



**Российская федерация:
Помощь Всемирного банка в сфере
финансовой отчетности
в государственном секторе**

**Russia: Bank Assistance for
Public Financial Accountability**

**Винокд Сахгал и Дипа Шакрапани
Vinod Saghal and Deera Chakrapani**



ДЕПАРТАМЕНТ ОЦЕНКИ ОПЕРАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАЗВИТИЯ ПУТЕМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЫСОКОГО КАЧЕСТВА И НЕЗАВИСИМОСТИ ОЦЕНКИ

Департамент оценки операционной деятельности (ДООД) – это независимое подразделение в структуре Всемирного банка; ДООД подчиняется непосредственно Совету исполнительных директоров Банка. ДООД определяет эффективные и неэффективные методы работы, оценивает планы заемщика относительно управления проектом и его поддержания, а также долгосрочные результаты деятельности Банка в интересах общего развития страны. В задачи Департамента оценки входит извлечение полезного опыта, создание объективной базы для оценки результатов работы Банка и обеспечение его подотчетности при достижении поставленных перед ним целей. Такие направления деятельности ДООД, как выявление и распространение накопленного полезного опыта и разработка рекомендаций на основе результатов оценки, также способствуют совершенствованию работы Банка.

Рабочие документы ДООД представляют собой серию неофициальных публикаций, рассчитанных на распространение промежуточных результатов еще не завершенных проектов в целях содействия обмену мнениями о повышении эффективности развития путем проведения оценки.

Приведенные здесь данные, толкования и выводы принадлежат автору (авторам) и не обязательно отражают взгляды Совета исполнительных директоров Всемирного банка или правительств стран, которые они представляют.

Для контакта:
Operations Evaluation Department
Partnerships & Knowledge Programs (OEDPK)
Электронная почта: ecampbellpage@worldbank.org
Электронная почта: eline@worldbank.org
Телефон: 202-458-4497
Факс: 202-522-3125
<http://www.worldbank.org/oed>

АКРОНИМЫ И СОКРАЩЕНИЯ

CAE	Country Assistance Evaluation -- Оценка помощи стране (CAE)
CAS	Country Assistance Strategy -- Стратегия деятельности банка в России (КАС)
CBR	Central Bank of Russia -- Центральный банк РФ (СБР)
CDF	Comprehensive Development Framework -- Всеобъемлющие рамки развития (CDF)
CEM	Country Economic Memorandum -- Экономический меморандум по стране (СЕМ)
CFAA	Country Financial Accountability Assessment -- Оценка финансовой отчетности страны (CFAA)
CMDP	Capital Markets Development Project -- Проект по развитию рынков долгосрочных капиталов (CMDP)
CPAR	Country Procurement Assessment Report -- Отчет состоянии закупок в стране (CPAR)
CPFA	Country Profile of Financial Accountability -- Категория страны с точки зрения финансовой отчетности (CPFA)
ECA	Europe and Central Asia Region -- Регион Европы и Центральной Азии (ЕЦА)
ESW	Economic and Sector Work -- Отраслевые и экономические исследования (ESW)
FARAH	Financial Accounting, Reporting and Auditing Handbook -- Руководство по финансовому учету, отчетности и аудиту (FARAH)
FIDP	Financial Institutions Development Project -- Проект развития финансовых учреждений (FIDP)
FMA	Financial Management Assessments -- Оценка финансового управления (FMA)
FMS	Financial Management Specialist -- Специалист по финансовому управлению (FMS)
FMTF	Financial Management and Training Project -- Проект по финансовому управлению и подготовке кадров (FMTF)
GAO	General Accounting Office -- Управление общей бухгалтерской отчетности (GAO)
GDP	Gross Domestic Product -- Валовый внутренний продукт (ВВП)
IAD	Internal Audit Department -- Отдел внутреннего аудита (IAD)
IAS	International Accounting Standards -- Международные стандарты отчетности (IAS)
IDA	International Development Association -- Международная ассоциация развития (МАР)
IDF	International Development Fund -- Фонд международного развития (IDF)
IGR	Institutional and Governance Review -- Отчет по институциональным вопросам и управлению (IGR)
IMF	International Monetary Fund -- Международный валютный фонд (МВФ)
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions -- Международная организация высших аудиторских учреждений (ИНТОСАЙ)
LACI	Loan Administration Change Initiative -- Инициатива по изменению порядка управления кредитами (LACI)
MFTF	Management and Financial Training Project -- Проект по управлению и подготовке финансовых кадров (MFTF)
MOF	Ministry of Finance -- Министерство финансов (МФ)
OCS	Operational Core Services -- Ведущие оперативные службы (OCS)
OED	Operations Evaluation Department -- Отдел по оценке операций (OED)
OEDCR	Operations Evaluation Department-Country Evaluations & Regional Relations Unit -- Отдел по оценке операций -- Отдел по оценке стран и региональных отношений (OEDCR)
PAD	Project Appraisal Document -- Документ по оценке проекта (PAD)
PER	Public Expenditure Reviews -- Отчеты о государственных расходах (PER)
PFA	Public Financial Accountability -- Государственная финансовая отчетность (ГФО)
PIU	Project Implementation Unit -- Группа по реализации проекта (PIU)
PREM	Poverty Reduction and Economic Management -- Снижение уровня бедности и экономическое управление (PREM)
PSD	Private Sector Development -- Развитие частного сектора (PSD)
PSR	Project Status Report -- Отчет о статусе проекта (PSR)
QAG	Quality Assurance Group -- Группа обеспечения качества (QAG)
RFMA	Regional Financial Management Advisor -- Региональный консультант по финансовому управлению (RFMA)
RFTA	Regional Fiscal Technical Assistance -- Региональная фискальная техническая помощь (RFTA)
ROSC	Report on Observance of Standards and Codes -- Отчет о соблюдении стандартов и норм (ROSC)
SAL	Structural Adjustment Loan -- Заем на структурную стабилизацию (SAL)

SSSP	State Statistical System Project -- Проект системы государственной статистики (SSSP)
TA	Tax Administration -- Налоговое "администрирование" (ТА)
TAP	Tax Administration Project -- Проект налогового "администрирования" (ТАР)
TI	Transparency International -- Транспарентность интернэшнл (ТИ)
TOR	Terms of Reference -- Техническое задание (ТОР)
USAID	United States Agency for International Development -- Агентство США по международному развитию (USAID)

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	IV
КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ	VI
1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ФИНАНСОВАЯ ОТЧЕТНОСТЬ (ГФО) В РОССИИ.....	1
2. ОСВЕДОМЛЕННОСТЬ ВБ О СИСТЕМАХ ГФО В РОССИИ.....	3
3. СТРАТЕГИЯ ВСЕМИРНОГО БАНКА В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИНАНСОВОЙ ОТЧЕТНОСТИ (ГФО) В РОССИИ	8
4. УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ГФО В РОССИИ	11
5. ФИНАНСОВАЯ ОТЧЕТНОСТЬ И ВОПРОСЫ КОНТРОЛЯ	16
6. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ И ВЫВОДЫ.....	21
7. УРОКИ	24
8. РЕКОМЕНДАЦИИ	25
ПРИЛОЖЕНИЕ А. СПРАВКА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИНАНСОВОЙ ОТЧЕТНОСТИ ВСЕМИРНОГО БАНКА	28
ПРИЛОЖЕНИЕ Б. МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ.....	30
ПРИЛОЖЕНИЕ В. ПЕРЕЧЕНЬ ПРОАНАЛИЗИРОВАННЫХ ДОКУМЕНТОВ	33
ПРИЛОЖЕНИЕ Г. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ОТРАСЛЕВЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПО СООТВЕТСТВУЮЩИМ БАНКАМ.	34
ПРИЛОЖЕНИЕ Д. ЭВОЛЮЦИЯ СООБРАЖЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИНАНСОВОЙ ОТЧЕТНОСТИ В СТРАТЕГИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БАНКА В РОССИИ.....	40
ТАБЛИЦА 1: ИНДИКАТОРЫ УПРАВЛЕНИЯ ИВБ.....	1
ВРЕЗКА 1: ЗАЕМ НА СТРУКТУРНУЮ КОРРЕКТИРОВКУ III (SAL III) И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ФИНАНСОВАЯ ОТЧЕТНОСТЬ.....	9

Предисловие

Настоящий обзор представляет собой один из справочных документов, подготовленных в рамках Оценки помощи России (координатор Джанни Занини) Отделом оценки операций (OED) Всемирного банка. Документ подготовлен исключительно в виде внутреннего обзора ключевых документов, которые были представлены группе (см. Приложение В, где приводится перечень основных проанализированных документов).

В настоящем документе рассмотрены три основных вопроса и проанализирована помощь Банка деятельности по государственной финансовой отчетности в России:

1. Каковы характер и охват тех данных, которые накоплены Банком по настоящее время по ключевым компонентам потенциала строгой финансовой отчетности, накопленного по России? Как подобные данные влияют на стратегию Банка в области помощи?
2. Сколь эффективны и обоснованы прошлые и нынешние действия Банка (в области услуг по предоставлению и непредоставлению кредитов) по созданию потенциала на уровне страны и проекта?
3. Имеются ли у Банка обоснованные гарантии того, что государственные средства тратятся лишь на цели, указанные в бюджете, с должным учетом соображений экономии и эффективности?

Упор в оценке делается на деятельность Банка, а не на результаты, достигнутые заемщиком, как это было на сентябрь 2000 г. Внутренний обзор был дополнен незначительным числом опросов соответствующего персонала банка в Регионе и группы, работающей по стране. Группа консультировалась с соответствующими чиновниками по финансовому управлению в Регионе и в Управлении контролеров. Группа по оценке также провела мероприятия с целью избежать какого-либо дублирования усилий в рамках текущей работы, проводимой отделом международного аудита (IAD), группой обеспечения качества (QAG) и Международным валютным фондом (МВФ) посредством консультаций на раннем этапе процесса. По мере необходимости авторы доклада опираются на текущую деятельность OED в рамках деятельности Банка по борьбе с коррупцией. Работа других "оценочных" учреждений за пределами ВБ также учитывалась посредством использования ограниченного числа публикаций.¹

Авторы (г-н Винод Сахгал, ведущий координатор по оценке, и г-жа Дипа Чакрапани, аналитик-исследователь, работающая в области государственной финансовой отчетности в группе OED по корпоративной оценке и методам (OEDCM)) признательны за комментарии, полученные по предыдущим проектам от других экспертов, таких как г-жа Пунам Гупта, отдел оценки операций -- группа оценок по странам и региональным отношениям (OEDCR), г-н П.А. Шарафудин, консультант в

¹ Опросы персонала указанных учреждений (таких как GAO и USAID) не проводились в то время по совету персонала Ведущих оперативных служб (ВОС).

OECD; координатор деятельности по оценке помощи (САЕ); и другие участники деятельности по подготовке справочных документов в рамках САЕ, которая была учтена в настоящем пересмотренном варианте (август 2001 г.). Следует сказать, что взгляды, высказанные в настоящем документе, -- это сугубо личные взгляды авторов, развитые на основе консультаций с Координатором. Эти взгляды необязательно отражают точку зрения Всемирного банка.

Более ранняя версия, датированная 14 августом 2001 года, была представлена на рассмотрение Правительства Российской Федерации. Замечания и предложения по настоящему времени не получены.

Краткое резюме

1. Риск, порождаемый слабой *государственной* финансовой отчетностью, мошенничеством, разбазариванием средств и незаконным использованием государственных средств, представляет собой крупную проблему России еще с советских времен. Перечисленные факторы оказывают существенное отрицательное влияние на налоговую дисциплину, эффективную работу государственных служб, а также на законность и авторитет государственных институтов. В России, как и в большинстве стран, находящихся на этапе перехода, институты государственной финансовой отчетности (ГФО) -- имеющие ключевое значение для развития стабильного спроса на более качественные услуги со стороны правительства -- по-прежнему находятся в некоем начальном, часто зачаточном состоянии. На протяжении 1990-х годов оставались и продолжают оставаться многие значительные пробелы в прозрачности налоговых процедур, внебюджетных фондов, косвенных субсидий, косвенных обязательств, бухгалтерского учета и отчетности, самостоятельного обеспечения честности финансовой информации и контроля со стороны законодательной власти. Следовательно, были и по-прежнему существуют поразительные потребности и возможности получения внешней помощи для развития институционального потенциала и совершенствования законов и нормативных положений во всех этих областях, реализации которых предшествует заявление о приверженности делу принятия надлежащих мер по исправлению положения.

2. В течение 1990-х годов, вплоть до 1997 г. включительно, Всемирный банк (ВБ) в основном сосредоточился на совершенствовании систем бухгалтерского учета и отчетности, а также аудита в частном секторе. ВБ информировал нас о проблемах, вызывающих у него главную озабоченность: растущая коррупция в ходе процесса приватизации; нестабильная и все более коррумпированная финансовая система; неплатежи, как между предприятиями, так и правительству; и "бегство капитала". ГФО в отношении государственного сектора не являлась приоритетом на повестке дня ВБ. Осведомленность Банка о системе "сдержек и противовесов" в государственном секторе, таких как контроль со стороны демократически избранной Думы и Счетной палаты, высшего института аудита в России, -- растет с первых лет изучения внутриправительственных фискальных связей и со времени появления в середине 1990-х годов исследования по фискальному управлению, однако по-прежнему ограничивается временем завершения настоящего обзора (сентябрь 2000 г.). Эта осведомленность повысилась в ходе последних двух лет в результате появления ряда исследований, таких как солидное исследование по оценке состояния закупок в стране (СРА) и оценка финансовой отчетности страны (ОФОС), которая все еще находится в стадии подготовки, вместе с стандартами и кодами оценки МВФ.

3. На национальном уровне ВБ уделял недостаточное внимание работе по прогнозам и созданию ключевых институтов в области ГФО даже в период с 1996 по 1999 годы, когда он выделял весьма существенные краткосрочные займы для поддержки бюджета. Это был некий сбой в "должной заботливости". Банк никогда не устанавливал в качестве приоритетов или предварительных условий оказания помощи (а) содействие прогрессу в подготовке консолидированных финансовых документов с полным обнаружением консолидированных активов, обязательств, доходов и расходов России в соответствии с нарождающимися принципами общепринятого

бухгалтерского учета и отчетности для государственного сектора, (б) проведение всеобъемлющего обзора государственных расходов, (в) укрепление потенциала независимых частных аудитов или же (г) постоянного законодательного контроля над правительственными доходами и расходами со стороны Думы.

4. В результате обвинений в неправильном использовании ресурсов МВФ, выдвинутых после финансового кризиса 1998 г., Всемирный банк ввел в 1999 г. систему "слежения", чтобы (а) распределение остатков адаптационного займа дошло до бюджетных счетов Министерства финансов или (б) было потрачено напрямую лишь Центральным банком России для оплаты внешнего долга. Одной из характеристик этой системы было требование о том, чтобы правительство просило Счетную палату Российской Федерации представлять ВБ "ежегодные всеобъемлющие доклады об аудитах исполнения федерального бюджета". Это было нововведением. Что же касается кредитов для инвестиций, то с 1998 г. работники ВБ добросовестно проводили в жизнь подход по принципу "кругового возведения забора", который требуется для финансового управления проектом согласно Инициативе по изменению порядка управления кредитами (LACI), и в довершение к этому предприняли новаторские шаги по улучшению качества аудита финансируемых ВБ проектов, включая дисквалификацию некомпетентных частных ревизионных компаний и возвращение необоснованных платежей. Устойчивость "кругового возведения забора" имеет известные преимущества, такие как более высокая осведомленность о финансовом управлении, но также и некоторые ограничения в таких ситуациях, как в России, когда общая атмосфера контроля слаба, а процедуры внешнего аудита недостаточно жестки.

5. Однако, указанные меры сами по себе не достаточны для цели обеспечения российских налогоплательщиков и акционеров ВБ достаточными гарантиями о том, что внутренние ресурсы России и внешние займы тратятся экономично и эффективно и только для целей, одобренных демократически избранным законодательным органом и ВБ. Учитывая некую родовую общность всех финансовых ресурсов Центрального банка и правительства, только улучшение качества общего процесса принятия решений, контроль, прозрачность и отчетность об исполнении российского бюджета в сочетании с наличием сильных учреждений государственного надзора, таких как Счетная палата и Дума, а также энергичное участие и контроль со стороны гражданского общества в целом могут позволить добиться целей обеспечения российским налогоплательщикам и акционерам ВБ обоснованных гарантий того, что внутренние ресурсы России управляются хорошо, а поступления внешних займов используются экономично и эффективно и лишь для целей, одобренных законодателями и кредиторами, такими как ВБ.

