

О предложениях НИФИ и регионов по внесению изменений в Методику составления рейтинга бюджетной открытости для использования в 2024 году

Тимофеева Ольга Ивановна, старший научный сотрудник Центра мониторинга открытости бюджетов НИФИ Минфина России

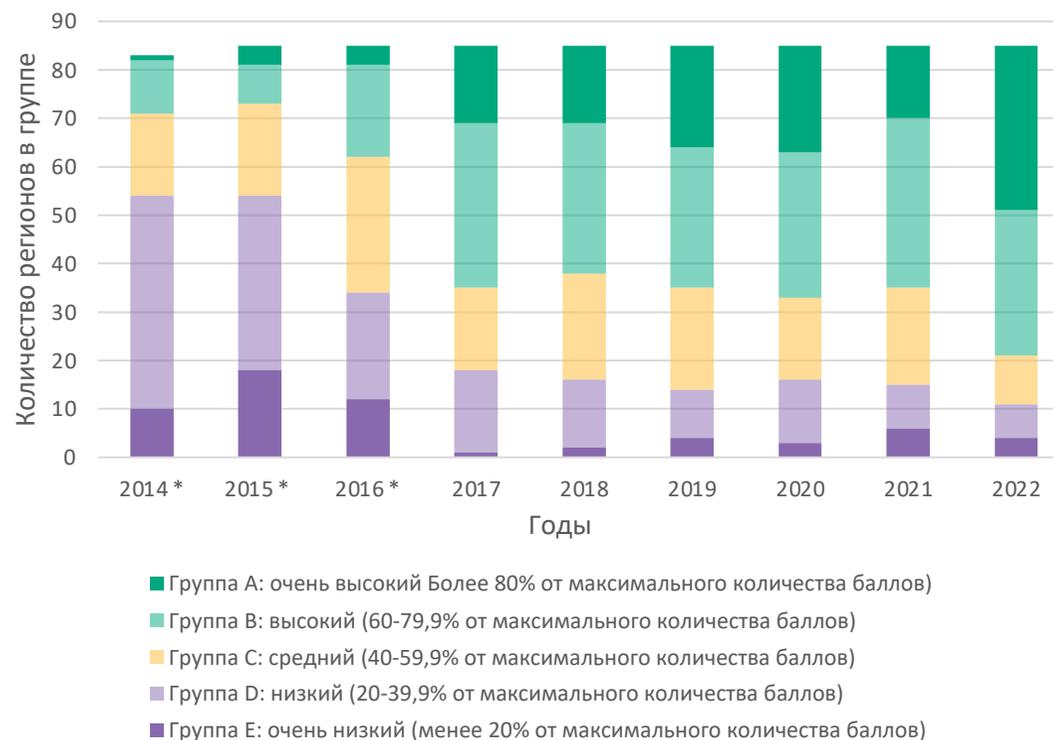
24 января 2024

РЕЗУЛЬТАТЫ ИЗМЕРЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Средний уровень открытости бюджетных данных регионов

Годы	В % к максимальному количеству баллов
2013	11,0
2014	38,6
2015	37,1
2016	45,1
2017	61,3
2018	61,3
2019	61,9
2020	62,3
2021	60,8
2022	69,7

Распределение регионов России по группам в зависимости от достигнутого уровня открытости бюджетных данных



* Произведен расчет, использование групп в рейтинге применяется с 2017 года.

Общая характеристика процесса подготовки изменений

Календарная дата	События
07.12.2023	НИФИ сформулированы и размещены в открытом доступе предложения по внесению изменений в Методику составления рейтинга открытости за 2024 год (далее – Методика 2024)
11.12.2023	Предложения НИФИ по внесению изменений в Методику 2024 направлены в адрес руководителей финансовых органов
до 17.01.2024	Установлен срок для представления замечаний и предложений
22.01.2024	Свод предложений и замечаний к Методике 2024 размещен в открытом доступе. По состоянию на 22.01.2024 представлены предложения и замечания от 41 финансового органа субъекта Российской Федерации, всего – 175 предложений и замечаний
24.01.2024	Круглый стол по обсуждению изменений в Методику 2024

