнований, начиная с Государственного бюджета (республиканского и местного бюджетов) и завершая средствами ГЦФ и внебюджетными средствами бюджетных организаций. В Стратегии предусмотрено, что ассигнование расходов Олий Мажлисом будет производиться на укрупненном уровне. Эти ассигнования будут дезагрегироваться на более детальные бюджетные ассигнования, утверждаемые Кабинетом Министров РУз. Оценка возможностей поэтапного внедрения системы парламентских ассигнований с учетом международного опыта выявила ряд ограничений, не позволяющих реализовать эти намерения:

- ✓ в нормативно-правовой базе не прописаны процедуры разрешения спорных вопросов при обсуждении проекта бюджета в случае, когда позиции Правительства и Олий Мажлиса расходятся, не регламентировано, что должно происходить, если Олий Мажлис не удовлетворен исполнением бюджета, какую именно информацию и в каком формате должно предоставлять Министерство финансов о ходе исполнения бюджета;
- ✓ законодательно определенные сроки рассмотрения и принятия бюджета Законодательной палатой и Сенатом Олий Мажлиса недостаточны для его всестороннего и детального рассмотрения. Профильный парламентский комитет не может полноценно реализовывать свои возможности по привлечению к рассмотрению проекта бюджета государственных служащих и экспертов, а также полноценно задействовать потенциал других комитетов Олий Мажлиса в рассмотрении проекта бюджета;
- ✓ отсутствие информационно-аналитической службы по финансово-экономическим вопросам при Олий Мажлисе, в обязанности которой входила бы подготовка экспертных данных по всем разделам рассматриваемого проекта бюджета, а также по оценке экономики страны и проводимой экономической, в том числе бюджетной политики.

Публикация фискальных данных

- Бюджетным кодексом РУз законодательно закреплена необходимость публикации информации об утвержденном и исполненном Государственном бюджете и бюджетах ГЦФ в средствах массовой информации и на официальном веб-сайте Министерства финансов Республики Узбекистан (статьи 17 и 169). В результате на веб-сайте Министерства финансов размещается информация о Государственном бюджете за 2006-2014 гг. (прогноз и исполнение) в агрегированном виде в разрезе налогов и расходов по функциям государства. При этом информация о прогнозе Госбюджета за 2013-2015 гг. не приводится¹⁸.

¹⁸<https://www.mf.uz/mf-resources-menu/mf-state-budget-menu.html>

В настоящее время из 8 рекомендуемых к публикации Международным бюджетным партнерством бюджетных документов большинство подготавливаются, но публикуются только два: принятый бюджет и информация об исполнении бюджета (Таблица 2).

Таблица 2. Подготовка и публикация в Республике Узбекистан бюджетных документов, рекомендуемых к публикации Международным бюджетным партнерством

Бюджетные документы	Публикуется	Подготавливается
Предварительный проект бюджета		√
Проект бюджета		√
Принятый бюджет	Информация об утвержденном Государственном бюджете и бюджетах ГЦФ (Бюджетный кодекс РУз, ст.17)	√
Гражданский бюджет		
Текущие отчеты		√
Полугодовой отчет		√
Годовой отчет	Информация об исполнении Государственного бюджета и бюджетов ГЦФ (Бюджетный кодекс РУз, ст.169)	√
Аудиторский отчет		√

- В целях предоставления данных о деятельности государственных органов в форматах, пригодных для последующей обработки и анализа, *в 2015 году Правительство инициировало запуск в сети Интернет Портала открытых данных Республики Узбекистан, который в последующем будет выполнять функцию «единой точки» доступа к открытым данным*¹⁹. В данном портале по состоянию на 1 сентября 2015 г. размещена информация об исполнении Государственного бюджета и частично информация об исполнении бюджетов ГЦФ²⁰.

- Запущен специальный информационный портал по государственным закупкам.

- Предоставление фискальных данных практикуется только по запросу международных финансовых институтов. Как отмечено в Стратегии партнерства Всемирного банка на период 2012-2015 гг. «...ограниченная доступность основных экономических, финансовых и социальных статистических данных, в том числе статистика консолидированного бюджета, значительно затрудняет проведение своевременного и полезного экономического анализа и выполнение консультативной помощи Правительству – как на макроуровне, так и по конкретным секторам экономики. Это также подрывает приверженность Узбекистана международным стандартам и обязательствам и косвенно препятствует привлечению прямых иностранных инвестиций». В этом направлении уже наметился определенный прогресс. В 2012 г. Правительство РУз

¹⁹ Развитие портала определено Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан № 232 от 7 августа 2015 г. «О мерах по дальнейшему совершенствованию Правительственного портала Республики Узбекистан в сети Интернет с учетом предоставления открытых данных».

²⁰ http://data.gov.uz/ru/sphere/5?authority_id=10&page=1&per-page=10

приняло решение присоединиться к Общему стандарту распространения данных (ОСРД) МВФ и назначило национального координатора, что является хорошим показателем начала работ в области публикации данных²¹. Кроме того, *в 2013 г. открыта страновая страница в Ежегоднике МВФ по Статистике государственных финансов и начата публикация ежегодных фискальных данных Узбекистана согласно международному стандарту РСГФ 2001*. Фискальная информация также доступна на веб-сайте МВФ в режиме онлайн²². Однако это только начало работ и данная инициатива требует дальнейшего продвижения.

2.2. Актуальность и выгоды повышения фискальной прозрачности для Узбекистана

Продвижение бюджетной реформы

Программное бюджетирование. Действующая до принятия Бюджетного кодекса РУз практика планирования государственных расходов (затратный метод) была основана на отлаженном процессе получения и обработки данных. Бюджетный кодекс внес изменения в процедуры планирования бюджетных расходов Государственного бюджета. Теперь ключевым документом при планировании бюджета является бюджетный запрос, который включает не только финансовые документы (бюджетная заявка), но и нефинансовые – Программу развития, реестр расходных обязательств. Это элементы программного бюджетирования, применение которых существенно меняет требования к информационной базе. Чтобы Программы развития действительно применялись для увязки бюджетных расходов с результатами деятельности министерств, с одной стороны, требуется доступность и использование не только финансовой, но и нефинансовой информации, позволяющей определять и оценивать результаты. Необходимо организовать надлежащее управление, оценку, мониторинг и контроль за исполнением Программ развития, а все эти процессы построены на наличии, обработке и использовании информации. Опыт других стран показывает, что именно отсутствие эффективной системы сбора и обработки информации о результатах не позволяет реализовать потенциал программного бюджетирования и приводит к формальному подходу. С другой стороны, необходимо, чтобы сами Программы развития стали доступным источником информации для всех участников бюджетного процесса, т.е. они должны использоваться не только Министерством финансов при планировании расходов бюджета, а послужить информационной базой в процессе мониторинга, контроля и отчетности об использовании бюджетных средств.

Для Кабинета Министров Программы развития должны послужить информационной базой для выработки приоритетов, инструментом управления отраслевой политикой, механизмом координации деятельности министерств, принятия новых и мониторинга действующих государственных целевых программ, а также механизмом взаимодействия с законодательной властью. Представление информации и отчетность по Программам развития в Олий Мажлисе послужит инструментом повышения качества парламентского контроля. Данная информация необходима для академического (экспертного) сообщества и институтов гражданского общества в целях оценки деятельности органов государственного управления, исполнения Государственного бюджета и обеспечения подотчетности.

²¹ StaffReportforthe 2012 ArticleIVconsultation, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13278.pdf>

²² <http://data.imf.org/?sk=89418059-d5c0-4330-8c41-dbc2d8f90f46&slId=1435762628665>

Без повышения фискальной прозрачности (раскрытия информации, расширения ее охвата и качества) применение элементов программного бюджетирования не даст ожидаемого эффекта, Программы развития останутся формальным документом, разработка которых будет только усложнять работу министерств.