6. Наша главная мысль сводится к тому, что Банк должен уделять приоритетное внимание укреплению первичных институтов государственной финансовой отчетности в государственном секторе, что в свою очередь будет стимулировать спрос на более качественное управление государственным сектором и отчетность о результатах, а также на более всеобъемлющее представление финансовых отчетов в сочетании с надежным общественным аудитом финансовых операций государства. Непосредственной целью ВБ должно быть оперативное завершение достаточно продвинутой работы по ОФОС в партнерстве с независимыми государственными финансовыми институтами, могущими помочь заполнить остающиеся пробелы в осведомленности и передать выводы и рекомендации исследования на суд общественности. Затем ВБ должен провести широкие консультации с ключевыми

заинтересованными сторонами, такими как комитеты законодательного контроля, Счетная палата, судебная власть и растущие организации гражданского общества.

7. Ограниченные во времени и ориентированные на конечный результат, планы действий по укреплению первичных институтов государственной отчетности с реалистическими показателями достигнутых результатов для измерения прогресса на национальном и субнациональном уровнях управления должны получить твердую поддержку ВБ и других доноров в форме технической помощи. Инвестирование средств в создание дополнительного внутреннего потенциала -- административные и профессиональные ресурсы руководящей команды страны для проведения реформы институтов общественной отчетности -- потребуются для оказания такой расширенной помощи. Без одинакового видения совершенствования перспективы ГФО, Банк должен, однако, избегать крупных краткосрочных займов для общей поддержки бюджета и ограничивать свои прочие кредитования деятельностью с низкой степенью риска, которую он способен надлежаще контролировать на основе своих ограниченных ресурсов. Управление Европы и Центрально-азиатского региона (ЕЦА) не согласно с вышеприведенным положением. Эти руководители отмечают, что решения подобного рода лучше всего принимать с учетом специфики конкретного случая, и соответственно не поддерживают более общий подход по принципу "единого видения", предложенный Отделом оценки операций (ОЕО) в отношении государственной финансовой отчетности по российской программе.

1. Государственная финансовая отчетность (ГФО) в России

1.1 Страны с экономикой переходного периода создают особые проблемы в том смысле, что их институты государственной отчетности часто находятся на начальной стадии, и поэтому укрепление этого потенциала является важным аспектом экономического и социального развития.

1.2 Российский контекст управления и бухгалтерского учета и отчетности находится в процессе развития.² Роли и обязанности акционеров не всегда ясны. Например, обязанности Счетной палаты РФ в области государственной отчетности не всегда четко определены законодательством. Индексы Института Всемирного банка (ИВБ) по различным аспектам управления агрегируют данные, полученные из широкого диапазона внешних обзоров и, возможно, представляют собой наиболее всеобъемлющие оценки стандартов управления по странам. Если взять эти индексы вместе, Россия займет 36-е место с конца перечня из 154-х стран по общим стандартам управления (см. Таблицу 1).

Таблица 1: Индикаторы управления ИВБ³

Показатели (число ранжируемых стран)	Россия		Казахстан		Польша		Венгрия		Болгария	
	Ранг	Зона	Ранг	Зона	Ранг	Зона	Ранг	Зона	Ранг	Зона
Коррупция (155)	43	Красная	23	Красная	113	Зеленая	121	Зеленая	48	Красная
Эффективность гос.упр. (156)	40	Красная	27	Красная	125	Зеленая	119	Зеленая	28	Красная
Голос и отчетность (173)	71	Желтая	45	Красная	140	Зеленая	148	Зеленая	118	Зеленая
Бремя регулирования (166)	50	Красная	43	Красная	118	Зеленая	141	Зеленая	114	Зеленая

** Чем выше номер ранга, тем предпочтительнее расположена страна по сравнению с остальными.

1.3 Ясно, что ситуация в области управления в России оставляет большие возможности для улучшения. Наиболее подходящим индексом с точки зрения настоящего документа является индекс "эффективности органов госуправления", по которому Россия занимает 40-е место от конца перечня из 156 стран.

²Охват настоящего документа не требует проведения политэкономического анализа России или институтов, управляющих государственной финансовой отчетностью.

³Голос и отчетность -- это процесс, посредством которого наделенные полномочиями чиновники отбираются и замещаются; в эту категорию включаются три показателя для измерения независимости средств массовой информации. Понятие "эффективности органов госуправления" вобрало в себя такие понятия, как качество предоставления государственных услуг, качество бюрократии, компетенция государственных служащих, независимость государственной службы от политического давления и доверие к приверженности правительства к проведению конкретной политики. "Бремя регулирования" делает упор на саму политику, например, политику контроля над ценами или надлежащий банковский контроль. Понятие "подкупа (коррупции)" служит измерению понятия коррупции, когда коррупция определяется как использование государственной власти для целей личной наживы.

1.4 Индекс коррупции, именуемый "международная прозрачность" (ТИ) дает схожие данные, и коррупция приобретает эндемический характер⁴. Коррупция и отмывание денег в значительной мере освещались в прессе в последнее время в связи с переводом весьма значительных сумм якобы незаконно заработанных денег через некий банк в Нью-Йорке⁵. Такой фидуциарный риск и связанные с ним обвинения органов госуправления в недостаточной прозрачности усиливают угрозу для репутации и перспективы развития как Банка, так и "сообщества развития" в целом.

⁴Yaroslav Kuzminov (February 2000)

⁵James Roaf,IMF,(Draft March 2000)

2. Осведомленность ВБ о системах ГФО в России

2.1 До 1996 года приоритетной задачей ВБ было поощрение принятия банковским сектором стандартов отчетности и аудита частного сектора. Главный интерес Банка сосредоточился на процессе развития частного сектора, и он не было в достаточной мере приспособлен для укрепления основных институтов финансовой отчетности. С точки зрения Регионального управления важнейшие области включали: растущую коррупцию в процессе приватизации; нестабильную и все более коррумпированную финансовую систему; неплатежи между предприятиями и между предприятиями и правительством; и "бегство" капитала. Нам сообщали о том, что недостатки в системе финансовой отчетности государственного сектора не рассматривались Банком как важное обстоятельство.

2.2 В период с 1992 по 1995 гг. осведомленность Банка о системах государственной финансовой отчетности находилась в зачаточном состоянии как на уровне страны, так и на уровне проектов. Внутренний потенциал для анализа российских систем государственного финансового управления и отчетности отличался слабостью, и не многое предпринималось в этой области до 1998 г., когда в отношении проектов, финансируемых Банком, усилился текущий контроль за финансовым управлением, и в Москве был назначен штатный специалист по финансовому управлению. В отсутствие каких-либо приоритетов Банка в области финансового учета и отчетности, было затруднительным оценивать в полной мере задним числом восприимчивость органов государственного управления к серьезному диалогу по вопросам финансовой отчетности первичного государственного сектора. Руководство Европейского и Центрально-азиатского региона (ЕЦА) сообщает нам о том, что правительство РФ вряд ли восприимчиво к идее укрепления финансовой отчетности.

2.3 Серьезные усилия по пересмотру систем государственных расходов и вопросов отчетности в Российской Федерации начались после 1995 бюджетного года. Вначале упор был сделан на анализе сильных и слабых сторон бюджетной системы и соответствующих процессов бюджетного управления. Вопросы государственной финансовой отчетности, охваченные Экономической и отраслевой деятельностью (ЭОД) Банка в течение 1995 и 1996 бюджетных годов, включали контроль над широким диапазоном деятельности, включая управление наличностью, управление задолженностью, закупки, финансовую отчетность, а также практику ревизий и оценки. Документ Банка от 1995 г. по Бюджетному управлению в Российской Федерации является весьма поучительным. Его главная мысль состоит в том, что институциональные рамки России для выполнения бюджета не соответствуют требованиям децентрализованной рыночной экономики. Необходимость укрепления целого диапазона систем государственной финансовой отчетности, которые охватывали бы исполнение бюджета, бухгалтерский учет и отчетность, аудит и функции законодательного надзора признавалось (хотя и ограниченным образом) в аналитических документах Банка по государственным расходам. Отмечались риски, связанные с системами управления расходами, учетом и отчетностью, контролем над расходами, процедурами сбора поступлений в бюджет и системами аудита. Например, была поставлена под сомнение практика внутреннего аудита Министерства финансов (МФ). В документе ставился вопрос о необходимости совершенствования системы внешнего аудита. Увеличивался потенциал для возникновения конфликта интересов --

например, в отношении роли Счетной палаты в определении бюджета и ее полномочий в некоторых обстоятельствах издавать приказы от имени исполнительной власти (см. Приложение Б). Однако, в некоторых областях проделанный анализ был недостаточно полным. Например, кардинальный вопрос -- об эффективности Палаты -- не был рассмотрен в достаточной мере, а отчетные функции Палаты, если таковые существуют, по отношению к общественности и в рамках ее отношений с российским парламентом (Думой), средствами массовой информации и гражданским обществом, не были проанализированы с достаточной глубиной.

2.4 Работники Банка периодически рассматривали вопросы бюджетного управления. Например, записка по налогово-бюджетной политике, подготовленная в июне 1998 г., содержала анализ бюджетного кодекса, который тогда был представлен в виде проекта, подлежащего утверждению Думой в конце указанного года. Указанный обзор подтвердил наличие многих недостатков бюджетного процесса, включая и роль законодательной власти. Серьезные критические замечания были высказаны и по вопросу о формулировке, утверждении и исполнению бюджета. В докладе указывалось, что внебюджетные фонды составляют более половины потоков наличности России, что делает официальный бюджетный процесс неполным и неэффективным. Анализируемые в настоящем документе пробелы в институциональном потенциале являются просто поразительными. Они охватывают почти все аспекты бюджетного процесса: формулирование, исполнение, аудит и оценку. Однако, из документов, представленных отделом оценки операций, не совсем ясно, ответило ли российское правительство на указанный доклад и приняло ли оно какие-либо меры по исправлению положения.

2.5 В докладе 1998 г. о Разработке ориентиров для государственных расходов рассматривается вопрос о масштабах органов госуправления, распределении расходов, а также структурные характеристики развивающейся налогово-бюджетной структуры, которая влияла на расходы в России в период с 1992 по 1998 гг. В докладе рассматриваются государственные расходы с целого ряда точек зрения и проводятся соответствующие сравнения с международным опытом. В докладе, представленном отделом оценки операций, приводится оценка о том, что внебюджетные федеральные расходы будут колебаться в пределах от 1 процента до 10 процентов ВВП на федеральном уровне. Ожидалось, что ситуация ухудшится на субнациональном уровне. В докладе также высказывалась мысль о том, что эффективность государственных расходов серьезно подрывается операциями по безналичному расчету и ростом неплатежей (проблема неплатежей). Существовала озабоченность тем, что растущий уровень второстепенных обязательств на всех уровнях органов государственного управления создает серьезный риск. В документе отмечалось, что недостатки бюджетного планирования и исполнения ведут к широким расхождениям в результатах и подрывают, и ставят под угрозу способность проводить государственную политику. Сообщалось, что органы государственного управления не имеют четкой стратегии для перестройки государственных финансов.

2.6 Последняя деятельность в области экономической и отраслевой деятельности (ESW) в отношении закупок еще более открывает глаза на сложившуюся ситуацию. Возможно, осведомленность Банка о практике закупок является наиболее детальной (среди всех сфер внутреннего контроля). Согласно работникам Банка, которых опрашивал Отдел оценки операций, положение дел в области закупок до 1994 г. говорило о слабом развитии этого элемента. Отчет о состоянии закупок в стране (SPAR) впервые был подготовлен в 1996 г. В 1997 г. попробовали укрепить

государственное законодательство посредством гранта в рамках Международного фонда развития, однако это начинание не увенчалось успехом. Дума не одобрила результаты предлагаемого законодательства или институциональных рамок, которые позднее были сочтены устаревшими.

2.7 Новый СРАР был разработан в финансовом 2000 году. Проект СРАР (октябрь 2000 г.) свидетельствовал об обеспокоенности тем, что институциональный потенциал для государственных закупок в России продолжает оставаться слабым звеном. Хотя многое было достигнуто в области подготовки специалистов по закупкам, многие аспекты законодательства требуют дальнейшего развития, и существует срочная необходимость развития институциональных и людских ресурсов для осуществления политики государственных закупок. В докладе высказывалась мысль о том, что государственные закупки продолжают характеризоваться высоким уровнем защиты против иностранных участников торгов и широко распространенных дискриминационных положений, направленных против участников торгов из других регионов. Эти ограничительные меры в сочетании с чрезмерным использованием неконкурентных методов закупок и широко распространенной коррупции сокращают эффективность государственных фондов. Основываясь на опыте других стран, работники Банка, связанные с российской программой, приводят результаты академических исследований по международному опыту и говорят: "что растущая конкуренция может сберечь до 20 процентов или более средств и что коррупция увеличивает стоимость проекта на 25-50 процентов. Если эти расчеты верны, то само по себе укрепление финансового контроля в области закупок может сэкономить России миллиарды рублей."⁶ Хотя такого рода оценки трудно подтвердить твердыми свидетельствами, потенциал позитивного воздействия на исполнение проекта признается.

2.8 Рекомендации по совершенствованию системы закупок включают: более четкие и устойчивые правовые рамки; сведение в единый федеральный закон, дополняемый сокращенным числом положений по осуществлению; согласование юрисдикций; стандартные документы по закупкам; и более четкое законодательство для облегчения осуществления проектов с внешним финансированием. СРАР требует наличия четких и эффективных механизмов осуществления проектов, включающих эффективные функции мониторинга и надзора и строгие процедуры контроля, такие как пристальный анализ случаев отказа от прав.

2.9 Осведомленность Банка о системах государственного финансового учета и отчетности была подкреплена деятельностью МВФ в 2000 финансовом году. Оценочный документ МВФ под названием "Отчет о соблюдении стандартов и кодексов" (ROSC) говорит о том, что недостатки систем государственной финансовой отчетности характеризуют различные уровни органов государственного управления, а надежность финансовой информации, представляемой правительством, значительно ниже нормы.

2.10 В докладе освещены важные проблемы качества информации, методологии компиляции, практики распространения информации, а также потребностей согласования стандартов информации по различным уровням органов госуправления.

⁶Банк не проводил каких-либо исследований, чтобы определить, применяются ли данные цифры также и к конкретному случаю проектов в России, которые финансируются Банком.

2.11 В докладе сообщается, что в настоящее время существует множество пробелов в охвате бюджета (в частности, по Министерствам обороны и внутренних дел) и что некоторые виды финансовой деятельности осуществляются учреждениями, не входящими в органы госуправления (например, энергетические монополии).

2.12 В докладе также поднимается ряд других вопросов отчетности и прозрачности, таких как:

- Необходимость модернизации системы казначейства;
- Нереалистическое бюджетирование и недостаточные рамки отчетности предприятий;
- Недостаток прозрачности в деятельности отделений Центрального Банка России, имеющей квази-фискальные последствия;
- Нефинансируемые федеральные задания, которые уменьшают возможности отчетности и реализма региональных бюджетов;
- Слабости бюджетного кодекса, допускающие возможность недостаточного упора на эффективности или результатах использования средств;
- Потенциал налогового ведомства в области "администрирования" налогов, и т.д.

2.13 Наконец, в докладе также поднимается вопрос о недостаточном наличии информации и адекватных мер финансового и внутреннего контроля в целом ряде ключевых областей. Отличный анализ МВФ, содержащийся в настоящем докладе, подсказывает мысль о том, что Банк мог бы воспользоваться преимуществами тесного сотрудничества с МВФ, чтобы помочь России справиться с некоторыми крупными недостатками. Важнейшее "отсутствующее звено" в информационной базе МВФ также касается эффективности деятельности Счетной Палаты Российской Федерации. С точки зрения отдела оценки операций (ОЕД), Палата могла бы потенциально стать одним из важных независимых источников информации об эффективности систем государственного финансового управления и контроля России. Следует и далее осуществлять контроль над потенциалом указанной организации.