Вопросы для обсуждения

- 1) Предложено оценивать показатель 1.4 только в случае, если представлены сведения по всем межбюджетным трансфертам

Аргументы НИФИ

- 1) В настоящее время в бюджетах регионов межбюджетные трансферты составляют почти треть расходов. В соответствии с бюджетным законодательством РФ предоставлены эти межбюджетные трансферты могут быть практически любому бюджету бюджетной системы страны в той или иной форме.
- 2) Количество предоставляемых межбюджетных трансфертов в бюджете практически каждого региона в настоящее время составляет десятки наименований, а иногда – более сотни наименований. На основе кодов бюджетной классификации и их наименований, используемых для описания бюджетных ассигнований в законах о бюджетах субъектов Российской Федерации, определить, какому именно бюджету и в какой форме предназначается тот или иной межбюджетный трансферт, часто бывает затруднительно или вообще невозможно.
- 3) По итогам оценки показателя за 2023 год: **в 43 регионах представлены сведения в полном объеме**, в 20 регионах – в части местных бюджетов, в 12 регионах – сведения не представлены, в 10 регионах – представлены недостоверные данные

Аргументы регионов: предложения НИФИ направлены на этапе, когда закон о бюджете уже был принят или находился на завершающей стадии принятия

Вопросы для обсуждения

- 2) **Новый показатель 2.2¹, оценивающий срок рассмотрения законодательным органом проектов законов о внесении изменений в закон о бюджете.** На другие показатели раздела его оценка не повлияет

Аргументы НИФИ

1. Должно быть время на рассмотрение законопроекта законодательным органом.
2. Для оперативного решения вопросов, связанных с исполнением бюджета, имеются специальные механизмы, такие как резервные фонды и внесение изменений в сводную бюджетную роспись
3. Продолжительность рассмотрения законопроектов о внесении изменений в закон о бюджете по данным рейтинга за 2022 год:
 - **26 регионов – не менее 10 рабочих дней** (с учетом одного исключения);
 - 44 региона – менее 10 рабочих дней;
 - 14 регионов – нет данных;
 - 1 регион – изменения не вносились

Аргументы регионов

- Сложная геополитическая обстановка.
- Необходимость оперативного принятия решений.
- Нет возможности повлиять на срок рассмотрения законопроекта законодательным органом.
- Нет такого требования в федеральном законодательстве.
- У главного должностного лица есть полномочие вносить законопроекты на рассмотрение в ускоренном порядке.
- 10 дней законопроект проходит согласование в Минфине России

Вопросы для обсуждения

3) **Предложение о введении дифференцированной шкалы для оценки показателей 3.3, 3.4, 3.5.** Предлагается оценивать показатели по шкале:

- «2 (два) балла» в случае, если в составе аналитических данных представлены плановые значения в соответствии с законом о бюджете, действующим на конец отчетного периода, и плановые значения в соответствии со сводной бюджетной росписью, действующей на конец отчетного периода;
- «1 (один) балл» в случае, если в составе аналитических данных представлены плановые значения в соответствии со сводной бюджетной росписью, действующей на конец отчетного периода.

В случае выявления фактов несоответствия указанных в аналитических данных со ссылкой на закон о бюджете плановых значений расходов значениям, установленным законом о бюджете, либо отсутствия плановых значений расходов в законе о бюджете, расценивать сведения как недостоверные данные

Аргументы НИФИ

- 1) Составляется отчетность об исполнении бюджета. Бюджет утверждается законом. Поэтому в аналитической информации фактические показатели целесообразно сопоставлять с показателями, утвержденными законом.
- 2) Предложено указывать плановое значение также и в соответствии со сводной бюджетной росписью, так как в бюджетной отчетности приведены именно эти значения.
- 3) Даже если финансовый орган не сделает сопоставление фактических данных с данными, утвержденными законом, заинтересованный пользователь может сделать это сам

Аргументы регионов

- Инструкция, утвержденная приказом 191н.
- Закон о бюджете не актуален (*спорное утверждение – прим. НИФИ*)
- Кассовые расходы могут превысить установленные законом ограничения.
- Плановые показатели в соответствии с бюджетным законодательством могут изменяться без внесения изменений в закон о бюджете.
- Финансовый орган вправе вносить изменения в сводную бюджетную роспись.
- Дополнительные трудозатраты

