



Научно-исследовательский  
финансовый институт



# Влияние открытости бюджета на эффективность управления региональными финансами

Тимофеева Ольга Ивановна,  
к.э.н., старший научный сотрудник Центра бюджетной политики НИФИ

# История и статус рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных

- Впервые рейтинг субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных был составлен за 2013 год независимой организацией «Центр прикладной экономики» в партнерстве с электронным журналом «Госменеджмент».
- Методика составления рейтинга разработана специалистами Центра прикладной экономики. В ее основе – методология международного бюджетного партнерства, по которой определяется индекс открытости для стран мира.
- В 2014 году Методика составления рейтинга была одобрена рабочей группой Минфина России по вопросам развития проекта «Бюджет для граждан».
- По предложению Минфина России, в соответствии с решением Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства, начиная с 2015 года, составление рейтинга осуществляется Научно-исследовательским финансовым институтом в сотрудничестве Центром прикладной экономики.
- В соответствии с приказом Минфина России от 03.12.2010 г. № 552 результаты рейтинга учитываются при оценке качества управления региональными финансами (начиная с 2015 г.).
- Методика проведения мониторинга и составления рейтинга, исходные данные и результаты оценки регионов являются открытыми для всех заинтересованных пользователей и публикуются на сайте НИФИ (<http://www.nifi.ru/ru/rating/2016/methodology2016.html>) и в журнале «Госменеджмент» (<http://gosman.ru/?news=30139>).

# Что оценивается при составлении рейтинга

## 1. Какие бюджетные данные являются общедоступными на каждом из этапов бюджетного процесса

в том числе:

- возможность найти информацию
- удобство для повторного использования
- своевременность размещения информации
- содержание информации

## 2. Какие механизмы используются для взаимодействия с общественностью и насколько активно общественность участвует в обсуждении бюджетных вопросов

# Правовые основания (основные)

- Бюджетный кодекс Российской Федерации
- Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»
- Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"
- Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»
- Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»
- Федеральный закон от 07.02.2011 N 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»

# Методология составления рейтинга

**Периодичность:** ежегодно. **Объекты оценки:** 85 субъектов РФ.

**Анкета:** 9 направлений оценки, порядка 100 вопросов.

**Направления оценки:**

- 1) Первоначально утвержденный бюджет
- 2) Внесение изменений в закон о бюджете
- 3) Промежуточная отчетность
- 4) Годовой отчет об исполнении бюджета
- 5) Проект бюджета и материалы к нему
- 6) Финансовый контроль
- 7) Сведения о показателях деятельности государственных учреждений
- 8) Бюджет для граждан
- 9) Общественное участие

Формируется **библиотека лучшей практики.**

**Способ оценки:** анкету заполняет независимый эксперт (правило: один эксперт оценивает один и тот же показатель по всем регионам). Осуществляется выборочный контроль сделанных оценок.

**Способ получения информации:** информация, имеющаяся в открытом доступе в сети Интернет.

# Блоки вопросов анкет Международного бюджетного партнерства и НИФИ на 2017 год

Наименование блока вопросов	МБП	НИФИ (проект)
<b>ВСЕГО ВОПРОСОВ</b>	<b>142</b>	<b>69</b>
Общедоступные данные	98	53
Проект закона о бюджете	53	15
Утвержденный бюджет	5	7
Внесение изменений в закон о бюджете	-	5
Промежуточная отчетность	16	11
Годовой отчет	24	15
Контроль и аудит	22	4
Публичные сведения о деятельности государственных учреждений	-	5
Общественное участие	18	7
Библиотека лучшей практики	нет	да

## Лидеры рейтинга за 2016 год

Наименование субъекта Российской Федерации	Место по Российской Федерации	% от максимального количества баллов
Оренбургская область	1	89,2
Краснодарский край	2	84,4
Красноярский край	3	83,5
Московская область	4	80,1
Омская область	5	79,0

