

2.1 Технология оценки и анализа прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе

Прозрачность бюджета и бюджетного процесса – это:

- четкость роли и функций органов управления в бюджетной сфере;
- открытость подготовки и исполнения бюджета и бюджетной отчетности;
- открытый доступ для общественности информации о бюджетном процессе и бюджете;
- наличие условий для участия общественности в бюджетном процессе.

Объект оценки и анализа прозрачности – бюджет, бюджетный процесс и условия общественного участия в бюджетном процессе.

Предмет оценки и анализа прозрачности - отношения, имеющие место между участниками бюджетного процесса (исполнительная, законодательная и представительная власть) на различных уровнях бюджетной системы, а также между участниками бюджетного процесса и общественностью.

Технология оценки и анализа прозрачности – это методически описанная последовательность действий, приемов, этапов, реализация которых позволяет дать оценку прозрачности реального бюджетного процесса и бюджета, выявить зоны «минимальной прозрачности» и оценить возможности для общественного участия.

Методическая регламентация работ создает предпосылки для проведения оценки и анализа прозрачности на единых методических принципах и дает возможность сопоставить полученные результаты на межрегиональном и межмуниципальном уровнях.

Для того чтобы провести анализ какого-либо процесса или явления, необходимо его измерить, т.е. оценить количественно или качественно. Для измерения и оценки прозрачности с учетом имеющегося зарубежного опыта, сложности и многоаспектности объекта измерения, отсутствия измерителей, основанных на статистике или первичном учете, целесообразно использовать метод экспертных оценок.

Методический инструментарий

Методический инструментарий для оценки прозрачности включает опросник – анкету для опроса экспертов¹.

Анкета для опроса экспертов по оценке прозрачности бюджетного процесса и общественного участия в муниципальном образовании включает 60 вопросов, в субъекте Федерации – 58, которые объединены в следующие пять разделов²:

- Юридические аспекты прозрачности.
- Ответственность при расходовании средств.
- Бюджетная информация и бюджетная документация.
- Анализ исполнения бюджета.
- Участие общественности в бюджетном процессе.

Эксперт оценивает прозрачность отдельно по каждому разделу.

Так, например, при оценке прозрачности бюджетного процесса в субъекте РФ по первому разделу *«Юридические аспекты прозрачности»*, эксперт отвечает на следующие вопросы:

- закреплены ли законодательно требования прозрачности к бюджетному процессу и реализуются ли на практике требования к бюджетной отчетности и прозрачности;
- существует ли Закон о бюджетном процессе, формирующий нормы и правила составления бюджета; насколько ясно определены в бюджетном процессе функции исполнительной и законодательной властей; четко ли определяются права и ответственность участников бюджетного процесса по всем его этапам; существует ли перечень сфер деятельности, для развития которых администрация может использовать бюджетные средства или бюджетные гарантии; каковы нормативно-правовые основы контроля за исполнением бюджета;
- насколько ясны налоговые полномочия и ответственность органов власти данного субъекта РФ; существует ли законодательная основа регионального налогообложения (в рамках компетенции органов власти субъекта РФ); насколько стабильны положения и процедуры налогообложения на территории субъекта РФ; существует ли значительное расхождение между требованиями правовых актов и фактическим налогообложением, насколько ясны для налогоплательщиков положения и процедуры налогообложения, какое количество подзаконных актов регулирует налогообложение на территории субъекта РФ;
- имеет ли место централизация субъектом РФ полномочий и ресурсов в рамках действующего законодательства;

По второму разделу – *«Ответственность при расходовании средств на уровне субъекта РФ»* – эксперт оценивает прозрачность, определяя собственную позицию по следующим вопросам:

- каков механизм распределения прав и ответственности по расходным полномочиям между органами власти РФ и субъекта РФ;
- насколько ясна практическая ответственность за расходование средств на уровне субъекта РФ;
- четко ли определены конкретные статьи и виды расходов, осуществляемых исключительно из бюджета субъекта РФ;
- происходит ли сокрытие бюджетной информации (о дополнительных доходах и возможном снижении расходов).