2.14 Палата проинформировала ОЕД о том, что является органом Думы и не зависит от исполнительной ветви правительства. Она наделена широкими полномочиями по аудиту органов государственного управления и имеет автоматический доступ к информации по казначейству. Палата есть высшее ревизионное учреждение России, в котором работают 700 аудиторов, представляющих целый диапазон профессий, включая право, экономику, аудит и бухгалтерский учет и отчетность. Сообщается, что указанная команда аудиторов проводит около 1500 ревизий в год, ряд из которых повлек за собой случаи уголовного преследования.

2.15 Палата высказывала серьезную озабоченность по поводу того, как государственные средства управляются государством, включая средства, выделяемые Всемирным Банком. В июне 1998 г. один из директоров Счетной Палаты встречался с высокопоставленными чиновниками ВБ для обсуждения деятельности Палаты, особенно в связи с ревизиями проектов, финансируемых ВБ, и последствий коррупции в Российской Федерации. Представители Палаты отмечали, что Палата провела ревизии двух проектов, финансируемых Банком, и что проводится третья ревизия. Не было каких-либо свидетельств ненадлежащего поведения каких-либо штатных работников Банка, однако Банку было сообщено о том, что коррупция проникла в оба

проекта, которые явились объектами аудита.⁷ Неясными остаются характер и масштабы того, как выводы Палаты повлияли с того времени на действия и методы работы Банка в России. Мы ставим этот вопрос потому, что Региональное управление в своем ответе на ранний проект доклада, дало понять, что опираться на Палату с целью получения фидуциарных гарантий было в то время неоправданным.

2.16 Палата обладает потенциалом для того, чтобы играть ключевую роль в развитии государственного учета и отчетности. Хотя финансируемые Всемирным Банком проекты подлежат аудиту ревизоров из частного сектора, Палата тем не менее время от времени контролирует использование таких инвестиций/займов в силу того, что они могут иметь значение для демократически избранной Думы. Однако согласно некоторым сообщениям, доклады Палаты не представляются Банку на регулярной основе. И хотя для этого могут существовать обоснованные причины (такие как недостаточный потенциал для проведения аудитов, направленных на "сертификацию" финансовых документов), не ясно, может ли Палата рассматриваться в качестве потенциального кандидата на должность назначенного аудитора по некоторым проектам инвестиций, финансируемых ВБ, как это имеет место в отношении высших ревизионных учреждений во многих других странах-участницах. Они всегда могут передавать "сертификационный" компонент аудита ревизорам из частного сектора, если такая мера считается необходимой по соображениям использования потенциала.

2.17 Как правило, штат ревизоров высших аудиторских учреждений хорошо осведомлен о проблемах частного сектора, считается независимым исполнительным органом правительства и хорошо знаком с требованиями Международной организации высших аудиторских учреждений (ИНТОСАЙ). Как дополнительно указывается в пункте 5.3 ниже, похвально то, что в 1999 г. Министерство финансов согласилось направить просьбу Счетной Палате РФ о предоставлении ВБ всеобъемлющих аудиторских докладов по исполнению федерального бюджета на каждый год, в котором стабилизационные займы выделяются в качестве составной части его дополнительных процедур по обеспечению выделения стабилизационных займов. Банк и другие доноры выступают за укрепление указанных государственных институтов во многих других странах на том основании, что высшие аудиторские учреждения выполняют государственную ответственность по обеспечению известной степени гарантий по использованию всех государственных средств, будь то внутренних, предоставленных донорами грантов или заимствованных у международных финансовых институтов. Учитывая, что Счетная палата является основным учреждением по государственной финансовой отчетности, ее эффективность, способность проводить аудит и надзор за деятельностью ревизоров из частного сектора в отношении деятельности, финансируемой ВБ, а также ее связь с надзорными процессами в Думе должна быть подвергнута дальнейшему анализу. Ревизионные стандарты, используемые указанным аудиторским учреждением, должны подвергаться тщательному рассмотрению и укрепляться по мере необходимости. Как отмечалось ранее, ВБ не подвергал глубокому анализу эффективность Палаты. Он также и не консультировался с Думой по путям укрепления ее роли в поддержке учреждений финансового надзора.

⁷ Были выявлены обвинения в адрес проекта приватизации и проекта по жилищному строительству. Делалась также ссылка на озабоченность по поводу коррупции в рамках проекта перестройки угольной промышленности.

3. Стратегия Всемирного Банка в отношении государственной финансовой отчетности (ГФО) в России

3.1 Российская Федерация стала членом Всемирного Банка в июне 1992 г. Программа Банка по странам начала проводиться под давлением со стороны стран Большой семерки, которая требовала оперативных и существенных действий. Многосторонние учреждения, включая ВБ, избрали подход по принципу "большого взрыва", и двухсторонние доноры стали частью структуры разделения бремени.

3.2 Объявленная Банком широкая стратегия для России в последнее десятилетие была сосредоточена на достижении четырех целей:

- Поддержка перехода России к рыночной экономике, опирающейся на инициативы в частном секторе;
- Защита бедных и уязвимых слоев населения;
- Развитие и укрепление институтов; и
- Превращение Банка в надежного и достойного доверия партнера в деле развития.

3.3 В начале 1990-х годов российские институты, которые могли бы служить целям рыночной экономики, включая учреждения в рамках ГФО, находились на эмбриональной стадии развития. Международное сообщество весьма ясно видело необходимость поощрения реформы и создания институтов государственной отчетности и прозрачности в соответствии с демократическими идеалами.

3.4 С точки зрения ГФО, общая стратегия Банка затрагивала отдельные аспекты финансового управления, такие как отчетность и аудит по проектам в период с 1992 по 2000 гг. Однако ВБ не разработал системную стратегию, рамки или план долгосрочных мероприятий по решению вопросов государственной финансовой отчетности. В ряде проектов имелись положения, направленные на совершенствование отчетности, аудита и надзора за банковским сектором. Стратегия банковской реформы возникла из стратегии развития частного и финансового секторов. Однако, учитывая теперь уже общепринятый факт провала реформ в указанном секторе, стоимость, "добавленная" инвестициями ВБ, остается недоказанной.⁸ Хотя стратегия деятельности Банка в России (КАС) содержит упоминание о важности корпоративного управления (учет и отчетность, аудит и надзор) как в государственных, так и приватизированных предприятиях, в этом вопросе опять же нет четкой стратегии ВБ или намерения основательно заняться вопросом о государственной отчетности. Неудача корпоративного управления должен стать предметом государственной озабоченности, ибо, например, финансовая помощь правительства банковскому сектору может дорого обходиться налогоплательщикам.

3.5 Как упоминалось ранее, до 1995 года, отчетность государственного сектора не была включена в перечень приоритетов ВБ. Нам сообщали, что относительное невнимание к институтам государственного сектора в первые годы было, возможно, частично вызвано недостаточной приверженностью правительства делу

⁸ OED's Audit Report and ICR on SALs I and II.

реформирования указанной области, учитывая, что общий согласованный упор был сделан большинством доноров на приватизацию и развитие частного сектора.

3.6 Внимание вопросу об управлении государственным сектором было уделено в известной мере в период с 1995 по 1997 гг., когда Банк проанализировал потребность в реформировании таких областей, как налоговая администрация и закупки. Хотя стратегия деятельности Банка в России (КАС) в 1997 г. ставила целью упорядочить процесс разработки бюджета, усилия по совершенствованию российских институтов по отчетности госсектора, направленные на укрепление отчетности и прозрачности для российских граждан, были минимальными, несмотря на возможности, предоставленные тремя последовательными займами на цели корректировки. Такой относительно скромный уровень усилий и их ограниченный успех может частично быть отнесен за счет недостаточной приверженности правительства поставленным целям, что подтверждается отменой второго транша займа на структурную корректировку III (SAL III), который был направлен на углубление институциональных реформ государственного сектора (см. врезку 1).

Врезка 1: Заем на структурную корректировку III (SAL III) и Государственная финансовая отчетность.

Утвержденный в августе 1998 г. заем SAL III в объеме 1,5 миллиарда долларов США ставил своей целью, среди прочего, развитие и углубление реформ Государственной финансовой отчетности (ГФО), предусмотренное в Sal I и II. SAL III был задуман в первую очередь как операция с нарастающими по объему траншами -- по первому траншу должно было быть выделено 300 миллионов долларов, если заем окажется эффективным, по второму -- 500 миллионов долларов и по третьему -- 700 миллионов долларов.

Согласно условиям займа правительство должно было предпринять некоторые шаги до того, как заем будет представлен Совету. Среди этих шагов два мероприятия касались ГФО: (а) принятие резолюции по аудиту внебюджетных фондов и (ii) принятие резолюции по утверждению Концептуального документа по субнациональной реформе.

По второму траншу правительство должно было принять и обеспечить выполнение поправки к закону об акционерных обществах с тем, чтобы обеспечить надлежащую защиту интересов миноритарных акционеров. Однако большинство существенных реформ, касающихся ГФО, рассматривались как условия для выделения третьего транша нарастающим объемом. Они включали:

- Принятие и обеспечение выполнения закона об аудите с целью постепенной передачи регулирующих полномочий по аудиту от федеральных органов к представителям саморегулирующейся, независимой профессии аудита [и обнародования 33 определяющих аудиторских стандартов, соответствующих международным нормам аудита].
- Представление Думе соответствующих проектов законодательных положений по субнациональным налоговым реформам или принятие других законодательных положений для четкого определения ответственностей по доходам и расходам по каждому уровню государственного управления в соответствии с концептуальными документами, разработанными правительством в соответствии с программой.
- Меры правительства: (а) включают все гарантии, прочие государственные "зависимые" обязательства или обусловленные обязательства в определении государственного долга на федеральном и субнациональном уровнях; (б) предполагают создание системы мониторинга государственного долга, включая всеобъемлющую систему, отражающую положение с субнациональным портфелем задолженности; (с) по разработке пруденциальных нормативов для регулирования субнациональных заимствований; и (d) обеспечивающие проверку Министерством финансов, насколько субнациональный долг соответствует существующим нормативам.

Группа обеспечения качества (QAG) определила качество по вступлению в SAL III как неудовлетворительное. Отчеты по надзору за проектами за май и декабрь 1999 г. и за июнь 2000 г. определили прогресс в осуществлении стратегии и в достижении целей развития как неудовлетворительный. Заем не удовлетворил условиям второго и третьего траншей и был ликвидирован в сентябре 2000 г. Банк утверждает, что несмотря на неудачу займа, он "содействовал, при относительно небольшом превышении выделенных средств, сохранению России на пути к современной рыночной экономике". Однако в контексте ГФО представляется, что заем принес незначительные результаты. ВБ вовремя проявил "должную заботливость" лишь в незначительном числе случаев.

3.7 И только в 1999 г. в стратегии деятельности Банка в России (КАС) впервые был сделан упор на необходимость проведения институциональных реформ в отношении управления и отчетности государственного сектора. Займы Банка и его интервенции некредитного характера были направлены на "укрепление ключевых функций фискального управления системы в министерствах финансов и налогообложения на

уровне федеральных и региональных финансовых властей на региональном и местном уровне, и системных реформ в государственном управлении (функции и организационная структура органов государственного управления и государственных служб)."⁹

3.8 В КАС за 1999 г. говорится, что Банк не намеревался использовать такие инструменты, как Оценка финансовой отчетности страны (ОФОС), Обзор государственных расходов (PER) и Обзор институционального аспекта и управления (IGR) в то время, хотя он признавал, что эти инструменты используются в других странах для решения институциональных проблем, которые порождают коррупцию. "Предлагаемый здесь подход, который в значительной мере концентрируется на управлении ресурсами государственного сектора и реформе политики, одновременно пытаясь создать диалог и взаимопонимание по широкому кругу вопросов управления и государственной администрации, имеет самый большой потенциал для достижения существенного прогресса в нынешней среде".¹⁰ Упор на совершенствование систем и/или институтов национальной отчетности еще не был сделан. Предстоящая деятельность по ОФОС могла помочь Банку оценить риски, определить потребности создания потенциала, которыми необходимо заниматься и выявить точки приложения возможной помощи со стороны Банка.

3.9 С 2000 бюджетного года Банк все более признавал, что содействие реформам, направленным на укрепление государственной финансовой отчетности, является одним из путей оказания помощи в управлении государственными ресурсами. Такой подход также рассматривается как путь ослабления риска для репутации Банка, связанного с мошенничеством, разбазариванием средств и злоупотреблением средствами Банка в среде, отмеченной высокой степенью риска.

3.10 В последнее время Банк начал расширять свой подход к государственному сектору от "вопросов управления" до институтов "отчетности" и управления. Очередной доклад КАС за 2001 г. говорит о том, что цель десятилетней программы реформы правительства заключается в решении важных вопросов управления, включая ГФО. Цель заключается в укреплении корпоративного управления, введении международных стандартов отчетности и укреплении аудита, сокращении дискриминационного регулирования (особенно на региональном уровне), укреплении законодательства и практики контроля над казначейством и государственными закупками и проводить реформы гражданской службы. Однако осуществление этого перечня задач происходит, как сообщают, медленными темпами, за исключением твердых темпов реформы казначейства и поощрения первоначального диалога по реформам гражданской службы. Очередной доклад КАС за 2001 г. также свидетельствует о том, что другие ключевые институты Думы, такие, как Комиссия по борьбе с коррупцией и Счетная Палата все более делают упор на управлении государственным сектором и борьбе с коррупцией.

3.11 Короче говоря, несмотря на осведомленность о значительных недостатках, имеющихся на многих уровнях органов госуправления, конкретные институты ГФО не были выделены в качестве приоритетов в СПС или как области самой большой озабоченности. Банк еще не подтвердил правительству России свою приверженность и

⁹ Page 26, Paragraph 59, CAS 1999.

¹⁰ Page 31, Paragraph 75, CAS 1999.

поддержку разработке "доморощенной" стратегии совершенствования финансовой отчетности государственного сектора. Ранние документы КАС, принятые до 1999 г., не содержат свидетельств о каких-либо официальных усилиях Банка по координации деятельности с другими донорскими учреждениями, такими как Агентство США по международному развитию или Британский фонд ноу-хау, которые, возможно, принимали участие в развитии потенциала для ГФО. Необходимость в укреплении отчетности государственного сектора тем не менее выявилась как область повышенного внимания в 2000 финансовом году.

4. Укрепление потенциала ГФО в России

4.1 В период с 1992 по 2000 гг. Банк явился инициатором 44 проектов в России. На июнь 2000 г. Банк одобрил сумму в примерно 11,8 миллиарда долларов. Корректировочные займы составили 6,2 миллиарда долларов, или примерно несколько больше 52 процентов выделенных средств.¹¹ Из указанных 44 проектов в свыше 36 процентах (16 проектов, включая грант Фонда институционального развития (ФИР) содержался по крайней мере небольшой компонент для укрепления потенциала обоснованной финансовой и управленческой отчетности. Это достаточно существенная цифра (например, соответствующая цифра по Казахстану составляет примерно 24 процента).¹² Лишь 3 проекта развития были завершены.¹³ Остальные 12 проектов в настоящее время осуществляются. Самый последний из Отчетов по статусу проекта (ОСП) определяет прогресс в осуществлении 6 текущих проектов как удовлетворительный, а два других -- как неудовлетворительные. В отношении 4 проектов результаты осуществления конкретного компонента по финансовому управлению представляются неясными.

4.2 Усилия Банка по созданию потенциала финансовой отчетности и управления за последние 6 лет касались 4 областей: банковский сектор, финансовый и корпоративный сектор, предприятия государственного сектора и, в незначительной степени, налогообложение и государственные закупки в управлении государственным сектором.

Реформа банковского сектора

4.3 В самые ранние годы (финансовые годы 1992-1994) совершенствование государственной финансовой отчетности не стояло на повестке дня Банка. Банк делал

¹¹ Из общей утвержденной суммы в 10,4 миллиарда долларов 88 процентов было выделено к 2000 бюджетному году (4,2 миллиарда и 6,2 миллиарда в виде инвестиций и корректировок соответственно).

