

**Немецкая экономическая группа в Беларуси
Исследовательский центр ИПМ**

Аналитические записки [PP/01/2015]

Роль фискальной прозрачности в увеличении эффективности государственных расходов

Маттиас Моргнер, Глеб Шиманович, Роберт Кирхнер

Берлин/Минск, март 2015

Информация об Исследовательском центре ИПМ

Исследовательский центр ИПМ был создан в 1999 г. в рамках совместного проекта Института приватизации и менеджмента (Минск, Беларусь) и CASE – Центра социальных и экономических исследований (Варшава, Польша). Он является членом исследовательской сети CASE, Альянса НГО Института Уильяма Дэвидсона и Сети институтов, занимающихся вопросами экономической политики (проект Регионального бюро ПРООН в Европе и СНГ). В рамках сотрудничества с экспертами Немецкой экономической группы в Беларуси (GET Беларусь) Исследовательский центр ИПМ осуществляет независимое консультирование Национального банка, Министерства экономики, Министерства иностранных дел и других государственных и негосударственных организаций, вовлеченных в процесс формирования экономической политики в стране.

Миссия Исследовательского центра ИПМ – содействие повышению национальной конкурентоспособности через разработку рекомендаций для экономической политики на основе экономических исследований и продвижение профессионального диалога по актуальным проблемам экономического развития.

Исследовательский центр ИПМ

220088 Минск, Беларусь, ул. Захарова 50 б

Тел.: +375 (17) 2 100 105

Факс: +375 (17) 2 100 105

E-Mail: research@research.by

<http://www.research.by>

Информация о немецкой экономической группе в Беларусь (GET Беларусь)

Главной задачей Немецкой экономической группы в Беларусь является поддержание диалога по вопросам экономической политики с белорусским правительством, структурами гражданского общества и международными организациями. Эксперты Немецкой экономической группы имеют опыт консультирования по экономическим вопросам правительства ряда трансформационных стран, в том числе Украины, России и Молдовы. Исследовательский центр ИПМ и Немецкая экономическая группа предоставляют информационно-аналитическую поддержку Национальному банку, Министерству финансов, Министерству экономики, Министерству иностранных дел и другим учреждениям, вовлеченным в процесс формирования и реализации экономической политики в стране.

Немецкая экономическая группа

c/o Berlin Economics

Schillerstr. 59

D-10627 Berlin

Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0

Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9

E-Mail: info@get-belarus.de

<http://www.get-belarus.de>

© 2015 German Economic Team Belarus

© 2015 IPM Research Center

All rights reserved.

Роль фискальной прозрачности в увеличении эффективности государственных расходов

Резюме

Отчеты Всемирного банка и другие исследования свидетельствуют о том, что существующая в Беларуси система управления государственными финансами (УГФ) только частично адаптирована к вызовам, с которыми сталкивается экономика Беларуси. В основе необходимой реформы системы УГФ лежит фискальная прозрачность, которую составляют «полнота, ясность, достоверность, своевременность и актуальность государственной финансовой отчетности и открытость для общественности процесса принятия решений в области фискальной политики» (МВФ).

Эмпирические исследования подтверждают, что фискальная прозрачность содействует увеличению эффективности государственных расходов, улучшает доступ к внешнему финансированию и снижает фискальные риски. К основным инструментам, с помощью которых можно повысить прозрачность, относят публикацию бюджетных отчетов и следование международным стандартам, которые регулируют качество публикуемых статистических данных и другой информации, содержащейся в отчетах. Данная тема пользуется большим интересом в последние годы, что привело к появлению ряда новых методик по оценке фискальной прозрачности.

Качество публикуемой в Беларуси статистики сектора государственных финансов соответствует международным требованиям и в целом не вызывает нареканий, несмотря на наличие определенных недостатков. Основным из них является недостаточность публикуемой информации для анализа фискальной политики, связанная с тем, что в бюджетных отчетах, например, не в полной мере отражается квази-фискальная деятельность сектора государственных предприятий и банков. Соответственно, существует определенный потенциал по повышению фискальной прозрачности за счет повышения полноты собираемых данных, а также их публикации в открытых источниках.

Улучшению фискальной прозрачности в Беларуси в краткосрочном периоде может способствовать выполнение следующих рекомендаций. Необходимо продолжить совершенствование правовых рамок. В частности введение обязательного утверждения прогнозных и плановых документов будет способствовать увеличению надежности и объективности бюджетного планирования и политики распределения расходов. Принятие законодательных актов, связанных с финансированием государственных программ, которые разрабатывают Министерство финансов и Министерство экономики, должно существенно улучшить эффективность государственных расходов за счет достижения большей ориентированности на результат. Еще одним правовым аспектом, требующим улучшения, являются процедуры сбора и обмена статистической информацией между различными государственными органами, в особенности в сфере деятельности сектора государственных предприятий. Для повышения фискальной прозрачности также необходимо улучшить качество и доступность статистики сектора государственных финансов, в том числе в удобном для пользователей виде. В частности, деятельность Банка развития должна в большей мере отражаться в бюджетной статистике (отчете об исполнении бюджета). Большой эффективности государственных расходов можно также добиться за счет усиления роли Комитета государственного контроля (КГК). Данный комитет успешно выполняет контрольные функции, а потенциал роста заключается в расширении практики проведения аудита эффективности. Кроме того, КГК следует продолжить работу по увеличению открытости своей деятельности и повышению эффективности коммуникаций с общественностью за счет публикации большего объема информации о результатах проведенных проверок. Заключительная рекомендация связана с использованием потенциала реформы системы УГФ в Беларуси. На эту тему был проведен достаточно большой объем исследований, а международные организации способны предоставить финансовую поддержку на проведение подобной реформы. Открывшиеся возможности по реформированию системы УГФ позволяют устраниć недостатки, снижающие эффективность распределения государственных расходов, их выполнения, ведения отчетности и оценки. Реализация данной реформы требует установления ее высокого приоритета и обеспечения жесткой координации органов государственного управления в ходе ее осуществления.

Авторы

Маттиас Моргнер	morgner@berlin-economics.com	+49 30 / 20 61 34 64 0
Глеб Шиманович	shymanovich@research.by	+375 17 / 210 01 05
Роберт Кирхнер	kirchner@berlin-economics.com	+49 30 / 20 61 34 64 0

Содержание

1. Введение.....	5
2. Фискальная прозрачность: краткий обзор	6
2.1. Определение.....	6
2.2. Преимущества	7
2.3. Средства и инструменты.....	9
2.4. Оценки и индикаторы	10
3. Фискальная прозрачность в Беларуси	11
3.1. Доступность данных.....	11
3.2. Прогнозы и управление риском.....	14
4. Потенциальные эффекты для Беларуси	15
5. Рекомендации в области экономической политики	16
Литература.....	19
Приложение: Некоторые принципы и практики, прописанные в Кодексе по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере	21

1. Введение

Неблагоприятная внешняя среда и наличие структурных проблем в экономике создают в Беларуси вызовы сохранения стабильности в секторе государственных финансов. Риск вступления в период длительной экономической стагнации, неблагоприятные тенденции в экономике России, наличие условных обязательств бюджета и существенного объема платежей по внешнему государственному долгу значительно ограничивают возможности фискальной политики.

Существующая система управления государственными финансами (УГФ) позволяет лишь в ограниченной степени реагировать на данные вызовы. Недавно проведенные оценки, например в рамках обзоров государственных расходов Беларуси (ОГР, 2011 и 2013) и отчета об эффективности управления государственными финансами на основе методологии ГРФП – государственные расходы и финансовая подотчетность (ГРФП, 2014), показывают, что технические аспекты системы УГФ, включая функции казначейства и контроля, выполнены на высоком уровне. В то же время существенное улучшение необходимо в сфере стратегических функций системы УГФ, в частности в механизме соотношения расходов бюджета со среднесрочными планами и стратегиями развития отдельных секторов экономики. Еще одной слабостью системы УГФ является то, что управление существенной части сектора государственных финансовых осуществляется вне основной системы УГФ, что снижает общую прозрачность системы государственных финанс и усложняет контроль над ее эффективностью.