## Аутсайдеры рейтинга за 2016 год

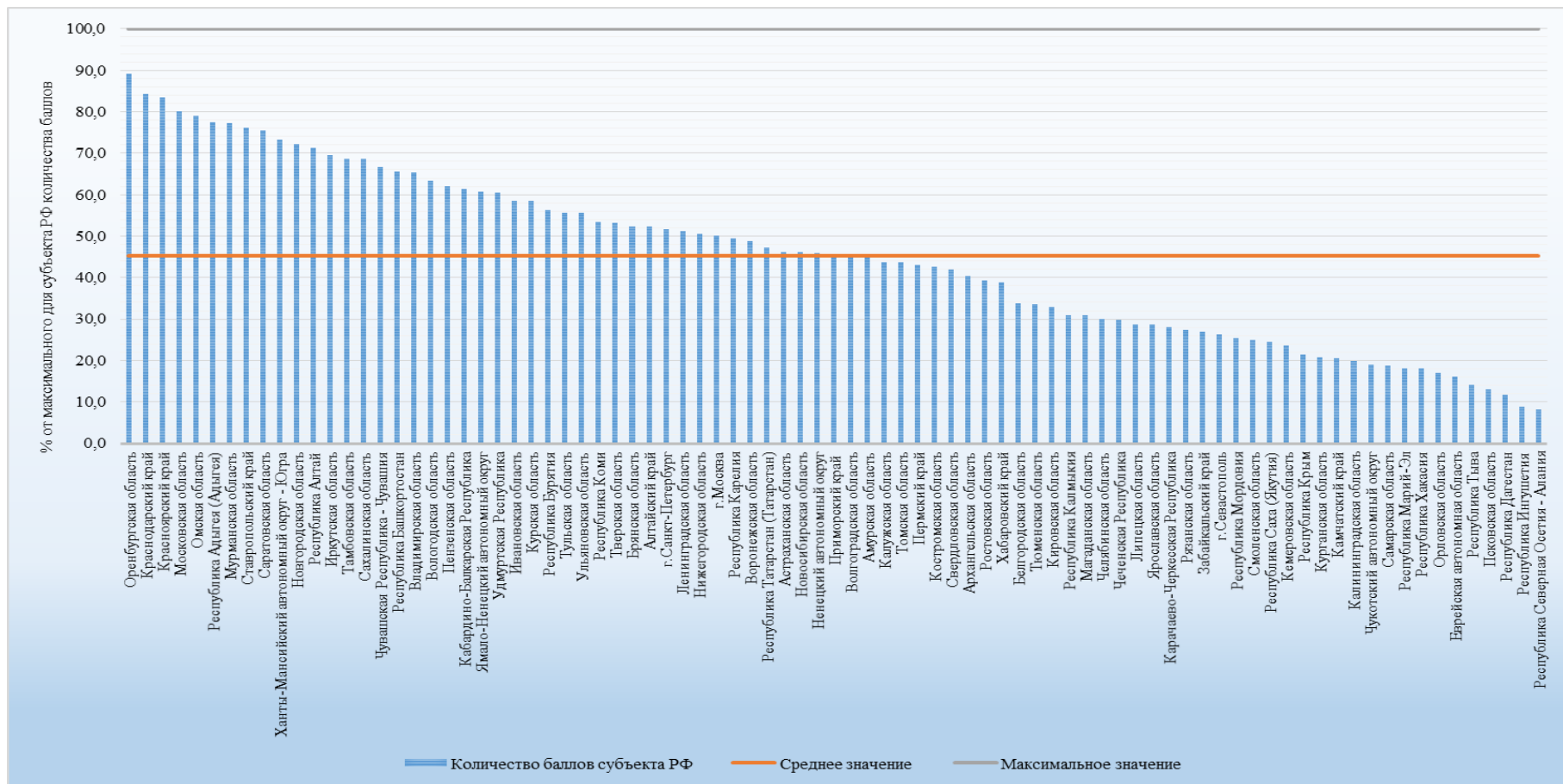
Наименование субъекта Российской Федерации	Место по Российской Федерации	% от максимального количества баллов
Республика Тыва	81	14,2
Псковская область	82	13,1
Республика Дагестан	83	11,6
Республика Ингушетия	84	8,8
Республика Северная Осетия - Алания	85	8,2

## Распределение субъектов РФ по группам в зависимости от достигнутого уровня открытости бюджетных данных за 2014-2016 гг.