Третий раздел – *«Бюджетная информация и бюджетная документация»* – включает следующие вопросы, отвечая на которые эксперт дает общую оценку прозрачности по разделу:

- полнота бюджетной информации и параметры, предусмотренные в описании бюджетной политики субъекта РФ;
- полнота и доступность для депутатов информации по экономическим прогнозам, лежащим в основе бюджетной политики и наличие независимых экспертных оценок бюджетной информации;
- насколько реалистичны среднесрочные экономические прогнозы, как часто публикуются среднесрочные прогнозы и как часто обновляются среднесрочные параметры социально-экономических прогнозов;
- доступна ли информация о методической базе формирования проекта бюджета; содержит ли проект бюджета информацию по финансовым рискам и экономической динамике РФ; на каких документах основывается составление проекта бюджета; какие классификации представлены в бюджетной документации;

- насколько широко отражена внебюджетная деятельность исполнительного органа власти в бюджетной документации; насколько подконтрольны законодательной власти механизмы координации и управления бюджетной и внебюджетной деятельностью; насколько внебюджетные средства консолидированы в бюджете;
- какова полнота текущей отчетности об исполнении бюджета для законодательной власти; доступна ли для депутатов информация о состоянии счетов (например, объем наличности или прирост задолженности) и их использовании по бюджету и счетам органа власти субъекта РФ;
- описаны ли в бюджетной документации ожидаемые результаты и механизм контроля их достижения по программам и мероприятиям, финансируемым из бюджета; определяются ли по конкурсу исполнители отдельных мероприятий и получатели средств по региональным программам.

По четвертому разделу - *«Анализ исполнения бюджета»* – предполагается, что мнение эксперта о прозрачности данного раздела формируется в результате ответа на вопросы:

- осуществляется ли переход на казначейскую систему исполнения бюджета РФ;
- существуют ли независимые организации, способные заниматься аудитом бюджета, привлекаются ли они к аудиту бюджета и каков эффект от рекомендаций и результатов проверки; является ли служба статистики независимой от исполнительной власти субъекта РФ;
- существует ли система заблаговременного предупреждения от перерасхода бюджетных средств (в целом и по статьям); существуют ли процедуры и правила, регулирующие расходование средств из резервного фонда и фонда чрезвычайных расходов, и отчетность по расходованию этих средств;
- каков механизм размещения регионального заказа, существует ли Положение о региональном заказе и в каком объеме проходит выполнение условий конкурса.

И, наконец, пятый раздел – *«Участие общественности в бюджетном процессе»* – оценку прозрачности эксперт дает, оценивая следующие составляющие:

- закреплены ли в нормативно-правовых актах данного уровня власти требования доступности бюджетной информации для общественности и требования по обеспечению условий общественного участия;
- существует ли потребность общественности и СМИ в информации о бюджете и бюджетном процессе, и какова практическая доступность и полнота бюджетной информации для общественности; существует ли практика независимого анализа бюджета и бюджетного процесса;
- участвует ли общественность в бюджетном процессе, и имеются ли результаты такого участия.

Анкета экспертного опроса для муниципальных образований содержит аналогичный перечень вопросов применительно к муниципальному уровню.

В обеих анкетах соблюдается общий принцип: оценка прозрачности осуществляется с помощью закрытых вопросов, варианты ответов дифференцируют оценки прозрачности от минимума до максимума.

Этапы оценки и анализа прозрачности и общественного участия

Отбор экспертов-респондентов.

Экспертов-респондентов следует выбирать с учетом следующих критериев:

- компетентность в области бюджетного процесса и общественного участия, в том числе и по формальному признаку (профессиональный и должностной статус);
- знание специфических особенностей и практики бюджетного процесса в данном МО или субъекте РФ;
- авторитетность во властных структурах и среди НКО;
- согласие и готовность принять участие в экспертном опросе.

В группу респондентов эксперты могут быть отобраны по следующей квоте, определяющей равное представительство:

- депутаты законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ или муниципального образования – 4 эксперта;
- сотрудники органов исполнительной власти – 4 эксперта;
- представители НКО, СМИ, независимые эксперты – 4 эксперта.

При выборе экспертов важно найти специалистов, нейтрально относящихся к действующей власти, с тем, чтобы минимизировать их личностные и идеологические антипатии/симпатии.

Таким образом, в качестве экспертов-респондентов выбираются лица, которые в силу своего должностного или социального статуса, прошлой и/или настоящей деятельности обладают глубокими знаниями в области законодательных основ и практики бюджетного процесса, а также общественного участия. С учетом ресурсных возможностей одной из задач может быть выбор респондентов, согласных выступить в качестве экспертов без прямого вознаграждения за участие в экспертизе.

Отбор экспертов может производиться двумя способами по упрощенной и полной (двухуровневой) схеме. Использование упрощенной схемы целесообразно, если в силу региональной специфики (например, узкая экспертная база) затруднительно использовать двухуровневую схему.