В качестве реакции на эти недостатки правительство Беларуси при поддержке Всемирного банка готово приступить к реформированию системы УГФ, направленному на повышение ее прозрачности и эффективности. Одним из аспектов реформ должна стать модернизация существующей системы бюджетного планирования, в результате которой составление и исполнение бюджета будет в большей степени опираться на программное бюджетирование, среднесрочное планирование и анализ эффективности государственных расходов. Второе направление реформ включает в себя меры, направленные на создание информационной системы финансовой отчетности организаций, поддерживаемых через бюджет, которая будет интегрирована в общую информационную систему Министерства финансов. Третья цель реформы связана с введением системы информационного обеспечения управления финансами (FMIS), которая станет технической и технологической основой системы УГФ¹. Всемирный банк поддерживает реформу через техническую помощь и готов выделить кредитные ресурсы на ее осуществление.

Реализация озвученных целей реформы УГФ, как и работа по привлечению внешнего финансирования требует изменения подхода к обработке и публикации статистических данных в сфере фискальной политики, что означает увеличение фискальной прозрачности. В данной работе проводится анализ роли, которую фискальная прозрачность играет в увеличении эффективности государственных расходов и упрощения доступа к внешнему финансированию. Актуальность данной проблемы подчеркивается международным опытом реформирования и развития системы УГФ, которая свидетельствует, что фискальная прозрачность существенно снижает фискальные риски и способствует увеличению эффективности работы сектора государственных финанс.

Фискальная прозрачность выгодна различным заинтересованным сторонам:

- Кредиторы, инвесторы, международные финансовые организации, рейтинговые агентства выигрывают от улучшения качества и доступности информации о секторе государственных финанс вследствие снижения издержек, связанных с риском неопределенности;
- Государственный аппарат получает доступ к систематизированным и достоверным данным необходимым для принятия решений в области экономической политики, что обеспечивает высокую эффективность государственных расходов;
- Общественность заинтересована в фискальной прозрачности, так как она гарантирует достаточный уровень информации, необходимой для обеспечения подотчетности

¹ См. http://www.belta.by/ru/all_news/economics/V-Belarusi-do-2019-goda-planiruetsja-polnostju-modernizirovat-sistemu-upravlenija-gosfinansami_i_683146.html.

сектора государственного управления в рамках «социального контракта» между государством, бизнесом и населением в целом.

Работа имеет следующую структуру. Во втором разделе представлен краткий обзор актуальных исследований, посвященных анализу концепции фискальной прозрачности и ее преимуществ для экономической политики. В третьем разделе приводится обзор текущего состояния фискальной прозрачности в Беларуси. Он дополняется анализом существующих недостатков системы УГФ и уровня фискальной прозрачности в Беларуси и возможных выгод от ее развития. В заключение представлен раздел с рекомендациями в области экономической политики, которые могут позволить устранить существующие недостатки и улучшить фискальную прозрачность в Беларуси.

2. Фискальная прозрачность: краткий обзор

Традиционно качество системы УГФ оценивается через показатели общей экономической и фискальной стабильности, эффективности распределения расходов и операционной эффективности.² Таким образом, в центре внимания находится технически выверенное и устойчивое функционирование системы УГФ. Однако современная литература по проблеме УГФ, а также деятельность международных финансовых организаций направлена на изменение фокуса в сторону функциональности системы УГФ. «Примером такой функциональности является механизм, с помощью которого система УГФ влияет на процесс принятия решений и платежеспособность государственного сектора. [...] Без обеспечения базового уровня функциональности правительство не может контролировать финансовые потоки, невозможно провести содержательный анализ эффективности расходов, а также осуществить выбор экономической политики».³ В этой связи важными элементами системы УГФ становятся фискальная прозрачность, подотчетность и участие общественности в УГФ. МВФ, Всемирный банк, ОЭСР и другие международные организации осуществляют пересмотр стандартов и примеров лучших практик с целью создания инструментария по оценке фискальной прозрачности. На этом фоне возникает множество новых коалиций и инициатив по продвижению концепции фискальной прозрачности, которая становится мейнстримом.

2.1. Определение

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». В рамках данного определения:

- 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 (периодичностью) – 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 (IMF 2012).

Концепция фискальной прозрачности также широко применяется ООН, которая в 2012 г. приняла «Принципы высокого уровня в отношении прозрачности». Странам-участникам ООН рекомендовано «интенсифицировать усилия по увеличению прозрачности, участия и подотчетности в бюджетно-налоговой сфере».⁴ Принятые принципы акцентируют внимание

² IMF Fiscal Transparency portal <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>.

³ Andrews et al (2014).

⁴ <http://fiscaltransparency.net/2013/01/united-nations-adopts-transparency-resolution/>.

ние на доступе к информации о секторе государственных финансов и управлении фискальной политикой. Например, в принципах заявлено, что правительства должны:

- «...доказывать 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».⁵

Целью фискальной прозрачности является увеличение эффективности экономической политики за счет устранения неопределенности в секторе государственных финансов, и усиления внешнего контроля. Доступность данных рассматривается как необходимое условие проведения сбалансированной и прогнозируемой фискальной политики с одной стороны и аудита эффективности – с другой. Базовой информацией являются данные, описывающие доходы, расходы, долговые обязательства и активы государства. Однако этих данных не достаточно для полной оценки состояния сектора государственных финансов. Необходимо также располагать статистической информацией об обязательствах в рамках государственно-частного партнерства, условных обязательствах правительства и предоставленных гарантиях, квази-фискальной активности и финансовом состоянии сектора государственных предприятий (ГП). Сбор данной информации является сложной задачей, и не существует единого мнения о том, как он должен быть технически реализован, и какой объем собранной информации в дальнейшем должен быть опубликован.⁶

В дополнение к сбору и публикации детализированной статистики фискальная прозрачность предполагает проведение анализа рисков фискальной политики и фискального прогнозирования. Доступность информации об устойчивости государственных финансов и долгосрочных прогнозов основных показателей сектора государственных финансов создает условия для эффективного планирования в реальном секторе. Однако наибольшую выгоду от доступности этих данных получают органы государственного управления, так как они получают возможность формировать свою экономическую политику с учетом широкого круга вызовов, связанных с внутренней экономической средой. Доступ общественности к этой информации может создать дополнительные преимущества для фискальной политики за счет обеспечения более жесткого внешнего контроля над ее исполнением.

2.2. Преимущества

Интерес к фискальной прозрачности со стороны международных организаций и представителей академической среды объясняется связанными с ней преимуществами. Принятие «Принципов высокого уровня в отношении прозрачности» основано на предположении, что доступ к качественной информации, целенаправленное участие общественности в бюджетном процессе, а также эффективные механизмы контроля и привлечения к ответственности

- улучшают последовательность и качество фискальной политики, а также упрощают ее осуществление;
- увеличивают легитимность правительства и степень доверия к нему;
- повышают готовность физических и юридических лиц платить налоги и упрощают доступ к финансированию, в том числе внешнему;
- снижают остроту проблемы коррупции;
- увеличивают эффективность помощи в целях развития;

⁵ <http://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2012/09/GIFT-High-Level-Principles-2012-08-RUS.pdf>.

⁶ Petrie (2013).

- и тем самым усиливают эффективность, справедливость, продуктивность, стабильность и устойчивость фискальной политики и увеличивают вероятность того, что с ее помощью будет достигнут положительный экономический, социальный и экологический эффект.