Бюджетный учет и отчетность. Система бухгалтерского учета и отчетности в государственном секторе должна обеспечивать получение информации, отвечающей потребностям ее пользователей и необходимой для принятия управленческих решений. В Узбекистане повышение качества и надежности финансовой информации предусматривается через принятие Стандартов бюджетного учета, которые разработаны на основе МСФООС и будут вводиться для бюджетных организаций. Это только первый этап реформирования системы бухгалтерского учета и отчетности в государственном секторе. Дальнейшее продвижение реформы по переходу на МСФООС потребует расширения информации в части охвата и оценки государственного сектора. В соответствии с требованиями МСФООС консолидированная финансовая отчетность государственного сектора должна содержать информацию не только о финансовом положении и результатах финансовой деятельности органов государственного управления и бюджетных организаций (сектор государственного управления), но и аналогичную информацию о государственных предприятиях, подконтрольных сектору государственного управления. Поэтому ***для реализации намерений Министерства финансов по поэтапному реформированию системы бюджетного учета на основе МСФООС необходимо расширение фискальной прозрачности в направлении охвата и качества информации. Первоочередной задачей является идентификация государственного сектора для целей консолидированной отчетности.***

Парламентский контроль

Усиление парламентского контроля в бюджетном процессе поддерживается Правительством и рекомендуется международными экспертами, в частности, через внедрение системы парламентских ассигнований. Отсутствие каких-либо сдвижек в данном направлении обусловлено не столько нежеланием, сколько невозможностью внедрения парламентских ассигнований без соответствующих условий и предпосылок. Фискальная прозрачность является одной из них, так как при внедрении системы парламентских ассигнований информация, которая сопровождает параметры бюджета, имеет решающее значение.

Много требований к информационному обеспечению и для обеспечения парламентского контроля за исполнением бюджета. Во многих развивающихся странах в консолидированном бюджете должна быть отражена полная информация об использовании донорских средств. Парламенту должна предоставляться информация о всех финансовых соглашениях и условиях их выполнения. Но даже представление обширной и надежной бюджетной информации будет недостаточным для внедрения системы парламентских ассигнований и обеспечения эффективного парламентского контроля за исполнением бюджета. Учитывая сложность и технический характер бюджетной документации, необходимо, чтобы депутаты имели также доступ к независимой информации и анализу бюджета, подготовленными независимыми экспертами или собственной аналитической службой. Поэтому, ***при внедрении системы парламентских ассигнований, выполнение расширившихся полномочий Олий Мажлиса в сфере обсуждения и принятия бюджета может быть достигнуто только при обеспечении полной и надежной информации, поступающей от Правительства и независимых источников.***

Расширение доступа к финансовым рынкам, привлечение и координация донорской помощи

В настоящее время Правительство прилагает значительные усилия по улучшению условий для привлечения и координации донорской помощи, в частности, запросило содействия Программы развития ООН в создании платформы для координации донорской помощи. С этой целью создан проект, основной целью которого является повышение результативности донорской помощи, оказываемой Республике Узбекистан, и укрепление потенциала соответствующих структур в координации, мобилизации и управлении донорскими средствами на национальном и секторальном уровнях. Одной из задач проекта является создание форума Правительства и донорского сообщества на высшем уровне для поддержания продуктивного диалога в целях развития страны. Другой задачей является создание и запуск информационной базы данных всех донорских проектов в Узбекистане. Выполнение этих задач должно повысить эффективность координации донорской помощи, доступность и прозрачность донорской деятельности для государственных органов, самих доноров, а также для широкой общественности. Однако достижение этих целей невозможно без расширения информации по приоритетам государственной политики, государственным целевым программам, результатам их реализации, бюджетных данных, их периодической и системной публикации. *Доступная информация необходима иностранным инвесторам и донорским организациям, чтобы лучше сориентироваться в приоритетах, понять цели и задачи Правительства и, следовательно, улучшить планирование своей работы в Узбекистане и повысить уровень ее координации с Правительством.* Именно поэтому большинство стран заинтересованы в положительной оценке их деятельности по реализации стандартов и кодексов по фискальной прозрачности со стороны МВФ и МБРР. В этом случае, помимо получения более широких возможностей по использованию финансовых ресурсов этих организаций, государства получают более высокие оценки инвестиционного климата со стороны рейтинговых агентств.

Фискальная децентрализация

Фискальная прозрачность создает возможности для повышения эффективности принятия решений местными органами власти и расширения их полномочий.

За последние два года законодательно приняты меры по повышению прозрачности и подотчетности на местном уровне. Бюджетный кодекс расширил полномочия местных органов законодательной власти по контролю за текущим исполнением бюджета. Теперь местные органы законодательной власти кроме ежегодных отчетов об исполнении соответствующих бюджетов, ежеквартально должны рассматривать и утверждать отчеты об исполнении бюджета Республики Каракалпакстан, местных бюджетов областей и города Ташкента, бюджетов районов и городов за соответствующий период. Однако для того, чтобы эти отчеты стали действенным инструментом контроля, необходима открытость этого процесса, а результаты отчетов и принятых решений должны публиковаться на сайте Министерства финансов и местных органов власти.

В июне 2015 г. принят Закон «О внесении дополнений в Закон Республики Узбекистан «О государственной власти на местах», который повышает прозрачность и подотчетность деятельности местных органов исполнительной власти на местах. В законе предусмотрен механизм заслушивания Кенгашами народных депутатов отчетов хокимов по актуальным вопросам социально-экономического развития областей, районов и городов. По итогам обсуждения принимается решение Кенгаша народных депутатов, в котором дается комплексная оценка работы соответствующего хокима и органов исполнительной власти на местах, рекомендации по совершенствованию их работы, а также меры по обеспечению контроля за ходом реализации данного решения. Принятое решение и отчет хокима подлежат обязательному опубликованию в официальных

изданиях и на веб-сайтах органов государственной власти на местах. Отчетность хокимов и публикация этой информации создают предпосылки для усиления подотчетности местных органов власти и контроля за их деятельностью. Однако это только первые шаги. *Для повышения прозрачности и подотчетности необходимо задействовать обратную связь от потребителей услуг, улучшая тем самым общественный контроль. Для этого потребуются публикация более широкой информации (включая бюджетную) в доступном для понимания широкому кругу пользователей виде.*

3. Выводы и рекомендации

Рекомендации, предложенные в данном разделе, основаны на результатах оценок и исследований, проведенных по Узбекистану, и предусматривают повышение фискальной прозрачности в контексте комплексной бюджетной реформы.

1. Проведение на основе методики PEFA самооценки (без привлечения международных организаций) системы управления государственными финансами. PEFA включает набор показателей, позволяющих оценивать и отслеживать эффективность системы управления государственными финансами, а также проводимые в данной сфере реформы. Фискальная прозрачность является одним из критериев в данной оценке. Использование методики PEFA для самооценки наиболее целесообразно, так как она основана на конкретных критериях и позволяет провести оценку, минимизируя экспертные суждения и субъективный подход.

Для Узбекистана полезность такой самооценки заключается в том, что она, во-первых, послужит диагностикой состояния системы управления государственными финансами и оценкой текущего этапа ее реформирования и, во-вторых, позволит оценить уровень фискальной прозрачности в контексте реформирования системы управления государственными финансами и послужит основой для выработки Концепции (Стратегии) повышения фискальной прозрачности в контексте с другими направлениями бюджетной реформы.

2. Разработка Концепции (Стратегии) повышения фискальной прозрачности на основе принципов Кодекса МВФ и проведенной самооценки PEFA. Концепция определит направления и меры по повышению фискальной прозрачности на краткосрочную перспективу, которые необходимы и могут быть реализованы в ближайшие 2-3 года, и на более длительную перспективу. В краткосрочном периоде акцент необходимо сделать на улучшении качества и формата фискальных данных, раскрытии большего объема информации через веб-сайты и портал открытых данных, а также на активизации роли парламента и экспертного сообщества в бюджетном процессе. И лишь в долгосрочном периоде можно рассчитывать на эффективное участие общественности в обсуждении и принятии бюджета, контроле за бюджетным процессом, так как это потребует ресурсов, умений, организационных возможностей как со стороны государственных структур, так и гражданского общества. Вместе с самооценкой системы управления государственными финансами Концепция фискальной прозрачности послужит основой для обновления Плана действий (мероприятий) в рамках Стратегии реформы управления государственными финансами на 2007-2018 гг.

3. Расширение охвата и качества информации. В Стратегии партнерства Всемирного банка на период 2012-2015 ф.г.²³ отмечается, что «...*значительное улучшение качества национальной экономической статистики и распространение*

²³Стратегия партнерства со страной. Для Республики Узбекистан на период 2012-2015 ф.г. Документ Всемирного банка. Отчет № 65028-UZ, 1 ноября 2011 г.

экономических данных через международно-признанные каналы остается одной из первоочередных задач». Положительный эффект в данном направлении можно ожидать от реализации планов Правительства по привлечению технической помощи МВФ по вопросам статистики национальных счетов.