¹² Проект по управлению и подготовке финансовых специалистов был определен как удовлетворительный по результатам рейтинга, однако его устойчивость является неопределенной. Займы I и II на структурную корректировку определяются как маргинально неудовлетворительные по своим результатам. Результаты деятельности по небольшому компоненту Программы II по восстановлению (прочие мероприятия: раздел о реформе предприятий) в области развития правдивой рекламы финансовых институтов, развитию финансовой отчетности и банковского надзора в отношении коммерческих банков, представляются неясными.

¹³ 5 из 21 проекта.

упор в основном на приватизацию и развитие частного сектора (PSD). Однако, как часть деятельности по приватизации и усилия в рамках PSD с финансового 1995 г. и далее реформа банковского сектора была главной целью стратегии Банка. Банк предпринял ряд проектов, начиная с июня 1994 г. -- Проект развития финансовых институтов (FIDP), Проект финансового управления и подготовки кадров (FMTP), проект поддержки предприятий (ESP), и займы структурной стабилизации (SAL) I и II.

4.4 *FIDP* ставил своей целью создание институтов и корпоративного управления в банковском секторе посредством трех компонентов: (а) (коммерческий банковский компонент, направленный на укрепление институтов и стандартов, модернизацию и автоматизацию системы; (b) компонент банковского регулирования и надзора, направленный на укрепление надзора на месте со стороны Центрального Банка; и (с) компонент банковской отчетности, направленный на модернизацию стандартов и практики отчетности. После финансового кризиса 1998 г. FIDP был перестроен, а сумма займа была сокращена в июле 2000 г. Компоненты укрепления надзора со стороны Центрального банка и практики отчетности были сохранены. Поддержка для реформы отчетности также была обеспечена. Отчет о статусе проекта (ОСП) за ноябрь 2000 г. не *содержит четко* указания на прогресс в реализации обоих компонентов. Однако в отчете говорится, что правительство достигло известного прогресса в направлении совершенствования правовых рамок и приступило к глубокому обзору реформы банковской отчетности, включая осуществление пилотного международного отчетности (IAS).

4.5 Одно из условий *Программы поддержки предприятий* состояло в том, чтобы обеспечить кредитные линии только для тех коммерческих банков, которые проводят программу укрепления институциональной структуры в соответствии с FIDP и продемонстрировали достижение целей пруденциальных стандартов и повышения результатов.

4.6 После перестройки Банк осуществил некоторые важные корректировки в сентябре 2000 г. Необходимость аккредитации FIDP была заменена требованием о том, чтобы Банки-участники продемонстрировали постоянное соблюдение определенных критериев (Министерство финансов). Прогресс в деле соблюдения критериев был определен как **неудовлетворительный** по ОСП на июнь 2000 г. В то время Банк также находился в процессе ведения переговоров по условиям, которые должны выполняться Банками-участниками.

4.7 Компонент банковского сектора проекта финансового управления и подготовки кадров (FMTP) обеспечил для исполнительных лиц высшего звена и управляющих среднего уровня подготовку в области управления финансами и риском, а также систем контроля и кредитов. Хотя программа подготовки была определена как удовлетворительная, Отчет о завершении осуществления программы (ICR) свидетельствует о том, что Банк и правительство не уделяли достаточного внимания институциональным процедурам для обеспечения устойчивости программ подготовки. Правительство России не имеет объявленной стратегии по развитию управления и подготовке специалистов в области финансов.

4.8 SAL I и II были сосредоточены на двух аспектах банковской реформы: (а) совершенствование банковского надзора и его применения (включая рамки исправления "сбоев" -- закон о банковском банкротстве, полномочия для обеспечения выполнения требований и т.д.) и (b) поддержка процесса укрепления банков. В рамках

вышеупомянутого одной из краткосрочных приоритетных целей было создание и осуществление программы для решения вопросов ликвидации и лицензирования банков. Кроме того, органы денежно-кредитного регулирования должны были разработать среднесрочную программу действий по применению положений надзора в отношении банков, которые не просят проведения "индивидуальной" перестройки и не получают ее преимуществ. Цель перестройки заключается в том, чтобы решать вопросы правовых рамок, а также и потенциала Центрального Банка России (ЦБР) для обзора и осуществления большого объема банковских поглощений и слияний, документы о которых подаются на утверждение.

4.9 Хотя Закон о банкротстве банков был принят в июне 1999 г., поправки к нему по-прежнему не рассматриваются Думой, а процедуры осуществления и применения положений являются слабыми. Программа применения надзорных положений была учреждена в июне 1999 г. в рамках учреждения ЦБ по перестройке. Однако проблемы, связанные с перестройкой и укреплением банков остаются: в тех случаях, когда лицензии были отозваны, банки часто прибегали к судебным процедурам их восстановления. ЦБР действительно достиг известного прогресса в укреплении надзора и в платежной системе. Хотя ЦБР, с некоторой поддержкой со стороны ВБ, провел аудит проблемных банков в рамках SAL II, указанный отчет об аудите не был официально представлен ВБ, хотя копия отчета об аудите была опубликована в журнале "Euromoney". Прогресс в области реформирования банков был определен как *неудовлетворительный*.

4.10 Отчет об аудитах отдела оценки операций по SAL I и II ясно констатирует, что стратегия Банка по банковской реформе закончилась "полным провалом".

Финансовый сектор и корпоративное управление

4.11 Упор, который ВБ сделал на развитие частного сектора (PSD) в начале 1996 финансового года, обрел более широкую базу и включил в себя не только банковские реформы, но также и вопросы корпоративного управления, развития рынков капитала, подготовки кадров в области финансового управления и содействия развитию стандартов международной отчетности и аудита.

4.12 ***FMTP*** ставил своей целью осуществление комплексной и всеобъемлющей стратегии подготовки кадров для бухгалтерского учета и отчетности, аудита и финансов. Упор был сделан на подготовку кадров сверху донизу, разработку учебной программы, обучение вопросам компьютерной среды, подготовку кадров по потокам наличности и концепциям доходов, а также принятие международных стандартов отчетности. Как упоминалось выше, такое обучение кадров, начатое как часть FMTP, хотя и представляется удовлетворительным, вряд ли обретет устойчивый характер.

4.13 ***SAL I и II*** ставили своей целью получить решение правительства относительно большей прозрачности в деле приватизации. Требовались правила по закупкам для того, чтобы приватизация в каждом отдельном случае была полностью конкурентоспособной и открытой, с открыто и конкурентно выбранными финансовыми советниками и процедурами оценки в соответствии с международными стандартами. Хотя был достигнут известный прогресс в деле внедрения международных стандартов отчетности и аудита в течение SAL I и II, их утверждение и осуществление были задержаны Думой.

4.14 *Проект развития рынков капитала (СМДР)* ставил целью укрепить корпоративное развитие и развивать международные стандарты пруденциального и добросовестного подхода. Конкретно речь шла о: (а) создании всеобъемлющих рамок регулирования для развития рынков капитала; (б) создании основного институционального потенциала для регулирования и обеспечения применения стандартов; и (с) повышения эффективности, прозрачности и системной стабильности торговли, расчетов, платежей и регистрации на вторичных рынках. Однако ВБ и правительство России решили вновь оценить проект после банковского кризиса в августе 1998 г. В результате этой оценки возникла потребность в укреплении корпоративного управления, защиты инвесторов, прозрачности и регулирования. Проект был пересмотрен и были добавлены соответствующие новые компоненты, включающие инфраструктуру регулирования, реформу отчетности и налогообложения, а также компонент публичного разглашения информации. Хотя был проведен семинар по этим вопросам, статус осуществления проекта остается *неясным*.

4.15 Хотя охват раздела о "прочих мероприятиях" в рамках компонента реформы предприятий и финансового сектора по программе "**Реабилитация II**" требует правдивой рекламы финансовых учреждений и совершенствования финансовой отчетности, Отчет о завершении осуществления проекта *не содержит четкого* указания на результаты указанных компонентов.

4.16 В заключение следует сказать, что пока еще слишком рано оценивать деятельность ВБ по созданию потенциала финансового управления в частном секторе. Прогресс в направлении международно принятых стандартов отчетности заметен, однако их применение вызывает сомнения. Реформы корпоративного управления проводились не так давно, и если и достигнут какой-либо прогресс, он еще не проглядывает ясно.

Финансовое управление и закупки на предприятиях государственного сектора

4.17 С 1995 финансового года и далее были также введены небольшие компоненты по совершенствованию финансового управления и закупок в некоторых других случаях с крупными инфраструктурными монополиями в добыче угля и нефти и в жилищном строительстве и т.д.¹⁴ В этих проектах финансовое управление рассматривается как небольшой компонент, необходимый для реформирования и/или приватизации государственных предприятий.

4.18 Небольшие компоненты показали себя достаточно хорошо. В 60 процентах таких проектов (в трех из пяти), все из которых являются текущими проектами, ОСП определило прогресс компонента как удовлетворительный. Однако эти усилия не ставили своей целью повлиять на макросистемы финансового управления и отчетности в государственном секторе страны, и поэтому вряд ли приведут к позитивному результату.

¹⁴ Bridge Rehabilitation Project, Coal IAP, Energy Efficiency Project, Portfolio Development Project, and Medical Equipment Project.

Финансовое управление и отчетность государственного сектора

4.19 Управление, администрация и отчетность государственного сектора не были представлены в повестке дня ВБ до 1995 финансового года. Первоначальные усилия Банка (1995-1997 финансовые годы) в государственном секторе были в значительной мере сосредоточены на развитии потенциала в таких областях, как "налоговое администрирование" и закупки. В более поздний период, начиная с 1999 финансового года, Банк предпринял усилия по повышению качества финансовой информации и некоторых аспектов управления государственным сектором на субнациональном уровне.

4.20 Утвержденный в марте 1995 г., **проект "налогового администрирования" (ТАР)** ставил своей целью реформировать Государственную налоговую службу посредством автоматизации, изменения правил и процедур, подготовки кадров и создания институционального потенциала. Цель проекта также заключалась в подготовке к проведению реформ на общенациональном уровне. ТАР близится к завершению, и последние рейтинги ОСП по всем компонентам проекта являются удовлетворительными.

4.21 Часть налогово-бюджетных реформ в рамках **SAL I и II** предполагала (а) издание президентского указа о реформе процедур государственных закупок, который требовал стандартизованных, недискриминационных, конкурентоспособных процедур с открытыми торгами, вводил регулирование случаев конфликта интересов и (b) представление проекта налогового кодекса в Думу. В 1997 г. ВБ также выделил **грант ФМР** для разработки стандартных документов по торгам с целью повысить единообразие и точность практики закупок. Однако в Отчете об оценке закупок страны, опубликованном в 2000 г., говорится, что грант ФМР оказался весьма неэффективным с точки зрения оказанного им воздействия.¹⁵ Однако по мере подготовки стандартного комплекта документов по торгам, указанные документы становились **в значительной мере устаревшими** и ненужными вследствие значительных изменений в законодательстве.

4.22 Недавно Банк приступил к осуществлению проекта по государственной статистической системе (SSSP), цель которого состоит в повышении качества финансовой статистики правительства и составления "общих счетов органов госуправления" в системе национальных счетов. В 2000 финансовом году Банк приступил к первому прямому мероприятию в области управления государственным сектором посредством проекта региональной фискальной технической помощи (RFTA). В качестве одного из компонентов, RFTA ставит своей целью помочь региональным и местным властям в развитии отчетности и бюджетирования. Второй компонент ставит своей целью разработку отраслевых Обзоров государственных расходов (ОГР), тогда как законодательный компонент принадлежит к ряду других компонентов, цель которых состоит в анализе единообразия и сопоставимости существующего законодательства по субнациональным государственным финансам и отношениям между различными уровнями органов госуправления. Компонент по укреплению потенциала федерального мониторинга ставит своей целью разработку и распространение Кодекса хорошей практики для регионального финансового управления, а также разработку требований о разглашении финансовой информации для региональных и муниципальных заемщиков.

¹⁵ См. параграф 2.11

4.23 Однако, в отношении вышеупомянутых проектов, еще слишком рано комментировать результаты и эффективность проектов, ибо их осуществление только что началось.

4.24 Короче говоря, усилия Банка пока что увенчались смешанными результатами. Действия, предпринятые или могущие быть предпринятыми Банком в поддержку укрепления потенциала для ГФО (а) пока что были весьма скромными и в первую очередь касались уровня компонентов проекта и (b) предпринимались либо в связи с банковским сектором или в контексте развития частного сектора и корпоративного управления. Хотя некоторые действия были предприняты недавно и, следовательно, пока что слишком рано судить об их эффективности, во многих случаях результаты были скромными. В настоящее время предпринимаются усилия по совершенствованию процедур финансовой отчетности и аудита на уровне проектов и в области закупок, эти усилия сами по себе могут оказаться недостаточными, если учесть, что "надзорная среда" на уровне страны остается слабой. По-прежнему нет четкой стратегии или рамок, в которых были предприняты соответствующие меры по созданию потенциала, и нет четко очерченных рамок для оценки институтов, занимающихся созданием потенциала.

4.25 В отсутствие общих рамок или конкретной стратегии по созданию потенциала, основанных на оценке соответствующих рисков, не ясно, в какой степени текущие мероприятия Банка в государственном секторе, финансовом секторе/корпоративном управлении и/или в инфраструктурных монополиях будут с известной вероятностью содействовать существенному повышению потенциала страны в области разумного финансового управления и отчетности. Главная забота состоит в том, что целый ряд специальных проектных компонентов, хотя и являясь полезными, будучи взятыми в отдельности, которые, взятые вместе, не смогут радикально изменить положение. Учитывая сложности "надзорной среды", может потребоваться более стратегический, основанный на рисках подход. ОФОС может явиться тем инструментом, который нужен Банку для поиска четко определенного пути движения вперед.

5. Финансовая отчетность и вопросы контроля

Контроль за выделением кредитов на структурную перестройку

5.1 В связи с общепризнанной высокой степенью рисков, связанных с выделением кредитов на структурную перестройку, Банк провел изучение всех операций, связанных с выделением кредитов Всемирного банка на структурную перестройку Российской Федерации в течение 1999 г. В ходе этой проверки выяснилось, что все прошлые кредиты полностью учтены и использованы в соответствии с соглашением о кредите. Иначе говоря, выделенные Банком деньги достигли России и нашли соответствующее отражение в отчетности. Однако это недостаточное основание для того, чтобы утверждать, что все выделенные средства эффективно использовались в соответствии с бюджетным процессом для достижения целей, которые предусматривались при выделении кредитов. Это не означает, однако, что вина за отсутствие таких гарантий лежит на региональных финансовых властях. Требования Банка в этой области считаются в настоящее время довольно скромными. Специальные меры, принятые дополнительно для отслеживания финансовых потоков, идут дальше,

чем предусмотрено требованиями текущей политики.¹⁶ Основная мысль отдела оперативных оценок (OED) состоит в том, что эта специальная инициатива, похвальная сама по себе, не должна создавать впечатления, что Банк в результате этой инициативы имеет разумные гарантии того, что соответствующие средства в рублях используются правительством России экономично и эффективно и для целей, определенных бюджетом, принятым законно избранным законодательным органом. Нас заботит эффективность в плане развития, и по мнению отдела оперативных оценок, это важно с точки зрения рисков, связанных с репутацией и, соответственно, эффективностью займа.

5.2 Исполнительный совет Банка был уведомлен о введении дополнительной гарантии -- новой договоренности о канализировании средств, выделяемых Всемирным банком на структурную перестройку Российской Федерации. В соответствии с этой договоренностью Банк будет иметь право отслеживать "в режиме реального времени" движение финансовых средств на специальных счетах, открытых Министерством финансов в Центральном банке.