Данные ожидания основаны на эмпирических исследованиях, которые подтверждают, что фискальная прозрачность улучшает показатели в сфере государственных финансов⁷, снижает стоимость государственного заимствования⁸, способствует борьбе с коррупцией⁹ и уменьшает степень распространения двойной бухгалтерии¹⁰. Международный валютный фонд находит подтверждения тому, что бюджетная прозрачность «помогает выявить потенциальные риски в секторе государственных финансов и должна быть использована для более гибкого и раннего реагирования фискальной политики на изменения в экономических условиях, тем самым снижая регулярность и остроту экономических кризисов».^{11,12}

Однако число таких исследований, достоверно подтверждающих положительные эффекты от фискальной прозрачности, достаточно невелико, так как данная тема приобрела актуальность всего 10 лет назад. В следующем разделе более детально представлены результаты исследований на актуальные для Беларуси темы влияния фискальной прозрачности на стоимость заимствования и на эффективность государственных расходов (за счет осуществления бюджетирования с учетом информации о результативности расходов).

Влияние фискальной прозрачности на стоимость заимствования

Существует ряд эмпирических подтверждений тому, что увеличение степени фискальной прозрачности имеет значимое и положительное влияние на суверенные кредитные рейтинги и, следовательно, на стоимость заимствования. В развивающихся странах это может быть объяснено прямым эффектом от уменьшения неопределенности ввиду появления более полной и качественной статистической информации.¹³ МВФ в одном из своих исследований приходит к выводу, что фискальная прозрачность (в особенности раскрытие информации о чувствительности к рискам) связана с более высокими рейтингами государственных облигаций и облегченным доступом к международным рынкам капитала. Соответственно, увеличение количества доступной информации о макроэкономических и фискальных рисках, условных обязательствах правительства, квази-фискальной активности ведет к значимому улучшению кредитного рейтинга.¹⁴ Исследование на основании выборки из 23 стран с развивающейся экономикой показало, что улучшение прозрачности ведет к статистически значимому снижению стоимости заимствования.¹⁵ В качестве источников информации о состоянии фискальной прозрачности в данной работе были использованы отчеты МВФ, в т.ч. доклады персонала в соответствии со статьей IV, доклады о соблюдении стандартов и кодексов (ДССК) и макроэкономическая статистика, представленная в соответствии со Специальным стандартом распространения данных (ССРД).¹⁶

Влияние фискальной прозрачности на эффективность государственных расходов и степень их ориентированности на результат (performance-orientation)

Одной из рекомендаций Всемирного банка, направленной на улучшение эффективности государственных расходов, в особенности в секторах здравоохранения и образования, является более широкое использование бюджетирования, ориентированного на результат, и инструментов управления качеством.¹⁷ Применение подходов, ориентированных на результат, при составлении бюджета и управлении государственными расходами является популярным трендом, которому следуют многие страны, в том числе и страны с (ранее)

⁷ Alt / Lassen (2006a), и Alt / Lassen (2006b).

⁸ Glennerster / Shin (2008), и Hameed (2011).

⁹ Reinikka / Svensson (2004).

¹⁰ Alt et al (2012).

¹¹ IMF (2007).

¹² Обзор литературы на основе Wehner / de Renzio (2013); и Petrie (2012).

¹³ Arbatli / Escolano (2012).

¹⁴ IMF (2008).

¹⁵ В исследовании были использованы данные за 1999–2002 гг.; среди исследуемых стран были, в том числе, Польша, Россия, Турция, Венесуэла, Бразилия.

¹⁶ Glennerster / Shin (2003).

¹⁷ PER (2013).

переходными экономиками (Россия, Польша, Турция, Корея и другие)¹⁸. Различные исследования и оценки показывают, что ориентированность на результат в государственных расходах способствует улучшению аллокационной эффективности и росту производительности. Эта корреляция более очевидна при анализе отдельных секторов, а не государственных расходов в целом. Наибольшие выгоды от перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, получают сектора здравоохранения и образования.

Необходимой предпосылкой перехода к бюджетированию, ориентированного на результат, является доступность информации о *результативности расходов*. Соответствующая информация о результативности исполнения бюджета включает в себя множество статистических данных и оценок, которые описывают связь между бюджетом (финансовыми данными) и не-финансовыми результатами. Некоторые авторы используют термин «бюджетирование с учетом информации о результативности расходов» (*performance-informed budgeting* (PIB)), чтобы показать высокую степень зависимости бюджетирования и менеджмента, ориентированного на результат, от наличия данных и другой информации, необходимой для обеспечения данного процесса.¹⁹

Наличие зависимости между PIB и эффективностью государственных расходов не подразумевает, что сам факт внедрения PIB приводит к росту эффективности в секторе государственных финансов. PIB требует не только пересмотренного набора методов, индикаторов и правил распределения расходов, но также предполагает наличие строгих процедур контроля, аудита и подотчетности. Это подразумевает, что PIB может быть внедрено только как часть более общей реформы системы государственного управления, составным элементом которой должно быть усиление фискальной прозрачности.

2.3. Средства и инструменты

Набор средств и инструментов по улучшению фискальной прозрачности включает в себя (i) источники данных в виде бюджетных отчетов, которые рекомендовано подготавливать и публиковать, и (ii) стандарты, которые регулируют качество данных и другой информации, представленной в данных отчетах. Источниками данных, подготовка которых необходима в рамках концепции фискальной прозрачности, являются предварительное бюджетное заявление, бюджетное продолжение исполнительной власти, утвержденный бюджет, гражданский бюджет, текущий отчет, полугодовой обзор, годовой отчет, аудиторский отчет. Подготовка данных отчетов рекомендовано в рамках Инициативы открытости бюджета²⁰, а также МВФ и ОЭСР.

Стандартами, которым необходимо следовать при предоставлении данных, являются: Международные стандарты финансовой отчетности для общественного сектора (IPSAS), Международные стандарты высших ревизионных учреждений (ISSAI), Руководство по статистике государственных финансов (GFSM), Специальный стандарт распространения данных МВФ.

Кодекс прозрачности в налогово-финансовой сфере (МВФ), который был пересмотрен в 2014 г., определяет фискальную прозрачность через набор *принципов*, но не прописывает нормативные стандарты и четкие критерии оценки фискальной прозрачности. Реализация прописанных принципов оценивается с помощью матрицы практик. Каждый индикатор в рамках данной матрицы оценивается с точки зрения соответствия существующих практик бюджетной отчетности «базовой», «надлежащей» или «передовой практике». Данное соответствие определяется на основании характеристик отчетов и качества представленных в них данных. Фрагмент структуры кодекса представлен в Приложении; полная версия кодекса доступна онлайн²¹.

¹⁸ OECD Government at a Glance (2013), http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013/performance-budgeting-practices-at-the-central-level-of-government-2011_gov_glance-2013-table68-en.

¹⁹ Aritzi et al (2010); Robinson / Brumby (2005); Qi (2012); Chevauchez (2014).

²⁰ Инициативы открытости бюджета (ИОБ) является глобальной программой исследований и защиты интересов, направленной на улучшение доступа общественности к бюджетной информации и обеспечение подотчетности финансовых систем; см. методологию ИОБ <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/methodology/>.

²¹ <http://www.imf.org/external/russian/np/exr/consult/2013/fisctransp/pdf/070113r.pdf>.

Выбор инструментов, с помощью которых обеспечивается фискальная прозрачность, во многом зависит от потребностей конкретной аудитории. Это отмечалось сразу при возникновении самой концепции фискальной прозрачности (см. Heald, 2003). Акцент делался на то, что отчеты о состоянии государственных финансов не обязательно могут быть легко доступны для понимания, и интерпретация содержащихся в них данных носит субъективный характер и зависит от интересов того, кто работает с отчетностью. Со временем под влиянием существенно увеличившегося объема данных благодаря развитию информационных технологий данная аргументация претерпела изменения. Justice et al (2014) приходят к выводу, что «качество финансовой прозрачности по меньшей мере столь же важно, как и его количество: качество [...] в самом общем виде можно объяснить как функцию точности, достаточности и практической применимости раскрываемой и публикуемой информации для принятия решений государственными служащими, гражданами, кредиторами и другими заинтересованными сторонами». Авторы исследования также отмечают, что «разные заинтересованные стороны нуждаются в разной информации: разные пользователи информации имеют разные интересы в отношении принимаемых решений и разные способности по применению доступной информации».