Как уже отмечалось, акцент на качестве информации и, в частности, бюджетной отчетности сделан и в новой редакции Кодекса МВФ. Качество фискальной отчетности признано более объективной основой для оценки уровня фискальной прозрачности.

В части охвата и качества информации ключевой задачей является идентификация государственного сектора для целей консолидированной отчетности. И здесь уже есть определенные заделы. В сфере учета и отчетности хозяйствующих субъектов уже поставлены задачи по формированию базы данных на основе МСФО и обеспечению доступности информации о текущем финансовом состоянии государственных предприятий. Так, в Программе мер по совершенствованию системы корпоративного управления в 2015-2016 гг. предусмотрены: публикация акционерными обществами ежегодной финансовой отчетности и проведение ее внешнего аудита в соответствии с Международными стандартами аудита и МСФО, создание Единого портала корпоративной информации и размещение на нем финансовой отчетности и аудиторских заключений²⁴. Для поддержки и продвижения аналогичной реформы в секторе государственного управления необходима разработка Стратегия перехода национальной системы бюджетного учета и отчетности на МСФООС по методу начисления, которая определит необходимые условия и последовательность мер по внедрению международных стандартов. Сближение бухгалтерского учета и отчетности хозяйствующих субъектов с МСФО и реформирование системы бюджетной отчетности в соответствии с требованиями МСФООС создадут единую основу для формирования консолидированной финансовой отчетности по всему сектору государственных финансов (включая сектор государственного управления и государственные предприятия).

4. Продвижение программного бюджетирования и внедрение принципов среднесрочного бюджетного планирования. Для эффективного применения введенных Бюджетных кодексом элементов программного бюджетирования и дальнейшего продвижения этого метода необходимы:

- законодательное введение требований о публикации Программ развития на официальных веб-сайтах органов государственного управления, разработка механизма отчетности об их реализации перед Олий Мажлисом, публикация результатов их мониторинга;
- разработка программной классификации расходов, которая будет дополнять экономическую, организационную и классификацию по источникам средств.

Параллельно с продвижением программного бюджетирования требуется разработка методологии среднесрочного финансового планирования. При расширении горизонтов планирования бюджета потребуются развитие методологии оценки макроэкономических и бюджетных (внебюджетные займы, условные обязательства, гарантии по займам) рисков, учет которых позволяет корректировать налогово-бюджетную политику в ответ на изменения экономических условий, внутренних и внешних факторов (тенденции изменения мировых цен на сырьевых рынках, замедление темпов роста экономики основных торговых партнеров и др.). Так, учитывая, что важным компонентом государственных расходов являются инвестиции, для среднесрочного планирования бюджета необходим анализ рисков, связанных с использованием бюджета

²⁴ Указ Президента Республики Узбекистан от 24.04.2015 г. № УП-4720 «О мерах по внедрению современных методов корпоративного управления в акционерных обществах».

на текущее потребление и инвестиции. Высокая социальная направленность бюджета требует учета демографических тенденций (быстрорастущее население, изменение его структуры, тенденции роста молодого поколения и старения населения), которые в средне- и долгосрочной перспективе создадут дополнительные потребности государственных расходов на здравоохранение, образование, социальную защиту и пенсионное обеспечение, воздействуя тем самым на баланс активов и обязательств Правительства и бюджетный баланс.

5. Расширение полномочий и возможностей Олий Мажлиса в бюджетном процессе предусматривают совершенствование законодательства в вопросах более четкого определения процедур разрешения спорных вопросов между Правительством и Олий Мажлисом при рассмотрении проекта бюджета, создания независимого аналитического подразделения при Олий Мажлисе, расширения сроков рассмотрения и принятия бюджета Олий Мажлисом. Принципы ОЭСР по лучшей практике в области бюджетной прозрачности рекомендуют представление бюджета в Парламент не менее чем за три месяца до начала финансового года.

6. Повышение подотчетности на местном уровне. Бюджетным кодексом предусмотрена ежеквартальная отчетность местных органов власти перед Кенгашами народных депутатов об исполнении местных бюджетов. Однако для практической реализации этих полномочий необходим четкий порядок представления, рассмотрения и утверждения ежеквартальных отчетов об исполнении местных бюджетов аналогично нормам и положениям по рассмотрению, принятию и утверждению годового отчета об исполнении местных бюджетов, которые содержит статья 168 Бюджетного кодекса. Обязательным должно быть требование о публикации информации по результатам отчетов об исполнении местных бюджетов.

7. Обеспечение открытости информации и аналитики в бюджетной сфере. Платформой для обеспечения открытости и доступности информации по вторичному использованию данных (экспертным сообществом) является Портал открытых данных, развитие которого предлагается по следующим направлениям:

- Четкая структуризация разделов сайта, посвященных экономической информации, создание удобного для пользователей интерфейса. В настоящее время база данных портала представляет собой набор предоставляемых блоков информации, размещенных по крупным разделам («Территория», «Экономика», «Здоровье» и пр.) и по порядку размещения блоков на сайте. Информационные блоки могут фильтроваться через механизм поиска по ключевым словам. Необходима более детальная структура, по крайней мере, раздела «Экономика» с выделением подразделов, в том числе «Государственные финансы».
- Расширение предоставляемых на портал (и публикуемых на других веб-сайтах, в том числе на сайте Министерства финансов) бюджетных документов, рекомендуемых к публикации Международным бюджетным партнерством (проект бюджета, текущие отчеты об исполнении бюджета, аудиторский отчет).
- Размещение на портале информации о состоянии экономики страны, отчетов по проводимым оценкам системы управления государственными финансами и исследованиям в области фискальной и в целом экономической политики, а также заключения Счетной палаты к отчету об исполнении Государственного бюджета.
- Разработка и размещение на сайте Министерства финансов и Портале открытых данных информации о бюджете в упрощенном виде, адаптированном к запросам граждан (инфографика, иллюстрационно-разъясняющие материалы).

Следующим этапом будет подготовка бюджета для граждан (понятного, нетехнического представления бюджета, предназначенного для широкой общественности)²⁵.

8. Поддержка/развитие гражданских инициатив в области открытых бюджетов, прозрачности и подотчетности (организация интернет-форумов, проведение «круглых столов», тренингов). Результаты опроса в рамках Индекса открытости бюджета (2012 г.), в котором участвовали порядка 100 стран, указали на широко распространенную неспособность правительств предоставлять достаточные возможности гражданам и представителям гражданского общества участвовать в бюджетных процессах. Средний балл возможностей участия был 19 из 100²⁶. Это обусловлено тем, что развитие и вовлечение гражданского общества требуют значительного времени, организационных ресурсов и усилий. Поэтому эти меры должны осуществляться на системной основе и могут иметь только долгосрочный эффект.

²⁵ Из 100 стран, участвующих в Обзоре открытости бюджета в 2012 г., 27 разрабатывают и публикуют гражданский бюджет.

²⁶ Единоличным лидером данной части рейтинга является Южная Корея.

Библиография

1. Закон Республики Узбекистан «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления». Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2014 г., № 12, ст. 209. Norma. Uz.
2. Указ Президента Республики Узбекистан от 24.04.2015 г. № УП-4720 «О мерах по внедрению современных методов корпоративного управления в акционерных обществах».
3. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 232 от 7 августа 2015 г. «О мерах по дальнейшему совершенствованию Правительственного портала Республики Узбекистан в сети Интернет с учетом предоставления открытых данных».
4. Бюджет для граждан. К Федеральному закону о федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. Министерство финансов Российской Федерации. Москва. Декабрь 2014.
5. Государственные расходы и финансовая подотчетность. Предварительный отчет по результатам миссий Всемирного банка. 2012.
6. Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере: принципы высокого уровня в отношении прозрачности, участия и подотчетности в бюджетно-налоговой сфере. 4 августа 2012.
7. Комплексная система измерения и оценки участия общественности в процессах управления с использованием цифровых информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам (UNDESA). Октябрь 2014 г.
8. Концепция совершенствования системы бухгалтерского учета и отчетности на основе адаптации Международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора. Проект ПРООН «Реформа бюджетной системы в Узбекистане», 2013.
9. Копиц, Г. и Крейг, Дж, «Прозрачность в правительственных операциях», непериодическая серия МВФ 158. 1998 г.
10. Маттиас Моргнер, Глеб Шиманович, Роберт Кирхнер. Роль фискальной прозрачности в увеличении эффективности государственных расходов. Аналитические записки [PP/01/2015]. Берлин/Минск. Март 2015.
11. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Образцы лучшей практики бюджетной прозрачности ОЭСР. Служба государственного управления, Комитет государственного управления. PUMA/SBO (2000)6/FINAL. Май. 2001.
12. Обзор Открытости Бюджета за 2012 год. МБП/ИВР. Международное бюджетное партнерство. 2013.
13. Проект Принципов бюджетного управления. Первоначальная ориентация для ряда основных стандартов и принципов. Первоначальный проект для обсуждения. Ноябрь 2013.
14. Расширение роли парламента в бюджетном процессе: мировая практика применения системы парламентских ассигнований. Аналитическая записка. Проект ПРООН «Реформа бюджетной системы в Узбекистане». Ташкент, 2014 г.
15. Республика Узбекистан. Обзор государственных расходов. Документ Всемирного банка. Отчет № 31014-UZ. 1 марта 2005 г.
16. Республика Узбекистан. Оценка состояния финансовой отчетности в стране. Документ Всемирного банка. Отчет № 31345-UZ. 19 октября 2004 г.
17. Ричард Хьюз, Том Джозефс, Виера Каролова, Владимир Кривенков и Йоста Люнгман. Доклад МВФ по стране №14/134 (R). Российская Федерация. Оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере. Май 2014.
18. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. МВФ. 2007.

