

КЛУБ СВОБОДНОГО РЫНКА

FREE MARKET CLUB

Яркое пламя либеральных идей

Бюджетная политика и участие граждан



Что такое бюджет?

Бюджет (от старонормандского *bougette* — кошелёк, сумка, мешок с деньгами) — схема (ропись в денежной форме) доходов и расходов экономического субъекта (человека, семьи, организации, государства и т. д.), устанавливаемая на определённый период времени, обычно на один год.



Зачем нужен бюджет?



Идея бюджета заключается в определении или оценке ожидаемых поступлений (доходов) и на этой основе планировании расходов.

Ведение бюджета позволяет:

- ✓ Видеть, откуда приходят и куда уходят деньги;
- ✓ Рационально распределять денежные ресурсы, соизмеряя потребности с финансовыми возможностями;
- ✓ Лучше понимать финансовые вопросы и вопросы инвестирования

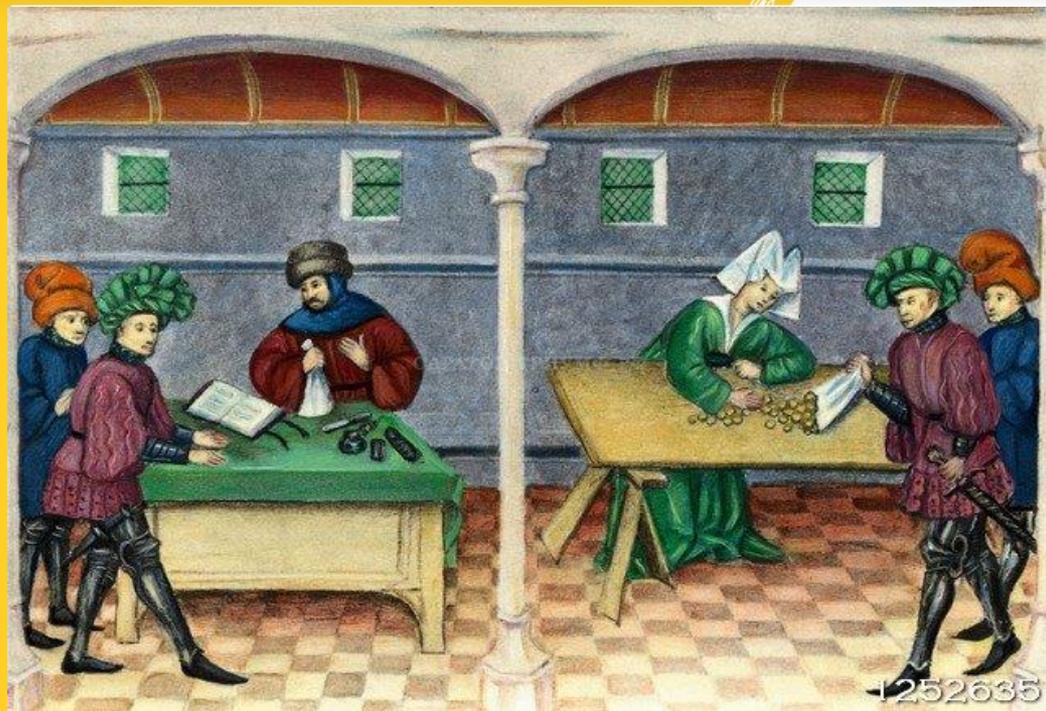


Государственный бюджет

Государственный бюджет — официальный финансовый документ, представляющий собой совокупность финансовых смет всех ведомств, государственных служб, правительственных программ и т. д.

В нём определяются потребности, подлежащие удовлетворению за счёт государственной казны и указываются источники и размеры ожидаемых в нее поступлений.





Впервые бюджет, как форма образования и расходования государственных денежных средств появился в Англии (последняя треть XVII в.), затем во Франции (конец XVIII века).

Эти страны являются первыми, установившими практику составления государственных бюджетов, которая в XIX распространилась на большинство стран.



Госбюджет – это не просто цифры

Это один из основных инструментов государственной политики, управляющий не только финансами, но и в целом влияющий на характер экономических взаимоотношений, качество жизни и др.