5.3 Региональное управление информировало OED о том, что экономическая и отраслевая работа (ESW), даже фидуциарная деятельность, не может гарантировать, что средства "расходятся экономно и эффективно строго на заявленные цели", чего, кстати, не могут дать сами по себе реформы институтов и политики. Считается, что такие гарантии могут быть получены только по следующим аудитам. Управление отмечает, что ESW может дать представление о том, что может случиться и чего не может случиться, в то время как реформа институциональной политики может снизить эти риски, **но только аудит однозначно устанавливает, что на самом деле произошло**". Министерство финансов потребовало от Счетной палаты Российской Федерации предоставления комплексных ежегодных аудиторских докладов об исполнении федерального бюджета за каждый год, в который были выделены кредиты на структурную перестройку. Из этого OED делает вывод, что независимый комплексный аудит со стороны Палаты будет способствовать более строгому соблюдению положений о финансовой отчетности по займам на структурную перестройку в соответствии со Статьей 17 Устава Банка.¹⁷ Отдел оценки операций потребовал от Банка по одному экземпляру этих ежегодных аудиторских отчетов об исполнении бюджета, а также оценки Банком связи между содержанием этих отчетов и требованиями Статьи 3 Устава Банка. OED, однако, было заявлено, что в настоящее время такой отчет не может быть представлен Палатой. Этот вопрос подлежит дальнейшему выяснению с властями. А пока нет возможности сделать твердый вывод

¹⁶Юридический отдел Банка уже неоднократно подчеркивал, что Банк не имеет права требовать гарантий относительно использования соответствующих ресурсов в местной валюте, полученных от реализации поступлений от кредитов на структурную перестройку в иностранной валюте. Местная валюта -- это не "наши деньги" (наши деньги -- это иностранная валюта), поэтому как используются средства, выплаченные в бюджет, не наша проблема. С точки зрения развития Банк интересуется вопросом разработки и исполнения бюджета, однако не следует смешивать эти вопросы и "фидуциарные" обязанности Банка. Региональное управление считает принципиальным отличием предоставления займов на структурную перестройку наличие негативного списка, а именно, что средства от реализации кредита могут использоваться любым способом, за исключением целей, указанных в "негативном списке".

¹⁷Статья 3, пункт 5(б) Использование займов, гарантированных или выделенных Банком, или займов, в которых он участвует: "Банк предпринимает соответствующие меры для того, чтобы обеспечить использование средств займа только на цели, на которые займ был выделен, с учетом требований экономичности и эффективности, но не принимая во внимание политические или другие неэкономические факторы и соображения".

относительно использования эквивалентной суммы бюджетных ресурсов в годы, в которые были выделены займы на структурную перестройку.

5.4 Банк и заемщик достойны похвалы в связи с тем, что стремятся получить гарантии правильного использования фондов выделяемых на структурную перестройку, от высшего аудиторского органа России. Насколько это укрепит или будет способствовать укреплению финансовой отчетности будет зависеть от эффективности аудита в предоставлении таких гарантий. Данная инициатива -- при условии ее успеха -- может в значительной степени укрепить гарантии использования государственных средств, включая и средств Банка, и одновременно помочь заемщику лучше распоряжаться выделенными средствами. В настоящее время еще рано делать окончательное заключение по этому вопросу, поскольку Палата еще не предоставила никакой информации в данной области. Банк не может также в данный момент делать окончательных выводов об эффективности аудиторской работы в данном контексте. Региональное управление подчеркивало, что там, где средства от реализации структурных займов находятся в распоряжении Центрального банка (до или после продажи государством за местную валюту) Банк в основном требует гарантий в соответствии с новыми правилами, введенными МВФ.

5.5 В целом Банк разработал механизм получения гарантий того, что выделяемые им средства доходят до Центрального банка России и должным образом отражаются в федеральном бюджете. *Однако этот механизм лишь до определенной степени гарантирует правильность использования указанных средств.* Как подчеркивает Региональное управление, МВФ может быть один из источников таких гарантий. По нашему мнению, единственной удовлетворительной альтернативой предоставления гарантий использования государственных средств, т.е. экономного и эффективного их расходования, кроме как помощь России в укреплении государственных систем финансовой отчетности на федеральном и региональном уровнях в соответствии с нормами и практикой, применяемыми к управлению всеми государственными ресурсами.¹⁸

Контроль за поступлениями от инвестиционных займов

5.6 Банк осуществляет контроль за финансовым управлением на двух этапах цикла осуществления проекта: а) на этапе оценки и б) на этапе контроля, включая ежегодный финансовый аудит. Банк рассматривает результаты финансового управления (а также закупок, что тоже важно) на всех стадиях с тем, чтобы обеспечить использование средств (Банка, привлеченных средств и встречных) строго по назначению при соответствующей эффективности.

5.7 С тех пор как была принята Инициатива по изменению порядка управления кредитами (LACI), все рассматриваемые проекты после июля 1998 года должны включать оценку адекватности положений о финансовом управлении проектом,

¹⁸ По иному смотрят на это дело региональные управляющие. Они утверждают, что "средства, выделяемые Банком на структурную перестройку, не учитываются в федеральном бюджете". В бюджете отражаются поступления в местной валюте от реализации займов. Поскольку в России не используется система двойной бухгалтерии, обязательства в отношении Банка не учитываются, если не считать отдельных памятных записок. Далее, перевод средств в бюджет не является "конечным использованием" средств займа в соответствии с принятым толкованием Устава Банка Юридическим отделом и соответствующими соглашениями о займах. Укрепление этой процедуры весьма желательно с точки зрения перспектив развития, но это не входит в круг обязанностей Банка.

включая и со стороны осуществляющего органа. Если системы финансового управления проекта признаются неудовлетворительными Банк обязан провести работу с организацией-заемщиком с целью разработки и осуществления соответствующего плана действий по введению адекватной системы финансового управления еще до начала осуществления проекта.¹⁹

5.8 Из пяти представленных нам инвестиционных проектов по России, которые прошли оценку начиная с июля 1998 года, ОЕД провел оценку системы финансового управления двух проектов.²⁰ В документах по оценке двух пилотных проектов отмечается наличие "достаточных" ресурсов финансового управления у Группы осуществления проекта (PIU), однако Банк разработал конкретный план действий по дальнейшему усовершенствованию системы. На момент составления данного документа мы получили уведомление о том, что Департамент внутреннего аудита (ДВА) будет проводить в Москве анализ документации по последующим действиям и осуществлению планов действий, а также оценку качества положений о финансовом управлении в процессе контроля. Поэтому в настоящее время этот аспект не входит в круг деятельности ОЕД.

5.9 С точки зрения механизмов аудита правила Банка требуют ежегодного финансового аудита инвестиционных проектов в соответствии с международными стандартами для того, чтобы обеспечить использование средств, выделенных на осуществление проекта, только на указанные цели и для того, чтобы документ о расходах и другие финансовые документы давали истинную картину финансового состояния проекта. Аудитор также делает заключение об эффективности системы внутреннего контроля.²¹

5.10 ОЕД рассмотрел документы, связанные с процедурой аудита по четырем пилотным проектам на 1998 и 1999 календарные годы, включая Техническое задание (ТЗ) аудитору, аудиторские заключения, управленческие документы и соответствующую корреспонденцию Банка.²² Из этого обзора следует, что Банк действует в соответствии с его текущей политикой и принципами при формулировании технического задания и обеспечил дальнейшие действия по основным вопросам, поднятым в аудиторском заключении и в управленческих документах. Были приняты соответствующие меры по компенсации недопустимых расходов и, в случае необходимости, пересмотра аудиторских заключений.

5.11 В соответствии с правилами Банка включение недопустимых расходов не влечет за собой санкций финансового или иного характера. Таким образом отсутствуют стимулы к недопущению в будущем включения этих вопросов в

¹⁹ Кроме того, в регионе Европы и Центральной Азии должно быть обеспечено требований Банка до презентации Совета. В соответствии с региональной политикой, эффективность не является существенным условием.

²⁰ Второй проект ремонта и содержания автомобильных дорог, проект развития системы государственной статистики, пилотный проект по устойчивому лесопользованию.

²¹ См. Руководство по финансовому учету, отчетности и аудиту 1995 г.

²² Проект "Медицинское оборудование," Проект институциональной поддержки земельной реформы, Проект развития финансовых учреждений.

аудиторский доклад. Однако это отражает политику Банка в целом в отношении всех стран.

5.12 Внешний аудитор не предоставляет -- и не обязан предоставлять в соответствии с политикой Банка -- свое заключение о том, что "все средства, выделенные на осуществление проекта, действительно используются по назначению". Гарантии аудиторов касаются точности и истинности финансовых документов. Речь идет о "приемлемости", а не о "уместности" включенных в доклад расходов. Эта общая позиция Банка находит отражение и в российском портфеле. Вполне правильно требовать гарантий допустимости. Что касается "уместности", этот вопрос дискуссионный, поскольку Банк не определил свою позицию в данном отношении. В настоящее время независимые аудиторы, назначаемые правительством, не обязаны предоставлять такого рода гарантии. Вопрос состоит в том, не следует ли расширить охват внешних аудитов финансируемых Банком проектов с тем, чтобы включить оценку хода осуществления проекта в соответствии с разрабатываемыми Международной организацией высших аудиторских учреждений (ИНТОСАЙ) нормами государственного аудита. По мнению авторов, более узкая направленность внешних аудитов, т.е. нынешняя политика и практика Банка, не предусматривает гарантий со стороны аудиторов того, что средства используются по назначению и с учетом факторов экономии и эффективности.

5.13 Несмотря на эти общие вопросы политики Банка, страновая команда в 1999 году изучила все аудиторские доклады с целью выявления дублирования и системных недостатков. Очередной доклад КАС 2000 года не указывает на какие-либо крупные недостатки. (ОЕД не проводил анализ качества этого мероприятия.) Следует отметить как положительный тот факт, что страновая команда провела аккредитацию аудиторских фирм приемлемых для работы с проектами Банка по признакам их институциональных ресурсов, методологии аудита и количества и качества заказов на аудит.²³ Объектами проверки стали несколько частных аудиторских фирм в России. Сюда не включалась Счетная палата, являющаяся высшей аудиторской инстанцией страны. По информации Банка, причина состоит в том, что Министерство финансов не требовало их проверки, так как аудиторы назначаются правительством России, а не Банком.

5.14 Подводя итог, следует сказать, что хотя Банк в целом соблюдает основные принципы своей политики в отношении процесса аудита, этот процесс сам по себе в его общепринятом виде не дает достаточной гарантии эффективного и правильного использования средств Банка. В этом большую роль играют требования Банка по закупкам. Заключение аудиторов следует рассматривать наряду с результатами

²³ В обзоре указывается, что хотя аудиторское дело развивается в направлении выработки международных стандартов, клиентам нередко нужен лишь документальный аудит для минимизации налоговых рисков. У аудиторов нет стимула к улучшению качества работы, поскольку это лишь увеличит время, стоимость и объем проводимых работ. Улучшение методологии и конъюнктуры деятельности для аудиторских фирм в России может проходить по следующим основным направлениям: а) планирование аудита на основе оценки рисков; б) изучение и при необходимости изменение уровня материальности в ходе выполнения работ; в) оценка степени независимости фирмы и ее работников; г) обязанность аудитора рассматривать случаи обмана или ошибок при аудите финансовых документов; д) ответственность аудитора за последующие события; ж) ответственность аудитора в случае аудита финансовых документов относительно уместности использования принципа "действующего предприятия" в качестве основы для подготовки финансовых документов.

предполагаемого аудита со стороны ОВА соблюдения фидуциарных правил на стадии оценки и контроля за осуществлением проекта. Поэтому в настоящее время невозможно дать четкого заключения об эффективности процедуры финансового управления и внутреннего контроля механизмов осуществления проектов Банка в России. Окончательное заключение по этому вопросу можно будет сделать только после того, как ОВА представит запланированный доклад.

6. Основные результаты оценки и выводы

6.1. Главные результаты оценки следующие:

- (i) **Осведомленность Всемирного банка об институтах, системах и практике финансовой отчетности государственного сектора (на национальном и субнациональном уровнях) России повысилась, начиная с 1998 финансового года.** Первоначально Банк делал упор на управлении в отношении частного сектора (1993-1996 финансовые годы). Сообщалось, что крупномасштабная коррупция и ненадлежащее использование средств в частном секторе является главной заботой Регионального управления. Усилия по повышению осведомленности о финансовой отчетности государственного сектора и родственным институтам управления постепенно активизировались в течение 1996-1998 финансовых лет. Указанные аспекты в настоящее время и далее решаются в рамках 2001 финансового года (ОФОС) параллельно с фидуциарной деятельностью, проводимой в рамках МВФ. Эта расширяющаяся база данных обеспечивает полезную информацию по многим существенным пробелам потенциала, которые необходимо решить. Деятельность, проводимая в рамках ОФОС, может повлиять на следующий КАС. Становится все более ясным, что институты учета и отчетности, связанные с управлением и использованием государственных средств на различных уровнях государственного управления, потребуют к себе дальнейшего существенного внимания в предстоящие годы.
- (ii) **Осведомленность Банка об учреждениях ГФО пока что имеет ограниченное воздействие на стратегию Банка в области помощи странам.** Важнейшим ограничительным фактором является отсутствие четких приоритетов в деле укрепления потенциала российского правительства в выполнении его фидуциарных обязательств по отношению к своим гражданам. В рамках Регионального управления считается, что по общему мнению относительно разделения труда, которое существовало в течение 1990-х годов, МВФ должен был взять на себя инициативу в этой области. Всемирный банк еще не полностью разработал и определил конкретную стратегию помощи России в деле создания институционального потенциала для государственной финансовой отчетности на национальном и/или субнациональном уровнях. С 30 сентября 2000 года не было какой-либо среднесрочной или долгосрочной стратегии, рамок или плана действий в отношении первичных институтов отчетности и прозрачности. Управление сообщает, что Банк так и не смог настоять на предложенной им повестке дня для России, и мысль о том, что это могло быть сделано таким образом либо тогда, либо сейчас, является ложной. На наш взгляд,

учитывая уровень финансовой поддержки, предоставляемой России, ее институты государственной финансовой отчетности на уровне страны нуждаются в первоочередном внимании.

- (iii) **Значение и эффективность прошлых и текущих мероприятий Банка по созданию институтов государственной финансовой отчетности остается неясной.** Хотя Банк предпринимал усилия по реализации конкретных аспектов финансового управления и отчетности -- в основном на уровне проектов и на специальной основе -- эти мероприятия пока что принесли неопределенные результаты с точки зрения необходимой уверенности в том, что в целом государственные средства управляются настолько хорошо, насколько это возможно. Основная забота ОЕД заключается в том, что ряд проектных компонентов, направленных на создание потенциала государственного сектора, таких как системы отчетности по проектам и электронной информации, являясь сами по себе полезными, вместе не способны существенно изменить положение. Фидуциарная ESW Всемирного банка является недостаточной -- ОФОС, например, так и не был завершен (на сентябрь 2000 г.), несмотря на признанную высокую степень мошенничества, разбазаривания средств и злоупотреблений. Не были проведены достаточные консультации с акционерами, такими как гражданское общество и законодательная власть. Представляется неопределенной та степень, в которой были проведены консультации с такими акционерами, как Счетная палата, верховный ревизионный институт России. Трудно полностью оценить меры по ослаблению риска, которые могут потребоваться, и возможные ограничения, вытекающие из обзора, разработанного ОЕД в Вашингтоне. Приоритетные мероприятия по укреплению институтов отчетности должны быть разработаны в соответствующее время при консультациях с акционерами.
- (iv) **Потребуется дальнейшая работа прежде, чем Банк сможет заявить, что имеет обоснованные гарантии достаточной защиты государственных средств.** В прошлом приоритетность "надлежащей заботливости" (фидуциарная ESW) была низкой. На уровне стран способность обеспечить достаточные гарантии того, что государственные средства тратятся лишь на те цели, для которых они предназначены в бюджете, и с должным учетом экономии и эффективности, ослабляется (как и во многих других странах) недостатками институтов и систем первичной финансовой отчетности. Государственные счета страны (Финансовые счета Российской Федерации), например, являются в значительной мере неполными и ненадежными, если судить по некоторым сообщениям. Эффективность функций государственного аудита и законодательного утверждения не является достаточно прозрачной, а характер и степень последующих действий по рекомендациям аудиторов со стороны Думы представляются неясными. Принятые международные стандарты отчетности и аудита не имеют широкого применения даже в банковском секторе. Речь идет о способности Банка и заемщика выполнять свои соответствующие фидуциарные обязательства.