Таким образом, существует набор инструментов, применение которых рекомендовано для обеспечения фискальной прозрачности, но при этом не существует единого общемирового стандарта фискальной прозрачности – данные инструменты должны быть адаптированы к интересам конкретных пользователей в рамках контекста отдельно взятой страны.

2.4. Оценки и индикаторы

Вследствие растущего интереса к проблеме фискальной прозрачности увеличивается количество индикаторов и рейтингов, которые ее оценивают. В данном разделе представлен краткий обзор основных методологий оценок и индикаторов фискальной прозрачности.

Оценка фискальной прозрачности МВФ (FTE)²²

МВФ осуществляет оценку фискальной прозрачности по запросу страны. В рамках данной оценки МВФ изучает систему УГФ на соответствие критериям Кодекса по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. На данный момент только 8 стран прошли данную процедуру, и было опубликовано только 6 отчетов (Россия, Португалия, Ирландия, Боливия, Мозамбик, Коста-Рика). Целью данной оценки является предоставление стране-заказчику экспертного мнения о том, в какой степени система УГФ способна достоверно и полно описать состояние сектора государственных финансов, исходя из задачи информационного обеспечения процесса принятия решений в области экономической политики. В рамках данного подхода МВФ предоставляет не только оценку существующего положения дел, но и дает рекомендации по дальнейшему реформированию системы УГФ.

Обследование открытости бюджета и Индекс открытости бюджета (ИОБ)²³

Обследование открытости бюджета оценивает состояние прозрачности бюджетов, а также возможность общественности участвовать в процессе его выполнения и аудита. Обследование состоит из 125 вопросов и проводится в различных странах местными независимыми экспертами. Большинство вопросов напрямую оценивают доступность восьми основных бюджетных документов, которые рекомендованы странам для публикации на разных стадиях бюджетного цикла, и полноту представленных в них данных. Для обеспечения возможности проведения сравнения между отдельными странами и во времени на основании данного обследования рассчитывается Индекс открытости бюджета (ИОБ). Индекс представляет собой среднее арифметическое количественных оценок по 95 вопросам обследования, которые относятся к проблеме прозрачности бюджета, нормализованное по шкале от 0 до 100. Публикация индекса осуществляется каждые два года. Последний выпуск ИОБ был осуществлен по итогам 2012 г. и содержал информацию по 100 странам. Беларусь в данном индексе не представлена.

²² <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>.

²³ Осуществляется Инициативой открытости бюджета, <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>.

Государственные расходы и финансовая отчетность (программа ГРФП)²⁴

Применение методики ГРФП для оценки состояния системы УГФ получило широкое распространение и официальное признание. Беларусь участвовала в оценке ГРФП дважды в 2009 и 2014 гг. В существующем формате методология ГРФП не выделяет специальных инструментов для оценки фискальной прозрачности. Однако она содержит показатели, которые описывают эффективность систем внутреннего аудита, регистрации налогоплательщиков, сбора налогов, а также наличие общественного доступа к основной информации в области налогово-бюджетной политики. На данный момент Всемирный банк осуществляет пересмотр концепции ГРФП, после которого методология оценки будет непосредственно включать анализ аспектов фискальной прозрачности и возможности участия общественности в процессе принятия решений в налогово-бюджетной сфере. Ожидается, что новая методология будет принята в 2015 г.

3. Фискальная прозрачность в Беларуси

3.1. Доступность данных

Наличие данных о секторе государственных финансов

В разделе 2.3. было отмечено, что ключевая информация о состоянии сектора государственных финансов может быть в полной мере представлена с помощью 8 отчетов: предварительное бюджетное заявление, бюджетное продолжение исполнительной власти, утвержденный бюджет, гражданский бюджет, текущий отчет, полугодовой обзор, годовой отчет, аудиторский отчет. Данные отчеты представляют информацию о всех стадиях бюджетного цикла, включая планирование бюджета, его выполнение и оценку результатов бюджетной политики. Большинство из перечисленных отчетов подготавливаются в Беларуси, что создает возможность широкому кругу заинтересованных лиц анализировать фискальную политику государства. Тем не менее, данные возможности ограничены рядом недостатков, связанных с доступностью данных:

- Не публикуются отчеты, содержащие информацию о начальных стадиях подготовки бюджета и предпосылках, на которых основано планирование доходов и расходов. Соответствующая информация может быть получена только из заявлений официальных лиц в средствах массовой информации и публикаций в журнале «Финансы, учет, аудит», который издает Министерство финансов.
- В Беларуси не применяется практика подготовки гражданского бюджета, т.е. у общественности отсутствует доступ к информации о бюджете в упрощенном виде, адаптированном к запросам и интересам населения.
- Текущие отчеты публикуются ежеквартально и ежемесячно. Ежемесячные отчеты доступны в бюллете Белстата «Основные социально-экономические показатели Республики Беларусь»²⁵, а также на сайте Министерства финансов.²⁶ Ежеквартальные отчеты публикуются Министерством финансов в форматах статистики государственных финансов (GFS)²⁷ и национального бюджетного учета²⁸. В данных отчетах представлена статистика о текущем исполнении бюджета в соответствии с различными классификациями на различных уровнях консолидации. Однако она представлена только в агрегированном виде, в то время как детализированные отчеты не публикуются.
- Наиболее детальная информация о секторе государственных финансов публикуется в законе о годовом бюджете. В нем представлены детализированные данные о доходах и расходах согласно экономической, функциональной, ведомственной и программной классификаций. Однако закон распространяется только на бюджет центрального правительства, и, следовательно, статистика в целом по сектору государственных финансов не публикуется.

²⁴ <http://www.pefa.org>.

²⁵ Этот раздел не публикуется онлайн.

²⁶ http://minfin.gov.by/budget_execution/analytical_information/.

²⁷ <http://minfin.gov.by/gfs/f80ad5490c7ea984.html>.

²⁸ http://minfin.gov.by/budgetary_policy/analytical_reports/.

- Отчет об исполнении бюджета центрального правительства также принимается в форме закона, но он менее подробен и содержит данные об исполнении расходов только в функциональной классификации.

Таблица 1. Наличие данных о секторе государственных финансов: публикация стандартных отчетов в Беларуси

Подготавливается (✓) публикуется (✓✓)	Комментарии о доступности отчета
Предварительное бюджетное заявление ²⁹	(✓) Согласно статьи 85 Бюджетного кодекса проект основных направлений бюджетно-финансовой и налоговой политики должен быть представлен на рассмотрение правительства до 1 мая. Проект не публикуется.
Бюджетное продолжение исполнительной власти	(✓) Проект бюджета обсуждается в правительстве, представляется на рассмотрение Президенту и Парламенту. Проект до его принятия не публикуется.
Утвержденный бюджет	(✓✓) Бюджет принимается в виде закона и публикуется на сайте Министерства финансов, а также доступен в базах законодательства.
Гражданский бюджет	Не разрабатывается в Беларуси
Текущий отчет	(✓✓) Существует несколько видов отчетов, в которых ежемесячно или ежеквартально представлены текущие тенденции в доходах и расходах бюджета. Детализированные отчеты не публикуются.
Полугодовой обзор	Не разрабатывается в Беларуси
Годовой отчет	(✓✓) Принимается в виде законодательного акта об исполнении годового бюджета. Публикуется на сайте Министерства финансов и доступен в правовых базах.
Аудиторский отчет	(✓) Подготавливается Комитетом государственного контроля и является основанием для принятия закона об исполнении бюджета. Отчет не публикуется.

Источник: собственные оценки.