19. Симоне Д.С. «Концепция бюджетной прозрачности: между демократией и налогово-бюджетной иллюзией». 2009.
20. Собрание всех практикующих сообществ по прозрачности и подотчетности в сфере государственных финансов. Отчет по итогам. Июль 2014 г.
21. Стратегия партнерства со страной. Для Республики Узбекистан на период 2012-2015 ф.г. Документ Всемирного банка. Отчет № 65028-UZ, 1 ноября 2011 г.
22. Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., & Stein, E. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of development Economics*, 59(2), 1999.
23. Alesina, A., Mare, M., Perotti, R., Galimberti, F., Giavazzi, F., Penati, A., & Tabellini, G. (1996). *Le procedure di bilancio in Italia: analisi e proposte*. Le Nuove Frontiere della Politica Economica. 1996.
24. Alt, J. E., & Dreyer Lassen, D. (2003). Fiscal transparency and fiscal policy outcomes in OECD countries (No. 2003-02). *EPRU Working Paper Series*.
25. Arbatli, E. & Escolano, J. "Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings", *IMF Working Paper*, WP12/156. 2012
26. Baldrich, J. Fiscal Transparency and Economic Performance. In *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*. 2005.
27. Benito, B., & Bastida, F. Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An international approach. *Public Administration Review*, 69(3). 403-417. 2009.
28. Erbas, M. S. N. Ambiguity, transparency, and institutional strength (No. 4-115). *International Monetary Fund*. 2004.
29. Fiscal Transparency Report. U.S. Department of State FY 2014 Fiscal Transparency Report Pursuant to Section 703 (b) (3) of the Department of State, Foreign Operations and Related programs Appropriations Act, 2014 (Div. K,P.L. 113-76).
30. Hameed, F. Fiscal transparency and economic outcomes (No. 2005-2225). *International Monetary Fund*. 2005.
31. Haque, M. E., & Neanidis, K. C. Fiscal Transparency and Corruption. *Centre for Growth & Business Cycle Research Discussion Paper Series*. 114. 2009.
32. Hemming, R., & Kell, M. Promoting fiscal responsibility: transparency, rules and independent fiscal authorities. *Rules and Independent Fiscal Authorities*. February 1, 2001.
33. Horváth, B., & Székely, I. P. The role of medium-term fiscal frameworks for transition countries: The case of Bulgaria (No. 11). *International Monetary Fund*. 2001.
34. IMF. Code of good practices on fiscal transparency. 2007
35. IMF Staff Completes 2015 Article IV Mission to the Republic of Uzbekistan. Press Release No. 15/216. May 13, 2015.
36. IMF. Staff Report for the 2012 Article IV consultation (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13278.pdf>)
37. Jarmuzek, M. Does fiscal transparency matter? The evidence from transition economies. Warsaw, Poland: Center for Social and Economic Research. 2006.
38. Petrie M. (2003) "Promoting Fiscal Transparency: The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets, and Civil Society", *IMF Working Paper*, WP03/199.
39. Republic of Uzbekistan. Country Integrated Fiduciary Assessment. Operations Services and Quality Department (ECSEQ) Europe and Central Asia Region. Document of the World Bank, Report №60713-UZ. 31 March 2011.
40. Standards and Codes—Implementing the Fund's Medium-Term Strategy and the Recommendations of the 2005 Review of the Initiative. IMF. Prepared by the Policy Development and Review Department In consultation with other departments. Approved by Mark Allen. June 29, 2006.

<http://www.imf.org>

www.pefa.org

<http://www.pempal.org>

www.internationalbudget.org

<https://www.mf.uz/mf-resources-menu/mf-state-budget-menu.html>

<http://metep.org:9000/>

<http://www.unmeter.org/>

www.opengovernmentpartnership.org

<http://www.oecd.org/dataoecd/30/45/39466141.pdf>

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

<http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp?sort=topic#FiscalTransparency>

<http://www-3.unipv.it/websiep/2009/200931.pdf>

http://data.gov.uz/ru/sphere/5?authority_id=10&page=1&per-page=10

Приложение 1. Эмпирические исследования, подтверждающие пользу фискальной прозрачности

Установилось мнение, что наличие хорошо функционирующих экономических институтов способствует экономическому росту. Качество таких институтов можно определить, если процессы и результаты их деятельности открыты, прозрачны общественности. В этом контексте наличие прозрачности в фискальной сфере играет свою роль в оценке качества государственных финансов и, что самое важное, фискальная прозрачность сама по себе приносит пользу стране различными способами. Трудности с эмпирическим выявлением результатов оценок фискальной прозрачности связаны с тем, что эффект повышения фискальной прозрачности можно увидеть в средне- и долгосрочной перспективе, в то время как сама оценка фискальной прозрачности и ее влияния на экономические показатели начала проводиться относительно недавно (последние 10-15 лет).

Высокий уровень фискальной прозрачности склонен обеспечивать пользу в виде фискальной дисциплины и подотчетности. Отсутствие прозрачности обширно признается в литературе в связи с влиянием бюджетных институтов на фискальную эффективность как основная причина процедурных трудностей (Алесина и др., 1999). Это также подтверждается в исследованиях Алесина, Маре и Перотти (1996)²⁷ на примере Италии. Если правительства стран являются более прозрачными в отношении своих фискальных отчетов и планов, то можно ожидать, что их доступ к международным рынкам капитала будет более широким и, в свою очередь, расходы на обслуживание долга будут меньше (Петрие, 2003)²⁸. Литература в области политической экономии предполагает, что фискальная прозрачность делает фискальную политику более подотчетной (Хемминг и Кел, 2001)²⁹. Это связано с тем, что, когда политические деятели завязаны определенными обязательствами, они должны будут определять свои цели более осторожно для того, чтобы не иметь значительных отклонений в ходе их достижения.

Другими преимуществами фискальной прозрачности являются уменьшение неопределенности в фискальной политике и ранние и более безболезненные ответные меры фискальной политики любым шокам, которые могут нанести удар по экономике страны (Петрие, 2003). Хорваз и Сзекели (2001)³⁰ считают, что хорошо составленная среднесрочная фискальная программа может помочь в повышении доверия к макроэкономической политике стран-кандидатов во вступление в ЕС.

Исследования в области фискальной прозрачности выявили следующие эмпирически подтвержденные закономерности:

1. Имеется положительное взаимоотношение между степенью фискальной прозрачности и показателями фискальной устойчивости (такие как государственный дефицит и долг) – см. таблицу 1. Сильная взаимосвязь отмечается в странах с низким и средним доходом, нежели чем в странах с высоким доходом.

2. Имеется положительное взаимоотношение между степенью фискальной прозрачности и рыночным восприятием фискальной платежеспособности (кредитный

²⁷ Alesina, A., Mare, M., Perotti, R., Galimberti, F., Giavazzi, F., Penati, A., & Tabellini, G. (1996). Le procedure di bilancio in Italia: analisi e proposte. Le Nuove Frontiere della Politica Economica 1996.

²⁸ Petrie M. (2003) "Promoting Fiscal Transparency: The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets, and Civil Society", IMF Working Paper, WP03/199.

