

Повышение прозрачности бюджетной системы в странах ЦВЮВЕ

Бернардин, Ханьци, Цзинчжоу, Ларри, Нуджин, Сильвия и Слави

Июль 2021 г.

«...чтобы защитить казначейство от мошенничества, все деньги надо выдавать открыто перед всем городом и хранить копии счетов в различных хранилищах...»

Аристотель, «Политика»

В чем важность прозрачности бюджетной системы?

- Способствует эффективному распределению ресурсов государственного сектора
(de Renzio and Wehner, 2017)
- Снижает уязвимость перед коррупцией
(IMF, 2019)

1. Прозрачность бюджетной системы

2. Прозрачность бюджетной системы в странах ЦВЮВЕ

3. Прозрачность бюджетной системы и деятельность МВФ в Европе

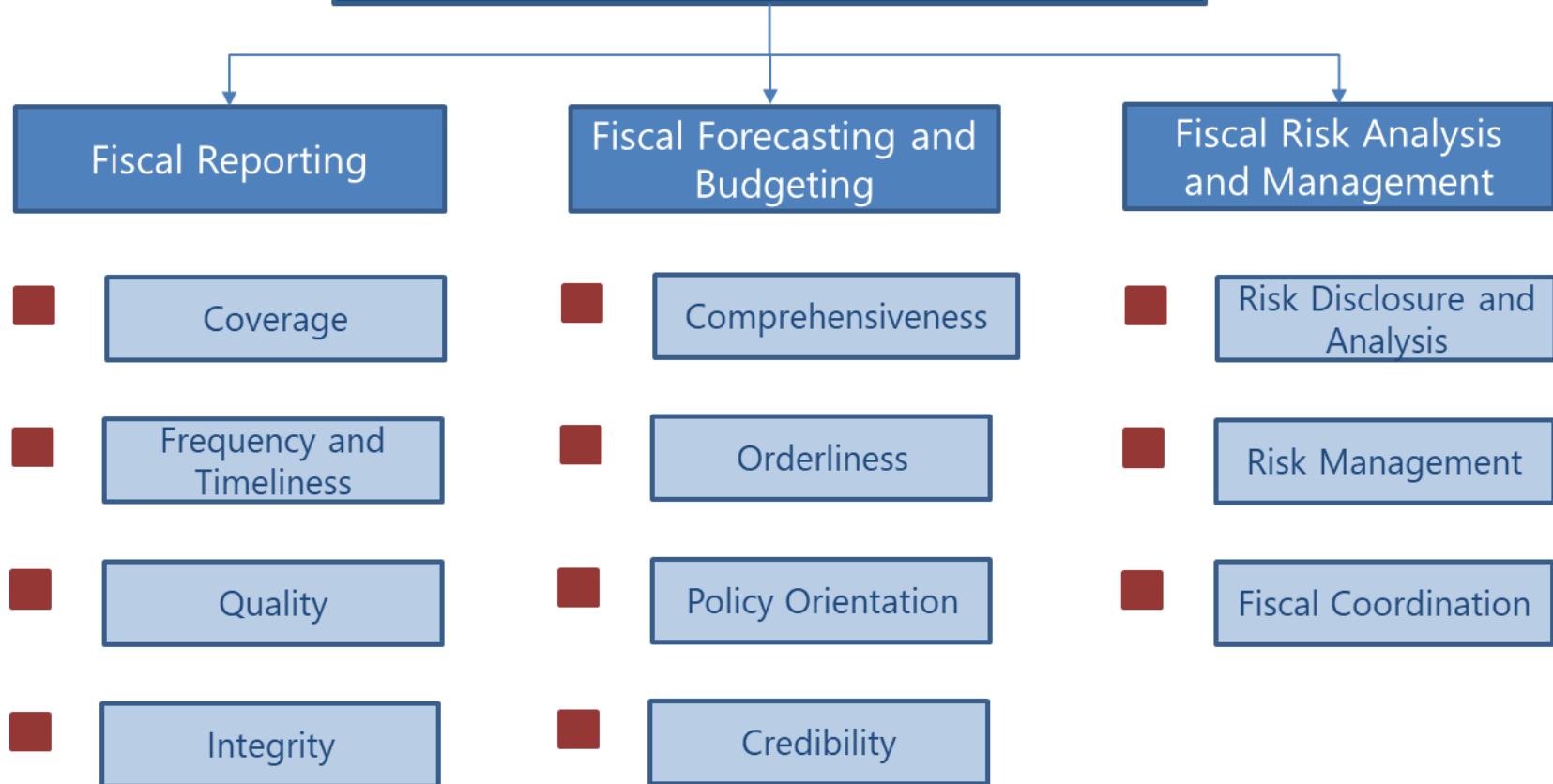
Fiscal Reporting

Fiscal Forecasting and
Budgeting

Fiscal Risk Analysis
and Management

<https://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>

Fiscal Transparency Evaluation

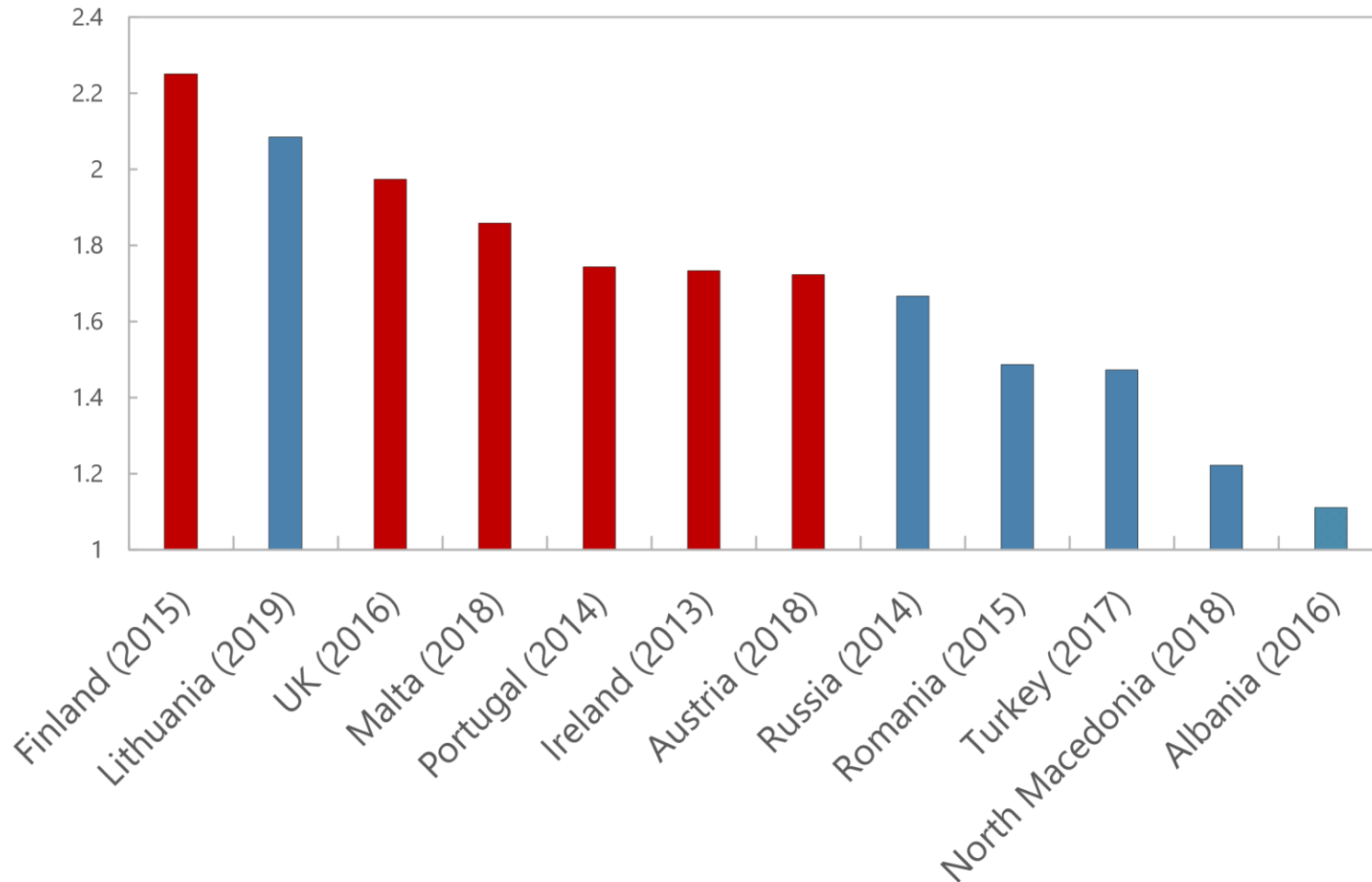


1. Прозрачность бюджетной системы

2. Прозрачность бюджетной системы в странах ЦВЮВЕ

3. Прозрачность бюджетной системы и деятельность МВФ в Европе

Рейтинг ОПБС европейских стран



Источник: база данных МВФ по оценке прозрачности бюджетной системы. Синими столбцами показаны страны ЦВЮВЕ.

