

Изменения в Методику составления рейтинга открытости 2023: предложения для обсуждения

Тимофеева Ольга Ивановна, старший научный сотрудник Центра бюджетной политики НИФИ Минфина России

31 января 2023

Общая характеристика процесса подготовки изменений

Календарная дата	События
22.11.2022	НИФИ сформулированы и размещены в открытом доступе предложения по внесению изменений в Методику составления рейтинга открытости за 2023 год
28.11.2022	Предложения НИФИ по внесению изменений в Методику составления рейтинга открытости за 2023 года направлены в адрес руководителей финансовых органов
до 20.01.2023	Установлен срок для представления замечаний и предложений
По состоянию на 24.01.2023	Представлены предложения и замечания к проекту Методики составления рейтинга открытости за 2023 год от 38 субъектов Российской Федерации, всего – более 200 предложений и замечаний

Вопросы для обсуждения

- 1) **Срок для рассмотрения законодательным органом проектов законов о внесении изменений в закон о бюджете 10 рабочих дней** (*показатели 2.1, 2.3*)

Аргументы НИФИ. Должно быть время на рассмотрение законопроекта законодательным органом. Открытость бюджета – это не только наличие данных в открытом доступе, но и соблюдение установленных правил и процедур. Для оперативного решения вопросов, связанных с исполнением бюджета, имеются специальные механизмы, такие как резервные фонды и внесение изменений в сводную бюджетную роспись

Аргументы регионов: сложная геополитическая обстановка, нет возможности повлиять на срок рассмотрения законопроекта законодательным органом, нет такого требования в законодательстве РФ, у главного должностного лица есть полномочие вносить законопроект на рассмотрение в ускоренном порядке

Предложение (компромиссное решение): проводить оценку показателей 2.1 и 2.3 по дифференцированной шкале: 2 балла – если срок соблюдается, 1 балл – если не соблюдается

Вопросы для обсуждения

2) Сопоставление показателей о фактическом исполнении бюджета с показателями, утвержденными законом о бюджете, в аналитических данных об исполнении бюджета за первый квартал, первое полугодие и девять месяцев текущего года (показатели 3.3, 3.3, 3.4, 3.5)

Аргументы НИФИ. Составляется отчетность об исполнении бюджета. Бюджет утверждается законом. Поэтому в аналитической информации фактические показатели целесообразно сопоставлять с показателями, утвержденными законом. Одна из составляющих бюджетной открытости: сопоставимость. Следовательно, имеет смысл отчетность в том же представлении (детализации), что и утвержденный бюджет

Аргументы регионов:

- инструкция, утвержденная приказом 191н
- закон о бюджете не актуален
- кассовые расходы могут превысить установленные законом ограничения
- плановые показатели в соответствии с бюджетным законодательством могут изменяться без внесения изменений в закон о бюджете
- утверждение законом о бюджете распределения бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям, группам (группам и подгруппам) видов расходов либо по разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам и непрограммным направлениям деятельности), группам (группам и подгруппам) видов расходов не является обязательным
- сводная бюджетная роспись размещается на едином портале бюджетной системы *(составляется в разрезе ГРСБ – прим. НИФИ)*

Вопросы для обсуждения

Согласно Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной, месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной приказом Минфина России от 28.12.2020 №191н:

«134. В Отчете ([ф. 0503117](#)) отражаются:

в графе 4 отражаются годовые объемы утвержденных бюджетных назначений на текущий финансовый год соответственно по разделам:

по [разделу](#) "Доходы бюджета" и [разделу](#) "Источники финансирования дефицита бюджета" - в сумме плановых показателей доходов бюджета и поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета, утвержденных законом (решением) о бюджете;

по [разделу](#) "Расходы бюджета" и [разделу](#) "Источники финансирования дефицита бюджета" - в сумме бюджетных назначений по расходам бюджета и выплатам источников финансирования дефицита бюджета, утвержденных в соответствии со сводной бюджетной росписью, с учетом последующих изменений, оформленных в установленном порядке на отчетную дату;».

Вопросы для обсуждения

Предложение (компромиссное решение)

1. Сохранить условие оценки для показателя 3.2 (доходы)
2. Для показателей 3.3, 3.4, 3.5 (расходы) предусмотреть дифференцированную шкалу, согласно которой информацию с плановыми значениями показателей согласно утвержденному бюджету и сводной бюджетной росписи оценивать в размере 2 баллов, информацию с плановыми значениями только по бюджетной росписи оценивать в размере 1 балла

! Новое предложение

3. Дополнительно включить в раздел 3 показатель, оценивающий размещение отчета по ф. 0503117, так как Федеральное казначейство перестало размещать такую отчетность по регионам

Вопросы для обсуждения

3) Формы бюджетной отчетности (показатель 4.4)

Предложение:

- Не менять номер формы 0503125
- Оставить форму 0503378, так как она предусмотрена Инструкцией, утвержденной приказом 191н

Вопросы для обсуждения

4) Представление пояснений к отклонениям фактических значений от плановых в аналитических данных об исполнении закона о бюджет (показатели 4.5, 4.6, 4.7)

Предложение НИФИ: предусмотреть дополнительное условие для оценки показателей 4.5, 4.6 и 4.7: «Пояснения должны содержать конкретные причины отклонений; **формальные** пояснения в целях оценки показателя не учитываются».