Качество статистики: соответствие международным стандартам

Практика сбора, обработки и предоставления статистической информации в Беларуси во многом соответствует международным стандартам. Это относится и к статистике сектора государственных финансов. Беларусь предоставляет соответствующие данные в рамках Специального стандарта распространения данных (ССРД) и статистики государственных финансов (СГФ). В отчетах ССРД эксперты МВФ не отмечают никаких существенных недостатков в белорусской статистике и своевременности ее предоставления.³⁰ В докладах персонала МВФ в соответствии со статьей IV также подчеркивается последовательность белорусской статистики и корректность применяемой методологии. Однако в данных отчетах отмечается, что в области статистики государственных финансов требуются определенные улучшения по следующим направлениям: «классификация некоторых расходов (например, субсидии корпорациям, социальные пособия населению, капитальные трансферты корпорациям), несопоставимость статистики государственных финансов и денежно-кредитных данных, стоимостная оценка активов и обязательств (по номинальной или по рыночной стоимости), а также составление данных по государственным корпорациям».³¹

Всемирный банк в докладах о соблюдении стандартов и кодексов (ДССК) не отмечает структурных проблем в статистических стандартах, которые применяются в Беларуси. Тем не менее, в докладах также содержатся рекомендации по проведению реформ в области финансовой отчетности, бухгалтерского учета и аудита.³² Беларусь не предоставляет отчетность в рамках Международных стандартов финансовой отчетности для общественного сектора.

²⁹ Перевод на основании русской версии ОВИ.

³⁰ IMF (2013).

³¹ IMF (2014b).

³² World Bank (2009).

Более детальный анализ статистики государственных финансов был проведен Всемирным банком в рамках отчета об эффективности управления государственными финансами на основе методологии ГРФП. Он показал неоднородную картину. С одной стороны, в отчете отмечается, что бюджетная классификация и учет в Беларуси характеризуются полнотой, сопоставимостью и корректной структурой. С другой стороны, присутствуют недостатки в отражении вне-бюджетной деятельности, а также в вопросах открытости данных и внешнего аудита.³³

Другие оценки состояния и качества статистического учета сектора государственных финансов со стороны международных организаций практически отсутствуют. Беларусь не представлена в Индексе открытости бюджета и не присоединилась к международной инициативе Партнёрство «Открытое правительство».³⁴

Полнота представленной информации

Статистика сектора государственных финансов не в полной мере отражает финансовые потоки в рамках государственного сектора. Данные относятся только к сектору государственного управления, в то время как сектор государственных предприятий в специальной статистике не отражается. Однако финансовое положение, активы и обязательства государственных предприятий, которые представляют существенную часть белорусской экономики³⁵, могут значительно влиять на финансы сектора государственного управления. В частности предприятия и банки зачастую полагаются на поддержку со стороны бюджета, а государство не раз обращалось к дискуссии о возможности привлечения средств за счет приватизации. Во многом анализ фискальных рисков, связанных с финансовыми состояниями сектора государственных финансов, затрудняется отсутствием четкого разграничения между частным и государственным секторами экономики.³⁶

Широкое участие государственного сектора в экономике предполагает наличие квазифискальной активности, которая не отражается полностью в статистике государственных финансов:

- в Беларуси широко распространена практика директивного кредитования банками государственных программ. Часть директивного кредитования осуществляется через Банк развития, который был учрежден для финансирования государственных программ. Его обязательства не полностью отражаются в бюджетной отчетности сектора государственного управления;
- практика государственного регулирования цен приводит к перекрестному субсидированию (в секторе энергетики, коммунальных услуг, сельском хозяйстве), которое не отражается в бюджетных отчетах;

В отчете об эффективности управления государственными финансами, оцененной на основе методологии ГРФП, также отмечается, что в статистике государственных финансов не хватает информации о внебюджетных потоках, связанных с собственными средствами бюджетных организаций, что вносит искажение в общую картину. Еще одним аспектом, который потребует в дальнейшем большего внимания является государственно-частное партнерство и учет соответствующих условных обязательств сектора государственного управления. На данный момент условные обязательства бюджета в форме гарантий пуб-

³³ PEFA (2014).

³⁴ Партнёрство «Открытое правительство» – многосторонняя инициатива, целью которой является обеспечение принятия правительствами обязательств по продвижению прозрачности, обеспечение граждан информацией и инструментами контроля за правительствами, борьба с коррупцией, внедрение новых технологий, улучшающих государственное управление. Партнёрство было запущено в 2011 г., а количество стран-участников за это время увеличилось с 8 до 65. В этих странах правительства и гражданское общество совместно работают над проведением масштабных реформ по увеличению открытости правительств. Для работы над некоторыми проблемами Партнёрство создало рабочие группы, которых на данный момент насчитывается пять: рабочая группа по фискальной открытости, рабочая группа по правовой открытости, рабочая группа по доступу к информации, рабочая группа по открытости данных, рабочая группа по открытости в сфере природных ресурсов <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/FOWG%20Draft%20Workplan.pdf>.

³⁵ Подробнее см. Ehrke et al (2014).

³⁶ Официальная статистика рассматривает в качестве государственных предприятий только те, в которых доля государства в собственности составляет 100%.

ликуются в статистике государственного долга, а размеры предоставляемых гарантий регулируются потолком, устанавливаемым ежегодно.

Внешний аудит

Внешний аудит за исполнением бюджета сектора государственного управления осуществляется Комитетом государственного контроля. В отчете ГРФВ отмечается, что «охват проверок КГК является достаточно всеобъемлющим, но объем работ ограничен».³⁷ КГК осуществляет тщательный контроль использования государственных средств и собственности в соответствии с законодательством и принятым бюджетом. Таким образом, основной акцент деятельности КГК приходится на финансовый аудит (на соблюдение законодательства). Как следствие, аудит эффективности государственных расходов (аудит экономичности) осуществляется КГК значительно реже.

Результаты аудита напрямую не публикуются. Однако определенный объем информации КГК распространяет через средства массовой информации.

3.2. Прогнозы и управление риском

Прозрачные процедуры принятия решений в фискальной политике предполагают наличие средне- и долгосрочных прогнозов развития сектора государственных финансов. Они позволяют экономическим агентам корректировать свое поведение с учетом будущих изменений в социальной и налоговой политике, программе государственных инвестиций. Этот элемент фискальной прозрачности отсутствует в Беларуси, так как бюджетный цикл охватывает только один год.³⁸ Среднесрочное планирование не применяется в Беларуси из-за высокой степени неопределенности, связанной с общей макроэкономической ситуацией, и высокой погрешностью прогнозов.³⁹ Ситуацию может изменить соблюдение экономической политики, направленной на макроэкономическую стабилизацию, наличие открыто обозначенных целей монетарной политики, а также четкого плана реформ, направленных на обеспечение устойчивого долгосрочного экономического роста. Это может существенно уменьшить неопределенность и обеспечить фискальное прогнозирование необходимыми предпосылками.

Управление рисками является продолжением фискального прогнозирования и применяется в бюджетных процедурах для реагирования на вызовы, связанные с неопределенностью внутренней экономической среды и влиянием внешних факторов. В Беларуси элементом управления риска являются резервные фонды Правительства, Президента и местных органов власти, которые обеспечивают возможность финансирования незапланированных расходов. Согласно законодательству объемы резервных фондов Правительства и Президента не должны превышать 2% от доходов республиканского бюджета.⁴⁰ Резервные фонды Правительства и местных органов власти направлены на устранение последствий чрезвычайных ситуаций и финансовую поддержку предприятий. Средства резервного фонда Президента используются согласно решениям Президента. Например, данный фонд был использован для того, чтобы избежать формального секвестра бюджета в 2009 г. На него были отнесены расходы, по статьям которых ожидалось сокращение. В случае если бы удалось избежать невыполнения доходной части бюджета, то эти расходы были бы профинансиированы.⁴¹ Размеры запланированных расходов резервных фондов Президента и Правительства отражаются в ежегодных бюджетах центрального правительства отдельными строками, в то время как исполнение расходов данных фондов распределяется по фактическим статьям расходов бюджета (социальная политика, общегосударственная деятельность).

³⁷ PEFA (2014).

³⁸ Бюджетные программы обычно имеют продолжительность в несколько лет. При их принятии утверждается общая стоимость программы и прогноз расходов на два года, следующих за текущим бюджетным годом.