- (v) **На уровне проектов Банк предпринял значительные и похвальные усилия в последние годы по укреплению и развитию практики аудита по проектам, финансируемым Банком.** В этой области проделана известная хорошая работа. Однако проекты, "претендующие на получение средств для покрытия расходов" и финансируемые Банком-аудитором, являются лишь одним из элементов уравнения. Указанный механизм сам по себе не может гарантировать для аудиторов, что денежные средства были потрачены экономично, эффективно и только для достижения поставленных целей. Такого рода аудиты не опираются на результаты и не затрагивают вопросы экономии и эффективности. Указанный механизм необходимо рассматривать вместе с первоначальными мероприятиями Банка по мониторингу риска на более раннем этапе проектного цикла, а именно на этапе оценки и надзора. Как упоминалось ранее, чтобы избежать дублирования усилий с деятельностью ОВА, которая уже проводится, ОЕД не проводил обзора по вопросу о том внимании, которое уделяется в Москве финансовому управлению на этапе оценки и надзора за проектом. В настоящее время в этом отношении готовится полная оценка системы внутреннего контроля Банка.

6.2 Возможности для создания институтов государственной финансовой отчетности и прозрачности в России были и остаются значительными. Банк наращивает информацию о многих пробелах, мешающих созданию прочной системы ГФО в России. Не хватает систематической оценки существующих рисков, четкого изложения приоритетов и плана по совершенствованию диалога ВБ с правительством России о путях укрепления его публичных институтов финансовой отчетности государственного сектора. ОФОС, осуществляемая в 2001 финансовом году, ставит своей целью помочь Всемирному банку в решении указанной проблемы.

6.3 Урок, извлеченный Банком из своего опыта, ясно говорит о том, что стратегия поддержки перехода к рыночной экономике, базирующаяся лишь на инициативах частного сектора, таких как содействие развитию международных стандартов отчетности и аудита, не проявила полной своей эффективности. Провал реформ систем отчетности и аудита в банковском секторе есть лишь один из примеров этого. Банк недостаточно подчеркивал необходимость в инициативах государственного сектора, направленных на такие области, как отчетность органов исполнительной власти за создание прочной "среды регулирования"; эффективное использование государственных ресурсов; укрепление судебной власти с целью повышения эффективности правоприменительной деятельности; и/или функция Думы по финансовому надзору. Слабость "среды регулирования" в России требует дальнейшего внимания к институтам, которые обеспечивают надзор со стороны общественности (включая гражданское общество) и законодательной власти по широкому диапазону экономической и социальной деятельности, выходящей за рамки развития частного сектора.

6.4 Деятельность, осуществляемая Банком по поддержке и укреплению потенциала ГФО, пока что имеет скромные масштабы. Она нацелена в основном на "уровень компонентов проекта" и в основном на банковский сектор в контексте развития частного сектора и корпоративного управления. Конечно, укрепление корпоративного управления имеет большое значение, однако, оно, по всей вероятности, будет

недостаточным без существования прочной "среды регулирования" и институтов управления в частном секторе.

6.5 Усилия, предпринятые с 1998 финансового года, по совершенствованию и укреплению аудита проектов, финансируемых Банком, заслуживают похвал. Однако, сам по себе указанный механизм не может обеспечить достаточно данных о наличии у Банка разумных гарантий, что его средства используются с должным учетом экономии и эффективности и только для достижения поставленных целей. В соответствии с политикой Банка, масштабы таких аудитов проектов сводятся к проверке соблюдения существующих кредитных договоров и соглашений. Речь здесь не идет об аудитах результатов. Как и в отношении многих других заемщиков, Банк должен больше работать для того, чтобы иметь возможность оценить, есть ли у России достаточные гарантии, что государственные средства тратятся лишь для достижения поставленных целей (то есть, целей, утвержденных законодательной властью) с надлежащим учетом экономии и эффективности. Как (а) значительный объем внебюджетных фондов и скрытых дотаций, так и (б) недостаточная политика и практика бухгалтерского учета и отчетности в России на различных уровнях государственного управления лишь осложняют проблему. Более широкий подход к аудиту "задним числом" должен стать одним из нескольких возможных вариантов, заслуживающих рассмотрения в соответствующее время для повышения гарантий, обеспечиваемых аудитом.

6.6 ОЕД в настоящее время не может комментировать эффективность того внимания, которое Банк уделяет финансовому управлению на уровне проекта во время работы по оценке и надзору. Работа по аудиту, недавно предложенная ОВА в этой области, может лишь приветствоваться.

7. Уроки

7.1 Усилия Всемирного банка по укреплению институтов ГФО преподносят два важных урока:

- Создание институционального потенциала переходных экономик для систем отчетности государственного сектора представляет собой долгосрочную инициативу, которая требует существенного вклада в виде лидерства, инвестиций и времени.
- Существенная приверженность обязательствам со стороны властей государства является предварительным условием осуществления эффективных программ в областях управления и отчетности. Если заемщик является владельцем, то "риск развития" усиливается. Ожидание быстрого проведения реформ в банковском секторе является лишь одним из примеров этого. Темпы реформ должны носить реалистический характер и проводиться с учетом местных факторов культуры, социальной жизни, экономики и управления. Темпы и методы прогресса не могут диктоваться донорами -- лишь широкий круг владельцев и консультации со всеми соответствующими акционерами, включая гражданское общество и законодательную власть, способны обеспечить успех реформ.

7.2 "Национальная команда" России признает важность развития институтов государственной финансовой отчетности в контексте хорошего управления. Историческое отсутствие в России традиции государственной финансовой отчетности и прозрачности, а также немислимые масштабы и долгосрочный характер

необходимых культурных и социальных реформ, Всемирный банк и российское правительство смогут счесть желательным продвигаться скромно, небольшими, но четко определенными шагами.

7.3 Перед Банком встают более высокие, а не средние риски в его деятельности в России. Любой перечень мер по развитию эффективного управления с надлежащим упором на отчетность и прозрачность государственного сектора не будет включать важный компонент. Стратегия, разработка которой предлагается в настоящее время, должна учитывать различие между фидуциарной ответственностью Банка перед владельцами и его ролью в создании потенциала, способного помочь правительству выполнять свои фидуциарные обязательства перед своими гражданами. Это последнее обстоятельство является еще более важным. Самая большая возможность достижения устойчивого улучшения положения заключается в укреплении регулирующих институтов финансовой отчетности и надзора, включая законодательный контроль над государственными финансами. Усилия Банка по совершенствованию государственной финансовой отчетности в России не были соизмеримы с его значительными инвестициями в указанной стране. Необходимо решать и проблему этого дисбаланса. Подход по принципу "кругового возведения забора", принятый на вооружение в 1998 году с целью ослабления риска на уровне проектов, возможно был полезным в краткосрочной перспективе, однако, на наш взгляд, он может оказаться не совсем устойчивым без более решительных и существенных усилий на национальном и субнациональном уровнях.

7.4 Сложная задача встает перед "национальной командой" при разработке стратегии, которая (а) опирается на местную собственность, (b) ориентируется на результаты, (c) поощряет создание партнерств с местными реформаторами и (d) сосредоточена на создании институтов отчетности для создания более качественного управления всеми государственными ресурсами, а не только теми, которые относятся к проектам, финансируемым Банком.

8. Рекомендации

8.1 **Более широкие консультации о необходимости реформирования должны предполагать участие ключевых акционеров, таких как гражданское общество и российская законодательная власть:** Один из важных уроков, извлеченных в России, говорит о необходимости расширения числа "владельцев" предполагаемых реформ. Проект отчета об аудите ОЕД по SAL I и II подчеркивает то обстоятельство, что Банк, особенно по вопросам структурной реформы, сотрудничал с небольшой группой "коллег". Хотя известные контакты имели место через Институт Всемирного банка (ИВБ) с представителями Думы и российских академических и экономических кругов, эти ключевые акционеры не принимали активного участия в разработке или осуществлении стратегии Банка и/или в деятельности в области управления. Однако, реформы, предложенные Банком, требовали одобрения со стороны парламента, как это подтверждается в случае с укреплением закона о закупках. Хотя правительство взяло на себя обязательства в отношении некоторых реформ, оно не смогло обеспечить широкий консенсус, необходимый для их осуществления.

8.2 Очередной доклад КАС за 2001 год свидетельствует о большей готовности правительства заниматься такими вопросами, а также о том, что Дума уделяет возросшее внимание вопросам управления. Поэтому было бы своевременным, если бы Банк перешел от вопросов финансового управления проектами и аспектов управления

государственного сектора к более широким проблемам управления государственным сектором и финансовой отчетности. Банку необходимо будет сотрудничать с правительством и гражданами с целью обеспечения более широкой парламентской поддержки реформ и впоследствии может заняться задачей создания и осуществления инициатив по сотрудничеству с другими. В этом процессе Банку потребуются создавать партнерства с целым рядом акционеров помимо органов исполнительной власти, с такими как Счетная палата в Думе, представителями российских академических кругов, политическими институтами и гражданским обществом.

8.3 Проведение всеобъемлющей ОФОС в партнерстве с правительством России -- для определения приоритетных и отправных моментов для возможной деятельности по созданию потенциала (в областях высокого риска) для совершенствования финансовой отчетности государственного сектора:

Государственный сектор (национальный и субнациональный) России, возможно, является одним из самых значительных потребителей национальных ресурсов. Существует широкая осведомленность о слабостях институционального потенциала в управлении указанными ресурсами. Трудно определить, как действовать в слабой "надзорной среде", существующей на всех уровнях госуправления, если не иметь полной оценки рисков и возможностей, а также и общего видения ГФО. Поиск соответствующих "отправных моментов", который может позволить Банку успешно помочь России создать институты отчетности, представляет собой главную задачу, стоящую перед Банком сегодня. Мы высказываем мысль о том, что ключевые риски для ГФО должны быть определены и глубоко проанализированы на основе консультации с заинтересованными сторонами в государственном и частном секторах.

8.4 Предлагаемая ОФОС может позволить исследовать пути и стратегии укрепления и развития спроса на отчетность и прозрачность с той же степенью активности, с какой эта деятельность позволяет выявлять дополнительные слабости и пробелы в потенциале. Банк мог бы также использовать текущую деятельность ОФОС для сотрудничества с правительством по выработке ориентиров в конкретных областях, выявленных для совершенствования, а затем измерить прогресс, опираясь на разумные, но четко определенные временные рамки. Дальнейшее расширение прав граждан на доступ к информации о решениях правительства и к процессам принятия решений явилось бы еще одним шагом в правильном направлении.

8.5 Оценка финансовой отчетности страны с точки зрения рисков необходима для того, чтобы (1) подтвердить комплексность и качество фидуциарного анализа, проделанного ранее Банком и другими донорами; (2) оценить эффективность шагов, предпринятых по настоящее время для заполнения обнаруженных пробелов; (3) определить порядок приоритетов для мер по дальнейшему укреплению институтов, которые по-прежнему создают риск для эффективного использования государственных ресурсов; и (4) чтобы осветить те области, где риск ненадлежащего использования государственных ресурсов остается высоким и где Банк имеет относительное преимущество и может, следовательно, предложить конкретные дополнительные мероприятия по предоставлению и/или непредоставлению займов.

8.6 **Упор на укрепление потенциала основных институтов, таких как институтов внутреннего контроля, Счетной палаты и соответствующей надзорной функции со стороны Думы:** Важный урок, вынесенный Банком из своего недавнего опыта, говорит о том, что высокий фидуциарный риск в таких странах, как Индонезия, Пакистан и Россия, влияет на репутацию как Банка, так и правительства.

Одним из путей ослабления соответствующих рисков лежит через активное использование возможностей помочь России в укреплении первичных институтов государственной финансовой отчетности, которые могут давать общественности текущую информацию с упором на достигнутые результаты. Эти институты включают (а) рассмотрение вопросов в законодательном органе, мониторинг и контроль со стороны законодателей и (б) системы оценки, предусматривающие участие общественности и использование проверочных процедур третьей стороны, подобные тем, что могут быть обеспечены высшим ревизионным институтом России.

8.7 В первом случае Банк должен опираться на свою осведомленность о работе и о эффективности таких механизмов, как Счетная палата и надзорные комиссии Думы. Банк должен исследовать возможность укрепления потенциала указанных институтов, в частности, Счетной палаты. В свое время Банк может также пожелать изучить вопрос о целесообразности участия Счетной палаты в периодических и более комплексных проектах по аудитам, финансируемых Банком и осуществляемых министерствами и организациями государственного сектора, работающими в качестве отдела по осуществлению проектов (ООП) под контролем правительства.

8.8 **Сотрудничество с другими заинтересованными донорами, такими как ЕС и Агентство США по международному развитию, для достижения консенсуса и/или выработки общей стратегии развития спроса на финансовую отчетность и создание потенциала заемщика:** Банк должен сотрудничать с другими многосторонними и двусторонними донорами для достижения общего понимания вопросов и пробелов в потенциале ГФО. Банк также может пожелать использовать деятельность в рамках ОФОС по расширению своей собственной информационной базы по различной донорской деятельности в рамках ГФО. Банк также мог бы исследовать целесообразность образования некой коалиции донорских учреждений для разработки единой стратегии или долгосрочного подхода к развитию деятельности ГФО и созданию потенциала заемщиков.

8.9 **Укрепление внутреннего потенциала -- обеспечение достаточных ресурсов на устойчивой основе для укрепления управления государственным сектором:** Учитывая, что риск, связанный с корректировочными займами, рассматривается многими как высокий риск вследствие слабой "надзорной среды", которая стала очевидной в 1990-е годы, и что Россия является крупным и значительным клиентом, было бы своевременным для "национальной команды" страны проделать обзор ее базы ресурсов и приоритетов с тем, чтобы создать адекватный внутренний потенциал для решения сложных проблем ГФО на уровне страны и на уровне проекта.²⁴ Предоставление кредитов в будущем должно увязываться с измеримым прогрессом в рамках реального времени, определяемого на основе консультаций с правительством России и Счетной палатой.

²⁴ Отмечалось, что Управление общей бухгалтерской отчетности США недавно рассмотрело общую систему внутреннего контроля Банка на предмет заимствований для инвестиций в 2000 финансовом году. Выводом на основе такого анализа явилось заключение о том, что деятельность ВБ по внутреннему надзору, среди прочего, нуждается в дальнейшем укреплении. Управление также высказало мысль о том, что будущий прогресс в таких областях должен периодически измеряться и доводиться до сведения общественности. В этом отношении растущее внимание ОВА к использованию анализа риска заслуживает упоминания.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Справка о государственной финансовой отчетности Всемирного банка

1. Суть государственной финансовой отчетности (ГФО) заключается в эффективном управлении и использовании всех государственных ресурсов. Разумная практика ГФО требует наличия институтов и практического опыта, обеспечивающих:

- Прозрачную и четкую совокупность правил для осуществления финансовых операций, одобренных законодательной властью,
- Эффективное управление и надзор за использованием всех государственных ресурсов исполнительной властью,
- Своевременную государственную отчетность и аудит результатов финансовой и оперативной деятельности органов государственного управления,
- Доступ общества к информации о результатах деятельности правительства и соответствующее участие "заинтересованных сторон" в процессах принятия государственных решений.

2. Рост объемов стабилизационных займов в 1990-е годы показал, что вопросы эффективного управления выходят за рамки традиционных проблем разработки бюджета и эффективного распределения средств. Улучшение управления всеми государственными ресурсами требует в равной степени твердо сконцентрироваться на исполнении бюджета, его оценке и независимом анализе результатов финансовой и оперативной деятельности исполнительной ветви власти. Участие заинтересованных сторон, кроме правительства, -- гражданского общества, законодателей и граждан -- имеет ключевое значение в деле обеспечения эффективного функционирования государственной отчетности в демократическом обществе. В настоящее время широко признается, что недостатки существенных аспектов государственной финансовой отчетности и управления ресурсами неблагоприятно воздействуют на эффективность развития. Эти недостатки также ограничивают преимущества инвестиций в деятельность по борьбе с коррупцией.

3. ГФО в настоящее время утвердила свой статус одного из важных участников эффективного управления -- как в государственном, так и в частности секторах экономики. Президент согласился укрепить потенциал Всемирного банка по решению проблем финансового управления и отчетности в Стратегическом "компакте" 1996 года. Повестка дня 1997 года по борьбе с коррупцией исходила из признания необходимости совершенствования финансового контроля и фидуциарных обязательств. Первым столпом Всеобъемлющих рамок развития являются эффективные органы государственного управления, не пораженные коррупцией.²⁵

4. Начиная с 1998 г. Банк активно поощрял Регионы и сети (в частности, ведущие оперативные службы (ВОС) и сокращение бедности и экономическое управление

²⁵Sahgal and Chakrapani, OED Working Paper Series # 17, Summer 2000.