Государственный бюджет

Стратегический документ

в нем отражается распределение финансовых средств по направлениям использования, обосновываются и учитываются приоритеты в распределении средств

Финансовый план действий Правительства

Определяются источники доходов и направления расходов

Юридический документ

Имеет статус Закона. План доходов и расходов должен соблюдаться. В некоторой степени это соглашение между Правительством и населением страны

Инструмент управления

-Отражает размеры необходимых государству финансовых ресурсов, определяет налоговую политику в стране, фиксирует конкретные направления расходования средств
-Определяются механизмы обеспечения поступления средств и направления их расходования

Государственный финансовая система Таджикистана

- ❖ система государственного бюджета
- ❖ государственный долг
- ❖ государственные целевые фонды



Бюджет согласно законодательства РТ

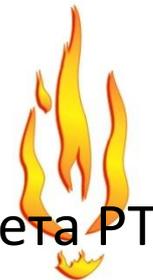
- основной фонд денежных средств, форм образования и расходования денежных средств республиканских органов управления, местных исполнительных органов государственной власти, органов самоуправления поселков и сел и целевых бюджетных фондов Республики Таджикистан.

Закон РТ «О государственных финансах»



Нормативно-правовые акты по бюджету в РТ

- Конституция Республики Таджикистан
- Конституционный закон РТ «Об местных органах государственной власти»
- Закон РТ «О государственных финансах»
- Закон РТ «О государственном бюджете на очередной финансовый год»
- Закон РТ «О казначействе»
- Закон РТ «О государственном финансовом контроле»
- Закон РТ «О местных органах самоуправления в поселках и сел»
- Стратегия управления государственными финансами на 2009-2018 годы
- Налоговый кодекс РТ
- Таможенный кодекс РТ
- Инструкция Минфина о порядке формирования госбюджета РТ