Отбор экспертов-респондентов по упрощенной схеме включает два этапа:

- составление списка потенциальных респондентов, когда инициатор социальной технологии «Прозрачный бюджет» на свое усмотрение и под свою ответственность сам подбирает квалифицированных экспертов-респондентов по квоте, принимая во внимание реальные возможности привлечения каждого эксперта, ориентируясь, в том числе, на наличие у него нематериальной мотивации;
- уточнение персонального состава респондентов путем окончательного согласования с экспертами возможности их участия в экспертном опросе.

Отбор экспертов-респондентов по двухуровневой схеме включает следующие этапы:

- подбор экспертов первого уровня, в группу которых должны входить по одному представителю
 - исполнительная власть (руководитель финансового или экономического отдела администрации);
 - законодательная власть (руководитель бюджетного комитета законодательного (представительного) органа власти или ведущие сотрудники аппарата, имеющие отношение к бюджетно-финансовой сфере);
 - НКО, иные общественные организации;
 - СМИ и независимые эксперты.
- отбор экспертов-респондентов: эксперт первого уровня, ознакомившийся с анкетой экспертного опроса, составляет список рекомендуемых им экспертов-респондентов для каждого раздела анкеты;
- инициатор социальной технологии «Прозрачный бюджет» составляет итоговый список экспертов-респондентов на основе максимального числа совпадений в списках экспертов первого уровня;
- по результатам предварительного отбора экспертов-респондентов проводится уточнение их персонального состава путем согласования возможности их участия в экспертном опросе.

Для оценки квалификации экспертов может быть использована самооценка компетентности, определяемая по 10-балльной шкале в следующих областях: законодательные основы бюджетного процесса, практическая реализация бюджетного процесса, общественное участие в бюджетном процессе.

Организация экспертного опроса и обработка его результатов.

Экспертный опрос целесообразно проводить в форме развернутого интервью с респондентами с использованием диктофонов, что позволяет расширить возможности для учета комментариев экспертов.

В ходе интервью эксперт отвечает на вопросы анкеты, по каждому разделу дает общую качественную оценку прозрачности в терминах «слабая», «умеренная», «высокая» и дает комментарии, в которых обосновывает свою позицию по выбранному варианту опыта.

На основе полученных качественных оценок прозрачности могут быть рассчитаны количественные оценки прозрачности двумя способами:

- общая количественная оценка прозрачности по разделу на основе обобщенной оценки эксперта («высокая», «умеренная», «слабая»);
- общая средняя арифметическая оценка прозрачности по разделу, рассчитанная на основе ответов экспертов по каждому вопросу данного раздела.

Полученные количественные оценки прозрачности при всей условности используемого подхода, во-первых, позволяют дифференцировать оценки; во-вторых, дают возможность сопоставить общую оценку прозрачности по разделам с ответами экспертов на вопросы, оценивающими отдельные характеристики прозрачности данного раздела (общая средняя арифметическая оценка); в третьих, расширяют базу для сравнительной оценки и анализа прозрачности бюджетного процесса и общественного участия.

Эксперт-интервьюер, либо специалист, ответственный за организацию опроса, по результатам проведенного опроса представляет аналитический отчет, в котором даны:

- оценки прозрачности по каждому разделу анкеты;
- оценки согласованности мнений экспертов;
- выводы, которые сделаны на основе комментариев экспертов-респондентов;
- зависимость оценок прозрачности от самооценки компетентности.

Анализ прозрачности бюджетного процесса и общественного участия.

Информационной базой анализа являются результаты оценки прозрачности бюджетного процесса и общественного участия, полученные на основе экспертного опроса.

Анкета (опросник) в ходе экспертного опроса рассматривается не только как инструмент оценки, но и как инструмент повышения компетентности в данной области представителей НКО и депутатов, определения основных направлений повышения прозрачности бюджетного процесса.

При проведении анализа выделяют следующие аналитические блоки:

1. Анализ состояния бюджетного процесса и общественного участия с точки зрения прозрачности.
2. Анализ динамики этого процесса.

Основа анализа – содержательная интерпретация оценок прозрачности, полученных в ходе экспертных опросов.

Содержательный анализ результатов повторного опроса по отношению к результатам предшествующего позволит выявить изменения законодательства, практики бюджетной работы с точки зрения общественного участия.

В ходе анализа прозрачности целесообразно использовать наиболее интересные публикации в СМИ по проблемам прозрачности бюджетного процесса и общественного участия. Анализ прозрачности бюджетного процесса и общественного участия так же, как и оценка, проводится в регионах-участниках проекта по пяти направлениям³:

1. юридические аспекты прозрачности;
2. ответственность при расходовании средств;
3. бюджетная информация и бюджетная документация;
4. анализ исполнения бюджета;
5. участие общественности в бюджетном процессе.