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

4) Предложено конкретизировать формулировки показателей 4.5 – 4.7 и 4.9 с целью уточнения, что речь идет о сопоставлении фактических значений бюджетных показателей со значениями, утвержденными (установленными) первоначально принятым законом о бюджете и законом о бюджете с учетом внесенных в него изменений

Аргументы НИФИ

- 1) В ходе мониторинга и оценки показателей за 2023 год выявлены отдельные случаи, когда указанные в аналитических данных значения первоначального плана отличаются от утвержденных законом о бюджете, и выявлены множественные случаи, когда указанные в аналитических данных значения уточненного плана отличаются от утвержденных законом о бюджете с учетом внесенных в него изменений.
- 2) Бюджет утверждается законом. В этой связи представляется, что в отчете об исполнении бюджета первоначально утвержденные (установленные) значения должны соответствовать первоначально принятому закону о бюджете. Уточненные плановые значения должны соответствовать закону о бюджете с учетом внесенных в него изменений.
- 3) Даже если финансовый орган не сделает сопоставление фактических данных с данными, утвержденными законом о бюджете (первоначальным и с учетом внесенных изменений), заинтересованный пользователь может сделать это сам

Аргументы регионов

- В сводную бюджетную роспись могут быть внесены изменения в соответствии с решениями руководителя финансового органа без внесения изменений в закон о бюджете.
- Осуществление расходов при отсутствии бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств в соответствии с бюджетным законодательством недопустимо.
- В соответствии с Инструкцией № 191 в формах бюджетной отчетности отражаются плановые назначения с учетом внесенных изменений на отчетную дату, неисполненные назначения и процент исполнения рассчитываются от указанных плановых назначений.
- Отсутствие реальных (итоговых) плановых бюджетных ассигнований делает проводимый анализ абсурдным ввиду наличия исполнения сверх плана по отдельным кодам классификации.
- Показатели уточненной бюджетной росписи являются общедоступными (*спорное утверждение – прим. НИФИ*)

Вопросы для обсуждения

5) Новое предложение НИФИ. Исключить показатели 4.8, 5.8, связанные с оценкой информации по государственным услугам и объемам их финансового обеспечения

Аргументы НИФИ

Включение показателей в рейтинг было задумано с целью формирования информации, позволяющей рассчитывать экономические показатели в государственном секторе экономики (например, сколько стоит услуга). Качество информации не позволяет решить эту задачу по следующим причинам:

- 1) Количество государственных услуг (сотни).
- 2) Низкое качество перечней государственных услуг. Например, в ряде регионов (отраслей в регионах) для государственных услуг не сформулированы наименования показателей, характеризующие их объем, или единицы измерения этих показателей.
- 3) Бюджетное финансирование государственных услуг не отражается прозрачным образом в бюджете

Вопросы для обсуждения

б) Предложение, связанное с оценкой показателей раздела 5, в случае если нарушен срок внесения законопроекта, установленный БК РФ, но законопроект при этом внесен до 1 декабря. В этом случае предложено оценивать показатели и применять к оценке понижающий коэффициент, используемый в связи с затрудненным поиском бюджетных данных

Аргументы НИФИ

Законопроект о бюджете и материалы к нему могут быть внесены в законодательный орган и размещены в открытом доступе позднее срока, установленного БК РФ. В процессе мониторинга эксперты видят эти документы, но по действующей методике не оценивают их. Работы по мониторингу и оценке показателей раздела 5 однозначно не могут быть завершены до 1 декабря.

Пример 2023 года: проект закона о бюджете г. Севастополя на 2023 год и плановый период внесен в законодательный (представительный) орган 03.11.2023 и размещен в открытом доступе также 03.11.2023

Аргументы регионов

Нужно соблюдать требования бюджетного законодательства РФ

Вопросы для обсуждения

7) Исключить показатель 6.6 (счетчик посещений). Предусмотреть новый показатель 11.2¹, оценивающий посещаемость сайтов

Аргументы НИФИ

Предложен объективный количественный показатель, показывающий востребованность информационных ресурсов, формируемых и размещаемых финансовыми органами на своих сайтах. Включение показателя в рейтинг станет стимулом для работы финансовых органов в направлении повышения привлекательности бюджетных данных для целевой аудитории