ЦВЮВЕ: элементы прозрачности бюджетной системы



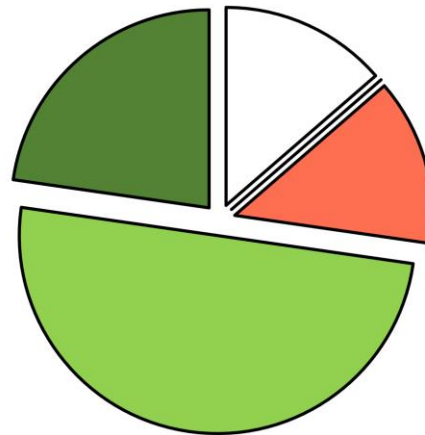
- Страны ЦВЮВЕ далеки от достижения рубежа прозрачности бюджетной системы.
- Степень прозрачности особенно низка в области анализа и управления бюджетными рисками.

Обследование стран ЦВЮВЕ: результаты на основе выборки

Результат выборочного обследования		
Управление государственными инвестициями		Ответ
A	Требуется ли правительству, чтобы контракты по всем крупным проектам заключались посредством открытого конкурсного тендера?	ДА
B	В продолжение вопроса A, распространяется ли это на весь нефинансовый государственный сектор, включая проекты, осуществляемые субнациональными органами государственного управления и государственными предприятиями (ГП)?	ДА
C	Раскрывает ли правительство регулярно общую сумму своих обязательств по многолетним инвестиционным проектам?	НЕТ
D	Проводит ли правительство регулярно анализ затрат и выгод всех крупных проектов до их утверждения с опубликованием этих материалов?	НЕТ
Гарантии		
E	Ведет ли правительство централизованный реестр гарантий?	ДА
F	Публикует ли правительство данные об объеме действующих гарантий?	ДА
G	Публикует ли правительство сведения о всех новых предоставленных гарантиях?	ДА
H	Имеется ли центральный орган, утверждающий гарантии?	ДА
I	Санкционирована ли законом максимальная сумма новых гарантий или их остатков?	ДА
J	Взимает ли правительство зависящую от риска плату за гарантии?	ДА
K	Использует ли правительство частичные гарантии?	ДА
L	Требуется ли правительству обеспечения при предоставлении гарантий?	ДА
M	Создают ли органы управления резервы на ожидаемое востребование гарантий?	ДА
N	Создали ли органы управления буферные фонды для покрытия гарантий?	НЕТ
Субнациональные органы управления		
O	Отслеживают ли официальные органы (центральное правительство или парламент) финансовые показатели субнациональных органов государственного управления в отношении контрольных показателей, например, целевых показателей дефицита бюджета или долга?	ДА
P	Существуют ли бюджетные правила или лимиты заимствования для субнациональных органов государственного управления?	ДА
Q	Увязывают ли официальные органы степень финансовой автономии субнациональных органов государственного управления с результатами их деятельности, то есть пользуются ли субнациональные органы государственного управления с лучшими бюджетными показателями большей финансовой автономией, и наоборот?	ДА
R	Действуют ли требования в отношении годовой отчетности субнациональных органов государственного управления?	ДА
S	Приняты ли действенные положения, исключающие экстренную финансовую помощь субнациональным органам?	ДА
T	Имеются ли у официальных органов полномочия по ликвидации активов субнациональных органов государственного управления или назначения для них внешней администрации?	НЕТ

Субнациональные органы государственного управления

Оценка прозрачности
(Число стран)



□ Неизвестно 1/
■ Надлежащая практика

■ Не выполняется/базовый уровень
■ Передовая практика

1/ Включает страны, не представившие ответы или представившие неполные ответы.
Источник: расчеты персонала МВФ.