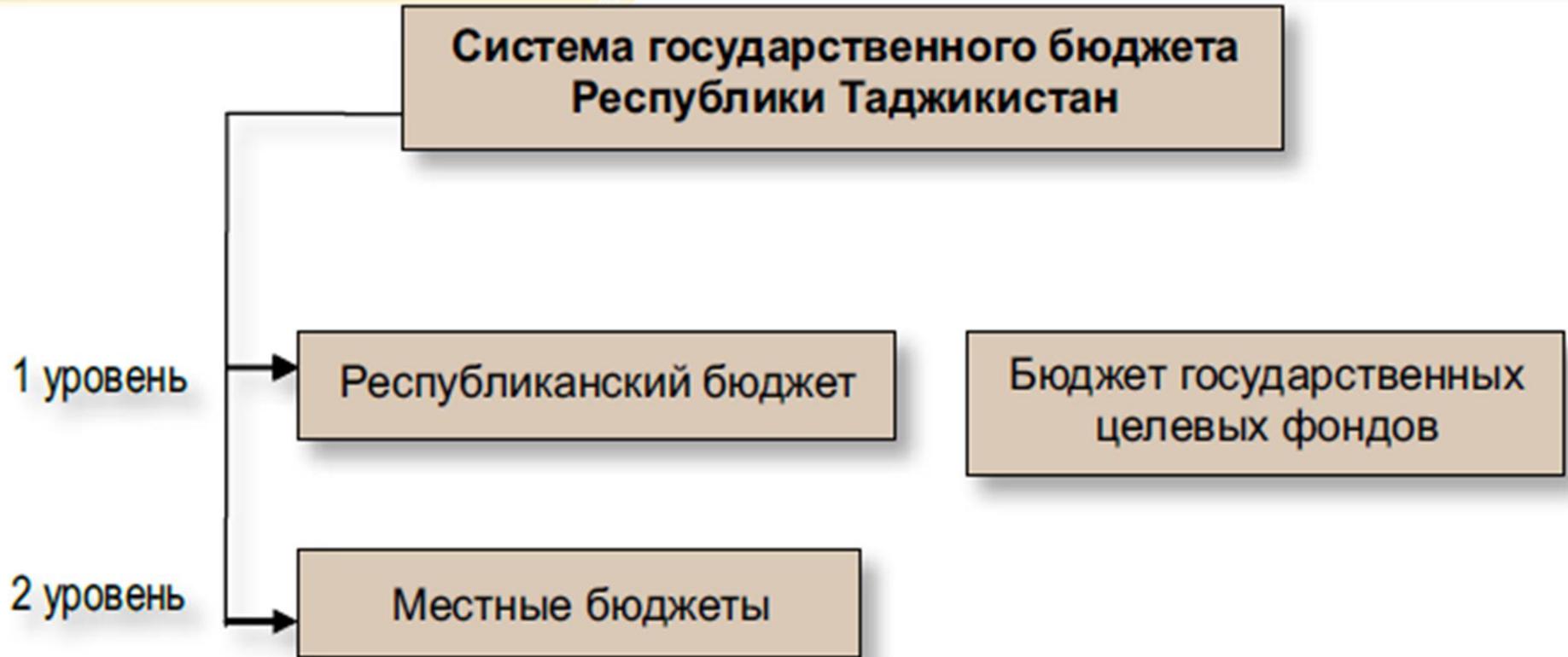


Бюджетное законодательство

- Закон РТ «О государственных финансах РТ»
- Закон РТ «О государственном бюджете РТ»
- Конституционный закон РТ «О местных органах государственной власти»
- Закон «О государственном финансовом контроле в РТ»
- Налоговый Кодекс РТ
- Таможенный Кодекс РТ



Государственный бюджет РТ имеет двухуровневую систему



Региональная структура местных бюджетов Республики Таджикистан



Основные принципы обеспечения прозрачности бюджета

Четкость функций и обязанностей



Открытость бюджетных процессов



Доступность информации для
общественности



Гарантии достоверности



Четкость функций и обязанностей

- Сектор государственного управления должен быть четко отделен от остальной части государственного сектора и от остальной экономики, функции в области политики и управления госсектора должны быть четко определены и обнародованы;
- Должна существовать четкая и открытая правовая, нормативная и административная система для управления бюджетно-налоговой сферой



Открытость бюджетных процессов

- Подготовка бюджета должна осуществляться в соответствии с установленным графиком и направляться четко определенными целями макроэкономической и налогово-бюджетной политики;
- Должны существовать четкие процедуры исполнения и мониторинга бюджета и бюджетной отчетности



Доступность информации для общественности

- Общественность должна предоставляться исчерпывающая информация о прошлой, текущей и прогнозируемой на будущее деятельности в бюджетно-налоговой сфере и об основных фискальных рисках;
- Форма представления бюджетно-налоговой информации должна облегчать анализ политики и способствовать подотчетности;
- Должно быть принято обязательство о своевременной публикации бюджетно-налоговой информации



Гарантии достоверности

- Информация налогово-бюджетных органов должна отвечать принятым стандартам качества данных;
- Деятельность в бюджетно-налоговой сфере должна подлежать действенному внутреннему контролю;
- Должно быть обеспечено использование защитных механизмов



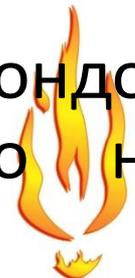
Основные недостатки законодательства РТ

- Отсутствует четкое указание, что бюджетная информация не относится к государственной тайне;
- Отсутствуют процедуры обязательных экспертиз – антикоррупционная, гендерная, анализ регулятивного воздействия, анализ кост-эффективности (затраты/результат);
- Законодательством РТ не предусмотрены процедуры информирования населения относительно процессов и результатов финансовой политики и госбюджета;
- «Технические» коллизии – закон о НПА требует обязательного опубликования всех НПА с приложениями, но при этом закон о госбюджете технически не оформлен в виде приложений, без которых он не ясен;
- Несмотря на то, что законодательство напрямую не запрещает доступ к бюджетной информации, существующие неясности позволяют ее не предоставлять общественности.



Открытость бюджетных процессов

- Отсутствуют детальные законодательные положения по общественным бюджетным слушаниям;
- Уровень участия Парламента в формировании бюджетных приоритетов низкий;
- Отсутствие ясности в процессе формирования бюджетных приоритетов и их соответствия стратегическим приоритетам;
- Слабое внедрения принципов программного бюджетирования и преобладание процессного принципа;
- Процедуры расходования средств спецфондов (Стабилизационного, Президентского) четко не прописаны



Проблемы достоверности

- Функции Агентства по борьбе с коррупцией и Счетной палаты в части финансового аудита дублируются, что снижает его эффективность и ведет к распылению средств;
- Некоторые нормативы расходов основаны на документах, принятых еще в советское время;
- Прогноз доходной части бюджета привязан к планируемым расходам;
- Сложности оценки налогооблагаемой базы НДС, акцизов и прогнозов доходов по ним