²⁹ Hemming, R., & Kell, M. (2001). Promoting fiscal responsibility: transparency, rules and independent fiscal authorities. Rules and Independent Fiscal Authorities (February 1, 2001).

³⁰ Horváth, B., & Székely, I. P. (2001). The role of medium-term fiscal frameworks for transition countries: The case of Bulgaria (No. 11). International Monetary Fund.

рейтинг, иностранные долевыe инвестиции и т.д.). Арбатли и Эсколано (2012)³¹, исследуя взаимоотношение фискальной прозрачности и кредитного рейтинга, разделили каналы ее влияния на прямой (сокращение текущей неопределенности касательно фискальной позиции) и косвенный (улучшение первичного сальдо бюджета и структуры валового долга) и пришли к выводу, что прямой канал доминирует в развивающихся странах, а косвенный – в развитых странах.

Таблица 1. Существующие исследования взаимосвязи между бюджетной прозрачностью и фискальной эффективностью

Автор	Индикатор фискальной эффективности	Индикатор прозрачности	Страны	Метод	Результаты
Алт и Лассен (2003) ³²	Долг сектора госуправления к ВВП (1999)	Собственный индикатор, основанный на вопросе ОЭСР (1999)	19 развитых стран	Множественная регрессия	Значительный (0,05), отрицательный, прозрачность и долг
Бенито и Бастида (2009) ³³	Государственный долг к ВВП, бюджетный дефицит к ВВП (2003)	Собственный индикатор, основанный на базе данных ОЭСР и Всемирного банка по бюджетированию (2003)	41 развитых и развивающихся стран	Корреляция	Значительный (0,05), положительный, прозрачность и бюджетный дефицит
Хамид (2005) ³⁴	Среднее фискальное сальдо в течение 5 лет (2000-2004)	Собственный индикатор, основанный на докладах МВФ по РОСК (2005)	57 развитых и развивающихся стран	Множественная регрессия	Значительный (0,05), положительный, прозрачность и среднее первичное сальдо
Жармузек (2006) ³⁵	Долг сектора госуправления по отношению к ВВП (2005)	Собственный индикатор, основанный на докладах МВФ по РОСК (2005)	27 стран с переходной экономикой	Множественная регрессия	Слабый, отрицательный, прозрачность и долг

3. Уровень фискальной прозрачности имеет положительное влияние на объем притока прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в страну. Это объясняется тем, что низкий уровень прозрачности приводит к высокому уровню риска, связанного с инвестициями. Впоследствии потенциальные инвесторы становятся более осторожными, что приводит, при прочих равных условиях, к низкому уровню притока инвестиций. А в случае с непредсказуемыми и непрозрачными правительствами потенциальные инвесторы становятся еще более бережливыми.

Нужно заметить, что в мире наблюдается тенденция к постоянному увеличению объемов ПИИ, что повышает ее роль в развитии экономики страны. При анализе взаимосвязи фискальной прозрачности и уровня инвестиций, которую страны могут

³¹ Arbatli, E. & Escolano, J. (2012) "Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings", IMF Working Paper, WP12/156

³² Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., & Stein, E. (1999). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of development Economics*, 59(2), 253-273.

³³ Benito, B., & Bastida, F. (2009). Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An international approach. *Public Administration Review*, 69(3), 403-417.

³⁴ Hameed, F. (2005). Fiscal transparency and economic outcomes (No. 2005-2225). International Monetary Fund.

³⁵ Jarmuzek, M. (2006). Does fiscal transparency matter? The evidence from transition economies. Warsaw, Poland: Center for Social and Economic Research. Available at: http://www.cerge-ei.cz/pdf/gdn/RRCV_77_paper_03.pdf.

привлечь, Эрбаш (2004)³⁶ показал, что при заданном значении вероятности и структуре платежей, ожидаемая доходность инвестиции выше в более прозрачных странах, так как неопределенность в отношении возможной отдачи ниже в таких странах. Поэтому эти страны привлекают больше капитальных вложений и больше растут, чем менее прозрачные страны.

4. Положительное взаимоотношение между степенью фискальной прозрачности с уровнем ВВП на душу населения. В этом случае потенциал фискальных институтов является важным и необходимым показателем проведения фискальной политики открытым и прозрачным способом.

5. Негативное взаимоотношение между степенью фискальной прозрачности и уровнем коррупции. Хакуе и Неанидис (2009)³⁷ в своем исследовании показали, что индекс восприятия коррупции³⁸, как показатель масштаба коррупции, имеет тенденцию уменьшения по мере повышения индекса открытости бюджета³⁹.

³⁶ Erbas, M. S. N. (2004). Ambiguity, transparency, and institutional strength (No. 4-115). International Monetary Fund.

³⁷ Haque, M. E., & Neanidis, K. C. (2009). Fiscal Transparency and Corruption. Centre for Growth & Business Cycle Research Discussion Paper Series, 114.

³⁸ Индекс восприятия коррупции - рейтинг государств мира, отражающий оценку уровня восприятия коррупции аналитиками и предпринимателями по десятибалльной шкале. Составляется компанией «Transparency International» с 1995 года.

³⁹ Индекс открытости бюджета – рейтинг стран, отражающий уровень открытости бюджетных документов/процессов гражданам.

Приложение 2. Принципы Кодекса надлежащей практики в бюджетно-налоговой сфере

Кодекс МВФ определяет фискальную прозрачность через набор принципов, соблюдение которых оценивается с помощью матрицы практик. Действующая в стране практика бюджетной отчетности оценивается с точки зрения ее соответствия «базовой», «надлежащей» или «передовой» практике. Данное соответствие определяется на основании характеристик отчетов и качества представленных в них данных.

Принципы прозрачности в налогово-бюджетной сфере, сформулированные в последней версии Кодекса МВФ, разделены на три блока:

1. Бюджетная отчетность

Бюджетные отчеты должны обеспечивать всесторонний, актуальный, своевременный и достоверный обзор финансового положения и финансовых результатов органов государственного управления. Реализация данного принципа включает следующее:

- Бюджетные отчеты должны обеспечивать всесторонний обзор бюджетной деятельности государственного сектора.
- Бюджетные отчеты охватывают организации, которые участвуют в государственной деятельности и которые определяются согласно международным стандартам.
- Бюджетные отчеты охватывают все государственные доходы, расходы и финансирование.
- Бюджетные отчеты включают баланс государственных активов, обязательств и чистой стоимости активов.
- Правительство регулярно раскрывает сведения о всех потерях доходов в связи с налоговыми расходами.
- Бюджетные отчеты должны публиковаться часто, регулярно и своевременно.
- Бюджетные отчеты и статистика в течение года публикуются часто и регулярно.
- Окончательные финансовые отчеты на конец года публикуются своевременно.
- Информация в бюджетных отчетах должна быть актуальной, сопоставимой на международном уровне и не должна иметь внутренних противоречий и противоречий между различными периодами.
- Информация в бюджетных отчетах классифицируется таким образом, чтобы четко раскрывать использование правительством государственных средств и облегчать проведение международных сопоставлений.
- Бюджетные отчеты не имеют внутренних противоречий и включают согласования между альтернативными вариантами сводных бюджетных агрегатов.
- Существенные пересмотры в бюджетной статистике за прошлые периоды раскрываются и разъясняются.
- Бюджетная статистика и финансовые отчеты должны быть достоверными и подлежат внешней проверке.

- Ответственность за проверку и распространение бюджетной статистики возлагается на определенный орган, который является независимым.
- Годовые финансовые отчеты правительства проверяются высшим ревизионным органом, который выносит аудиторское заключение согласно международным стандартам аудита.
- Составляемая бюджетная статистика соответствует международным стандартам.
- Достоверность бюджетных отчетов органов государственного управления подтверждается независимой оценкой.