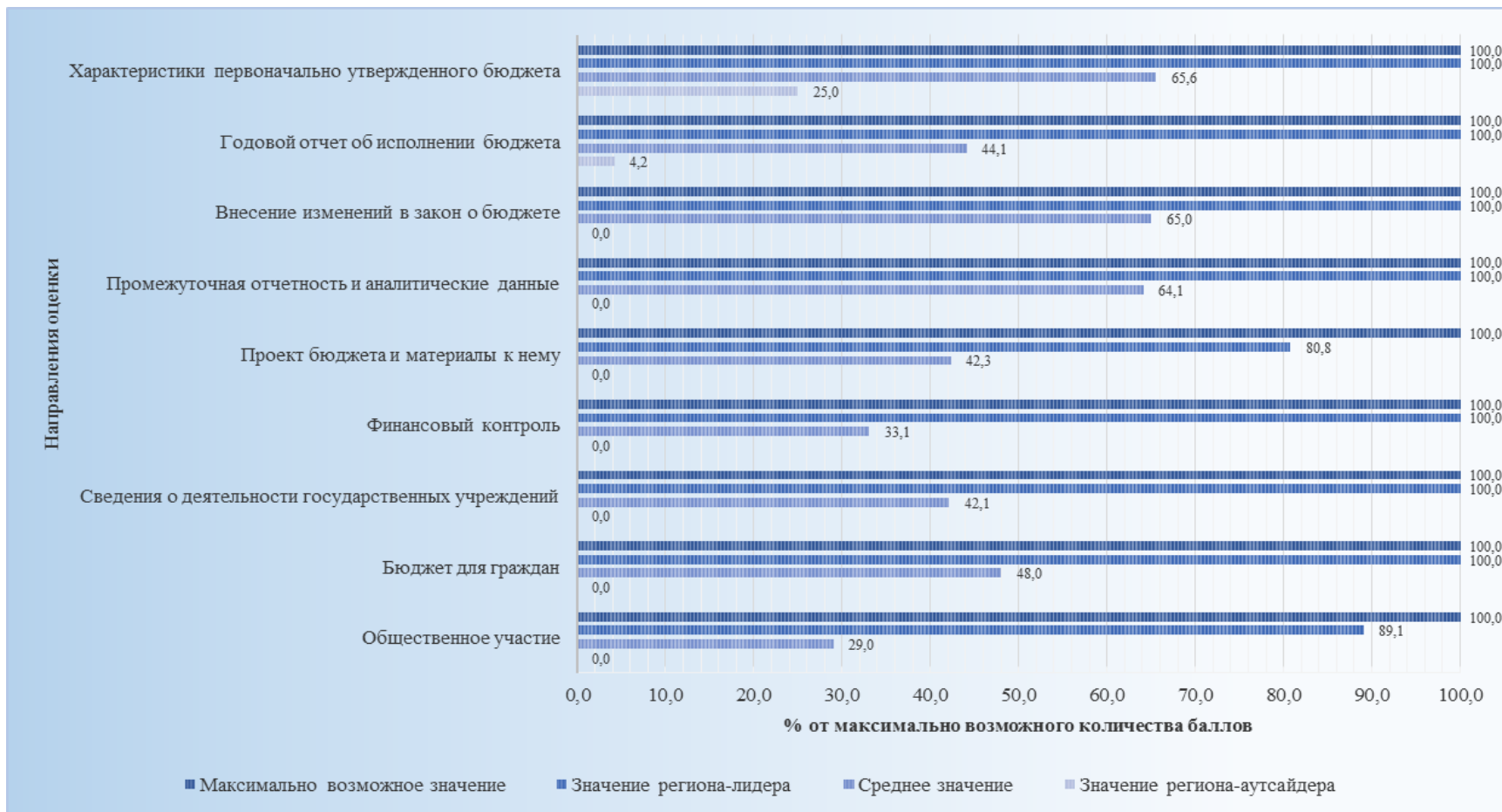
Характеристика группы	% от максимально возможного количества баллов	Количество регионов в группе		
		2014 г.	2015 г.	2016 г.
<b>Группа 1: Очень высокий уровень открытости бюджетных данных</b>	<b>80-100</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
<b>Группа 2: Высокий уровень открытости бюджетных данных</b>	<b>60-80</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>19</b>
<b>Группа 3: Средний уровень открытости бюджетных данных</b>	<b>40-60</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>28</b>
<b>Группа 4: Низкий уровень открытости бюджетных данных</b>	<b>20-40</b>	<b>44</b>	<b>36</b>	<b>22</b>
<b>Группа 5: Очень низкий уровень открытости бюджетных данных</b>	<b>0-20</b>	<b>10</b>	<b>18</b>	<b>12</b>