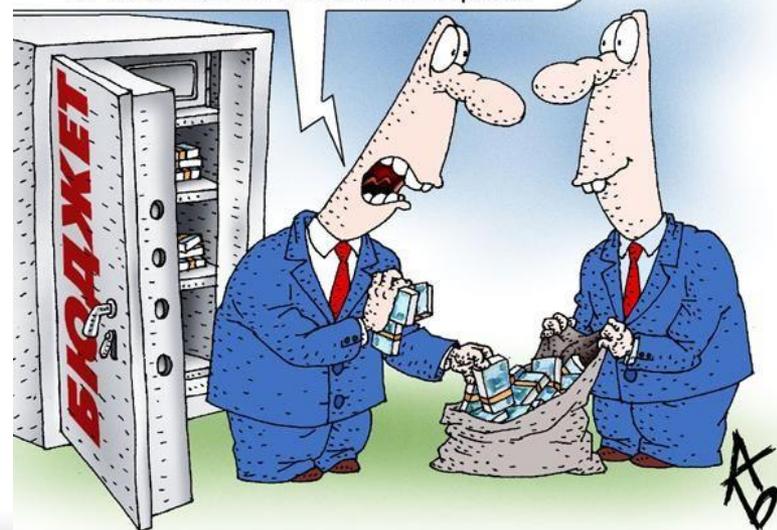


Другие проблемы...

- **Квазифискальные операции** – это операции государственных компаний (и иногда частных) от имени органов государственного управления, имеющие последствия для бюджета, но не отражающиеся в бюджетной отчетности. Пример – поставка товаров или услуг по ценам, ниже рыночных.
- **Условные обязательства** – это обязательства, которые были приняты, но сроки материализации и размер которых определяются наступлением некоторого события в будущем. Пример – гарантии по кредитам.
- **Налоговые расходы** - представляют собой доходы, недополученные в результате действия отдельных положений законодательства. Примеры – налоговые льготы по закону «О государственном бюджете».

- Куда пойдут деньги - не спрашиваю, а вот за мешок лет через пять придется отчитаться... У нас с этим строго!

CARICATURA.RU



Проблема квазифискальных операций для бюджета

КФО могут иметь значительные последствия для государственной политики и финансового положения сектора госуправления, однако, эти фискальные результаты обычно не находят отражения в бюджетной отчетности.

Например, государство может поручить финансовым или коммерческим учреждениям предоставлять кредиты по субсидированным процентным ставкам (Агроинвестбанк), и тогда разница между рыночной и субсидированной ставкой представляет собой убытки этих учреждений. Вместе с тем, если бы государство напрямую субсидировало данную операцию, это отражалось бы как субсидия в государственном бюджете, и расходы на проведение такой политики были бы очевидны.

КФО представляют собой непрозрачный способ проведения налогово-бюджетной политики, который несет с собой значительный фискальный риск. Издержки, сопряженные с КФО, бюджет несет либо как следствие сокращения налоговых поступлений, либо, в конечном итоге, в силу необходимости субсидировать или рекапитализировать корпорацию, вовлеченную в КФО.



Последствия квазифискальных операций для бюджета

В Таджикистане существуют значительные по масштабам квазифискальные операции, которые затрудняют разработку налогово-бюджетной политики.

КФО препятствуют процессу результативного и гибкого установления приоритетов деятельности органов государственного управления и усложняют задачу оценки эффективности и результативности использования средств.

Использование КФО снижает полезность показателя дефицита (или профицита) бюджета, как индикатора состояния государственных финансов.

КФО часто имеют перераспределительный эффект и их воздействие должно подвергаться детальному общественному рассмотрению.



Условные обязательства

В Республике Таджикистан наиболее распространённые виды условных обязательств – это *субзаймы*, то есть кредиты международных организаций, предоставленные Правительству, которое затем кредитует предприятия. В основном это кредиты энергетическому сектору, водоснабжение и сельское хозяйство.

Как правило, это рекредитование предприятий по ставкам ниже рыночных и Правительство фактически субсидирует реальный сектор экономики, то есть эти операции так же относятся к квазифискальным операциям.

Правительство также выдает *гарантии* по ряду кредитов. Например, среди них кредиты ЕБРР по проектам аэронавигации, реконструкции аэропортов в г. Душанбе и г. Худжанд, улучшению системы водоснабжения и ряд других.