Аргументы и предложения регионов

- Провести апробацию в 2024 году.
- Проводить расчет от экономически активного населения или населения в трудоспособном и старше трудоспособного возраста.
- Произвести пересмотр шкалы.
- Имеются проблемы с законодательством о защите персональных данных.
- Показатель не связан с уровнем открытости бюджетных данных (*спорное утверждение – прим. НИФИ*)

Вопросы для обсуждения

8) Предлагается исключить показатель 6.7 (конкурс творческих проектов для популяризации «бюджета для граждан»)

Аргументы НИФИ

Не имеет отношения к открытости бюджетов

Аргументы регионов

- Способствует повышению бюджетной грамотности.
- Способствует популяризации «Бюджета для граждан».
- Привлекает внимание населения к вопросам в сфере государственных финансов, а также деятельности финансового органа.
- Участники и победители конкурса предлагают оригинальные идеи, которые находят свое практическое применение на региональных порталах открытых бюджетных данных *(например?)*

Вопросы для обсуждения

9) Предложены уточнения к оценке показателей раздела 10, оценивающих организацию работы общественного совета. Их суть:

- оценивать работу совета, который правомочен;
- оценивать процедуры формирования нового состава совета, завершённые до 1 октября, если к этому сроку процедуры не завершены, оценивать формирование предыдущего состава совета

Аргументы НИФИ

- Уточнения основаны на практике оценки показателей.
- Оценивается общественный совет, проработавший большую часть года.

Дополнительное замечание. Формально ряд регионов выполняют все требования методики. Тем не менее практическая значимость работы общественных советов невелика (см. протоколы заседаний общественных советов)

Предложения и аргументы регионов

- Предложения возможно поддержать.
- Исключить весь раздел.
- Исключить требование о формировании общественного совета на конкурсной основе.
- Недостаток специалистов для формирования состава общественного совета на конкурсной основе

Вопросы для обсуждения

10) Механизм стимулирования муниципальных образований к открытости бюджетных данных. Предложен унифицированный подход к оценке показателя. Независимо от того, какой из механизмов реализуется, важно, чтобы в нем были предусмотрены показатели, оценивающие наличие в открытом доступе в сети Интернет документов и материалов, без которых невозможно представить бюджетный процесс в любом муниципальном образовании, а именно:

- 1) проект бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- 2) решение о бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- 3) промежуточная отчетность об исполнении бюджета (за первый квартал, первое полугодие и девять месяцев текущего финансового года);
- 4) отчет об исполнении бюджета за отчетный финансовый год;
- 5) бюджета для граждан по проекту бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период)

Аргументы НИФИ

- 1) Попытка учесть многообразие используемых регионами механизмов в описании показателей рейтинга привела к их сложности и запутанности.
- 2) Действующая методика породила негативные процессы, когда отдельные регионы для получения балла в рейтинге стали формально выводить из механизма оценки качества управления муниципальными финансами показатели, оценивающие бюджетную открытость, в отдельный документ.

Аргументы регионов

- Раздел 11 уже менялся
- Нельзя реализовать новые рекомендации для оценки в 2024 году
- Неоднозначное толкование периодов *(возможно уточнить – прим. НИФИ)*

Комментарии по отдельным предложениям НИФИ

- 1) Дифференциация случаев применения понижающих коэффициентов на «универсальные» и «специализированные» в зависимости от количества показателей, к которым они могут применяться – **это технический момент**. Универсальные случаи будут сохранены в таблице, специализированные – указаны непосредственно в описании показателей, к которым они могут применяться
- 2) Показатели 4.2, 5.2. **Предложено уточнение о дополнительных разделах, где может осуществляться поиск информации:** «Допускается размещение сведений о датах проведения публичных слушаний (общественных обсуждений) обособленно в специально созданных для этих целей разделах сайтов (например «Публичные слушания (общественные обсуждения)», «Анонсы событий»)»
- 3) Показатели для апробации: позволят собрать и систематизировать информацию. **Ни к чему не обязывают регионы**

ЦЕНТР МОНИТОРИНГА ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТОВ 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