# Уровень открытости бюджетных данных субъектов РФ за 2016 год в сравнении с максимальным и средним значением



# Показатели открытости бюджетных данных по направлениям оценки за 2016 год



## Изменение отдельных показателей за период составления рейтинга

Наименование размещаемых в открытом доступе документов	Количество субъектов РФ, разместивших документы в открытом доступе			
	в 2013 г.	в 2014 г.	в 2015 г.	в 2016 г.
Проект бюджета на очередной финансовый год	48	79	80	84
Проекты законов о внесении изменений в закон о бюджете на текущий год	21	41	50	63
Актуализированные версии закона о бюджете на текущий год с учетом внесенных изменений	26	31	48	64
Проект закона об исполнении закона о бюджете за отчетный финансовый год	23	69	83	85
Утвержденные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации отчеты об исполнении бюджета субъекта за первый квартал, полугодие, девять месяцев текущего финансового года	21	36	53	61
Материалы контрольных мероприятий органа внешнего финансового контроля (включая несистемное представление данных)	32	55	65	73
«Бюджеты для граждан» (хотя бы на одной из стадий бюджетного процесса)	20	65	81	82

## Полнота данных на официальном сайте для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях

Наименование документа	Доля государственных учреждений субъектов РФ, разместивших документы, в % от общего количества учреждений, которые должны их размещать		
	2014 г.	2015 г.	2016 г.
<i>Плановые документы</i>	<i>по состоянию на 30.05.2014 г.</i>	<i>по состоянию на 10.04.2015 г.</i>	<i>по состоянию на 15.04.2016 г.</i>
Государственное задание *	61,1	61,2	72,8
План финансово-хозяйственной деятельности	65,5	63,9	77,1
Бюджетная смета	66,2	71,0	— **
<i>Отчетные документы</i>	<i>по состоянию на 25.07.2014 г.</i>	<i>по состоянию на 17.07.2015 г.</i>	<i>по состоянию на 10.06.2016 г.</i>
Отчет о результатах деятельности и об использовании государственного имущества	69,3	75,1	81,2
Баланс учреждения	62,1	81,6	86,5

\* При проведении расчета учтены все государственные бюджетные и автономные учреждения субъектов РФ, включая медицинские организации, которые могут работать по договорам со страховыми организациями без государственных заданий.

\*\* Оценка не проводилась в связи с техническими проблемами у администратора сайта.

## Причины отсутствия (ограниченности) открытых бюджетных данных

Причины отсутствия данных	Примеры данных	Возможные меры для изменения ситуации
Низкая исполнительская дисциплина	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Размещение закона о бюджете в открытом доступе</li> <li>▪ Размещение сведений о деятельности государственных учреждений на bus.gov.ru</li> <li>▪ Размещение проектов законов о внесении изменений в закон о бюджете</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Использовать мотивацию</b></li> <li>▪ <b>Осуществлять контроль</b></li> <li>▪ Повышать квалификацию</li> </ul>
Нежелание делать бюджетные данные открытыми	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Утверждение доходов по видам законом о бюджете</li> <li>▪ Сведения о государственном долге (если нарушены установленные ограничения по его объему)</li> <li>▪ Данные о фактическом исполнении бюджета к плану, установленному первой версией закона о бюджете</li> <li>▪ Результаты контрольных мероприятий</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Использовать мотивацию</li> <li>▪ Повышать квалификацию</li> <li>▪ Принимать кадровые решения</li> <li>▪ <b>Повысить подотчетность исполнительных органов власти перед законодательным органом и гражданами</b></li> </ul>
Отсутствие данных	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Расчеты распределения субсидий местным бюджетам по формализованным методикам</li> <li>▪ Сводные данные об объемах государственных услуг в натуральных показателях и объемах их финансового обеспечения (в разрезе услуг)</li> <li>▪ Оценка эффективности налоговых льгот</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Использовать мотивацию</li> <li>▪ Повышать квалификацию</li> <li>▪ <b>Внедрять новые технологии</b></li> <li>▪ Повысить подотчетность исполнительных органов власти перед законодательным органом и гражданами</li> </ul>

# Проблема: нестабильность закона о бюджете

## ФАКТЫ

- Принято 495 законов о внесении изменений в законы о бюджетах субъектов РФ на 2016 год, что **в среднем составляет 6 законов в расчете на один субъект РФ**. В 4 регионах количество принятых законов о внесении изменений в бюджет составило 12 и более раз.
- В 46 субъектах РФ изменения в закон о бюджете на 2016 год внесены **менее, чем за 10 рабочих дней до завершения финансового года**.
- **Актуализированная версия закона о бюджете, как правило, не формируется** органами государственной власти, это делают негосударственные организации в рамках систем типа КонсультантПлюс.
- Отчет об исполнении бюджета содержит **только уточненные бюджетные назначения** (в лучшем случае; может быть только фактическое исполнение).
- Законопроекты о внесении изменений в закон о бюджете могут быть приняты законодательным органом в течение 5 дней, начиная с даты внесения (и это не чрезвычайные ситуации, а **стандартная практика**).