(PREM) к концентрации внимания на укреплении институтов и практики, содействующей развитию ГФО.²⁶

5. Начиная с 1998 финансового года Банк разрабатывал (и/или перестраивал) целый ряд инструментов повышения осведомленности о системах финансовой отчетности как на уровне стран, так и проектов. Цель такого повышения осведомленности состоит в том, чтобы выявлять пробелы в потенциале, если таковые имеются, и сотрудничать с заемщиком в деле укрепления потенциала, если это целесообразно. Ожидается, что такая осведомленность будет вписываться в стратегию деятельности Банка в России (КАС).

6. Инструменты, помогающие наращивать осведомленность о надзорной и операционной среде на уровне страны, включают обзоры государственных расходов (PER), категорию страны с точки зрения финансовой отчетности (CPFA), оценку финансовой отчетности страны (CFAA), отчет о состоянии закупок в стране (CPAR), а также обзор институциональных вопросов и управления (IGR). Инициатива по изменению порядка управления кредитами от 1996 г. (LACI) ставила своей целью решить проблемы финансового управления на уровне проектов. Оценки финансового управления (FMA), касающиеся системы отчетности, контроля и аудита учреждения по осуществлению проекта для целей мониторинга использования проектных ресурсов и записи извлеченных уроков, должны были быть проделаны до утверждения самой инвестиционной деятельности. Взятые вместе, эти различные инструменты повышения осведомленности позволяют Банку более полно понимать политическую экономию, официальные и неофициальные институты, влияние местной культуры, а также системы и процессы, действующие в стране и в среде проектного контроля.

7. В 2000 финансовом году Банк решил превратить оценку финансовой отчетности в элемент своей фидуциарной экономической и отраслевой работы (ESW) на уровне страны. Оценка финансовой отчетности страны и оценка финансового управления (на уровне проекта) таким образом ставят своей целью обеспечить нужную информацию по фидуциарным рискам управления государственными ресурсами. Они составляют ключевые элементы "надлежащей заботливости" Банка, связанной с его кредитными операциями.

²⁶Сети Ведущих оперативных служб и PREM должны были содействовать укреплению более холистического, ориентированного на результаты подхода к программам и деятельности в области управления. Эти сети во все большей степени признавали роль и ответственность институтов управления, таких как законодательных институтов и институтов внешнего аудита, систем внутреннего контроля и участия гражданского общества.

Приложение Б

Методология оценки

Цель

1. Настоящий документ является справкой с целью предоставить информацию для предстоящей оценки помощи стране (САЕ) в рамках отдела оценки операций применительно к России. В документе будет дана предварительная оценка характера и масштабов мероприятий Банка по: (а) развитию осведомленности об институтах ГФО; (б) помощи России по созданию адекватного потенциала для ГФО в государственном секторе; (в) уменьшению рисков разбазаривания и ненадлежащего использования государственных ресурсов, включая средства, предусмотренные в его собственном кредитном портфеле. Концентрация ДОО на оценке и совершенствовании текущей стратегии помощи стране для укрепления вклада Банка в ГФО; она не ставит своей целью разработать план совершенствования ГФО в России.

2. Координатор оценки помощи по стране (САЕ), департамент оценки операций -- отдел по оценкам стран и региональным отношениям (OEDCR), является непосредственным пользователем этой справочной работы. Конечной аудиторией будет директор по стране и "национальная команда", а также персонал финансового управления, работающий по России.

Охват и критерии

3. Охват (определенный в круге ведения) и критерии для оценки результатов деятельности Банка были разработаны и представлены координатору САЕ и директору по стране, а также "национальной команде" на ранних этапах оценки.²⁷ Цель была в том, чтобы предлагаемые критерии рассматривались как справедливые и разумные, а также вписанные в соответствующий контекст до их фактического применения. Соответственно, согласованные критерии выглядят следующим образом:

1. Мероприятия, проводимые Банком или требуемые от него по поддержке укрепления потенциала РФА, должны по своим приоритетам соответствовать общей стратегии помощи по странам. Они должны быть "адресно" нацелены на области самой большой озабоченности с учетом потенциальной возможности "изменить ситуацию" и учитывая различие между фидуциарной ответственностью Банка и его ролью в поддержке развития фидуциарного потенциала страны.
2. Усилия Банка по созданию потенциала сотрудничества с клиентами должны быть направлены на основные институты государственной финансовой отчетности на уровнях проекта и страны.
3. Банк должен поддерживать развитие институтов и систем, которые с течением времени укрепят независимую и разумную гарантию того, что все государственные фонды (включая средства, предоставленные Банком)

²⁷Оценочные критерии соответствовали предыдущим усилиям ДОО по оценке результатов деятельности Банка в рамках ГФО для предстоящего обзора MAP и для ОПС в отношении Индии и Казахстана.

использовались для целей бюджета при надлежащем учете требований экономии и эффективности.

Подход

4. На уровне страны а документе рассматриваются 1-й и 2-й вопросы охвата документа, касающиеся уровня осведомленности Банка в вопросах государственной финансовоф отчетности, реакции Банка на свой собственный прогноз и его уверенности относительно контроля и отчетности в отношении государственных расходов России.
5. Обзор документов ставил своей целью определить уровень осведомленности Банка, отраженной в таких ключевых документах, как PER, CPFA, Отчет о состоянии закупок в стране, CFAA и т.д. Далее, соответствующие члены персонала финансового управления также были опрошены на предмет определения других неофициальных источников или процессов, которые могли быть использованы для повышения осведомленности Банка. Работа, проделанная другими донорами, была проанализирована в той мере, в какой она была представлена на рассмотрение отдела оценки операций (OED) "национальной командой". Полученная информация была проанализирована на предмет выявления пробелов в потенциале, наличия ограничительных факторов и подхода Банка к решению общенациональных проблем систем государственной финансовой отчетности.
6. В документе оцениваются программы предоставления и непредоставления займов Банка с точки зрения использования им соответствующей информации (собранной посредством различных ЭОР) по созданию потенциала государственной финансовой отчетности и минимизации риска ненадлежащего использования средств Банка. Компоненты проектов, технической помощи, деятельности Института Всемирного банка (ИВБ) и политического диалога в рамках создания потенциала для PFA были проанализированы в той степени, в какой они были представлены. (Не все документы, запрошенные отделом по оценке операций, были представлены Регионом; например, "Доклад Рагхавана", подготовленный для департамента по займам, продолжает оставаться объектом запроса). В докладе рассматриваются обоснование и уровни (и страны, и проекта), по которым были предприняты значительные усилия в рамках ГФО, успех или прогресс, достигнутый по настоящее время и отраженные в документах Банка, а также влияние и значение интервенций Банка.
7. Кроме того, для рассмотрения вопроса 3 из раздела охвата документ ставил своей целью проанализировать процесс, посредством которого Банк контролирует финансовое управление своими проектами и получает гарантии относительно использования проектных средств. Цель состоит в том, чтобы определить, адекватно ли Банк удовлетворяет требованиям статьи (III) о присоединении. Отдел по оценке операций был проинформирован (среднесрочный обзор) о том, что отдел внутреннего аудита находится в процессе рассмотрения адекватности процедур Банка в области финансового управления и контроля, которые применялись в период оценки проекта и надзора за ним. Таким образом, отдел по оценке операций, при консультациях с региональным консультантом по финансовому управлению (RFMA) для региона Европы и Центральной Азии, принял решение уменьшить охват указанного элемента, применяемого для анализа адекватности процедур и мероприятий аудита проектов, финансируемых Банком. Тем не менее, отдел по оценке операций проделал обзор докладов по выборочным ревизиям, проведенным внешними аудиторами из частного

сектора по финансируемым Банком проектам, а также последующих действий, предпринятых Банком по той озабоченности, которая была выражена аудиторами. Отдел по оценке операций также проанализировал воздействие этих мер на предоставление займов и кредитную программу в более общем охвате.

8. Обоснованность и эффективность системы "слежения в реальном времени" за корректировочными займами и любого иного внутреннего контроля по конкретной стране, такого как деятельность Счетной палаты, была также подвергнута анализу в той мере, в какой имелась для этого соответствующая информация в Вашингтоне. В качестве составного элемента этого мероприятия, документ был призван оценить качество и адекватность требований функционирования и отчетности Счетной палаты, высшего ревизионного института России.

Приложение В

Перечень проанализированных документов

На уровне страны²⁸

1. Управление фискальными вопросами в Российской Федерации (29 ноября 1995 г.)
2. Российская Федерация: проект отчета об оценке закупок страны. (Проект, 2001 финансовый год)
3. Российская Федерация: Доклад о соблюдении стандартов и кодексов.
4. Шестой обзор результатов исполнения портфеля страны (февраль 2000 г.).
5. Определение ориентиров для анализа государственных расходов в Российской Федерации: таинственность, неправильные измерения и недостатки управления (Проект 2000 г.).
6. Иностранная помощь России (Управление общей бухгалтерской отчетности (GAO)).
7. Коррупция и законодательство в России.
8. Стратегии помощи стране -- 1992, 1993, 1995, 1997 и 1999.
9. Очередной доклад КАС -- 1994, 1996, 1998, 2000 и 2001.

На уровне проекта:

Контроль за выделением стабилизационных займов (Меморандум 2 декабря 1999 г., направленный исполнительным директорам и их заместителям шейхом Ибрагимой Фаллом).

²⁸ Ежегодные доклады института внешнего аудита и Счетной палаты России не были представлены департаменту оценки операций.

Приложение Г

Основные выводы отраслевых и экономических исследований по соответствующим банкам.

Управление фискальными вопросами в Российской Федерации (ноябрь 1995 г.)

1. Серьезная работа по документальному подтверждению информации о системах государственных расходов и вопросам отчетности началась в Российской Федерации в 1996 финансовом году. Главная проблема для автора доклада заключалась в том, что институциональные рамки исполнения бюджета в России не удовлетворяют требованиям децентрализованной рыночной экономики.

2. В аналитических документах Банка по государственным расходам признавалась необходимость укрепить диапазон систем государственной финансовой отчетности, которые охватывали бы исполнение бюджета, учет и отчетность, функции аудита и законодательного надзора. Также было признано существование рисков, связанных с системами управления расходами, отчетности, контроля и процедур сбора бюджетных поступлений, и систем аудита.

3. В документе отмечалось, что несмотря на существенные достижения на пути к финансовой стабильности, эффективное фискальное управление по-прежнему остается проблемой. Способность правительства скорректировать практику бюджетного управления была сочтена недостаточной. В докладе, например, отмечалось существующая путаница относительно разграничительной линии между государственными и частными секторами. В докладе также были проанализированы недостатки бюджетной системы и предложены рекомендации по путям совершенствования фискального управления. Среди проанализированных областей можно упомянуть:

- Фискальные отношения между различными уровнями органов госуправления: недостаточная ясность в распределении расходов между различными уровнями государственного управления была определена как серьезный фактор, ограничивающий финансовую отчетность и прозрачность;
- Структурные, технические и институциональные аспекты бюджетной системы: была признана необходимость повышения микроэкономической эффективности правительственных расходов и упорядочения процедур принятия бюджета на уровне парламента.

4. Наиболее важным является то, что это отраслевое и экономическое исследование (ESW) довело до внимания Банка тот факт, что "качество новых методов "бюджетирования" на стадии подготовки бюджета зависит от качества бюджетных аудитов и оценок, что в свою очередь зависит от качества данных, поставляемых системой бухгалтерского учета и отчетности". В докладе было высказано предостережение о том, что недостаток контроля и аудита также подрывает фискальную дисциплину и препятствует реализации потенциально огромных финансовых сбережений за счет управления наличностью и задолженностью.

5. Более того, в докладе было подчеркнуто, что воздействие слабого управления бюджетом "наносит особый ущерб инвестиционным проектам, которые страдают от дорогостоящих задержек... В конце концов теряют все: парламент утрачивает свою способность осуществлять реальный надзор над бюджетом, ибо реальные ассигнования на расходы в значительной мере расходятся с объемами одобренных парламентом ассигнований, а управление этим процессом утрачивает эффективность и доверие к себе".

6. Таким образом, проанализированные в докладе вопросы государственной финансовой отчетности включали и контроль над широким диапазоном деятельности: управление потоками наличности, управление долгом, закупки, финансовая отчетность, аудит и практика оценки. Была поставлена под вопрос практика внутреннего аудита. Был энергично поставлен вопрос о необходимости совершенствования системы внешнего аудита, включая необходимость заняться решением вопросов, связанных с потенциальными конфликтами интересов, таких как роль Счетной палаты в процессе разработки бюджета и ее полномочия издавать, в некоторых обстоятельствах, распоряжения исполнительной власти.

Определение ориентиров для анализа государственных расходов Российской Федерации: таинственность, неправильные измерения и недостатки управления (1998 г.)

7. В докладе 1998 г. об определении ориентиров для государственных расходов анализируются масштабы органов государственного управления, распределение расходов и структурные моменты развивающейся фискальной системы, которые влияли на результаты расходов в России в период с 1992 по 1998 гг. В нем авторы рассматривают государственные расходы с ряда точек зрения в свете международного опыта и с учетом соответствующих аналогий. Среди проанализированных тем можно упомянуть: реформу государственной службы, расходы на оборону, реформы трансфертов между органами государственного управления и возможные обязательства.

8. В докладе сделаны существенные замечания. В нем высказывается мысль о том, что всеобъемлющее измерение государственных расходов невозможно в следствие недостатка данных и отсутствия соответствующей информации по значительным областям деятельности. В документе приводится оценка внебюджетных расходов, которые на федеральном уровне колеблются в диапазоне от 1 до 10 процентов ВВП. Ожидается, что ситуация на региональном и местном уровнях еще хуже. Согласно некоторым источникам, у органов государственного управления нет четкой стратегии перестройки государственных финансов.

9. Доклад также дает понять, что эффективность государственных расходов серьезно подрывается безналичными операциями и ростом задолженности (Проблема неплатежей). В докладе говорится о том, что наибольшая степень неэффективности органов государственного управления приходится на региональный и местный уровни, тогда как на федеральном уровне лишь оборона продолжает оставаться крупной "черной дырой".

10. Авторы доклада отмечают, что недостатки планирования и исполнения бюджета ведут к значительным расхождениям в результатах и что это подрывает и создает угрозу для проведения государственной политики. Есть озабоченность по

поводу того, что растущий уровень возможных обязательств на всех уровнях государственного управления создает серьезный риск. В докладе признается, что были проведены реформы "налогового администрирования" и таможенных процедур.

Отчет о состоянии закупок в стране -- Том I (Проект от октября 2000 г.)

11. Новый отчет о состоянии закупок в России был составлен в 1999 финансовом году, а ранний проект был представлен отделу по оценке операций для обзора.²⁹

12. Банк накопил значительный объем данных по федеральному законодательству и практике в области закупок и пополнил это анализом законодательства и практики в ряде регионов и муниципалитетов. Практика государственных закупок на основе конкуренции начала распространяться на значительной части территории России, и было принято много законов на всех уровнях государственного управления. Большая часть государственных закупок в настоящее время регулируется тем или иным образом. В отчете о состоянии закупок в стране сообщается, что есть два крупных закона, президентский указ и целый ряд регулирующих инструментов на различных уровнях государственного управления. Согласно имеющимся оценкам, практика открытых торгов, являющихся самым конкурентным методом закупок по существующему законодательству, составляла 53 процента в государственных расходах на приобретение товаров, работ и услуг.

13. В отчете выражается озабоченность по поводу того, что институциональный потенциал для государственных закупок в России продолжает оставаться слабым. Хотя многое было достигнуто в области подготовки кадров по закупкам, многие аспекты существующего законодательства нуждаются в дальнейшем развитии, и существует срочная потребность развития институциональных и людских ресурсов для осуществления государственных закупок.