Рейтинг

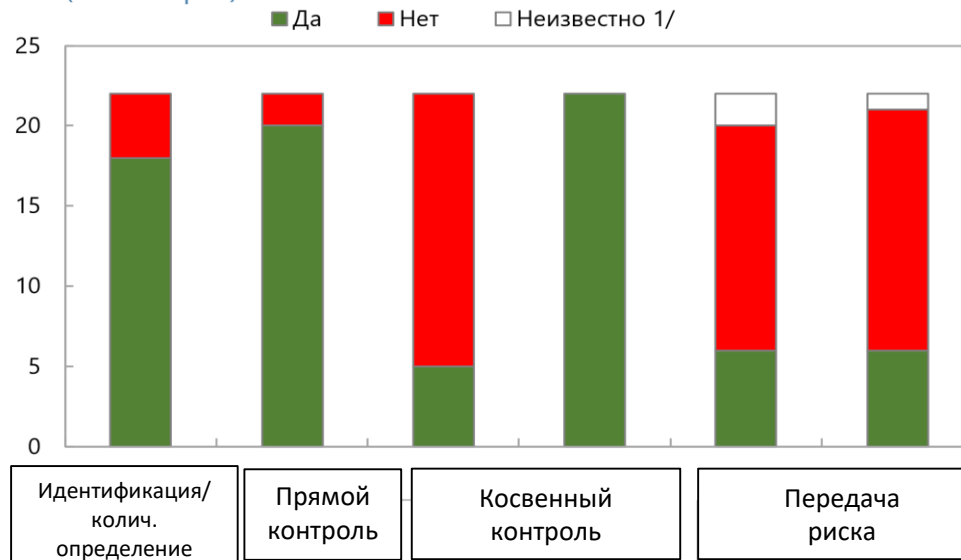


- Примерно в 2/3 стран применяется надлежащая или продвинутая практика по обеспечению прозрачности.

Субнациональные органы государственного управления

Субнациональные органы государственного управления:
применяются ли принципы надлежащей практики?

(Число стран)



Идентификация/
колич.
определение

Прямой
контроль

Косвенный
контроль

Передача
риска

1/ Включает страны, не представившие ответы или представившие неполные ответы.

Источник: расчеты персонала МВФ.

Пробелы
в политике

Косвенный контроль

Передача риска

Субнациональные органы государственного управления

Субнациональные органы государственного управления							
		Бенчмаркинг результатов?	Бюджетные правила?	Увязка результатов деятельности?	Годовая отчетность?	Оговорки, исключающие экстренную помощь?	Полномочия по ликвидации активов?
Новые государства-члены	EST	Green	Green	Green	Green	Green	Red
	LVA	Green	Green	Red	Green	Grey	Green
	LTU	Green	Green	Red	Green	Red	Red
	CZE	Green	Red	Red	Green	Green	Red
	HUN	Red	Green	Red	Green	Red	Green
	POL	Green	Green	Red	Green	Red	Red
	SVK	Green	Green	Red	Green	Green	Green
	SVN	Green	Green	Green	Green	Green	Red
	BGR	Green	Green	Red	Green	Green	Red
	HRV	Green	Green	Red	Green	Red	Grey
ROU	Green	Green	Red	Green	Green	Red	
СНГ+Турция	BLR	Green	Green	Green	Green	Red	Red
	MDA	Red	Green	Red	Green	Red	Red
	RUS	Green	Green	Green	Green	Red	Green
	TUR	Green	Green	Red	Green	Red	Red
	UKR	Red	Green	Red	Green	Grey	Red
Западные Балканы	ALB	Green	Green	Green	Green	Red	Green
	BIH	Green	Red	Red	Green	Red	Red
	KOS	Green	Green	Red	Green	Red	Green
	MKD	Green	Green	Red	Green	Red	Red
	MNE	Green	Green	Red	Green	Red	Red
	SRB	Red	Green	Red	Green	Red	Red

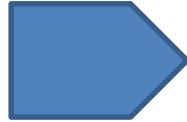
Источник: расчеты персонала МВФ.

Субнациональные органы государственного управления

Пробелы в политике

Варианты политики

Косвенный контроль



- Увязка степени финансовой автономии с требованиями к отчетности о результатах деятельности

Передача риска



- Введение надежных оговорок о неоказании экстренной финансовой помощи
- Сохранение полномочий по ликвидации активов и назначение администратора

Субнациональные органы государственного управления

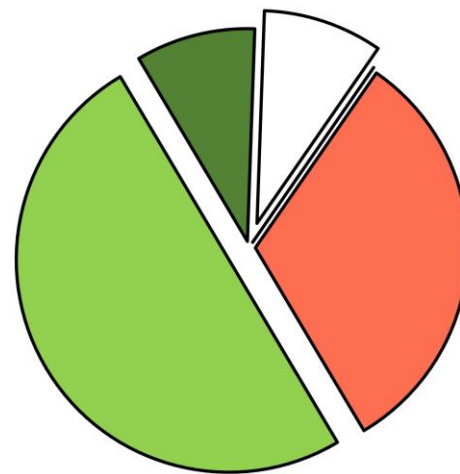
Учебный пример: Россия

- ✓ **Комплексный и стандартизированный мониторинг**
- ✓ **Ограничения как по долгу, так и по дефициту**
- ✓ **Степень финансовой автономии увязана с показателями исполнения бюджета**
- ✓ **Требования к отчетности (не реже одного раза в год)**
- ✓ **Правовой механизм временной финансовой администрации (не проверен)**
- X Оговорки о неоказании экстренной финансовой помощи**
- **Примеры стран, применяющих оговорки о неоказании экстренной финансовой помощи: Чешская Республика и Словакия (конституционные законы)**