Существуют также неявные условные обязательства, связанные с капитализацией ряда предприятий.



Как это выглядит на практике

Постановления Правительства могут содержать положения, реализация которых ведет к неявным условным обязательствам.

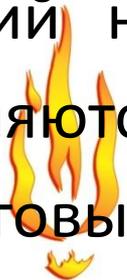
Так Постановлением Правительства РТ №634 «О государственной поддержке некоторых энергетических и промышленных предприятий республики» было поручено перевести сумму задолженности за поставку «ТАЛКО» электроэнергии в счет увеличение доли «Барки Таджик» в уставном капитале «ТАЛКО».



Налоговые расходы

Виды налоговых расходов, наиболее распространенные в Республике Таджикистан – это налоговые льготы, которые предоставляются двумя законами: Налоговым кодексом РТ и Законом Республики Таджикистан о Государственном бюджете РТ на очередной год.

Однако если Налоговый Кодекс предоставляет льготы по видам и налоговым режимам, то Закон «О Государственном бюджете» предоставляет налоговые льготы для отдельных предприятий и организаций на очередной год, то есть последние предоставляются дополнительно к льготам, предусмотренным Налоговым кодексом.



Практика льгот

Точная величина налоговых расходов неизвестна.

Льготы на самом деле предоставляются и другими документами. Так, например, в 2011 году было списание налоговой задолженности «Барк Таджики» и «Сангтуда-1».

Существует формальное противоречие между двумя законами, поскольку Налоговый кодекс говорит о том, что льготы определяются только в НК РТ.

Практика предоставления налоговых льгот через закон о Государственном бюджете является постоянной.

Несмотря на то, что Закон «О Государственном бюджете» содержит положения о предоставляемых льготах, данные о количественной оценке таких льгот не приведены в бюджетной документации.



Специальные средства

Доля специальных средств в общем объеме государственных доходов без грантов и кредитов составляет иногда более 7% и сопоставима с поступлениями отдельных крупных налогов.

Возникает ряд вопросов:

- Не стимулируют ли платные услуги и работы бюджетные организации на «зарабатывание» средств в ущерб предоставления бесплатных услуг и работ?
- Не носят ли специальные средства характер, ограничивающий экономическое развитие?
- Прозрачно ли разрабатывается нормативная правовая база источников формирования и расходования специальных средств?
- Взимается ли плата за те услуги, которые государство должно предоставлять бесплатно?



Индекс прозрачности бюджета ОВІ

С помощью Индекса открытости бюджета определяется, предоставляется ли обществу 8 основных бюджетных документов центральным правительством каждой исследуемой страны, а также являются ли данные этих документов понятными, своевременными и полезными.

В исследовании используются признанные на международном уровне критерии оценки прозрачности бюджета каждой страны, разработанные международными организациями, такими, как Международный валютный фонд (МВФ), Организация Экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и международная организация высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ).

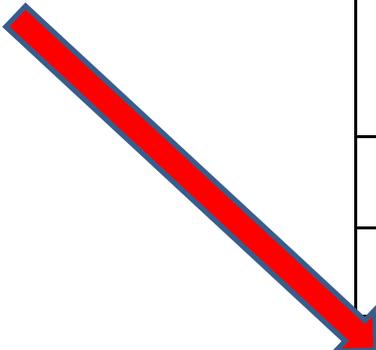
Суммарные баллы за ответы на вопросы составляют Индекс открытости бюджета (ИОБ), независимый и сравнительный показатель прозрачности бюджета.



Не самый прозрачный...

Показатель прозрачности бюджета Таджикистана составляет 17 из 100 баллов, что значительно ниже средней оценки в 43 балла для всех 100 исследуемых стран.