14. В отчете также высказывается мысль о том, что общий подход к реформе законодательства носит некий половинчатый характер. В отчете говорится: "Существующая путаница возникает в следствие серьезных пробелов и противоречивых положений в законодательстве, а также вследствие недостаточной ясности в вопросе о применении многочисленных инструментов на различных уровнях государственного управления". Банк считает, что это положение открывает дверь коррупции.

15. Рекомендации по совершенствованию системы включают: более четкие и устойчивые правовые рамки; сведение существующих положений в единый федеральный закон, дополняемый меньшим числом подзаконных актов; согласование юрисдикций; стандартные документы по закупкам и четкое законодательство по содействию выполнению проектов с внешним финансированием. Наконец, в отчете о состоянии закупок говорится, что потребуются четкие и эффективные механизмы

²⁹ В отчете о состоянии закупок в стране содержится оценка положения с закупками как в государственном, так и в частном секторах, а также полезные данные для заемщиков относительно сильных и слабых сторон систем государственных закупок. Это должно позволить странам-участницам разработать план действий по повышению прозрачности и потенциала для эффективного осуществления государственных закупок. Другая важная цель состоит в том, чтобы определить сопоставимость национальной практики закупок с принципами экономии и эффективности, а также с международным законодательством по закупкам и современной практикой.

исполнения в виде более эффективных функций мониторинга и надзора, строгих процедур контроля и пристального анализа случаев отказа от прав.

16. В отчете о состоянии закупок в стране также рассматриваются сильные и слабые стороны управления закупками в рамках проектов, финансируемых Банком.³⁰ В нем отмечается, что даже сегодня государственные закупки характеризуются высоким уровнем защиты от иностранных участников торгов и широко распространенными дискриминационными положениями, направленными против участников торгов из-за пределов собственного региона покупателя. Такие ограничительные меры в сочетании с чрезмерным использованием неконкурентных методов закупок и широко распространенной коррупцией уменьшают возможности эффективного использования государственных фондов.

17. Опираясь на опыт других стран, эксперты Банка, связанные с программой по России, полагают, что усиление конкуренции может обеспечить сокращение расходов на 20 или более процентов и что коррупция, согласно имеющимся данным, увеличивает стоимость проекта на 25-50 процентов. Если данные оценки верны, то одно лишь укрепление финансового контроля в области закупок может сэкономить для России миллиарды рублей.

18. Развитие устойчивых и эффективных организационных моделей для осуществления проектов, финансируемых Банком, включая проекты закупок, фактически продолжает оставаться предметом для диалога между Банком и правительством. Хотя документы, подтверждающие наличие такого диалога, не были представлены, отделу по оценке операций было сообщено о том, что власти весьма довольны рекомендациями, представленными по вопросу о государственных закупках. Таким образом, условия для надлежащего контроля за процессом закупок продолжают вызывать озабоченность как России, так и Банка.

19. В настоящее время Банк ожидает ответа правительства на различные рекомендации по совершенствованию эффективности деятельности и созданию соответствующего потенциала. На сентябрь 2000 года согласованная стратегия по укреплению институционального потенциала внутреннего контроля за государственными закупками еще не была разработана. Ожидается, что конкретные меры по укреплению институционального потенциала будут сформулированы в 2000-2001 финансовом году.

Отчет МВФ о соблюдении стандартов и норм (ROSC)

20. Осведомленность Банка о системах государственной финансовой отчетности была подкреплена и деятельностью МВФ в 2000 финансовом году. В фидуциарном отраслевом и экономическом исследовании МВФ под названием Отчет о соблюдении стандартов и норм (ROSC) высказывается мысль о том, что слабые стороны систем государственной финансовой отчетности проходят через все уровни госуправления и что надежность финансовой информации, представляемой правительством, значительно ниже требований.

³⁰ Эти данные приводятся в Добавлении (параграфы 6.4.1 и 6.4.2).

21. В отчете освещены крупные проблемы качества информации, методологии ее сбора и практики распространения, а также необходимость согласования стандартов данных на всех уровнях государственного управления. Например, в отчете отмечается, что отсутствие международных стандартов отчетности затрудняет надлежащий анализ финансового состояния банковского сектора, который является существенным препятствием на пути перестройки банков.
22. Коммерческие банки не представляют счетов на полностью консолидированной основе и, учитывая сложный характер холдингов и кросс-холдингов между предприятиями и банками внутри финансово-промышленных групп в России, точную оценку уязвимостей банковской системы нельзя произвести на основе данных, которые как правило имеются у властей. В этой связи укрепление способностей властей решать такие проблемы рассматривается как важная область создания потенциала.
23. В отчете также отмечается, что в настоящее время существует много пробелов в фискальном охвате (в частности, в Министерстве обороны и Министерстве внутренних дел) и ряд видов фискальной деятельности, осуществляемой учреждениями за рамками органов госуправления (например, энергетическими монополиями). Отношения между Центральным правительством и региональными органами государственного управления все еще не определены в полной степени. Существует необходимость концентрации фискальной политики на согласованных целях и повышения прозрачности на всех уровнях государственного управления.
24. Авторы отчета также полностью признают необходимость модернизации казначейской системы и проводки всех государственных финансовых операций через казначейство. Процесс государственной отчетности является неполным в том смысле, что многие бюджетные организации существенно пополняют свои бюджетные ресурсы через коммерческую или квази-коммерческую деятельность, некоторая часть которой по сути дела представляет собой неофициальную деятельность государственного сектора (например, сдача недвижимости в аренду государственному сектору, иногда в обмен на часть уставного капитала).
25. Казначейство как на федеральном, так и на региональном уровне не обладает возможностью независимого мониторинга потока внебюджетных поступлений по "своим собственным счетам средств". Также был поставлен и ряд других вопросов отчетности и прозрачности. Среди этих вопросов были: нереалистичное "бюджетирование" и недостаточные рамки отчетности для предприятий; недостаточная прозрачность деятельности отделений Центрального Банка РФ с квази-фискальными последствиями; не обеспеченные средствами федеральные задания, сокращающие отчетность и реализм региональных бюджетов; слабые стороны бюджетного кодекса, в котором делается недостаточный упор на эффективность и результаты бюджетных расходов; административный потенциал налогового ведомства; и т.д.
26. МВФ рекомендует осуществлять дальнейшие мероприятия по обеспечению всеобъемлющего охвата казначейской системы, мероприятия по ликвидации задолженности и зачетов (неплатежи) и публикацию информации о возможных обязательствах и налоговых расходов.
27. И последнее по счету, а не по важности, согласно имеющимся данным, финансовый контроль слабо организован. В ряде важнейших областей предусмотрены

нечеткие или неполные меры внутреннего контроля. Учитывая слабую развитость систем определения затрат и ведения документации, следует сказать, что есть ряд недостатков в обеспечении надежности и аналитического качества бюджетных данных, затрудняющих определение сторон, ответственных за результаты конкретных государственных расходов. Согласование счетов с бюджетными ассигнованиями и с банковскими счетами производится неэффективно и несвоевременно. Нет какого-либо заявления о политике отчетности, приложенного к бюджету правительства или к окончательному представлению счетов. Внутренний аудит узко сосредоточен лишь на соблюдении регулирующих положений. Недостаточный потенциал не дает гарантий эффективного соблюдения существующих требований.

28. Другой важной проблемой является наличие информации для общества. В бюджетном кодексе предусмотрена прочная основа для всеобъемлющего представления информации общественности, однако это положение пока что осуществляется частично. Недостатки в представлении информации в значительной мере затрудняют представление данных в бюджете о расходах прошлых лет.

29. Таким образом в отчете дается отличный анализ вопросов отчетности и прозрачности. Банк получит пользу от тесного сотрудничества с МВФ в этой области.

Эволюция соображений государственной финансовой отчетности в Стратегии деятельности Банка в России

Год Документ	Цели очередного отчета по Стратегии деятельности Банка в России (КАС)	Цели ГФО в КАС	Интервенции в поддержку целей ГФО
КАС 1992 г.	<ul style="list-style-type: none"> • Содействие структурным преобразованиям, опирающимся на развитие частного сектора; • "Адресные" отраслевые реформы для создания производительного потенциала (энергетика и сельское хозяйство); • Укрепление социальных гарантий; • Совершенствование квалификации людских ресурсов и институционального потенциала 	<ul style="list-style-type: none"> • Помощь Центральному Банку РФ в развитии прочной системы коммерческих банков • Анализ потребностей в подготовке кадров по отчетности, основанной на международных системах 	<ul style="list-style-type: none"> • - Дополнительная техническая помощь может оказаться желательной для "создания соответствующей практики отчетности и закупок".
КАС 1993	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержка макроэкономической стабилизации; • Укрепление рыночных институтов, включая частный сектор; • Укрепление социальных гарантий; • Достижение быстрой реакции спроса в ключевых секторах; • Совершенствование координации доноров 		<ul style="list-style-type: none"> • Проект реформы предприятия: совершенствование системы корпоративного управления предприятий, остающихся в государственном секторе. • Работа по проекту управления и подготовки финансовых кадров.
КАС 1994	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержка развития рыночной экономики, основанной на инициативах частного сектора; • Поощрение перераспределения участия госсектора в экономике; • - Превращение Банка в доверительного и надежного партнера. 	<ul style="list-style-type: none"> • Развитие регулирования коммерческих банков и надзора за ними; • Консультации по укреплению структур корпоративного управления на приватизированных и государственных предприятиях. 	<ul style="list-style-type: none"> • Проект развития финансовых институтов (FIDP) по созданию компьютеризированной системы платежей и расчетов. • Анализ участия в технической помощи, в которой Банк имеет сравнительное преимущество, как например, фискальные связи между органами госуправления, а также управление государственными расходами и бюджетными поступлениями. • Подготовка записки по стратегии закупок страны.
КАС 1995	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержка развития рыночной экономики на базе инициатив частного сектора; • Развитие институтов государственного сектора и процедур поддержки рыночной ориентации; • Смягчение воздействия перехода на социально уязвимые группы; • Превращение Банка в доверительного и надежного партнера. 	<ul style="list-style-type: none"> • Институциональное развитие в областях, в которых Банк имеет относительные преимущества. 	<ul style="list-style-type: none"> • Проект модернизации налоговой системы; • Проект по управлению и подготовке финансовых кадров (MFTP); • Экономический меморандум по стране (СЕМ) делает упор на структурные вопросы, такие как внутriebюджетные финансовые отношения и налоговая реформа.
КАС 1996 Очередной		<ul style="list-style-type: none"> • Основные проблемы банковского сектора. 	<ul style="list-style-type: none"> • Банку следует ускорить разработку проекта

Год Документ	Цели очередного отчета по Стратегии деятельности Банка в России (КАС)	Цели ГФО в КАС	Интервенции в поддержку целей ГФО
доклад		<p>Срочная потребность в совершенствовании банковского регулирования, контроля и надзора.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Недостаточная прозрачность второго этапа приватизации. 	реформы рынков капитала.
КАС 1997	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержка благоприятной среды для развития частного сектора; • Укрепление фискального и экономического управления; • Укрепление социальных служб и социальных гарантий; • Поддержка отраслевых реформ: развитие сельского хозяйства и сельских районов, энергетика, инфраструктура, среда. 	<ul style="list-style-type: none"> • Создание регулирующих и правовых структур для открытой и конкурентоспособной экономики; • Укрепление регулирующей функции Банка и принятие эффективного законодательства по банкротству и ликвидации банков; • Укрепление рынков капитала; • Совершенствование процесса "бюджетирования" и рационализация государственных расходов; • Развитие конкуренции в государственных закупках 	<ul style="list-style-type: none"> • Политический диалог через займы для структурной стабилизации; • Отраслевые и экономические исследования по банковской реформе; • Проект развития финансовых учреждений (FIDP); • Проект развития рынков капитала; • Текущий политический диалог и поддержка закупок через грант Фонда международного развития (IDF).
КАС 1998 Очередной доклад		<ul style="list-style-type: none"> • Учитывая серьезную озабоченность по поводу прозрачности и эффективности использования государственных ресурсов, усилия по укреплению управления государственными ресурсами скорее всего будут ключевой областью внимания Банка в будущем; • Цель состоит в продолжении диалога с правительством и Центральным Банком, которые еще не заявили о приверженности стратегии банковской перестройки, предложенной ВБ/МВФ. 	<ul style="list-style-type: none"> • Банк будет проводить обзорный анализ для документального отражения практики, политики и систем управления государственными средствами; • К Банку была обращена просьба оказать помощь для системы управления казначейством; • Ожидается, что пересмотренный проект развития финансовых учреждений позволит финансировать консультации и помощь.
КАС 1999	<ul style="list-style-type: none"> • Подчеркнуть значение институциональной реформы государственного сектора; • Снизить масштабы коррупции; • Поддерживать социальную защиту и услуги; • Поддерживать развитие частного и финансового секторов; • Содействовать равному доступу к здравоохранению и образованию; • Сделать упор на адресную отраслевую реформу, включая окружающую среду и природные ресурсы. 	<ul style="list-style-type: none"> • Подчеркнуть значение финансового менеджмента и управления; • Для борьбы с коррупцией создавать институты, системы и процессы с "сдержками и противовесами", направленными против коррупции. 	<ul style="list-style-type: none"> • Налоговое "администрирование" II; • Техническая помощь в фискальной области на региональном и местном уровнях; • Развитие казначейства; • Диагноз борьбы с коррупцией; • Диагноз бюджетного процесса; • Курсы ИВБ по налогообложению, • Бюджетные процессы, межправительственные финансы и семинар ИВБ по фискальной децентрализации; • Отчет о состоянии закупок в стране

Год Документ	Цели очередного отчета по Стратегии деятельности Банка в России (КАС)	Цели ГФО в КАС	Интервенции в поддержку целей ГФО
КАС 2000 очередной доклад	<ul style="list-style-type: none"> • Хотя правительство РФ провело некоторые мероприятия по борьбе с коррупцией, отсутствие диалога с Банком вызывает озабоченность; • Диагностический анализ коррупции не был проделан; • Правительственные реформы по налогообложению, таможене и фискальному управлению полностью соответствуют текущим проектам Банка; • Медленный прогресс банковской реформы.³¹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Хотя правительство РФ провело некоторые мероприятия по борьбе с коррупцией, отсутствие диалога с Банком вызывает озабоченность; • Диагностический анализ коррупции не был проделан; • Правительственные реформы по налогообложению, таможене и фискальному управлению полностью соответствуют текущим проектам Банка; • Медленный прогресс банковской реформы.³² 	<ul style="list-style-type: none"> • Начало политического диалога посредством отчета о состоянии закупок в стране (СРАР) и ОФОС.
КАС 2001 очередной доклад		<ul style="list-style-type: none"> • Борьба с коррупцией и управление государственным сектором в настоящее время являются важными областями, которым Дума уделяет свое внимание; • Правительственная программа реформы рассматривает многие вопросы государственной финансовой отчетности, однако процесс осуществления реформы протекает медленно; • Банк испытывает известную озабоченность стратегией правительственной реформы в отношении банковского дела и международных стандартов отчетности.³³ 	<ul style="list-style-type: none"> • Диагноз борьбы с коррупцией задерживался, но сейчас возобновился с более эффективным участием правительства; • Готовится отчет об ОФОС; • Отчет о состоянии закупок в стране (СФАА) завершен и проект доклада ожидает замечаний правительства.

³¹Банк также озабочен чрезмерным упором на привязку и чрезмерную концентрацию займов, слабой депозитной базой и недостаточной прозрачностью, вызванными устаревшими стандартами отчетности, слабым управлением и внутренним контролем.

³²Банк также озабочен чрезмерным упором на связанные и чрезмерно сконцентрированные займы, слабой депозитной базой и отсутствием прозрачности, вызванным устаревшими стандартами отчетности, слабым управлением и внутренним контролем.

³³Банк озабочен тем, что хотя правительство намеревается ввести Международные стандарты отчетности (IAS), пока не ясно, будут ли эти стандарты введены в качестве дополнения к российским стандартам отчетности или же они превратятся в местные стандарты. Озабоченность в отношении банковского дела заключается в том, что хотя в программе упоминается рост конкуренции, она не содержит никаких указаний на роль государственных банков, которая все больше становится господствующей. Правительство также выступает за введение страхования депозитов, что, не обеспечивая существенного усовершенствования надзора и отчетности, способна породить дополнительные бюджетные риски.