³⁹ Официальные прогнозы в основном служат в качестве целевых показателей, а не сценарных оценок перспектив экономического развития.

⁴⁰ Бюджетный кодекс Беларуси, статья 43.

⁴¹ <http://news.tut.by/economics/140279.html>.

4. Потенциальные эффекты для Беларуси

В этом разделе обобщены недостатки, свойственные текущему состоянию фискальной прозрачности в Беларуси, и приводятся потенциальные выгоды, которые страна может получить в случае устранения этих недостатков.

В отчетах рейтинговых агентств, а также обзорах государственных расходов и финансовой отчетности Всемирного банка отмечается **слабая взаимосвязь между системой управления государственными финансами и целями экономической политики**.⁴² Отсутствие четко сформулированных руководящих правил и планов экономической политики создает в среднесрочном периоде проблему неопределенности в секторе государственных финансов и приводит к недостаточной ориентации бюджетного процесса на цели экономической политики. Исправление этого недостатка положительно скажется на восприятии инвесторами и кредитными агентствами среднесрочных перспектив бюджетной сферы Беларуси. Еще важнее то, что наличие строго прописанных руководящих правил для экономической политики и среднесрочного прогноза, а также более четко определенные роли и компетенции государственных органов в рамках бюджетного процесса (в частности усиление роли Премьер-министра и Министерства финансов) способны увеличить прозрачность и эффективность распределения государственных расходов.

Формулирование руководящих правил для экономической политики требует наличия **достоверной, полной и своевременной статистики**, которая включала бы точные макроэкономические прогнозы, информацию об объемах условных обязательств и квазифискальной активности. Кроме того, управление фискальными рисками невозможно без их достоверной оценки. Наличие подобных оценок существенно улучшает понимание допустимых маневров при управлении государственными финансами. Раскрытие информации о фискальных рисках может положительно отразиться на кредитных рейтингах из-за уменьшения неопределенности. При этом может возникнуть ситуация, при которой наличие информации о фискальных рисках ограничит в краткосрочном периоде возможности экономической политики и приведет к снижению рейтингов. Однако в долгосрочном периоде фискальная прозрачность и лучшее понимание рисков будет иметь положительный эффект благодаря большим возможностям правительства эффективно реагировать на риски. Данные возможности могут быть связаны как с лучшей информированностью, так и с более легким доступом к международной помощи.

В то время как процесс получения, обработки и обмена данными при исполнении бюджета по функциональным статьям расходов (при затратном подходе к бюджетированию) хорошо наложен и эффективен, бюджетирование программ сопровождается дефицитом информации, в особенности относительно масштабов субсидирования сектора государственных предприятий. **Недостатки в сборе информации в процессе осуществления и оценки бюджетных программ** связаны с необходимостью анализа сложных параметров, описывающих эффективность государственных расходов, в особенности нефинансовых показателей. Проблема слабой достоверности и оперативности сбора данных и их обмена объясняется отсутствие четко прописанной подотчетности внутри бюджетных программ, в т.ч. направленных на субсидирование государственного сектора. Так как бюджетные программы составляют около 16% бюджетных расходов (республиканский бюджета на 2015 г.), надлежащее управление ими, контроль, оценка и аудит являются чрезвычайно важными для эффективности всей системы государственных расходов. Правительство выступило с инициативой проведения реформ, направленных на упорядочивание системы управления бюджетными программами, в особенности в сферах связанных с субсидированием реального сектора. В случае реализации, данная реформа может существенно улучшить ситуацию с прозрачностью и эффективностью государственных программ.⁴³

Процесс увеличения прозрачности не должен ограничиваться интересами государственного аппарата, но должен сопровождаться улучшением доступа общественности к информа-

⁴² Moody's (2014a); Moody's (2014b); PER (2011); PER (2013); PEFA (2014).

⁴³ Оценка качества предложенных улучшений в сфере управления бюджетных программ не является целью данной работы. Данные реформы рассматриваются только с точки зрения возможности получения, сбора, обработки и оценки данных в необходимом количестве и качестве, см. Chevauchez (2014).

ции о секторе государственных финансов. Большинство государственных программ преследуют цели напрямую связанные с благосостоянием населения. Даже в случае программ, нацеленных на поддержку реального сектора (сектора государственных предприятий), население выигрывает от гарантированной занятости. Следовательно, информация о финансировании данных программ и достигнутых результатах представляет непосредственный интерес для общественности. Правительство может добиться большего доверия и поддержки населения, если будет более открыто делиться информацией о государственных программах. В этом случае даже сокращение финансирования программ и лежащие за этим экономические факторы можно будет убедительно объяснить с помощью открытых статистических данных.

При этом фокус на увеличении доступа общественности к максимальному числу бюджетных отчетов, как это прописано в принципах фискальной прозрачности, не является основным приоритетом для Беларуси. Всемирный банк оценивает текущий уровень доступности ключевой информации о секторе государственных финансов достаточно высоко (ГРФП PI-10, оценка В; улучшение относительно 2009 г.). Более того, отсутствие традиций, с одной стороны, и ограниченные возможности правительства – с другой, свидетельствуют о том, что Беларусь пока не может рассчитывать на эффективное участие общественности в управлении государственными финансами. Использование таких инструментов как гражданский бюджет (который, например, доступен в России), бюджетирование с общественным участием (успешный пример Филиппин) или участие общественности в мониторинге государственных закупок или аудите государственных финансов требует ресурсов, умений, организационных возможностей как со стороны государственных структур, так и гражданского общества. Развитие этих факторов требует достаточно длительного времени. В краткосрочном же периоде акцент можно сделать на улучшении формы, в которой представляются данные.

5. Рекомендации в области экономической политики

В данном разделе представлен ряд рекомендаций в области экономической политики, выполнение которых позволило бы более эффективно отреагировать на вызовы, отмеченные в предыдущем разделе. Предлагаемые меры выбраны исходя из возможности их применения в **краткосрочной перспективе**. Это обусловлено желанием оказать содействие **старту** процесса подготовки и осуществления полномасштабной модернизации системы УГФ. Всемирный банк предусматривает возможность технической и финансовой поддержки данной реформы.⁴⁴ Рекомендации основаны на результатах встреч с представителями Министерства финансов, Министерства экономики, Комитета государственного контроля, а также анализе недавних отчетов Всемирного банка о состоянии государственных финансов Беларуси.

I) Продолжение работы по совершенствованию законодательных рамок для ...

Ia) ... повышения доверия к бюджетному планированию и распределению средств

В Бюджетном кодексе прописаны документы, которые должны предшествовать составлению проекта бюджета. Статьи 83, 85, 86 детально описывают процедуру подготовки «прогноза основных параметров экономического развития», «параметров важнейших денежно-кредитных показателей» (ст. 83); «основных направлений бюджетно-финансовой и налоговой политики на очередной финансовый год» (ст. 85); «среднесрочной финансовой программы» (ст. 86). Однако ни один из этих документов не требует утверждения или принятия. **Соответственно, правовая среда может быть улучшена за счет введения обязательного утверждения среднесрочных прогнозных и плановых документов, что обеспечит большее доверие начальным этапам бюджетного цикла – стадии прогнозирования и выработки целевых показателей** (см. также PI-11 (ii)⁴⁵ отчета ГРФП – оценка: С).

⁴⁴ World Bank PID (2014).

⁴⁵ «Упорядоченность процесса подготовки бюджета на год и круг участников этого процесса - Раздел (ii): Четко сформулированные/всеобъемлющие инструкции по составлению бюджетных заявок и активное участие политического руководства в составлении этих инструкций».

Ib) ... усиления ориентированности на результат

Министерство финансов разрабатывает концепцию по более широкому применению бюджетирования, основанного на программах, и среднесрочного планирования. Данная концепция содержит предложения по изменению существующей практики в сторону полного охвата источников финансирования бюджетных программ. Для увеличения доверия к бюджетному процессу и снижению фискальных рисков эта часть концепции должна стать обязательным требованием как можно скорее – независимо, если потребуется, от принятия Министерством финансов концепции в целом.