Управление государственными инвестициями

Преобладает надлежащая/базовая практика

(Число стран)



□ Неизвестно 1/

■ Надлежащая практика

■ Не выполняется/базовый уровень

■ Передовая практика

Рейтинг



[0; 0,5]



(0,5; 1,5]



[1,5; 2,5]



[2,5; 3]

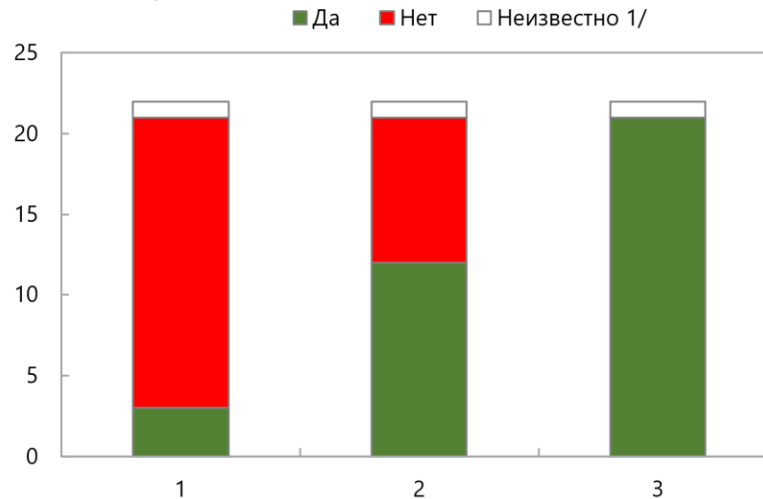
1/ Включает страны, представившие неполные ответы.

Источник: расчеты персонала МВФ.

Управление государственными инвестициями

Управление государственными инвестициями: применяются ли принципы надлежащей практики?

(Число стран)



Вопросы обследования:

1. Публикация сведений об анализе затрат и выгод?
2. Регулярное раскрытие информации по многолетним проектам?
3. Открытый и конкурсный тендер по основным проектам центрального правительства?

1/ Включает страны, не представившие ответы или представившие неполные ответы.

Источник: официальные органы стран и расчеты персонала МВФ.

**Пробелы
в политике**

- **Анализ затрат и выгод**
- **Раскрытие информации по многолетним проектам**

Управление государственными инвестициями

Управление государственными инвестициями					
		Открытый конкурсный тендер?		Совокупные обязательства?	Анализ затрат и выгод?
		Центральное правительство	ГП, местные органы гос. управления		
Новые государства-члены	EST	Green	Red	Red	Red
	LVA	Green	Green	Green	Green
	LTU	Green	Green	Green	Red
	CZE	Green	Red	Red	Red
	HUN	Green	Green	Green	Red
	POL	Green	Red	Red	Red
	SVK	Green	Grey	Red	Red
	SVN	Green	Green	Red	Red
	BGR	Green	Green	Red	Green
	HRV	Grey	Grey	Grey	Grey
	ROU	Green	Green	Green	Red
СНГ+Турция	BLR	Green	Green	Green	Red
	MDA	Green	Red	Green	Red
	RUS	Green	Red	Red	Red
	TUR	Green	Green	Green	Red
	UKR	Green	Green	Red	Red
Западные Балканы	ALB	Green	Green	Green	Red
	BIH	Green	Green	Green	Green
	KOS	Green	Green	Green	Red
	MKD	Green	Green	Red	Red
	MNE	Green	Green	Green	Red
	SRB	Green	Green	Red	Red

Источник: расчеты персонала МВФ.

Управление государственными инвестициями

Пробелы в политике

Анализ затрат и выгод

Совокупные обязательства

Закупки ГП и местных органов управления

Варианты политики

- Разработка руководящих принципов и критериев
- Подготовка кадров
- Публикация сведений об общей стоимости каждого многолетнего инвестиционного проекта
 - Ожидаемый размер общих затрат на весь период выполнения проекта
 - Ежегодные ассигнования на покрытие расходов
 - Расходы до начала бюджетного года
 - Общие оставшиеся расходы
- Проведение открытого конкурсного тендера для нефинансовых государственных корпораций

Надлежащая практика в области инвестиций: ФИНЛЯНДИЯ

Прочные институциональные основы

- Качество работы институтов и государственного сектора

Совокупные обязательства

- Публикация в бюджете сведений об общих затратах на многолетние инвестиционные проекты
 - Ожидаемая общая стоимость, дата утверждения, ожидаемый срок завершения
 - Фактические расходы и оставшиеся затраты
 - График платежей

Процесс закупок

- Открытый конкурсный тендер (85 процентов всех проектов в 2016–2018 гг.)