Он также ниже показателей всех стран региона



Азербайджан	42
Грузия	55
Казахстан	48
Кыргызская республика	20
Монголия	51
Россия	74
Таджикистан	17
Украина	54

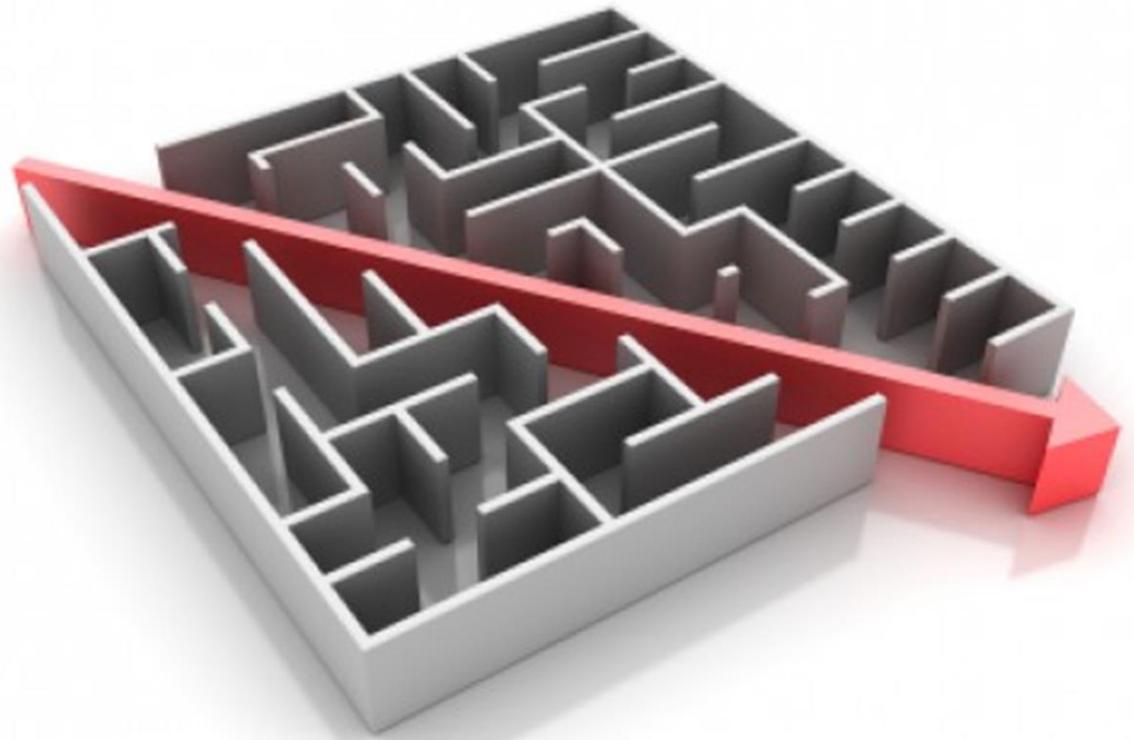
Бюджетная информация в Таджикистане предоставляется не в полном объеме и не отвечает принципам открытых государственных данных.

В Таджикистане существуют значительные по масштабам квазифискальные операции, практика предоставления налоговых льгот которые затрудняет разработку налогово-бюджетной политики и несут серьезные риски.

Бюджетирование слабо ориентировано на результат



Best practices



Лоббирование антикоррупционных законов. Опыт Украины (закон 2207)

Проведение
общественных компаний
против непрозрачных
госзакупок, лоббирование
законодательных
требований к
прозрачности
информации о расходах
госведомств

V1



Бюджетный процесс в Голландии

В дополнение к бюджету применяются еще два типа документа:

1. Т.н. «бюджетные меморандумы», (три в течение года)

➤ Весенний меморандум

- состояние дел с текущим бюджетом,
- предложения по необходимым корректировкам расходной и доходной части бюджета,
- в значительной мере определяет решения правительства в отношении бюджета следующего года.

➤ Бюджетный Меморандум

- макроэкономический прогноз,
- принятые допущения и существующие риски,
- система приоритетов правительства, его цели и задачи,
- планируемые бюджетные ассигнования на предстоящий период,
- изменения, внесенные на основе предложений Весеннего Меморандума.

➤ Осенний Меморандум - финальный отчет

- исполнение бюджета в целом с учетом изменений со времени рассмотрения Бюджетного Меморандума.

2. Описание государственных программ по конкретным направлениям, а также анализ и оценки реализуемой политики по направлениям и межсекторальные анализы.

В среднем в год проводится около 20 таких анализов в целях подготовки политических решений по возможным сценариям сокращения бюджетных расходов



Пример портала открытого бюджета

Представляет бюджет в удобоваримом виде, понятном среднестатистическому журналисту, служащему, студенту и даже простому домохозяйину.

WHERE DOES MY MONEY GO?