Концепция Министерства финансов также включает детали, нацеленные на более четкое установление критериев результативности бюджетных программ, т.е. целевых показателей, характеризующих выполнение программ и их задач. Эта работа должна стать приоритетной, и ей следует уделить особое внимание и поддержку.

С целью улучшения эффективности государственных расходов Министерство экономики подготовило проект законодательного акта, регулирующего структуру и реализацию программ развития. Данные программы являются инструментом, с помощью которого будет реализоваться стратегия социально-экономического развития на 2016–2020 гг. В проекте предлагается механизм, регулирующий предоставления субсидий государственным предприятиям в рамках программ развития. В этой связи рекомендуется **прояснить отношение между программами развития в той форме, в которой они прописаны в проекте, и текущим законодательством, регулирующем в частности бюджетные программы** (ст. 87 Бюджетного кодекса), а также другими ожидаемыми изменениями в законодательстве.⁴⁶ В случае если будет обеспечена согласованность законодательства, то **новый законодательный акт должен иметь высокий приоритет**, чтобы иметь возможность полностью охватывать стратегию социально-экономического развития. Проект прописывает, что ответственность за разработку правил оценки эффективности программ развития ложится на Совет Министров и Банк развития, и этой работе должно быть уделено должное внимание.

II) Улучшить обмен данными между государственными структурами

Деятельность государственных предприятий контролируется соответствующими отраслевыми министерствами. Это приводит к большому числу организаций, подключенных к сбору, передаче и контролю информации, что снижает эффективность процесса работы с данными и не позволяет собрать полную картину фискальных рисков, связанных, например, с условными обязательствами. Увеличению предсказуемости и надежности процесса сбора данных должно способствовать установление ясных и упорядоченных процедур сбора данных и их обмена между государственными организациями. Проект законодательства, регулирующего программы развития, может улучшить ситуацию, так как предполагает увеличение концентрации ответственности за счет сокращения числа задействованных государственных организаций. Законодательное утверждение данного положения и его эффективная реализация являются важными элементами улучшения фискальной прозрачности. При этом должна быть рассмотрена возможность его совмещения с планируемым внедрением информационной системы управления финансами (FMIS, которая является частью проекта Всемирного банка в сфере УГФ).

III) Улучшить качество и доступность статистики сектора государственных финансов

Годовые бюджеты доступны на сайте Министерства финансов в формате pdf-файлов. Это гарантирует доступ к информации, но ограничивает возможности пользователей по работе с ней. Удобство для пользователей может быть достигнуто за счет публикации данных в пригодном для ввода формате, например Excel (см., например, бюджет России⁴⁷). Кроме того, открытость бюджетной информации может быть улучшена за счет публикации большего объема данных о бюджетных программах (78 в 2015 г.), которые составляют существенную часть расходов бюджета (16% от бюджета центрального правительства в

⁴⁶ Постановления Совета Министров от 31.03.2009 № 404 «Об утверждении Положения о порядке формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ и признании утратившими силу отдельных постановлений Совета Министров Республики Беларусь».

⁴⁷ http://minfin.ru/ru/performace/budget/federal_budget/budj_ropsp/index.php.

2015 г.). Наличие подробной информации о бюджетных программах в открытых источниках с прямым доступом к паспортам программ существенно упростит работу с бюджетной статистикой. Помимо публикации данных в пригодном для ввода формате в международной практике становится популярным применение инструментов по визуализации и интерпретации бюджетной статистики.⁴⁸ Однако их внедрение требует существенных ресурсов, что ограничивает актуальность подобных инструментов для Беларуси.

Подготовка и публикация отчетов об исполнении бюджетов в более полном и удобном для пользователей формате является важным шагом по повышению доверия к проводимой фискальной политике и уверенности в устойчивости государственных финансов со стороны как общества и экспертов, так и внешних кредиторов, рейтинговых агентств и международных финансовых организаций. В частности следует расширить отчеты за счет описательной части, в которой приводились бы объяснения различий между запланированными и фактическими показателями бюджета, оценивалась бы результативность бюджетных программ и фактически понесенная нагрузка, связанная с предоставлением государственных гарантий.⁴⁹

Банк развития является основным инструментом, через который правительство осуществляет финансирование долгосрочных и капиталоемких инвестиционных проектов, утвержденных в государственных программах. **Придание данной структуре статуса единственного оператора, осуществляющего кредитование в рамках государственных программ** (что соответствует планам правительства) и **публикация информации о его деятельности в рамках утвержденного бюджета и отчета об исполнении бюджета** существенно увеличит фискальную прозрачность и предсказуемость, а также минимизирует фискальные риски. Частично финансовые показатели Банка развития учтены в бюджетной статистике, но в ней не отражены данные об объемах кредитования, которые предоставляются банком.

IV) Усилить роль Комитета государственного контроля в работе по улучшению эффективности государственных расходов

КГК эффективно выполняет функции контролирующей организации. При этом комитет обладает большим потенциалом по выполнению функций современной аудиторской организации. У КГК есть опыт проведения аудита эффективности («аудит экономичности») в рамках совместной работы с аудиторскими организациями России и Казахстана. Этот опыт может быть применен для проведения аудита эффективности в бюджетных организациях Беларуси и государственных предприятиях. Соответствующая методология была разработана и принята в 2012 г.⁵⁰ **Проведение большего количества аудитов эффективности будет способствовать лучшему пониманию Министерством экономики и Министерством финансов масштабов возможного улучшения эффективности государственных расходов.** Это также поможет КГК сблизить выполняемые им функции со стандартами международных организаций (ИНТОСАИ, ЕВРОСАИ), членом которых КГК является и при содействии которых в Беларуси были выработаны стандарты аудита эффективности. Еще одной рекомендацией является **увеличение объемов доступной общественности информации о результатах аудита эффективности.** КГК имеет большой опыт реагирования на запросы и предложения населения и юридических лиц, связанные с

⁴⁸ Бюджет Германии представлен на специальном сайте www.bundeshaushalt-info.de. Такие инструменты как гражданский бюджет продвигаются международными организациями, занимающимися проблемой фискальной прозрачности, что предполагает наличие достаточно количества инструкций и рекомендаций по его составлению, см., например, The Power of Making It Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets <http://internationalbudget.org/publications/the-power-of-making-it-simple-a-government-guide-to-developing-citizens-budgets/>.

⁴⁹ Отчеты об исполнении бюджета России могут служить примером достаточно подробного изложения информации о фактических расходах и доходах бюджета, см. http://minfin.ru/ru/performace/budget/federal_budget/budgeti/11-14/.

⁵⁰ «В 2012 г. Председателем КГК были утверждены Методические рекомендации о порядке проведения органами КГК аудита эффективности от 18 июля 2012 года №38. Рекомендации разработаны на основе стандартов и принципов проведения аудита эффективности, принятых Международной организацией высших органов государственного контроля (INTOSAI), Организацией высших органов государственного контроля Европы (EUROSAI) и Организацией высших органов государственного контроля Азии (ASOSAI). КГК является членом INTOSAI и имеет доступ к методическим материалам данной организации» (ГРФП, с 94).

возможным нелегальным использованием государственных средств. Это свидетельствует о доверии к КГК как эффективному ревизору со стороны общественности. Увеличение открытости организации и коммуникаций с населением позволит в еще большей мере воспользоваться потенциалом выявления неэффективного расходования средств бюджета посредством активного участия общественности.