2. Бюджетное прогнозирование и планирование бюджетов

Бюджеты и лежащие в их основе бюджетные прогнозы должны обеспечивать четкое изложение целей бюджета и намерений центрального правительства в области экономической политики и всесторонние, своевременные и внушающие доверие оценки динамики государственных финансов. Реализация данного принципа предполагает следующее:

- Бюджетные прогнозы и бюджеты должны обеспечивать всесторонний обзор бюджетных перспектив.
- В законодательные органы представляются доходы, расходы и финансирование центрального правительства.
- Доходы и расходы в бюджетной документации представляются на валовой основе.
- Макроэкономические прогнозы, на которых основаны бюджетные оценки, раскрываются и разъясняются.
- Бюджетная документация включает оценки доходов, расходов и финансирования на среднесрочную перспективу.
- Правительство должно предоставлять своевременные обновленные сведения о бюджетных перспективах.
- Правительство предоставляет отчет в середине года, в котором кратко излагаются изменения в макроэкономической и налогово-бюджетной сфере со времени принятия последнего бюджета, а также макроэкономические и бюджетные прогнозы для подготовки следующего бюджета.
- Законодательным органам и общественности неизменно предоставляется достаточно времени для проверки и утверждения годового бюджета до начала финансового года.
- Утверждение и публикация бюджетного законодательства неизменно обеспечивают достаточно времени для его эффективного исполнения.
- Бюджетные прогнозы и бюджеты следует представлять таким образом, чтобы это облегчало анализ политики и способствовало подотчетности.
- Правительство указывает четкие и поддающиеся измерению цели в сфере государственных финансов и отчитывается об их выполнении.
- Бюджетная документация содержит информацию относительно целей и достигнутых результатов по каждой основной сфере государственной политики.
- Правительство предоставляет ясный, доступный и полезный сводный отчет о финансовых последствиях важнейших мер политики для граждан.

- Правительство регулярно публикует прогнозируемые изменения государственных финансов на долгосрочную перспективу.
- Бюджетные прогнозы и бюджеты должны быть обоснованными.
- Бюджетные прогнозы правительства подлежат независимой оценке, где она существует.
- Любые существенные изменения утвержденного бюджета санкционируются законодательными органами.
- Бюджетная документация и любые последующие обновления объясняют любые существенные изменения бюджетных прогнозов правительства и отделяют воздействие новых мер от действующих мер политики.

3. Анализ бюджетных рисков и управление ими

Правительствам следует анализировать риски для государственных финансов, управлять этими рисками и обеспечивать эффективную координацию принятия бюджетных решений в рамках государственного сектора. Реализация данного принципа включает следующее:

- Правительствам следует публиковать регулярные отчеты о рисках для своих бюджетных перспектив.
- Правительство сообщает о том, как бюджетные результаты могут отклоняться от прогнозов из-за макроэкономических шоков.
- Правительство регулярно сообщает о главных источниках конкретных рисков для бюджетных прогнозов, таких как условные обязательства.
- Правительство публикует консолидированный отчет о бюджетных рисках и своей стратегии для управления ими.
- Бюджетные прогнозы, бюджеты и бюджетные отчеты представляются на сопоставимой основе, при этом в случае любых отклонений приводятся объяснения.
- За конкретными рисками для государственных финансов должно регулярно вестись наблюдение, этими рисками следует управлять.
- В бюджет заложен достаточный и прозрачный резерв на случай непредвиденных обстоятельств, которые возникают во время исполнения бюджета.
- Информация о рисках, связанных с основными активами и обязательствами, раскрывается, этими рисками управляют.
- Информация о позициях органов государственного управления по производным финансовым инструментам регулярно раскрывается, эти позиции подвергаются оценке и ими управляют в рамках государственного баланса.
- Информация о гарантиях государства регулярно раскрывается, этими гарантиями активно управляют.
- Возможные бюджетные риски государства в финансовом секторе подвергаются анализу, ими управляют.
- Сведения о правах и обязательствах государства по долгосрочным контрактам, в том числе в рамках государственно-частных партнерств и по контрактам на эксплуатацию ресурсов, регулярно раскрываются, этими правами и обязательствами активно управляют.
- Межбюджетные отношения в рамках государственного сектора должны быть четкими и координированными.

- Собираются и публикуются консолидированные и полные сведения о состоянии бюджетов субнациональных органов управления.
- Правительство контролирует бюджетные результаты государственных компаний и регулярно публикует всестороннюю информацию об этих результатах.
- Квазифискальной деятельности следует избегать, если она ведется, о ней следует сообщать в полном объеме.
- Информация о рисках, связанных с фондами социального страхования и здравоохранения, раскрывается, этими рисками управляют.

Приложение 3. Примеры оценки фискальной прозрачности по странам

Информация по оценке фискальной прозрачности: пример России

Большинство аспектов налогово-бюджетной отчетности и составления бюджета в России отвечает надлежащей или передовой практике, определенной в проекте Кодекса прозрачности в налогово-бюджетной сфере от июля 2013 года, и раскрытие информации и управление бюджетными рисками были значительно улучшены в последние годы. В частности, за последние полтора десятилетия:

- Бюджетный кодекс 1998 года и последующие поправки к нему создали комплексную правовую основу для управления государственными финансами на всех уровнях органов государственного управления;
- правительство приступило к публикации бюджетной отчетности в течение года и на конец года на кассовой основе и годовой финансовой отчетности на основе начислений, а также налогово-бюджетной статистики, консолидирующей федеральные, региональные и муниципальные органы управления в соответствии с международными стандартами;
- детальные и внушающие доверие среднесрочные макроэкономические прогнозы подготавливаются с начала 2000-х годов, и в 2013 году введено новое, основанное на цене нефти, бюджетное правило, призванное содействовать проведению устойчивой и антициклической налогово-бюджетной политики;
- охват бюджета федерального правительства постоянно расширяется, и три основных оставшихся внебюджетных фонда своевременно представляются и утверждаются наряду с этим бюджетом;
- улучшилась ориентация политики бюджета благодаря введению в 2008 году всесторонней и детальной среднесрочной основы бюджета, а также принятию новой системы составления бюджета на основе результатов в рамках бюджета на 2014 год;
- введены строгие меры централизованного контроля над основными источниками бюджетных рисков, включая введение годовых лимитов на эмиссию долговых инструментов, кредита и гарантий федеральным правительством, а также на заимствование средств субнациональными органами управления.

В то же время в настоящей оценке отмечается ряд важных направлений, по которым возможно дальнейшее повышение прозрачности в налогово-бюджетной сфере:

- при предоставлении в бюджетной отчетности России относительно полной картины финансов федеральных и субнациональных органов управления, она исключает финансовую деятельность различных категорий контролируемых государством предприятий, чистые расходы которых составляют не менее 29 процентов ВВП, а обязательства – не менее 127 процентов ВВП в 2012 году;
- в государственных балансах активов и пассивов отражено большинство традиционных финансовых и нефинансовых активов и обязательств, но не включены составляющие 200 процентов ВВП государственные активы в виде нефти и газа в недрах земли, и составляющие 287 процентов ВВП обязательства, начисленные до настоящего времени по государственным пенсиям и механизмам партнерства между государственным и частным секторами (ГЧП);
- в финансовых отчетах не учитываются начисленные налоги, собираемость которых маловероятна, или непогашение кредитов, предоставленных органами государственного управления и составляющих 4 процента ВВП, притом, что в

бюджетах завышены вероятные выплаты по государственным гарантиям, составляющим 2 процента ВВП. Кроме того, отсутствуют регулярные оценки неполученных годовых доходов, составляющих по расчетам 1–2 процента ВВП, в результате недополучения налогов или налоговых расходов;

- при относительно всестороннем федеральном бюджете 14 процентов из него засекречены по соображениям государственной безопасности, и существуют планы внебюджетных расходов и кредитования через фонды национального благосостояния;
- существуют возможности для укрепления доверия, повышения степени прозрачности и более тщательной проверки официальных бюджетных прогнозов;
- представление отчетности о краткосрочных бюджетных рисках и их анализ носят неполный и разрозненный характер, а прогнозы более долгосрочного бюджетного давления, которые должны быть опубликованы в 2014 году, охватят только период до 2030 года.

Устранение этих недостатков в практике налогово-бюджетной прозрачности позволило бы правительству давать более полную информацию о государственных финансах и соответствующих перспективах и рисках. На основе данных за 2012 год данная более полная картина государственных финансов показывает, что:

- на долю государственного сектора приходится значительная часть экономической активности, обеспечивающей доход не менее чем в 71 процент ВВП, расходы не менее чем в 68 процентов ВВП и расчетный профицит в 3 процента ВВП;
- государственный сектор имеет высокий баланс активов и обязательств: активы составляют 381 процент ВВП (200 процентов активов в недрах земли, 82 процента в других основных активах и 100 процентов в финансовых активах), а обязательства – 400 процентов ВВП (282 процента в необеспеченных резервах пенсионных обязательствах, 16 процентов в других государственных обязательствах и 102 процента в чистых обязательствах государственных корпораций);
- оценки текущей чистой стоимости активов и прогнозы долгосрочной устойчивости государственного сектора во многом зависят от допущений в отношении будущего экономического роста, добычи нефти и динамики цен, демографических тенденций и других рисков. В долгосрочной перспективе снижение доходов от нефти и газа и растущие расходы на пенсии и здравоохранение, вероятно, создадут существенное давление на состояние государственных финансов.