Аргументы НИФИ: Предложение сформулировано с учетом реальной практики. Например, в 2021 году в качестве пояснений различий по доходам одним из регионов было указано «Уточненный прогноз главного администратора доходов» практически по всем доходам, где были отклонения фактических значений от плановых (прогнозных). В качестве пояснения различий по расходам было указано «Фактическое принятие расходных обязательств» практически по всем подразделам или госпрограммам, где были отклонения фактических значений от плановых. Такого рода пояснения расцениваются как формальные.

Аргументы регионов: Непонятно, что такое «формальные пояснения».

Вопросы для обсуждения

5) Предложение об установлении дифференцированной шкалы для оценки показателей 4.8 и 5.8. Для максимального количества баллов предусмотреть обязательное указание кодов государственных услуг (работ) и кодов бюджетной классификации, по которым осуществляется соответствующее бюджетное финансирование

Аргументы НИФИ: Качество информации с кодами значительно выше. По коду услуги можно найти описание ее описание и понять, о чем именно идет речь. По коду бюджетной классификации можно найти информацию об объеме выделенных на ее оказание средств. Если регион не использует государственные услуги в таком качестве на практике, то он получит в рейтинге меньше баллов.

Есть реальная практика, примеры реализации в 2022 году: [Краснодарский край](#), [Московская область](#).

Аргументы регионов: трудоемко, невозможно, никому не нужно.

Вопросы для обсуждения

б) Предлагается учитывать методику, в соответствии с которой производятся расчеты распределения дотаций на выравнивание уровня расчетной бюджетной обеспеченности, если она утверждена законом субъекта Российской Федерации (за исключением закона о бюджете) до внесения проекта закона о бюджете на очередной финансовый год и плановый период в законодательный (представительный) орган» (показатель 5.10)

Логика НИФИ. Правила распределения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности должны быть известны заранее и не меняться по ходу рассмотрения проекта бюджета. Принципы стабильности и предсказуемости в данном вопросе имеют значение. Открытость бюджета – это не только наличие данных в открытом доступе, но и соблюдение установленных правил и процедур.

Оценка показателя осуществляется с учетом этого условия. Предложение НИФИ фиксирует сложившуюся практику оценки.

Аргументы регионов.

- Региональное законодательство
- Статья 184.2 Бюджетного кодекса РФ предусматривает предоставление проектов методик и расчетов распределения межбюджетных трансфертов (*распространяется на все формы межбюджетных трансфертов – прим. НИФИ*)

Вопросы для обсуждения

7) Предлагается исключить показатель «Проводился ли в 2022 году в субъекте Российской Федерации региональный конкурс творческих проектов для популяризации «бюджета для граждан», и имеются ли сведения о его результатах на сайте, предназначенном для размещения бюджетных данных?»

Аргументы НИФИ. Результаты этих конкурсов непонятны. Например, конкурсы детских рисунков представляются бесполезной тратой времени в том числе, руководителей финансовых органов регионов. Возможно, имеет смысл конкурса для муниципальных образований, но это другой конкурс

Аргументы регионов. Привлечение жителей к бюджетной тематике. Высокая активность, особенно муниципальных образований

Вопросы для обсуждения

8) Дифференцированная оценка в зависимости от используемого механизма стимулирования муниципальных образований к открытости бюджетных данных (раздел 11)

! Обратит внимание

В настоящее время (и так же предусмотрено на 2023 год) оценка открытости бюджетных данных в виде самостоятельного механизма оценивается выше, чем оценка открытости в составе оценки качества управления муниципальными финансами.

На 2023 год предусмотрено также оценивать взаимосвязь между оценкой открытости бюджетных данных и оценкой качества управления муниципальными финансами (аналог – учет рейтинга в 552 приказе Минфина России).

Вопросы для обсуждения

9) Включение показателей об оценке деятельности рабочей группы по осуществлению взаимодействия по вопросам открытости бюджетных данных в рейтинг после апробации

Аргументы НИФИ. Апробация в период 2019–2022 годов подтвердила возможность эффективной работы регионов в этом направлении. Примеры включены в лучшую практику: Приморский край в 2021 году, Московская область в 2022 году.

Аргументы регионов. Это дополнительная нагрузка. Имеются другие механизмы. Мало регионов, где есть такая практика.


Вопросы для обсуждения


10) Создание финансовым органом субъекта Российской Федерации экспертной группы (экспертного совета) по вопросам обеспечения (повышения) открытости бюджетных данных и организация ее работы

Предложение НИФИ: включить в апробацию. Аналог: рабочая группа Минфина России по развитию проекта «Бюджет для граждан».

Аргументы регионов. Экспертная группа – это то же самое, что общественный совет.

ЦЕНТР БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НИФИ МИНФИНА РОССИИ

 127006, г. Москва,
Настасьинский пер., д. 3, стр. 2

 +7 (495) 699 74 14 (НИФИ)
+7 963 658 88 95 (моб.)

 rating@nifi.ru
timofeeva@nifi.ru

 www.nifi.ru