V) Воспользоваться потенциалом реформ системы УГФ

В недавнем прошлом международными организациями была проведена обширная работа по изучению системы государственных расходов и системы управления в секторе государственных финансов Беларуси. В рамках данных работ, проведенных в сотрудничестве с государственными органами, было выработано значительное количество рекомендаций в различных областях фискальной политики (некоторые из которых, однако, носят достаточно общий характер). Всемирный банк может поддержать реформы в секторе УГФ кредитом в USD 1.2 млн. Другие международные организации, в т.ч. МВФ, ЕС, ПРООН, также могут поддержать реформы в системе УГФ. Соответственно, в текущей ситуации существует широкое окно возможностей по устранению недостатков, связанных с системой распределения государственных расходов, выполнением бюджета и оценкой эффективности государственных расходов. **Этим окном необходимо воспользоваться, получив максимальную выгоду от предоставляемых ресурсов и рекомендаций.**

Для этого должны быть установлены ясные цели реформы системы УГФ, определен ее высокий приоритет и обеспечена жесткая координация внутри органов госуправления в процессе ее реализации. В текущих условиях на уровне отраслевых министерств возникает большое количество инициатив по реформированию отдельных элементов системы УГФ, что подчеркивает готовность государственного аппарата к реформе. Однако ее проведение требует координации и прозрачного распределения ролей и ответственности при обязательном участии не только Министерства финансов и подчиненных структур, но и Министерства экономики, Белстата, отраслевых министерств и КГК.

Литература

- Alt / Lassen (2006a): "Transparency, political polarization, and political budget cycles in OECD countries", American Journal of Political Science, 50(3), 530–550.
- Alt / Lassen (2006b): "Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries", European Economic Review, 50(6), 1403–1439
- Alt et al (2012): "The politics and economics of fiscal gimmickry in Europe", Alt , J. E., Lassen, D. D., & Wehner, J.
- Andrews et al (2014): "This is PFM", Mark Andrews, Marco Cangiano, Neil Cole, Paolo de Renzio, Philipp Krause, Renaud Seligman, Center for International Development at Harvard University, Working Paper No. 285
- Arbatli / Escolano (2012): "Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings", IMF Working Paper WP/12/156
- Aritzi et al (2010): "Results, Performance Budgeting and trust in Government", Pedro Aritzi, Brumby, J., Manning, N., Senderowitsch, R., Thomas, T., World Bank, 2010
- Chevauchez (2014): "The Use of Performance Information in resource Allocation", in "Italy, Selected Issues" IMF Country Report No. 14/284
- Ehrke et al (2014): "Improving the Management of State-Owned Enterprises in Belarus", Ehrke, J., Kirchner, R., Shymanovich, G., GET Belarus Policy Paper PP/03/2014
- GET Belarus (2014): Macroeconomic Forecast December 2014
- Glennerster / Shin (2008): "Does Transparency Pay?" IMF Staff Papers 55, no. 1
- Hameed (2005): "Fiscal Transparency and Economic Outcomes." IMF Working Paper WP/05/225
- Hameed (2011): "Budget Transparency and Financial Markets." IBP Working Paper 1

- Heald (2003): "Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice", *Public Administration* Vol. 81, issue 4, Blackwell Publishing
- IMF (2007): Manual on Fiscal Transparency
- IMF (2008): "Fiscal Risks — Sources, Disclosure, and Management"
- IMF (2013): Republic of Belarus Annual Observance Report of the Special Data Dissemination Standard for 2013
- IMF (2012): "Fiscal Transparency, Accountability, and Risk"
- IMF (2014a): Fiscal Transparency Code, IMF
- IMF (2014b): Update on the Fiscal Transparency Initiative, IMF Policy Paper
- IMF (2014c): Article IV Staff Report, Belarus, July 2014
- IMF (2014d): Russian Federation Fiscal Transparency Evaluation
- Justice et al (2014): "Understanding and Measuring Online Fiscal Transparency", Jonathan B. Justice, John G. McNutt, Edward S. Smith Jr., in *E-Government and Websites: A Public Solutions Handbook*, edited by Aroon Manohoran, Routledge
- Khagram et al (2013): "Overview and Synthesis: The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation, and Accountability around the World", Sanjeev Khagram, Paolo de Renzio, and Archon Fung, in: *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*, Brookings Institution Press
- Moody's (2014a): Credit Analysis, Government of Belarus, June 2014
- Moody's (2014b): Banking System Outlook, Government of Belarus, March 2014
- PEFA (2014): Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Public Financial Management Performance Report, The World Bank
- PER (2011): Belarus Public Expenditure Review, Fiscal Reforms for a Sustainable Economic Recovery, Volume 1, The World Bank
- PER (2013): Belarus Public Expenditure Review, Enhancing Public Services in Times of Austerity, Volume 2, The World Bank
- Petrie (2012): "Towards stronger incentives for Increased Fiscal Transparency, Participation and accountability", Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT)
- Petrie (2013): "The Current State of Fiscal Transparency: Norms, Assessment, and Country Practices", World Bank Poverty Reduction and Economic Management Network (PREM)
- Qi / Mensah (2012): "An Empirical Analysis of the Effects of Performance-Based Budgeting on State Government Expenditures", <http://ssrn.com/abstract=1970079>
- Reinikka / Svensson (2004): "The power of information: Evidence from a newspaper campaign to reduce capture", World Bank Policy Research Working Paper, 3239
- Robinson / Brumby (2005) "Does Performance Budgeting Work? An analytical Review of the empirical literature", IMF Working paper WP/05/210
- S&P (2014): Standard & Poor's Ratings Direct: Belarus, October 2014
- State Budget Belarus 2014
- World Bank (2009): Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC), Accounting and Auditing, Republic of Belarus
- World Bank PID (2014): Project Information Document (PID) for the „Improving Efficiency and Transparency of the PFM System Project, Belarus" of March 2014
- Wehner / de Renzio (2013): "Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency", *World Development* Vol. 41, pp. 96–108

Приложение: Некоторые принципы и практики, прописанные в Кодексе по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере

#	Параметр	Принцип	Практика		
			Базовая	Надлежащая	Передовая
1	БЮДЖЕТНАЯ ОТЧЕТНОСТЬ	Бюджетные отчеты должны обеспечивать всесторонний, актуальный, своевременный и достоверный обзор финансового положения и результатов органов государственного управления			
1.1	Охват	Бюджетные отчеты должны обеспечивать всесторонний обзор бюджетной деятельности государственного сектора			
1.1.1	Охват организаций	Бюджетные отчеты охватывают единицы, которые участвуют в государственной деятельности и которые определяются согласно международным стандартам.	В бюджетных отчетах консолидируются данные по единицам центрального правительства.	В бюджетных отчетах консолидируются данные по единицам сектора государственного управления.	В бюджетных отчетах консолидируются данные по единицам государственного сектора.
...					
1.4.	Беспристрастность	Бюджетная статистика и финансовые отчеты должны быть достоверными и подлежат внешней проверке			
1.4.2	Внешний аудит	Годовые финансовые отчеты правительства проверяются высшим ревизионным органом, который выносит аудиторское заключение согласно международным стандартам аудита.	Годовые финансовые отчеты правительства подлежат проверке независимым высшим ревизионным органом, результаты которой публикуются.	Годовые финансовые отчеты правительства включают аудиторское заключение независимого высшего ревизионного органа о том, дает ли эта отчетность верную и справедливую картину состояния государственных финансов.	Годовые финансовые отчеты правительства включают аудиторское заключение независимого высшего ревизионного органа о том, дает ли эта отчетность верную и справедливую картину состояния государственных финансов.
...					
2	БЮДЖЕТНОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И СОСТАВЛЕНИЕ 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 включающие доверие оценки динамики государственных финансов			
...					
2.3	Ориентация политики	Бюджетные прогнозы и бюджеты следует представлять таким образом, чтобы это облегчало анализ политики и способствовало подотчетности			
2.3.2	Информация о результатах	Бюджетная документация содержит информацию относительно целей и достигнутых результатов по каждой основной сфере государственной политики	Бюджетная документация содержит информацию о предстоящих затратах ресурсов по каждой основной сфере государственной политики.	Бюджетная документация содержит информацию об индикаторах ожидаемых результатов по каждой основной сфере государственной политики и отчет об их получении.	Бюджетная документация содержит информацию об индикаторах ожидаемых результатов по каждой основной сфере государственной политики и отчет об их достижении.

Источник: IMF (2014a).