В докладе предлагаются девять рекомендаций, направленных на существенное усовершенствование информационной базы для принятия решений по бюджету и обеспечения того, чтобы страна не отставала от эволюции международных стандартов и методов обеспечения прозрачности. Они должны:

- пояснить границы между сектором государственного управления, государственным и частным секторами и распространить институциональный охват бюджетной отчетности на государственный сектор в целом;
- расширить охват балансов для включения подземных ресурсов, а также пенсионных обязательств и обязательств партнерства между государственным и частным сектором;
- усилить сопоставимость бюджетов, статистики и отчетности в части отражения безналичных потоков и стоимостной оценки основных фондов;
- увеличить объем раскрытия информации о неполученных доходах из-за налоговых расходов;
- расширить охват и углубить детализацию годового бюджета;

- усилить независимую проверку и повысить прозрачность официальных макроэкономических и бюджетных прогнозов;
- расширить раскрытие информации о бюджетных рисках и усовершенствовать их анализ;
- регулярно публиковать долгосрочные бюджетные прогнозы не менее чем на тридцать лет;
- усилить финансовый надзор за контролируемыми государством предприятиями.

Последовательность действий, необходимых для проведения этих реформ в ближайшие пять лет, указана в Плате действий по обеспечению фискальной прозрачности.

Информация по оценке фискальной прозрачности: пример Ирландии

МВФ проводит оценки фискальной прозрачности на основе Кодекса прозрачности в налогово-бюджетной сфере. В Ирландии такая оценка была проведена в 2013 году. Было отмечено, что:

- Ирландия близко подходит к применению надлежащей практики в области бюджетной отчетности и прогнозирования и отвечает базовым требованиям раскрытия фискальной информации согласно новому Кодексу МВФ. Кризис 2008 года ускорил реформы в области фискальной прозрачности с принятием Закона «О фискальной ответственности», созданием Ирландского фискального консультативного совета, внедрением Среднесрочной программы расходов и регулярного представления отчетности по государственной интервенции в финансовый сектор в форме финансовых вливаний, гарантий и других.

- Фискальная отчетность является относительно полной, частой и точной, но также и достаточно разрозненной. Фискальной статистикой охвачены все единицы сектора госуправления и 81% расходов госсектора, но не включает в себя государственные корпорации, чьи чистые расходы составляют 12% к ВВП, а активы и обязательства – 204% к ВВП.

- Фискальные прогнозы и бюджеты представляют достоверный, подробный и ориентированный на политику обзор фискальных перспектив, но не представляет более полный счет по внебюджетной деятельности, изменениям между прогнозами и долгосрочным трендам.

- Фискальные риски относительно большие, а их раскрытие и управление не осуществляется ясным образом.

При этом правительство Ирландии имеет амбициозные планы по дальнейшему улучшению вопросов своевременности, качества и полноты бюджетов, статистики и отчетов. Уже готовится консолидированный финансовый баланс сектора госуправления; проводится регулярная актуарная оценка пенсионных обязательств государственного сектора; информация о государственно-частном партнерстве, гарантиях, условных обязательствах, налоговых расходах и финансовых деривативах регулярно раскрывается. То, что такая информация собирается, но не консолидируется и публикуется как полный пакет финансовой отчетности для госсектора и его подсекторов, означает, что Ирландия не пожинает основные плоды своих усилий в повышении фискальной прозрачности.

Консолидация такой информации в пакет сводных фискальных документов позволит Ирландии соответствовать требованиям ЕС к отчетности, согласно международным стандартам бухгалтерского учета и поставит на передние позиции в

практике фискальной прозрачности. Для этого необходимо осуществить набор взаимосвязанных действий на протяжении ряда лет:

- расширить институциональный охват бюджетов, статистики и счетов;
- признать все активы, обязательства и соответствующие потоки в фискальных отчетах;
- модернизировать бюджетную классификацию и план счетов;
- ускорить представление и утверждение годовых бюджетов и счетов;
- предоставлять подробный анализ изменений в фискальных прогнозах и долгосрочных трендов;
- усовершенствовать отчетность и управление фискальными рисками;
- гармонизировать стандарты и практики в области финансовой отчетности по всему госсектору.

Помимо вышеуказанных рекомендации МВФ подготовил план действий по повышению фискальной прозрачности на 2013-2017 годы.

Приложение 4. Принципы разработки Обзора открытости бюджета

Обзор открытости бюджета состоит из следующих компонентов:

- Индекс открытости бюджета, основанный на анализе восьми ключевых документов, которые правительства должны опубликовать на разных стадиях бюджетного цикла. Индекс открытости оценивает, насколько вовремя правительства сделали данные документы доступными для общественности, а также уровень детализации каждого документа.
- Оценка эффективности законодательной власти в бюджетном процессе.
- Оценка эффективности высшего контрольного органа в бюджетном процессе.
- Оценка эффективности участия общественности в бюджетном процессе.

Страны оцениваются по 100-балльной шкале. В зависимости от полученных данных, страны распределяются на пять категорий – см. таблицу 2 (Согласно отчету «Открытые бюджеты преобразуют жизнь. Обзор открытости бюджета за 2012 год»).

Таблица 2. Распределение стран по степени открытости бюджетных процессов

Степень открытости бюджетных процессов	Количество стран из 100 обследованных
Обширная информация (Показатель ИОБ в 2012 году 81-100)	6
Значительная информация (Показатель ИОБ в 2012 году 61-80)	17
Некоторая информация (Показатель ИОБ в 2012 году 41-60)	36
Минимальная информация (Показатель ИОБ в 2012 году 21-40)	15
Скудная или никакой информации (Показатель ИОБ в 2012 году 0-20)	26

В соответствии с принципами фискальной открытости, на стадии подготовки бюджета правительства должны опубликовать следующие документы:

- **Предварительный проект бюджета**, который включает предположения, используемые для разработки бюджета, такие как общий ожидаемый доход, расходы, уровень долга и широкие ассигнования сектора экономики.

- **Проект бюджета**, который представляет подробные планы правительства, исходя из политических приоритетов и бюджетов для каждого министерства и ведомства на будущий бюджетный год.

На стадии утверждения бюджета правительства должны опубликовать:

- **Принятый бюджет**, который является юридическим документом, разрешающим исполнительной власти выполнять мероприятия, содержащиеся в бюджете. Принятый

бюджет издается после того, когда законодательная власть утвердит проект бюджета, представленный исполнительной властью.

На стадии исполнения бюджета правительства должны опубликовать:

- **Текущие отчеты**, которые включают информацию по собранным доходам, совершенным фактическим расходам, и долгам, возникшим в данный момент времени, как правило, посредством ежемесячных или ежеквартальных публикаций.

- **Полугодовой отчет**, который суммирует настоящие данные по бюджету за первые шесть месяцев года (доходы, расходы и долги), переоценивает экономические ориентировочные расчеты, на которых первоначально был спроектирован бюджет, и соответственно регулирует бюджетные показатели на оставшиеся шесть месяцев.

- **Годовой отчет**, который показывает ситуацию с финансовой отчетностью правительства в конце финансового года и, в лучшем случае, включает оценку прогресса в отношении достижения целей политики, изложенных в принятом бюджете.

На стадии аудита правительства должны опубликовать:

- **Аудиторский отчет**, в котором высшие контрольные органы оценивают финансовые результаты деятельности правительства за предыдущий бюджетный год; аудит также может охватывать отдельные учреждения и нефинансовые аспекты деятельности исполнительной власти.

В дополнение к настоящим документам, правительства должны опубликовать **Гражданский бюджет**, упрощенная версия бюджетного документа, который использует неформальный язык и доступные форматы, чтобы облегчить его понимание для граждан, их взаимодействие, планы и действия правительства во время бюджетного года. Хотя этот документ разрабатывается, в основном, в зависимости от Проекта бюджета или Принятого бюджета, доступная неформальная версия может и должна быть подготовлена для любых или вышеупомянутых документов.

Согласно отчету «Открытые бюджеты преобразуют жизнь. Обзор Открытости Бюджета за 2012 год» многие ключевые бюджетные документы в 100 обследованных странах не публикуются – см. таблицу 3.