Гарантии

Преобладает надлежащая/продвинутая практика.



□ Неизвестно

■ Надлежащая практика

■ Не выполняется/базовый уровень

■ Передовая практика

Источник: расчеты персонала МВФ.

Рейтинг



[0; 0,5]



(0,5; 1,5)



[1,5; 2,5]

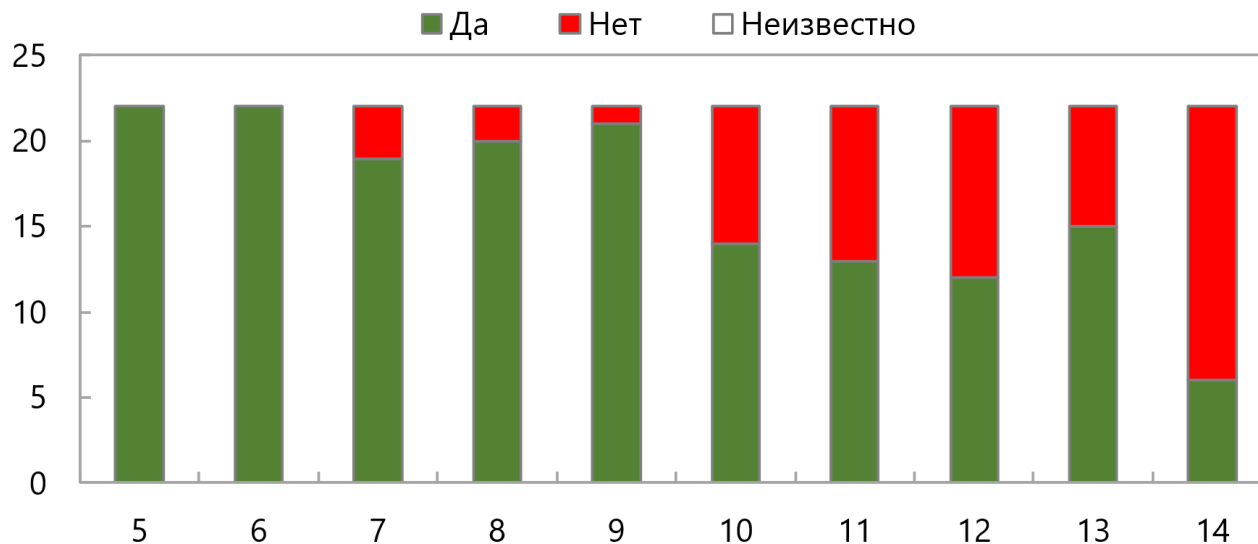


[2,5; 3]

Гарантии

Гарантии: применяются ли принципы надлежащей практики?

(Число стран)



Источник: расчеты персонала МВФ.

Вопросы обследования :

5. Центральный реестр?
6. Публикуется ли объем действующих гарантий?
7. Публикуется ли информация о новых гарантиях?
8. Центральный утверждающий орган?
9. Закон о максимальном объеме/новых гарантиях?
10. Плата в зависимости от риска?
11. Частичные гарантии?
12. Требуется обеспечение?
13. Резервы на востребование гарантий?
14. Буферный фонд?

- Больше мер прямого контроля;
- Меньше мер в области косвенного контроля, передачи риска и создания резервов.

Гарантии

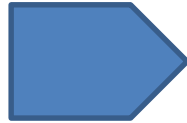
		Результаты обследования по государственным гарантиям									
		Центральный реестр?	Публикуется ли объем?	Публикуется ли информация о гарантиях?	Центральный утверждающий орган?	Установлен ли максимальный уровень законом?	Плата в зависимости от риска?	Использование частичных гарантий?	Требуется ли обеспечение?	Создание резервов?	Буферный фонд?
Новые государства-члены	EST										
	LVA										
	LTU										
	CZE										
	HUN										
	POL										
	SVK										
	SVN										
	BGR										
	HRV										
	ROU										
СНГ+Турция	BLR										
	MDA										
	RUS										
	TUR										
	UKR										
Западные Балканы	ALB										
	BIH										
	KOS										
	MKD										
	MNE										
SRB											

Прозрачность гарантий

Пробелы в политике

Варианты политики

Косвенный контроль



➤ Введение платы за риск

Передача риска



➤ Требование обеспечения

Создание резервов



➤ Создание резервного фонда и применение анализа бюджетных рисков

Надлежащая практика в области гарантий: ШВЕЦИЯ

Прямой контроль

- Утверждение парламента с ежегодными ограничениями

Косвенный контроль

- Интеграция с бюджетом и бюджетными правилами
- Представление отчетности, анализ рисков и условные обязательства
- Аудиторские заключения