## СЛЕДСТВИЯ

- **Высокая трудоемкость и непроизводительные расходы** в исполнительных органах власти, законодательном органе и его аппарате на подготовку и утверждение изменений в закон о бюджете в масштабах всей страны.
- **Нарушена система планирования**. Реально бюджет не трехлетний, а двухмесячный. Вместо планомерного использования бюджетных средств происходит их «освоение». При этом задействована мотивация для чиновников: «освоить» бюджетные средства нужно обязательно, иначе в следующем году они не будут предусмотрены. **Контроль качества** выполняемых за бюджетные средства работ и услуг **уходит на второй план**. Некогда и незачем.
- **Роль законодательного органа** в бюджетном процессе сведена к минимуму на всех этапах бюджетного процесса. Фактическое отсутствие подотчетности исполнительных органов перед законодательным органом.



**АКТУАЛЬНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ**

## Зарубежный опыт

- В штате Кентукки (США) представительный орган избирается сроком на два года. Сразу после избрания все его члены работают с отрывом от основной работы в течение 2-3 месяцев. Их основная задача – принять бюджет штата на два года. После принятия бюджета представительный орган больше не собирается.
- В 1998 году в штате Колорадо бюджет по доходам был перевыполнен. Средства, поступившие сверх запланированных в законе о бюджете, были возвращены налогоплательщикам.
- Методология Международного бюджетного партнерства по составлению индекса открытости бюджета для стран мира уделяет внимание вопросу внесения изменений в бюджет только лишь с той точки зрения, санкционирует ли такие изменения законодательный орган.

# Проблема: способ перераспределения ресурсов между бюджетами

## ФАКТЫ

- Количество субсидий из бюджетов субъектов РФ бюджетам муниципальных образований – **до 70 видов**.
- Объем перераспределяемых через субсидии ресурсов – **порядка 350 млрд. руб. ежегодно или 5% расходов бюджетов субъектов РФ**. Эти ресурсы составляют порядка **10% расходов бюджетов муниципальных образований**.
- Законами о бюджете (первой версией) распределяется по муниципальным образованиям **менее 50%** от общего объема субсидий, в том числе по формализованным методикам с открытыми расчетами – **менее 15 %** от общего объема субсидий.
- Часть субсидий распределяется исполнительными органами власти, **без участия законодательного органа** (допускается федеральным законодательством).

## СЛЕДСТВИЯ

- **Администрирование субсидий** (планирование, контроль, финансовые операции между бюджетами) влечет за собой высокую трудоемкость.
- **Нарушена система планирования** на региональном уровне и на уровне муниципальных образований. **Высокая трудоемкость и непроизводительные расходы**, связанные с внесением изменений в законы (решения) о бюджете, на региональном уровне и на уровне муниципальных образований.
- Отсутствие методик формализованного распределения субсидий и парламентского контроля влекут за собой высокие **коррупциногенные риски**.
- В связи с поздними сроками распределения субсидий по муниципальным образованиям – **«освоение» бюджетных средств вместо эффективного использования, образование остатков, подлежащих возврату**, что влечет за собой непроизводительные расходы.



# Проблема: оценка эффективности налоговых льгот

## ФАКТЫ

- Объем предоставляемых налоговых льгот по решениям органов государственной власти субъектов РФ – порядка 250 млрд. руб. ежегодно. *Это, например, 2,5 бюджета Пермского края, или 13 бюджетов Республики Алтай, или 1,7 тыс. рублей в расчете на 1-го жителя России.*
- Нет нормативной базы для проведения оценки эффективности налоговых льгот. Оценка проводится по методикам, разрабатываемым и утверждаемым органами исполнительной власти субъектов РФ самостоятельно, исходя из их собственного представления об этом.
- В открытом доступе результаты оценки эффективности налоговых льгот за 2015 год, а также исходные данные для такой оценки, разместили 26 субъектов РФ.
- По отдельным льготам, предоставленным по решениям органов государственной власти субъектов РФ (в частности, предоставленным физическим лицам) отсутствуют сведения об их объеме в разрезе льготных категорий налогоплательщиков.
- Для отдельных видов льгот изначально заявляется, что они эффективны вне зависимости от результата.