Таблица 3. Публикация бюджетных документов

Ключевой бюджетный документ	Не разработан	Только для внутреннего пользования	Опубликован
Предварительный проект бюджета	28	25	47
Проект бюджета	1	20	79
Принятый бюджет	1	7	92
Гражданский бюджет	74	0	26
Текущие отчеты	4	18	78
Полугодовой отчет	12	16	72
Годовой отчет	12	16	72
Аудиторский отчет	14	18	68

Даже когда правительства публикуют ключевые бюджетные документы, уровень детализации и разнообразие информации, содержащиеся в этих документах, часто весьма ограничены. Для оценки этого, Индекс открытости рассчитывает частичный показатель

для полноты каждого из восьми документов (см. таблицу 4). Частичный показатель рассчитывается только на основании документов, которые действительно были опубликованы. Мы видим, что средние частичные показатели для пяти из восьми ключевых документов варьируются от 43 до 60. Это означает, даже когда эти документы опубликованы, то они, как правило, содержат неполную информацию.

Таблица 4. Показатель полноты информации в опубликованных документах

Документ	Частичный показатель среднего Индекса открытости за 2012 г.
Предварительный проект бюджета	79
Проект бюджета	58
Гражданский бюджет	51
Принятый бюджет	78
Текущие отчеты	78
Полугодовой отчет	60
Годовой отчет	43
Аудиторский отчет	53

Два показателя Обзора открытости бюджета позволяют оценить эффективность участия в бюджетных процессах: а) законодательной власти, б) независимого от исполнительной власти органа для проверки расходования средств государственных бюджетов.

Рассматриваемые аспекты участия в бюджетном процессе законодательной власти включают ее:

- ✓ вовлечение в бюджетный процесс до представления Проекта бюджета;
- ✓ доступ к исследованию и аналитические возможности;
- ✓ полномочия на внесение поправок и достаточность времени для обсуждения этих поправок перед одобрением этого Проекта бюджета;
- ✓ полномочия для одобрения перемещений средств бюджета во время исполнения бюджета, дополнительных бюджетов и непредвиденных расходов.

Анализ показал, что показатель эффективности законодательной власти в 31 стране составляет 67 или более баллов и только 20 стран имеют показатель 33 и менее баллов. Это до некоторой степени положительная комбинация, однако, она скрывает значительные ограничения, с которыми сталкиваются законодательные органы в выполнении своих обязанностей. Обзор за 2012 год установил следующее:

- В 70% обследуемых стран исполнительная власть проводит ограниченные консультации или вообще их не проводит с законодательной властью в процессе формирования бюджета.
- Законодательные органы в 29 странах получили Проект бюджета менее чем за шесть недель до начала бюджетного года. В восьми из этих стран Проект бюджета был представлен законодательным органам только после начала финансового года или он вообще не был представлен. Другими словами, многие законодательные органы не имели

достаточного времени для адекватного рассмотрения и принятия решения по Проекту бюджета.

➤ В половине обследованных стран законодателям приходилось полагаться либо на недоукомплектованные исследовательские институты, либо на сторонних исследователей для получения информации о своих материалах, а в 26 других странах законодательные органы вообще не имели никакого доступа к исследовательскому потенциалу. Безусловно, такое отсутствие независимого анализа ограничивает способность законодателей воздействовать на бюджетный процесс значимым или эффективным образом, особенно на рассмотрение Проекта бюджета и внесение возможных поправок.

Кроме того, законодатели сталкиваются с подобными серьезными ограничениями в своих возможностях выполнения обязанностей по адекватному надзору во время исполнения бюджета. Примерно в половине обследованных стран одобренный законодателями бюджет может быть изменен исполнительной властью во время его исполнения путем перераспределения ресурсов из министерства в министерство, от пункта к пункту, или путем выделения дополнительных доходов и резервных фондов, и все это без одобрения законодательной власти. Это приводит к исполнению бюджета, совершенно отличающегося от первоначально принятого, что подрывает принципы прозрачности и подотчетности. Обзор показывает:

- В 30 странах исполнительная власть не обязана получать разрешение от исполнительной власти или уведомлять ее при необходимости перемещения финансовых средств между административными единицами.
- В более одной трети обследуемых стран (36) исполнительная власть может использовать избыток дохода, полученный во время бюджетного года, не прибегая к одобрению законодательной власти или уведомляя законодательные органы о расходах из этих фондов.
- В 32 странах дополнительные бюджеты утверждаются после того, как средства утвержденных бюджетов уже израсходованы, или исполнительная власть использует дополнительные бюджеты даже без одобрения законодательных органов.
- В 45 странах резервные фонды могут быть израсходованы без получения разрешения законодательных органов.

Практические руководства по финансовому управлению рекомендуют, чтобы все страны создали и облекли полномочиями **независимый от исполнительной власти орган для тщательной проверки средств государственных бюджетов**; этот орган, как правило, называют высшим контрольным органом (ВКО). Хотя полномочия ВКО могут различаться от страны к стране, от этих органов ожидается проведение ежегодных финансовых аудиторских проверок с целью выяснения соответствия исполнения национального бюджета законодательным директивам. В общем, ВКО представляют аудиторские отчеты на рассмотрение национальным законодательным органам, которые, в свою очередь, используют рекомендации для привлечения исполнительных органов к ответу.

Со средним показателем 69 из 100 большинство обследованных стран продемонстрировали неплохие результаты с точки зрения эффективности ВКО. Только 14 из 100 обследованных в 2012 году стран включены в категорию «слабых», в то время как 64 страны имели показатель 67 и более из 100, попав в категорию «сильных». Так же, как и с законодательными органами, Обзор измеряет эффективность ВКО, обращая внимание на их независимость (кто имеет полномочия для определения бюджета ВКО, смещения главы и формирования повестки дня), а также на их возможности в рамках количества и

умения штатных работников проводить нормальный и специализированный аудит (например, аудит внебюджетных фондов или сферы безопасности).

В Обзор открытости бюджета за 2012 год включен новый раздел об **участии общественности в бюджетном процессе**. Вопросы были основаны на следующих основных принципах:

- Участие общественности должно происходить на всех этапах бюджетного процесса.
- Участие общественности должно происходить в сотрудничестве со всеми структурами правительства, включая законодательную и исполнительную власть.
- Участие общественности должно иметь законодательную основу, т.е. правительство должно быть обязано по закону или общественным нормам взаимодействовать с общественностью во время принятия решений по бюджету, и это не должно быть дискриминационным в отношении отдельных лиц или сообществ в таких процессах взаимодействия.
- Цели вовлечения общественности должны быть опубликованы заранее, т.е. правительство должно четко определить сферы консультаций, а также должно предоставить соответствующее уведомление о консультациях и обеспечить достаточное количество второстепенной информации заблаговременно, чтобы представители общественности смогли участвовать со знанием дела.
- Должно быть задействовано несколько механизмов участия для вовлечения общественности, т.е. правительство должно использовать соответствующие форумы на различных стадиях для получения общественного мнения.
- Общественность должна обеспечить входящую обратную связь, т.е. правительство должно публиковать отчеты, которые представляют входящую информацию, полученную от общественных консультаций и которые объясняют, как эта входящая информация была использована при принятии решений, исполнения и надзора за бюджетом.

Как показало исследование, в большинстве стран возможности для общественного участия в бюджетном процессе либо ограничены, либо полностью отсутствуют. Средний показатель, полученный среди обследованных стран по 12 показателям Обзора об участии общественности, составляет 19 из 100. Это намного ниже среднего показателя Индекса открытости за 2012 год, составляющего 43 из 100, а также средних показателей по эффективности надзора законодательных органов (52 из 100) и ВКО (69 из 100).

Учитывая, что Обзоры открытости бюджета публикуются периодически (2006, 2008, 2010 и 2012 гг.), для стран, которые участвовали в нескольких обзорах, можно отслеживать произошедшие изменения в вопросах развития прозрачности бюджета.

Так, например, для 40 стран, по которым представлены полностью сопоставимые данные Индекса открытости с 2006 года, средний показатель Индекса возрос с 47 до 57 баллов. Пятнадцать из 40 стран показали последовательное улучшение по результатам каждого исследования без обратного снижения. Четырнадцать стран из 40 улучшили прозрачность своих бюджетов более чем на 15 баллов, включая страны с низким доходом, такие как Уганда и Бангладеш, которые повысили свой показатель Индекса соответственно на 33 и 19 баллов.