Передача и распределение риска

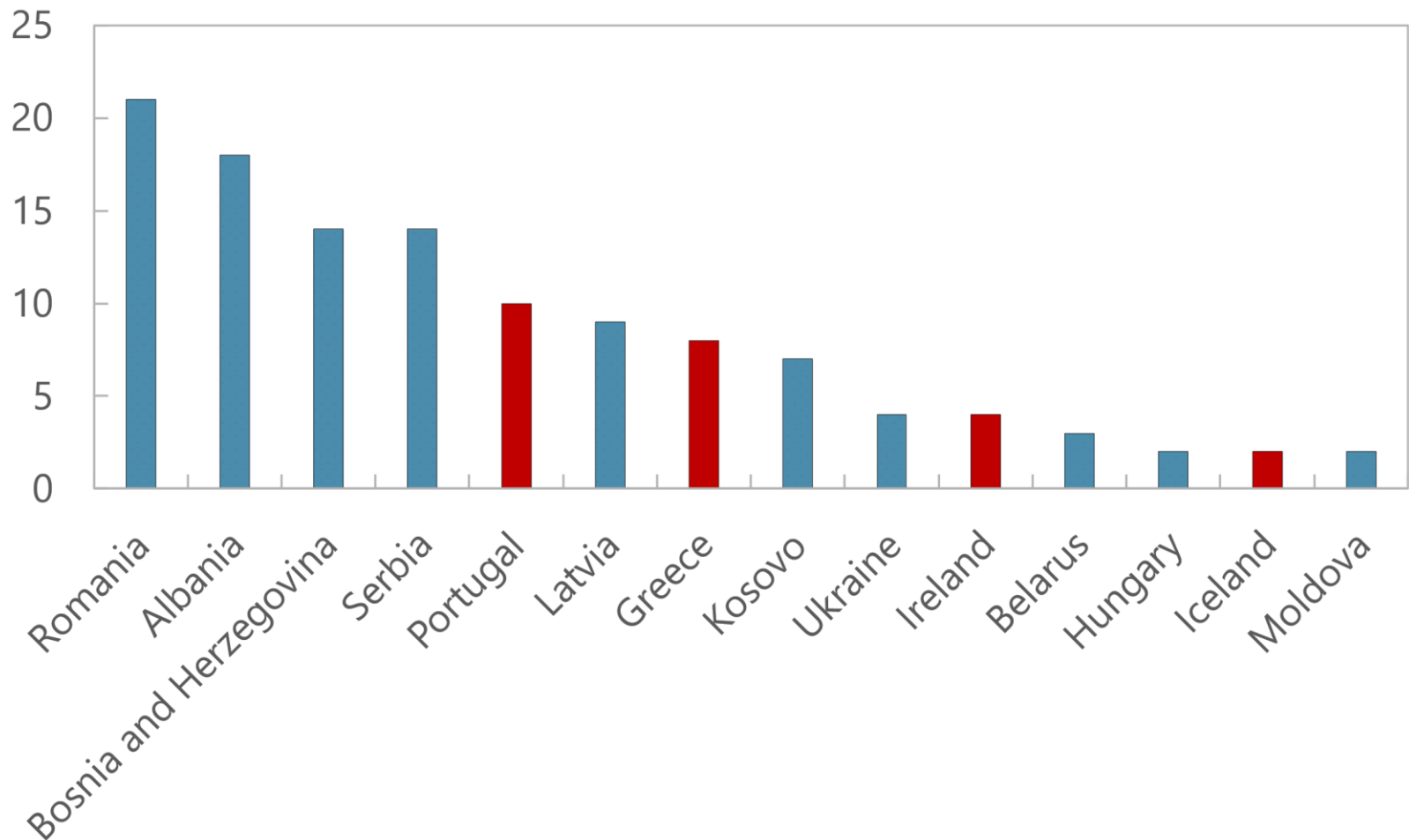
- Комиссия, уплачиваемая получателем на основании оценки кредитного риска по конкретному проекту
- Обеспечение и юридически правомочные соглашения о снижении рисков