Showing you where your taxes get spent

[The Daily Bread](#) [Country & Regional Analysis](#) [Departmental Spending](#) [About](#)

How is your tax money spent?

The Daily Bread



See how your daily taxes are divided between the different parts of government.



How much is spent on the various functions of government in total — and where?

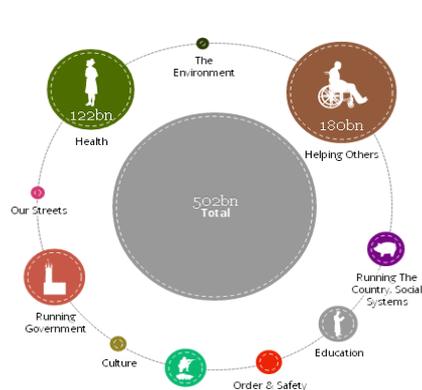
Country Regional Analysis



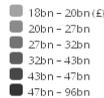
WHERE DOES MY MONEY GO?

Showing you where your taxes get spent

[The Daily Bread](#) [Country & Regional Analysis](#) [Departmental Spending](#) [About](#)



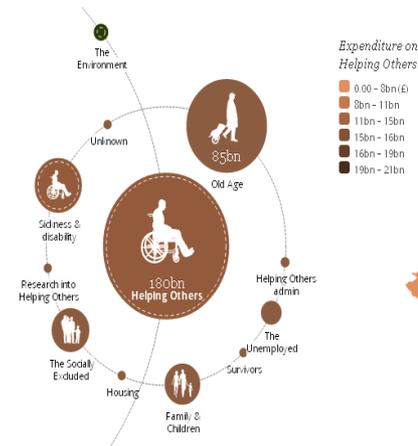
Expenditure on Total



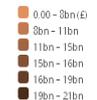
WHERE DOES MY MONEY GO?

Showing you where your taxes get spent

[The Daily Bread](#) [Country & Regional Analysis](#) [Departmental Spending](#) [About](#)



Expenditure on Helping Others



Доступность бюджетной информации в Кыргызстане



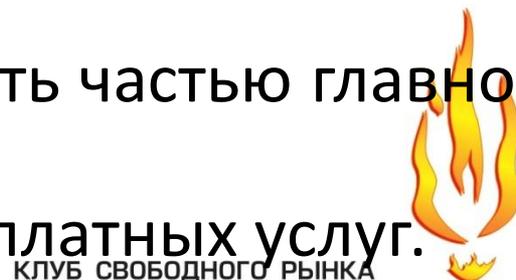
Что необходимо сделать

- Внесение изменений в законодательство, регулирующее доступ к информации для общественности;
- Улучшение качества и полноты бюджетной информации, в первую очередь на сайтах госорганов;
- Внедрить бюджетную резолюцию как инструмент выбора приоритетов;
- Активно внедрять бюджетирование, ориентированное на результат, а не на процесс (программное бюджетирование);
- Издание т.н. «гражданского» бюджета, содержащего лаконичное, доступное и понятное описание статей доходов и расходов;
- Законодательно закрепить проведение бюджетных слушаний и выделять для этого финансирование;



Что необходимо сделать

- Исключить привязку прогноза доходной части к планируемым расходам бюджета.
- Провести полную инвентаризацию нормативов, используемых во всех бюджетных организациях во всех секторах и на всех уровнях;
- Ограничить масштаб КФО и усилить контроль над ними;
- Исключить практику списания налоговой задолженности через постановления Правительства;
- Обеспечить, чтобы Налоговый кодекс стал единственным законодательным инструментом предоставления налоговых льгот;
- Оценка налоговых льгот должна быть частью главного бюджетного документа;
- Разработать реестры платных и бесплатных услуг.



Бюджет и трудность выбора

Трудности при составлении бюджета заключаются не в сложности расчетов, а в необходимости делать сложный выбор и определять предпочтения.

Средств всегда не хватает на удовлетворение всех многочисленных потребностей.

На чем должен быть сделан акцент при распределении ресурсов?

Что обязательно необходимо сделать сейчас, что можно отложить на потом, а от чего вообще можно отказаться?

Кого следует поддержать, а кто справится и без этого?

Как использовать имеющиеся ресурсы, чтобы наилучшим образом удовлетворить потребности людей?



Куда и сколько направлять денег?

Спасибо за
внимание