Зонами особого внимания экспертов, выполняющих в регионах анализ прозрачности и общественного участия, должны быть следующие:

- области максимальной и минимальной прозрачности;
- «болевы точки» с учетом региональной специфики;
- главные факторы, влияющие на прозрачность, и их взаимосвязь;
- условия и возможности общественного участия в бюджетном процессе и его динамика.

При проведении анализа прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе целесообразно обратить внимание на «болевы точки», которые в большей или меньшей степени характерны для большинства российских регионов:

- механизм распределения прав и ответственности по расходным полномочиям между федеральным уровнем и субъектом РФ, между субъектом РФ и муниципальными образованиями;

- практика расходования бюджетных средств на основе конкурсных процедур, при этом наличие Положения о региональном (городском, муниципальном) заказе – безусловно, положительный факт, однако не исключает ситуации, при которой организация конкурсных процедур является зоной минимальной прозрачности;
- законодательное закрепление права общественности на получение бюджетной информации и участие в бюджетном процессе, в том числе в форме общественных слушаний по бюджету;
- доступность и полнота бюджетной информации для независимых экспертов и общественности, особенно в части методической базы формирования бюджета и целевых программ;
- закрепление перечня видов деятельности, финансируемых из бюджета, что снижает возможность нецелевого использования бюджетных средств;
- независимый аудит бюджета как зона минимальной прозрачности: наличие организаций, способных проводить независимый аудит бюджета, практика такого аудита;
- недостаточная активность и мотивация НКО в участии в бюджетном процессе.

По результатам анализа необходимо сделать вывод, какие изменения происходят в прозрачности бюджетного процесса и общественном участии, наметились ли некоторые позитивные тенденции, «отдачу» от которых можно ожидать в будущем, в том числе:

- изменения федерального законодательства в налогово-бюджетной сфере, создают ли более жесткие условия функционирования финансовой системы, особенно в регионах-донорах;
- способствует ли прозрачности бюджетного процесса четкое выстраивание «вертикали власти», централизация полномочий ресурсов, соответственно, на федеральном и региональном уровне (субъекты РФ), сокращается ли собственная финансовая база, особенно на уровне муниципальных образований;
- оказывает ли реформирование системы региональных финансов значительное влияние на прозрачность бюджетного процесса и ее динамику;
- сам факт реализации социальной технологии «Прозрачный бюджет» в регионе оказывает ли позитивное влияние на прозрачность и общественное участие в бюджетном процессе;
- меняется ли менталитет представителей власти и исполнительной и законодательной (представительной), осознается ли актуальность проблемы прозрачности и общественного участия;
- расширяется ли круг НКО, реально участвующих в бюджетном процессе;
- способствуют ли общественные слушания, круглые столы, семинары выработке «общего языка» и подходов к совместному решению проблем, финансируемых из бюджета, особенно в области социальной политики;
- представители властных структур, выступающие в программе как эксперты или аналитики, становятся ли «проводниками» идей прозрачности.

¹ Первым опытом международного масштаба по определению стандартов (минимальных требований), применяемых к любой международной системе стал Кодекс МВФ, а также шкала оценки прозрачности и общественного участия (опросник), в основе которой – материалы МВФ, доработанные и расширенные за счет учета факторов общественного участия, разработанная и опробованная в Южной Африке. Международный опыт и стандарты прозрачности в бюджетной сфере представляют несомненный интерес для России, однако, потребовалась адаптация шкалы оценки прозрачности к российским условиям. Подробнее см. Замятина М.Ф., Бескровная В.А., Виноградова Т.И., Торхов Д.О. Опыт оценки прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе. Аналитический доклад. – СПб, 2002.

² Анкета экспертного опроса по прозрачности и общественному участию в бюджетном процессе субъекта Российской Федерации. – СПб Центр «Стратегия» - СПб, 2002. Анкета экспертного опроса по прозрачности и общественному участию в бюджетном процессе муниципального образования Российской Федерации. – СПб Центр «Стратегия» - СПб, 2002.

³ Результаты оценки и анализа прозрачности бюджетного процесса и общественного участия по пяти субъектам федерации и трем муниципальным образованиям представлены в публикации Оценка прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе / Замятина М.Ф., бескровная В.А., Виноградова Т.И., Торхов Д.О. – СПб.: норма, 2002. – 60 стр., Бюджетный процесс: анализ прозрачности и общественного участия. Сборник статей / под ред. Виноградовой Т.И., Замятиной М.Ф., Бескровной В.А. – СПб: «ИК «СИНТЕЗ»», 2003. – 220 с.