Создание резервов

- Требования по гарантиям покрываются за счет резервов

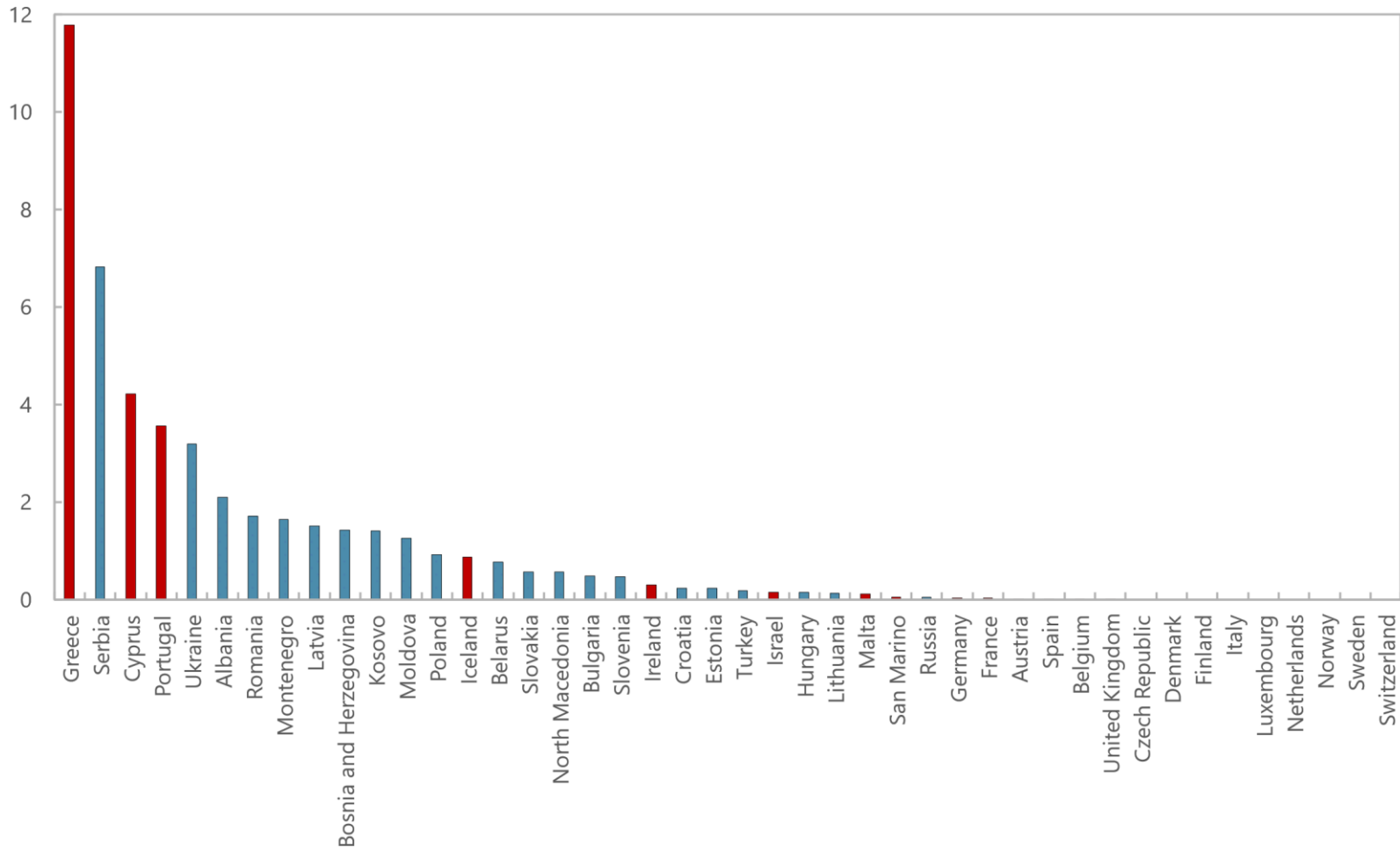
1. **Прозрачность бюджетной системы**
2. **Прозрачность бюджетной системы в странах ЦВЮВЕ**
3. **Прозрачность бюджетной системы и деятельность МВФ в Европе**

Число структурных мер, связанных с прозрачностью бюджетной системы, принятых в рамках программ МВФ в Европе с 2008 года



Источник: база данных MONA МВФ.

Техническая помощь европейским странам в области УГФ, 2008 -2019 гг. (Эквивалент штатных единиц, в количестве лет)



Источник: Департамент по бюджетным вопросам МВФ.

Прозрачность в период COVID

**«Тратьте столько, сколько необходимо,
но сохраняйте квитанции».**

Экстренное кредитование

- Оценка защитных механизмов

Надзор

- Публикация в Интернете договоров о закупках, заключаемых в связи с кризисом
- Публикация сведений о бенефициарных собственниках
- Ретроспективные оценки

Развитие потенциала

- Улучшения в сфере публикации договоров о закупках (NIC, MDA, STP)
- Создание портала по COVID и мониторинг расходов в связи с COVID (UGA, HND, MDG, NIC, SLV)