## СЛЕДСТВИЯ

- Ресурсы изымаются из бюджетной системы и перераспределяются в пользу отдельных категорий налогоплательщиков, которые получили преимущества перед другими налогоплательщиками, **без экономического обоснования такого изъятия и перераспределения** (стандартная практика).
- Информацией об объемах предоставленных налоговых льгот в ряде случаев не владеют даже органы исполнительной власти. **Вопрос: КАК МОЖНО УПРАВЛЯТЬ ТЕМ, О ЧЕМ НЕТ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ?**
- Бессрочно установленные налоговые льготы **продолжают существовать годами, вне зависимости от полученных результатов.**

## Общественный контроль: опыт Южной Кореи

Министерство стратегии и финансов Южной Кореи создало **web-сайт для сбора информации от общественности по нецелевым расходам и бюджетным хищениям**. Общественность получает финансовое вознаграждение за свой вклад, если результаты представленной информации способствовали увеличению доходов или сокращению расходов.

За период с 1998 по 2013 год граждане, включая государственных служащих, сообщили о 1922 случаях расточительного или незаконного расходования бюджетных средств. **В результате этого поступления в бюджет увеличились на 13,5 трлн. вон** (около 11 млрд. долларов США) и **экономия расходов составила 2,3 трлн. вон** (около 2 млрд. долларов США). **Правительство выплатило гражданам около 35 млрд. вон** (около 31 млн. долларов США) в виде вознаграждения.

## Результаты опроса

На вопросы анкеты отвечали руководители финансовых органов субъектов Российской Федерации и (или) их заместители: 107 человек из 56 субъектов Российской Федерации.

Май - июнь 2016 г.

Вопросы и варианты ответов	Ответили	
	человек	%
<b>Как Вы думаете, если благодаря Вашим личным усилиям удастся существенно повысить эффективность бюджетных расходов, отразится ли это на Вашей зарплате или карьерном росте?</b>		
Да, безусловно, мои усилия будут вознаграждены увеличением зарплаты или карьерным ростом	20	18,7
Очень сомневаюсь, что это отразится на моей зарплате или карьерном росте	66	61,7
Думаю, что итогом будут только испорченные отношения с коллегами по работе или с руководством	6	5,6
Затрудняюсь ответить	15	14,0
<b>Как Вы считаете, могут ли ученые, консультанты, специалисты по автоматизации бюджета повлиять на повышение эффективности управления региональными финансами?</b>		
Да, безусловно, именно от ученых, консультантов, специалистов по автоматизации должны исходить рекомендации, существенно повышающие эффективность управления региональными финансами	35	32,7
Вряд ли рекомендации ученых, консультантов и специалистов по автоматизации способны повысить эффективность управления региональными финансами, но определенная польза от их рекомендаций есть	59	55,1
Нет, приходится тратить слишком много времени для того, чтобы объяснить им, что нужно сделать, а нужного результата нет	8	7,4
Затрудняюсь ответить	5	4,8

# Некоторые выводы

1. Органы исполнительной власти – это наемные менеджеры, работа которых является (должна быть) подконтрольной через представительную власть, а также механизмы общественного контроля (которые приобретают особую актуальность в современных условиях).
2. Контроль можно осуществлять с использованием современных систем управления, которые регламентируют деятельность наемных менеджеров (чиновников) и минимизируют риски для собственников (граждан). В государственный сектор такие технологии проникают медленнее, чем в корпоративный.
3. Граждане имеют непосредственное отношение и личный интерес к формированию и использованию бюджета публично-правового образования, так как через бюджет осуществляется удовлетворение коллективных потребностей граждан, для чего и взимаются налоги.
4. Среди представителей исполнительных органов государственной власти в настоящее время существуют устойчивые заблуждения о том, что: а) общедоступные бюджетные данные предназначены для «малообразованных» людей и б) они нужны ради праздного интереса.
5. Для того, чтобы заработали механизмы общественного контроля, прежде всего, должна появиться мотивация для повышения эффективности работы у органов исполнительной власти (в настоящее время отсутствует). Исполнительная власть сама занимается оценкой эффективности своей работы.