

Бюджетная грамотность и открытость бюджетов: международный опыт и взгляд на Россию

Повышение бюджетной грамотности населения является общемировой тенденцией. По данным обзора международной практики по вопросам бюджетной грамотности, проводимого Всемирным банком, элементы бюджетной грамотности в той или иной форме включены в образовательные программы как минимум в 35 странах (главным образом страны ОЭСР и БРИКС).

Рассматривая проблему повышения бюджетной грамотности населения и значение данного процесса для общества, целесообразно определить с тем, что понимают под бюджетной грамотностью. Так, опираясь на международно признанное определение «бюджетной грамотности», отметим, что здесь следует говорить об умении читать, расшифровывать и понимать государственные бюджеты для стимулирования и укрепления конструктивного гражданского участия в процессе составления бюджета и осуществления контроля.

Бюджетная грамотность предполагает компетентность граждан в вопросах формирования и исполнения бюджетов Российской Федерации, чему способствуют открытость и прозрачность процесса их формирования. Так, бюджетная прозрачность предполагает общедоступность информации о направлениях расходования бюджетных средств, состоянии и перспективах развития бюджетной системы Российской Федерации, открытость деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Концепция открытости (прозрачности) бюджетной системы была разработана в 90-х годах XX века и стала особенно актуальна в период финансового кризиса, поскольку согласно аналитическим исследованиям повышение прозрачности в бюджетно-налоговой сфере приводит к улучшению результатов исполнения бюджетов, снижению стоимости заимствований, а также сокращению масштабов коррупции.

Неправительственной организацией «Международное бюджетное партнерство» (International Budget Partnership) проводится расчет индекса открытости бюджета стран мирового сообщества (ИОБ).

Этот индекс служит независимым и сопоставимым показателем, характеризующим прозрачность бюджета национального правительства. Он формируется на основе опроса и помогает оценить, в какой степени государство обеспечивает своевременность доступа и полноту информации, содержащейся в ключевых бюджетных документах (один раз в два года).

СТРАНЫ РАЗДЕЛЕНЫ НА ПЯТЬ УРОВНЕЙ:

- информация о бюджете скудная или ее вовсе нет (0-20 баллов),
- минимальная (21-40),
- есть некоторая (41-60),
- существенная (61-80)
- или исчерпывающая (81-100).

Необходимость создания такого рода рейтинга объясняется тем, что на его основе международные эксперты готовят рекомендации для каждой страны, направленные на повышение доступности бюджета для общественности.

При составлении индекса открытости бюджета эксперты оценивают три компонента: доступность информации о бюджете для общественности; возможности для общественности участвовать в бюджетном процессе; роль и эффективность официальных контрольных организаций, включая законодательный орган власти и высший орган государственного аудита.

Лидером списка по индексу открытости бюджета 2017 года оказалась Новая Зеландия с 89 баллами из 100, которую называют страной с высоким качеством управления государственными финансами, пионером во внедрении программного бюджета, страной, использующей редкий принцип нулевого бюджетирования. Достаточного существенного уровня по ИОБ достигли следующие страны: ЮАР (89 баллов), Швеция (87 баллов), Норвегия (85 баллов) и Грузия (82 балла).

В то же время США оказались на восьмой позиции в рейтинге. В двадцатку стран, имеющих существенный уровень открытости бюджета, входит и Россия, которая набрала 72 балла из 100, заняв 15-е место. Выше нашей страны оказались Мексика, Бразилия, Румыния, Великобритания, Франция, Австралия, Италия и Перу.

Несмотря на то что Россию можно отнести к странам с существенным уровнем открытости бюджета, необходимо, по мнению экспертов, внедрять механизмы для представителей органов власти по обмену мнениями по вопросам бюджета во время разработки его проекта и контроля за его осуществлением. К этим механизмам относятся, прежде всего, инициативное (партиципаторное) бюджетирование и проведение общественных проверок бюджета. Важными должны стать слушания по отчету об исполнении бюджета, в ходе которых могут выступать представители общественности, а также внедрение официальных механизмов для общественности по ее участию в разработке программы аудита, проводимого Счетной палатой РФ.

Говоря о международной практике участия граждан в вопросах формирования местных бюджетов, интересен опыт Индии (которая является одним из стратегических партнеров России по достаточно широкому кругу вопросов экономического, социального, культурного и иного характера), в частности опыт штата Керала.



ЗАХАРОВА
Светлана Владимировна,

доцент кафедры мировой экономики и экономической теории Саратовского социально-экономического института (филиала) РЭУ им. Г.В. Плеханова, кандидат экономических наук, доцент

Отличительной особенностью опыта штата Керала является то, что здесь было реализовано достаточное количество мероприятий по развитию потенциала местных сообществ, в частности просветительская кампания по обеспечению всеобщей грамотности (Total Literacy Campaign), популяризации науки (People's Science Movement) и другие. Немаловажно и то, что штат Керала является одним из самых «европеизированных» индийских штатов, опережающее развитие которого восходит еще ко временам британского правления, когда колониальные власти активно инвестировали средства в развитие местной инфраструктуры. Штат занимает первое место в Индии по грамотности населения (так, грамотными являются около 96% мужчин и 92% женщин).

МЕХАНИЗМ ВОВЛЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН В БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В КЕРАЛЕ ПОДРАЗУМЕВАЕТ СЛЕДУЮЩИЕ КЛЮЧЕВЫЕ ЭТАПЫ:

- организация собраний на местах;
- сбор информации о приоритетах развития и совместная подготовка запросов в местные панчаяты (органы местного самоуправления);
- разработка проектов, которые планируется реализовать, членами специально сформированной комиссии на обучающих семинарах;
- одобрение проектов районными комитетами по планированию;
- реализация проектов, мониторинг и оценка, в которых граждане также принимают участие.

Обобщая индийский опыт, можно заметить, что планирование муниципального развития опирается на мнение жителей: на общих собраниях жителей на низовом уровне обсуждают и формулируют пожелания в разных сферах, которые затем прорабатываются профильными рабочими группами из представителей сообщества и интегрируются в план развития территории. Общие собрания жителей проходят 4 раза в год, так что у местного сообщества есть реальная возможность определять приоритеты своего развития и следить за реализацией намеченных планов.

Исходя из вышеупомянутого примера по организации бюджетного процесса в Индии, отметим, что такой интерес для России важен, прежде всего, своими общими чертами с Программой поддержки местных инициатив (ППМИ), которая также ориентируется преимущественно на сельские поселения и опирается на общие собрания жителей на местах по выбору проектов. Если ППМИ фокусируется на отдельных вопросах, то индийская практика посвящена комплексным вопросам планирования.

Таким образом, цель повышения бюджетной грамотности представляет собой процесс формирования ответственной гражданской позиции у населения через понимание задач и функций государственного (местного) бюджета, прав и обязанностей по отношению к бюджету. А процесс открытости - это возможность в любое время при помощи интернет-ресурсов или иных открытых данных изучить особенности формирования, использования, контроля бюджетных средств.